

Projet de loi n° 757 fixant les conditions d'exploitation des ports

<i>Type</i>	Projet de loi
<i>Dépôt au Conseil National</i>	20 février 2003
<i>Commission saisie</i>	Finances et Économie Nationale
<i>Thématique</i>	Ports

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/projet/757>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Exposé des motifs

Aux termes de l'article L. 160-1 de la loi n° 1.198 du 27 mars 1998 portant Code de la Mer, il est stipulé : « l'exploitation des ports est assurée dans les conditions fixées par la loi ». A cet égard, on aura également soin de se rapporter à l'exposé des motifs dudit Code, lequel précise à propos de cet article : « Pour des considérations techniques, liées notamment à l'évolution des infrastructures et des modes de gestion portuaire, le code prévoit l'intervention d'une loi ultérieure à l'effet de définir les conditions d'exploitation des ports et de déterminer l'entité juridique qui en serait chargée. Celle-ci sera distincte de la Direction des affaires maritimes qui demeure un service administratif. »

Il résulte ainsi clairement, tant de l'exposé des motifs que des termes employés par l'article L. 160-1 du Code de la Mer, les trois observations suivantes :

1.- Le Code de la Mer n'a pas pris partie sur la forme juridique de l'entité à mettre en place, laissant ainsi toute latitude ultérieure pour le choix juridique le plus approprié aux besoins d'une gestion favorisant au maximum la compétitivité économique du nouvel ensemble portuaire par rapport aux ports méditerranéens voisins.

Il est à noter que la notion de port est souvent peu explicite sur le plan juridique dans nombre de législations nationales. Ainsi, si la France dispose d'un code des ports maritimes, la cinquantaine de textes utilisant cette notion n'en donne aucunement une définition, accroissant ainsi l'insécurité juridique de cette notion ainsi que celles qui lui sont rattachées tels que, par exemple, l'outillage public, le service public portuaire etc...

A défaut, seule la convention de Genève du 9 décembre 1923 relative au statut international des ports maritimes (voir pour Monaco l'ordonnance n° 5829 du 9 juin 1976) fournit une définition lapidaire : il s'agit des ports « fréquentés normalement par les navires de mer et servant au commerce extérieur ». Cette définition est insuffisante en ce qu'elle ne vise que les ports maritimes de commerce et ne donne pas de véritables lignes directrices pour l'application des textes de droit interne.

Plus récemment, dans le cadre communautaire, le groupe de travail portuaire a défini le port de mer comme « une superficie de terrain et d'eau comprenant des aménagements et des installations permettant principalement la réception des navires de mer, leur chargement et leur déchargement, le stockage des marchandises, la réception et l'évacuation de ces marchandises par des moyens de transport terrestre, et pouvant comporter également des activités d'entreprises liées aux transports maritimes ».

2.- L'exposé des motifs stipulait également que l'entité juridique à créer sur la base de l'article L.160-1 serait distincte de la Direction des Affaires maritimes, laquelle demeurerait un service administratif. **Il est ainsi clair que l'objectif visé était d'établir pour les aspects commerciaux de l'exploitation des ports une entité dissociée du service administratif.** Les limites et caractéristiques résultant de la loi n° 918 du 27 décembre 1971 régissant les établissements publics s'avérant peu adaptées à une gestion de type commercial, sous peine d'en vider la substance par un nombre considérable d'exceptions, **le choix de la forme juridique de la société anonyme dans le présent projet de loi apparaît juridiquement tout à fait cohérent.**

3.- L'expérience française des ports autonomes, malgré leur statut juridique d'EPIC « à double visage », peut-elle fournir des éléments juridiques comparatifs dans le contexte propre au droit monégasque ?

Un régime d'autonomie des ports maritimes a été institué en France par la loi n° 65-491 du 29 juin 1965, permettant d'attribuer à ces ports un régime en faveur d'une action efficace sur le plan du commerce international. Malgré un certain degré d'indépendance, l'autorité gestionnaire de l'établissement est soumise à la tutelle de l'Etat, ainsi qu'à son contrôle financier. Les ports autonomes sont dotés de la personnalité civile et de l'autonomie

financière, placés sous la tutelle du ministère chargé des ports maritimes et soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

Selon l'article L.111-1 du Code des ports maritimes, « les ports autonomes sont des établissements publics de l'Etat, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placés sous la tutelle du ministre chargé des ports maritimes et soumis au contrôle économique et financier de l'Etat ».

En France, l'absence de précision de la loi sur la qualité des EPIC, a entraîné la jurisprudence à définir ces établissements. Le Conseil d'Etat considère ainsi, qu'« il résulte des dispositions des articles 1 et 2 de la loi du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes que ces ports sont des établissements publics de l'Etat qui assurent concurremment une mission de service public à caractère administratif, en ce qui concerne l'aménagement, l'entretien et la police des aménagements et accès au port, et une activité de nature industrielle et commerciale, en ce qui concerne en particulier l'exploitation des outillages du port ».

La Cour de Cassation a affirmé que « le port autonome est un établissement public à caractère industriel et commercial qui assure simultanément la gestion d'un service public administratif et d'un service de nature commerciale ».

Il est permis de déduire de ce rappel que cette structure juridique de port autonome prenant la forme d'un EPIC n'est pas adaptée au droit monégasque, d'autant que le Code de la mer a clairement différencié les autorités publiques exerçant notamment des compétences touchant au secteur portuaire (Direction des Affaires Maritimes et Direction de la Sécurité Publique) des modes de gestion de l'exploitation des ports résultant de la mise en oeuvre de l'article L.160-1.

4.- L'introduction en droit monégasque de la notion d'Etablissement public industriel et commercial est apparue comme présentant des difficultés non résolues par la loi précitée du 27 décembre 1971. Par ailleurs, l'existence d'une Direction des Affaires maritimes, service administratif, permet d'envisager une entité juridique de droit privé plus à même d'assurer une gestion de type commercial dans le respect de l'observation d'une mission se rattachant à l'intérêt général.

Sur le plan juridique, l'exercice d'une telle mission peut être assurée par une personne morale de droit privé sous réserve de fixer

un certain nombre de dispositions pour garantir un tel intérêt général. Le présent projet de loi vise à établir ces garanties sans pour autant remettre en cause la souplesse de gestion d'une société anonyme.

Le présent texte soumis à votre attention représente le dispositif d'application tel que défini à l'article L. 160-1 du Code de la Mer, dans l'esprit de l'exposé des motifs précité de ce dernier.

Sur le plan des principes généraux qui l'animent, deux orientations principales ont été retenues :

D'une part, aux fins de répondre aux besoins d'une gestion adaptée aux attentes d'usagers dans un secteur maritime de plus en plus ouvert à la concurrence internationale, les conditions d'exploitation des ports de la Principauté doivent permettre d'utiliser au mieux les règles de fonctionnement de l'économie de marché. Les expériences et nouveaux régimes portuaires mis en place, notamment dans plusieurs pays européens, expriment de plus en plus cette préoccupation d'une meilleure satisfaction des besoins croissants et diversifiés des usagers. Compte tenu des importants travaux portuaires devant permettre une augmentation sensible des capacités d'accueil portuaire, la Principauté doit retirer pleinement les fruits des investissements consentis, tout en ne restant pas à l'écart d'une évolution juridique internationale des statuts portuaires laissant mieux jouer les règles du marché aux fins d'améliorer les performances des services de la gestion portuaire.

Le statut juridique portuaire a sensiblement évolué ces dernières années dans cette perspective concurrentielle et c'est ainsi qu'en 1998, la conclusion du symposium des associations de droit portuaire s'est faite dans les termes suivants : « Les ports du 21ème siècle sont d'une part de plus en plus considérés comme des entreprises commerciales indépendantes, tandis qu'ils sont, d'autre part, de plus en plus soumis à la coordination et au contrôle externe ». **Le service public portuaire connaît ainsi une profonde mutation et le présent projet de loi s'inscrit dans cette perspective de fond destinée à faire acquérir aux ports monégasques une compétitivité indispensable pour faire face efficacement à la concurrence internationale.**

Le statut d'Etablissement Public Industriel et Commercial aurait pu constituer un régime transitoire dans cette évolution juridique portuaire. Cependant, l'absence de ce concept du droit monégasque et notamment de la loi n° 918 du 27 décembre 1971, posait des difficultés juridiques susceptible de vider de son contenu le concept d'établissement public tel que retenu dans la loi précitée de 1971. Par ailleurs, les évolutions juridiques susmentionnées vers un cadre plus souple convergent en faveur du choix d'une structure sociétale relevant du droit privé. **Par là même, le droit de la Principauté évite l'introduction d'un concept ignoré en 1971 et par ailleurs parfois inadapté à une gestion commerciale concurrentielle.**

D'autre part, compte tenu de l'importance des investissements portuaires consentis par la Principauté, le choix juridique d'une structure sociétale relevant dans son fonctionnement du droit privé doit être accompagné d'un ensemble de garanties aux fins d'assurer une gestion conforme aux intérêts de la Principauté.

Le présent projet de loi s'attache tout à la fois à ne pas établir de dispositions entraînant une paralysie d'une gestion commerciale optimale, tout en garantissant que les missions assurées par la future entité privée s'intègrent dans les missions de service public, ou de service d'intérêt général, selon une terminologie plus adaptée au contexte, en parfaite harmonie avec les prérogatives de puissance publique détenues principalement sur le plan organique par la Direction des Affaires Maritimes et par la Direction de la Sûreté Publique.

Une telle distinction permet de bien distinguer ce qui relève du droit privé au titre de la future Société et ce qui relève du droit public, exercé par la Direction des Affaires Maritimes et la Direction de la Sécurité Publique. Au contraire, la loi précitée de 1971 mettait tout naturellement l'accent sur le caractère fondamental de droit public, attaché à l'établissement public. **Le présent choix d'une structure de droit privé évite la confusion des genres tout en garantissant la réalisation de missions participant de l'intérêt général.**

Outre ces observations d'ordre général destinées à fixer en les justifiant les orientations et options juridiques principales de ce projet de loi, celui-ci appelle en outre les observations spécifiques ci-après :

Dispositif

Chapitre I - Statut et dispositions générales

Article premier

Aux fins de bien marquer le caractère de droit privé de la future entité, cet article précise que, hormis les exceptions prévues par la présente loi, le droit applicable est celui régissant les sociétés anonymes monégasques dans le but de faciliter une gestion souple et compétitive des ports de la Principauté. Les dérogations aux dispositions régissant les

sociétés anonymes ne sont instituées dans le texte que pour préserver et assurer avec efficacité l'objectif d'intérêt général qui doit prévaloir dans l'exercice de la gestion portuaire.

Cet article traduit le choix exposé ci-avant en permettant de clairement distinguer l'ensemble des activités couvertes par la notion de service public portuaire : la Direction des Affaires Maritimes et la Direction de la Sûreté Publique assurent les missions maritimes et portuaires d'ordre régalién, tandis que la « SEPM » assure la gestion commerciale des ports, dans le cadre juridique approprié d'une société anonyme simplement soumise à certaines sujétions liées à la mission d'intérêt général à laquelle elle participe en bénéficiant d'une autorisation d'occupation du domaine public de l'Etat.

L'indication de l'appellation « Société d'Exploitation des Ports de Monaco » (« SEPM ») doit être explicitée. Le projet de loi aurait pu se limiter à la détermination du statut juridique de la future entité, à savoir une société anonyme, sans préciser son nom, lequel serait déterminé au moment de la rédaction des statuts. Hormis le fait non déterminant que l'arrêté ministériel n° 2000-444 du 20 septembre 2000 a porté autorisation et approbation des statuts de la société anonyme monégasque dénommée « SOCIETE D'EXPLOITATION DES PORTS DE MONACO », il est cependant apparu plus logique de préciser cette appellation dans le projet de loi pour les raisons suivantes :

- Bien que le terme « Société » ne préjuge pas toujours de la forme juridique de l'entité concernée, dans le droit français par exemple, il exprime ici délibérément le choix opéré qui n'est pas celui d'un établissement public, aux fins d'éviter toute confusion avec le régime posé par la loi n° 918 du 27 décembre 1971.
- Le terme « exploitation » précise la mission confiée à cette future entité conformément au vocabulaire utilisé à l'article L. 160-1 du Code de la mer.
- Le renvoi aux « ports de Monaco » détermine sans ambiguïté le champ d'application géographique de la future entité en la rattachant uniquement à une activité de gestion en Principauté, permettant à cette dernière de figurer explicitement dans l'ensemble des documents de la future entité. Il est cependant évident que cette appellation ne limitera en rien les activités extérieures de la Société, si l'occasion se présente de prendre des participations extérieures ou d'exporter son savoir faire commercial ou technologique. L'exemple d'« Aéroports de Paris » démontre qu'une appellation nationale n'empêche nullement l'exploitation à l'international du savoir faire acquis. Par ailleurs, comme dans l'exemple précédent, l'appellation « SEPM » ne pourra que contribuer à l'international à confirmer « l'image de marque » de la Principauté en matière maritime.

Article 2

Aux fins d'éviter une dispersion des activités de gestion à travers une pluralité de sociétés, le projet de loi opte logiquement pour une structure juridique unique relevant du droit privé des sociétés anonymes. Dans cette perspective, cette société exerçant une mission d'intérêt général doit pouvoir bénéficier de deux éléments fondamentaux pour ses activités :

- D'une part, d'une mise à disposition à titre précaire et révocable de biens faisant partie du domaine public de l'Etat aux conditions déterminées dans une convention d'occupation portant concession, assortie de son cahier des charges ;
- D'autre part, d'un monopole d'exploitation pour une durée de dix ans. Ce monopole confère un avantage commercial indéniable à la future société, mais il permet en contrepartie d'exercer sur elle un contrôle indispensable, tel que prévu par la législation existante, aux fins de faciliter l'appréciation des autorités publiques sur la gestion des ports et l'accomplissement de cette mission d'intérêt général. Par comparaison avec la pratique des concessions portuaires exercée dans des Etats voisins, ce chiffre demeure dans une moyenne correspondant au délai estimé d'amortissement des ouvrages portuaires concédés. Il est par ailleurs strictement encadré par les dispositions des textes portant contrat de concession et de son cahier des charges et des modalités propres à la période transitoire, telles que prévues à l'article 15.

Article 3

Cet article s'inscrit dans la perspective définie à l'article précédent d'exercice d'une mission d'intérêt général.

Chapitre II - Dispositions relatives aux biens immobiliers

Article 4

L'essentiel des biens, notamment immobiliers, de la future société faisant partie du domaine public de l'Etat, ou en constituant des dépendances, cet article se réfère aux modes juridiques habituels d'utilisation en ce domaine, notamment en ce qui concerne le caractère précaire et révocable de cette occupation, laquelle devra donner lieu à la passation d'une convention précisant tout à la fois les biens concernés et les modalités de leur utilisation.

Dans les limites fixées par cette convention, le projet de loi ne met cependant pas obstacle à la passation par la « SEPM » de conventions avec des tiers pour assurer au mieux ses activités, mais dans le respect des termes des conventions passées avec l'Etat.

Article 5

Dans le cadre d'une occupation de biens relevant du domaine public de l'Etat, le contrôle du respect de la destination des biens ainsi affectés est réaffirmé, conformément aux principes du droit public, sans que cette disposition ne gêne les activités commerciales de la future entité de droit privé.

Article 6

En échange de la mise à disposition d'une fraction du domaine public de l'Etat et d'aménagements financés par ce dernier, la contrepartie à la charge de la société consistera au versement d'une redevance dont les modalités d'assiette et de recouvrement relèvent de la convention de concession. Ainsi, l'Etat ayant assumé les principaux investissements pourra alléger sa charge financière sans interférer dans le détail de la gestion commerciale des infrastructures mises en place.

Article 7

S'agissant pour l'essentiel de l'utilisation de biens appartenant au domaine public de l'Etat, il convient de prévoir un contrôle des pouvoirs publics dans les éventuelles modifications ou les aménagements que la « SEPM » serait amenée à envisager dans l'exercice de ses activités. L'Etat doit pouvoir apprécier le bien fondé de ces transformations sans interférer sur la gestion commerciale. Par ailleurs, comme il est d'usage, les autorisations qui pourront être données en ce domaine se feront sous le contrôle des pouvoirs publics et donner lieu à remise en état si nécessaire à l'issue de la mise à disposition.

Article 8

Aux fins d'assurer une gestion cohérente du port par **une seule entité bénéficiant d'une convention d'occupation du domaine public**, cet article est destiné à faciliter ce transfert à une entité unique dont la gestion commerciale ne devra pas être entravée par des conventions existantes, antérieurement octroyées par l'Etat à titre révocable. En dernier ressort, s'il y a lieu, les services compétents de l'Etat doivent user de leurs pouvoirs aux fins d'assurer à la « SEPM » une occupation des biens transférés dans les conditions prévues par le présent texte accompagné de la convention de concession et de son cahier des charges.

Chapitre III - Dispositions financières et représentation de l'état

Article 9

L'objectif de cet article est d'offrir à l'Etat toute la souplesse nécessaire lors de la mise en oeuvre de la future société, mais également dans l'avenir. Si au départ l'Etat souhaite pour des raisons d'opportunité politiques ou économiques être l'actionnaire unique ou majoritaire, il peut être envisagé que dans une phase ultérieure, il puisse réduire sa participation au capital, comme cela a déjà été pratiqué dans plusieurs pays européens dans le but de faciliter une libéralisation progressive pour des entités au départ entièrement ou majoritairement publiques. La référence à l'article 35, alinéa 2, de la Constitution, rappelle le cadre juridique de la possible évolution de la participation de l'Etat dans le capital de la « SEPM », laquelle est régie par la loi.

Article 10

Cet article respecte l'application de l'exercice des droits de vote conformément aux dispositions statutaires. Cependant, dans l'esprit du projet visant la spécificité de la mission d'intérêt général de la « SEPM », il est apparu que les droits de vote de l'Etat actionnaire ne devaient pas être limités à un maximum. Ceci répond également aux dispositions de l'article précédent destiné à conférer toute la souplesse nécessaire dans l'évolution éventuelle de l'actionnariat détenu par l'Etat.

Article 11

La présence de l'Etat dans le capital de la « SEPM » implique dans l'hypothèse d'une société d'économie mixte que le statut des administrateurs représentant l'Etat soit précisé et tienne compte des dispositions du présent projet de loi par rapport au droit commun des sociétés. Cela a pour objectif de préserver la spécificité de la présence de l'Etat et de préciser également le statut des administrateurs représentant l'Etat vis à vis des tiers.

Chapitre IV - Règlementation du fonctionnement des ports

Article 12

Le dispositif prévu illustre tout à fait la séparation souhaitée entre l'exercice des pouvoirs de police, au sens du droit administratif, par la puissance publique représentée par la Direction des Affaires Maritimes et la Direction de la Sécurité Publique (Titres III et IV du Code de la mer) et la gestion commerciale des ports devant être assurée par la « SEPM ». Cette

séparation des missions, fonctions et structures juridiques doit cependant s'accompagner d'une convergence des textes juridiques relevant de la gestion portuaire. A cet égard, le projet de loi distingue :

- le **règlement général** des ports issu des autorités publiques par arrêté ministériel et énonçant les dispositions relevant de la mission régaliennne de l'Etat en matière portuaire et,
- le **règlement intérieur**, issu de la « SEPM » dont l'objet est de faciliter la gestion commerciale des ports aux fins de rendre celle-ci plus efficace. C'est ainsi que l'accès du public aux quais des ports publics pourra être assuré dans le respect tout à la fois des mesures de police et dans la mesure où il ne gêne pas de manière substantielle la mise en œuvre des services commerciaux assurés par la « SEPM ».

Ces dispositions ne devraient pas porter atteinte à l'autonomie de la gestion commerciale relevant du statut de la « SEPM », mais constituer une simple mesure d'application préservant l'intérêt général de la Principauté.

Article 13

En ce qui concerne les modalités d'assiette, de liquidation et de recouvrement des différents droits et redevances en relation avec l'activité portuaire, l'article L.760-2 du Code de la Mer doit être amendé. En effet, lors de l'adoption dudit Code, les dispositions juridiques prévues à l'article L.160-1 pour l'exploitation des ports n'étaient pas encore connues, l'article précité renvoyant à une future loi. Aussi, en l'état, l'ensemble des droits et redevances à destination portuaire ne pouvait relever que de la puissance publique et donc, être fixé par ordonnance souveraine.

Avec le présent projet de loi instituant la « SEPM », en application des dispositions de l'article L.160-1 du Code de la Mer, il convient désormais de distinguer les droits et redevances relevant de la puissance publique et donc de l'ordonnance souveraine, de ceux résultant des activités commerciales de gestion des ports, lesquels relèvent de la « SEPM ».

Chapitre VI - Obligations générales et particulières

Article 14

Cet article fait référence aux dispositions pénales frappant les usagers des ports contrevenant à l'arrêté ministériel fixant le règlement général des ports, nonobstant toute réparation susceptible de résulter de la responsabilité civile.

Chapitre VII - Dispositions finales

Article 15

Cet article est habituel en la matière aux fins d'assurer l'abrogation des textes contraires à la présente loi. Il vise cependant à éviter tout vide juridique jusqu'à la mise en fonctionnement effective de la nouvelle société et des textes d'accompagnement nécessaires, y compris la convention de concession accompagnée de son cahier des charges..

Compte tenu de l'existence d'un arrêté ministériel ayant approuvé les statuts d'une telle société d'exploitation, le présent projet de loi prévoit à la charge de la « SEPM » la mise en conformité de ses statuts avec les dispositions qu'elle édicte et garantit la mise en œuvre de ce dispositif.

Tel est l'objet du présent projet de loi.