

ETUDE DE PRÉFIGURATION POUR LA MISE EN PLACE DE ZMO SUR LE TERRITOIRE DU CONTRAT DE LA GRANDE BAIE MARTINIQUE

Phase 2 : Police, gouvernance et feuille de route de
déploiement des ZMO



2025

	<p>BRL ingénierie 1105 Av Pierre Mendès-France BP 94001 30001 NIMES CEDEX 5</p>
	<p>20 rue Karukera - Cluny 97 200 Fort de France Martinique FWI</p>

Date du document	22/11/2023
Contact	Stéphanie FILLION

Titre du document	Préfiguration ZMO Grande Baie – Phase 2
Référence du document :	ZMEL_GrandeBaie_RP2_V2
Indice :	V2

Date émission	Indice	Observation	Dressé par	Vérifié et Validé par
28/03/25	V1	Version provisoire	ASG / CBO	SFI
13/10/25	V2	Version finale	ASG / CBO	SFI

ETUDE DE PREFIGURATION POUR LA MISE EN PLACE DE ZMO SUR LE TERRITOIRE DU CONTRAT DE LA GRANDE BAIE MARTINIQUE

Phase 2 : Police, gouvernance et feuille de route de déploiement des ZMO

PRÉAMBULE	1
1 CADRAGE JURIDIQUE DES ZONES DE MOUILLAGE.....	2
1.1 APPLICATION DU POUVOIR DE POLICE.....	2
1.1.1 Qui peut faire appliquer le pouvoir de police ?	2
1.1.2 Quelles limites en termes réglementaires et de responsabilités ?	5
1.1.3 Synthèse du pouvoir de police	7
1.2 RÈGLEMENT DE POLICE MARITIME	8
1.2.1 Différences entre règlement de police et règlement d'exploitation.....	8
1.2.2 Règlement de police type.....	8
2 SCÉNARI DE GOUVERNANCE ET DE GESTION.....	9
2.1 POSSIBLITÉS DE GOUVERNANCE DES ZMEL	9
2.2 POSSIBLITÉS DE MODES DE GESTION	15
2.2.1 Gestion directe : les régies	16
2.2.1.1 Régies simples.....	16
2.2.1.2 Régies autonomes.....	16
2.2.1.3 Régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière	16
2.2.2 Gestion déléguée	17
2.3 ZOOM SUR LES SCENARI REtenus	18
2.3.1 Avantages et inconvénients des modes gestion pour une organisation à l'échelle communale	18
2.3.2 Zoom sur la mise en place d'une organisation à l'échelle supra communale : exemple de la SPL	26
2.4 CHIFFRES CLÉS POUR UNE ZMO THÉORIQUE	28
3 FEUILLE DE ROUTE POUR LE DÉPLOIEMENT ET L'ÉMERGENCE DES ZMO	29
3.1 ETAPES CLÉS	29
3.2 CADRAGE RÉGLEMENTAIRE	30
3.3 PLANIFICATION	31
3.3.1 Les marchés nécessaires pour l'émergence d'une ZMEL : des études aux travaux.....	31
3.3.2 Déroulement de l'étude de faisabilité pour une ZMO donnée	34
3.3.2.1 Options 1 ou 2.....	34
3.3.2.2 Option 3.....	35
3.3.2.3 Calendrier	37
ANNEXE – TRAME DE RÈGLEMENT DE POLICE TYPE	39

TABLE DES ILLUSTRATIONS

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Tableau avantages / inconvénients des 3 possibilités de gouvernance	12
Figure 2 : Présentation générale des trois modalités de gestion des services publics	15
Figure 3 : les différents modes d'intervention des entreprises publiques locales	26
Figure 4 : Calendrier potentiel (hors validation MOUV et instruction SE)	37

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Synthèse des possibilités d'application du pouvoir de police selon le bénéficiaire de l'autorisation ZMEL	7
Tableau 2 : Comparaison des deux modes possibles de gestion	19
Tableau 3 : Matrice des forces (+) et faiblesses (-) des deux modes de gestion	24
Tableau 4 : Avantages et inconvénients d'une Société Publique Locale	27
Tableau 5 : Synthèse des procédures réglementaires	30

PRÉAMBULE

La présente étude vise aux étapes de travail et résultats suivants, conformément aux attentes de la CACEM :

Une mobilisation conviviale et constructive des forces vives du territoire autour des mouillages



Une analyse prospective de l'implantation de ZMEL potentielles



L'émergence d'une vision commune des possibilités / impossibilités de mouillage dans la Grande Baie



Un état des lieux complet sur les contraintes physiques, environnementales et humaines de la Grande Baie

Des clefs en matière de gouvernance, gestion et planification des ZMEL

Les deux phases de travail sont les suivantes :

- Phase 1 – État des lieux de la situation de mouillage dans la Grande Baie,

Cette première phase a permis de dégager les potentielles futures zones de mouillage organisé (ZMO) au sein de la Grande Baie, tenant compte du croisement de l'ensemble des contraintes physiques, environnementales et humaines.

- Phase 2 – Police, gouvernance et mise en œuvre des ZMO.

Ce rapport constitue le livrable de Phase 2.



1 CADRAGE JURIDIQUE DES ZONES DE MOUILLAGE

Bien que la première phase ait permis de dégager les potentielles futures zones de mouillage organisé (ZMO) au sein de la Grande Baie, tenant compte du croisement de l'ensemble des contraintes physiques, environnementales et humaines, il n'a à ce stade pas encore été acté côté CACEM et communes quelles sont les ZMO à retenir pour leur déploiement et mise en place.

Ce chapitre dresse donc, non pas la faisabilité juridique des ZMO identifiées qu'il sera nécessaire de confirmer pour chacune des zones retenues, mais un cadrage juridique général à l'échelle de la Grande Baie, en matière d'application du pouvoir et du règlement de police.

1.1 APPLICATION DU POUVOIR DE POLICE

Il s'agit de répondre aux questions suivantes : qui peut faire appliquer le pouvoir de police, suivant quelles dispositions réglementaires et dans quelles limites ?

1.1.1 Qui peut faire appliquer le pouvoir de police ?

Si le bénéficiaire de l'autorisation d'aménager la ZMO (AOT ou COT) met en œuvre les moyens humains et matériels nécessaires pour faire respecter les dispositions du règlement de police, l'article L341-10 du code du tourisme indique que les constatations des infractions à la police du mouillage sont effectuées par les officiers et agents de police judiciaire (OPJ et APJ) et par les fonctionnaires et agents de l'État habilités à constater les infractions à la police des ports maritimes, à la police de la navigation et à la police de la conservation du domaine public maritime.

Cet article précise qu'elles peuvent également, lorsque le bénéficiaire de l'autorisation est une collectivité territoriale, être constatées par des fonctionnaires et agents de ces collectivités, assermentés et commissionnés à cet effet par leur président, ou le maire, selon le cas.

OFFICIERS ET AGENTS DE LA POLICE JUDICIAIRE

Les **officiers de police judiciaire** (OPJ) sont - principalement - selon l'article 16 du code de procédure pénale :

- 1° Les maires et leurs adjoints : cette qualité leur permet de constater des faits constitutifs d'une infraction pénale. Ils peuvent recevoir les rapports, les plaintes et les dénonciations relatifs aux contraventions de police) ;
- 2° Les officiers et les gradés de la Gendarmerie, les gendarmes nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur ;
- 3° Les inspecteurs généraux, les sous-directeurs de police active, les contrôleurs généraux, les commissaires de police et les officiers de police ;
- 4° Les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur ;

Par ailleurs, selon les articles 28-1 et 28-2 du code de procédure pénale, des agents des Douanes des catégories A et B du ministère chargé du Budget (douanes et des services fiscaux, répression des fraudes) spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget disposent des mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux officiers de police judiciaire.



Les **agents de police judiciaire** (APJ) sont, selon l'article 20 du Code de procédure pénale, les personnels de :

- 1° La Police nationale ;
- 2° La Gendarmerie nationale.

FONCTIONNAIRES ET AGENTS DE L'ÉTAT

Direction de la Mer de la Martinique et Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Martinique

Le règlement de police d'une ZMO ne fait obstacle ni aux règles générales de navigation telles que définies par le Règlement International de Prévention des Abordages en Mer (RIPAM) ni aux pouvoirs de police de l'État sur le plan d'eau.

Service déconcentré du Ministère de la mer, la Direction de la Mer de la Martinique (DM), comprend le Centre de sécurité des navires Antilles-Guyane et le Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage Antilles-Guyane (CROSS AG).

La DM est chargée de conduire les politiques de l'État en matière de développement durable de la mer, de gestion des ressources marines et de régulation des activités maritimes et de coordonner en veillant à leur cohérence, les politiques de régulation des activités exercées en mer et sur le littoral.

Elle concourt avec la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Martinique (DEAL), à la gestion et à la protection du littoral et des milieux marins, à la gestion intégrée des zones côtières et du domaine public maritime et à la planification des activités en mer.

Le Parc naturel marin de Martinique

3

Depuis le 1^{er} janvier 2020, le Parc naturel marin de Martinique fait partie de l'Office français de la biodiversité (OFB). L'OFB regroupe les agents de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Créé en mars 2021, le Service Opérations du Parc naturel marin de Martinique intervient sur l'intégralité de l'espace maritime littoral. Il compte actuellement 5 agents commissionnés et assermentés et 1 agent entièrement dédié à la sensibilisation sur le littoral.

Inspecteurs de l'environnement, les agents de terrain du Parc naturel marin sont, conformément aux articles L172-1 et L334-2-1 du Code de l'environnement, habilités à rechercher et à constater les infractions en matière de police de l'eau et de la nature, police des eaux et rades, police des rejets, police de la signalisation maritime, police des biens culturels maritimes et police des pêches.

En cas de non-respect de la réglementation, ils peuvent ainsi intenter des procédures judiciaires et administratives à l'encontre des contrevenants, confisquer le matériel tel que le navire de pêche, filets et autres équipements, et saisir les captures illégales. Ces agents agissent de manière répressive pour traiter les manquements ou infractions aux dispositions réglementaires, en matière de police judiciaire, administrative et de contravention de grande voirie.

L'article L172-2 du même code précise que « *Les inspecteurs de l'environnement peuvent être associés à titre temporaire aux opérations de police judiciaire menées par un service autre que celui dans lequel ils sont affectés. Pour la durée de cette mission, ils sont compétents sur le ressort du service d'accueil* ».



CAS DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION (CACEM, CAESM)

La CAESM (Espace Sud Martinique) est, en tant que communauté d'agglomération, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, et non pas une collectivité territoriale. Le code général des collectivités territoriales ne lui confère pas de pouvoir de police. Elle ne dispose donc pas d'agents assermentés et commissionnés à l'effet de constater les infractions commises dans le périmètre de la ZMO dont elle est titulaire.

Il en est de même pour la CACEM, EPCI et non pas collectivité territoriale.

Conformément aux dispositions de l'article L341-10 du code du tourisme, les infractions éventuelles peuvent être constatées par des **officiers et agents de police judiciaire, et par les agents de l'État habilités**, ou bien « *lorsque le bénéficiaire de l'autorisation est une collectivité territoriale, par des fonctionnaires et agents de ces collectivités*, assermentés et commissionnés à cet effet par le président du conseil régional, le président du conseil départemental ou le maire, selon le cas ».

Pour exemple, par un arrêté inter préfectoral de décembre 2020, le Préfet Maritime de la Manche et de la mer du Nord et le préfet du Pas-de-Calais ont édicté un règlement de police s'appliquant à la ZMEL du site de la Madelon, sur la commune de Waben, dont la gestion et l'utilisation sont assurées par la Communauté d'Agglomération des Deux Baies en Montreuillois, bénéficiaire de l'autorisation ZMEL.

L'article 16 de cet arrêté inter préfectoral précise que « *Les infractions à la police du mouillage, à la police de la navigation, à la police de la pollution des eaux maritimes, à la police de la conservation du domaine public maritime et à la police des épaves et navires abandonnés sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire, les fonctionnaires et agents de l'État habilités pour chaque cas par les textes en vigueur* ». Cet article est donc conforme à l'article L341-10 du Code du tourisme qui vise les seules collectivités territoriales, et non pas les EPCI, outre les officiers et agents de police judiciaire et les fonctionnaires et agents de l'État habilités.

4

Comme évoqué plus haut, **lorsqu'une collectivité territoriale est bénéficiaire de l'autorisation de ZMEL, l'article L341-10 du code du tourisme attribue le pouvoir de constater les infractions aux fonctionnaires et agents de ladite collectivité territoriale, ceci sans préjudice des pouvoirs attribués aux fonctionnaires et agents de l'État.**

CAS DES COMMUNES

La loi « littoral » du 3 janvier 1986 a institué une police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés qui s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux. **Il s'agit d'une police municipale spéciale.**

Selon l'article L2213-23 du Code général des collectivités territoriales, **le maire a la compétence pour exercer son pouvoir de police sur l'ensemble du territoire communal, y compris sur le domaine public maritime : cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux.**

Sur cet espace maritime, le maire peut donc réglementer la pratique de ces activités. Il y pourvoit des mesures d'assistance et de secours. Il peut y délimiter des zones et déterminer des périodes de surveillance en dehors desquelles ces activités sont pratiquées aux risques et périls des intéressés.

À noter que ces dispositions législatives n'enlèvent rien aux pouvoirs de police de l'État dans cette bande de 300 mètres, aussi bien en ce qui concerne la police administrative générale que les nombreuses polices spéciales : pêche, chasse maritime, recherche et sauvetage en mer, extraction des hydrocarbures et substances minérales, pollution, exploitation des cultures marines, épaves.



- Si la zone de mouillage se situe dans la zone des 300 m à compter de la limite des eaux de la mer : la commune peut être bénéficiaire de l'autorisation et le maire peut exercer son pouvoir de police, c'est-à-dire constater et sanctionner des infractions au règlement de police,
- Si la zone de mouillage se situe au-delà de la zone des 300m : la commune peut être bénéficiaire de l'autorisation mais le maire ne peut pas exercer le pouvoir de police, qui revient au préfet maritime.

Le pouvoir de police générale du maire ne peut en aucun cas être transféré au président d'un EPCI. Seuls les pouvoirs de police *spéciale* limitativement énumérés à l'article L. 5211-9-2-I-A du CGCT font l'objet d'un transfert automatique (exemple : assainissement, collecte des déchets ménagers, etc.).

À noter que dans un communiqué du 27 mai 2024, l'Association des Maires de France (AMF), l'Association Nationale des Élus des Littoraux (ANEL) et France Station Nautique demandent à l'État d'étendre les pouvoirs de police des maires du littoral pour lutter contre la sur-fréquentation maritime des côtes. Les associations veulent que la législation permette « *la création, à la discrétion de chaque maire, d'une police environnementale municipale en matière maritime* ». Les maires disposeraient ainsi d'un « pouvoir de police d'écologie maritime » complémentaire aux actions de l'État, qui permettrait de réglementer, contrôler, constater et sanctionner les violations des normes environnementales en vigueur, jusqu'à 2500 mètres du rivage. L'une des idées principales était aussi que le maire puisse interdire l'accès de certaines zones aux navires dont la circulation dans ces secteurs serait de nature à compromettre la tranquillité publique, la protection de l'environnement ou des paysages.

Cette initiative reprend une proposition de loi (n° 307) visant à étendre les pouvoirs de police des maires en matière maritime, déposée le mardi 11 octobre 2022 par la députée des Alpes-Maritimes. Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus, la proposition n'a jamais examiné.

1.1.2 Quelles limites en termes réglementaires et de responsabilités ?

La liberté est le principe, la restriction l'exception : pour assurer la sauvegarde des libertés publiques, les mesures de police sont fortement encadrées par deux principes essentiels :

- 1- le principe de nécessité : la mesure de police doit être justifiée par l'existence effective ou le risque manifeste d'un trouble à l'ordre public ;
- 2- le principe de proportionnalité : la mesure de police doit être proportionnelle aux troubles qu'elle a pour but de prévenir.

Il existe un code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales, figurant aux articles R.434-1 à R.434-33 du Code de la Sécurité Intérieure (CSI). Ces forces de police sont également soumises à des règles propres à chacune d'entre elles. Les agents de police municipale disposent également d'un code de déontologie établi par décret en Conseil d'État après avis de la commission consultative des polices municipales (articles R.515-1 à R.515-21 du CSI).

La police et la gendarmerie nationales sont soumises à divers contrôles d'autorités désignées par la loi et par les conventions internationales. Elles sont soumises au contrôle du Défenseur des droits, de l'autorité hiérarchique ainsi que des inspections générales (Inspection générale de la police nationale et Inspection générale de la gendarmerie nationale).



La police municipale est soumise au contrôle du ministère de l'intérieur, qui peut décider de la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service à la demande du maire, du président de l'EPCI, du préfet de département ou du procureur de la République, après avis de la commission consultative des polices municipales: les agents de police municipale ont l'obligation d'y prêter leur concours. Elle est également soumise au contrôle du Défenseur des droits.

LES DÉLÉGATIONS DE POUVOIR

La législation est restrictive ; c'est le cas de la délégation du pouvoir de police du maire. Aux termes de l'article L. 2122-31 du code général des collectivités territoriales et conformément au 1° de l'article 16 du code de procédure pénale, **le maire et les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire**. Ils exercent ces missions de police judiciaire sous l'autorité du procureur de la République. En l'absence de disposition le prévoyant expressément, **la qualité d'officier de police judiciaire ne peut être déléguée par le maire ou un adjoint à d'autres membres du conseil municipal, quand bien même le maire leur aurait délégué ses pouvoirs de police administrative**.

De même, et dans le domaine voisin des délégations de service public, une convention de délégation de service public ne peut confier au déléataire, en plus des missions de surveillance des accès et des vestiaires d'un centre nautique, celle d'intervenir en cas de nécessité sur les bassins et les pelouses pour empêcher des incidents provoqués par certains usagers, dès lors que cette mission relève de l'exercice de pouvoirs de police (CAA Lyon, 7 mai 2003, communauté de communes des Vallons du Lyonnais contre préfet du Rhône).

À titre d'exemple pris dans un domaine voisin, le fait pour une commune de concéder l'exploitation d'une plage ne peut avoir pour effet de transférer de la commune au concessionnaire le pouvoir d'assurer l'ordre public sur cette plage (CE, sect., 28/05/1958, Cons. Amoudruz).

6

Dans une décision du 15 octobre 2021 (Const. 15 octobre 2021, n° 2021-940 QPC), le Conseil Constitutionnel a rappelé l'impossibilité de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative.

Cette décision est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle **le pouvoir de police ne peut être confié à une personne privée**, soit qu'il s'agisse d'édicter des réglementations (CE 1er avril 1994, n° 144152), soit qu'il s'agisse d'en contrôler l'application (CE 29 décembre 1997, n° 170606).

En particulier, les juridictions administratives s'opposent au recours à des entreprises de sécurité privée, dès lors qu'il tend à assurer des missions de surveillance générale de la voie publique (CE 29 décembre 1997, n° 170606 ; CAA Lyon, 7 mai 2003, n° 01LY02009).

Le recours à de telles sociétés est toutefois possible pour la surveillance d'équipements communaux ou, à titre exceptionnel, en l'absence de police municipale, mais sur autorisation du Préfet (L613-1 C. séc. int.) lors de marchés ou manifestations ponctuelles.



1.1.3 Synthèse du pouvoir de police

À retenir en synthèse :

- Une commune (collectivité territoriale) peut être bénéficiaire d'une autorisation d'une zone de mouillage organisée, qu'elle se situe au sein ou au-delà de la bande des 300 m, mais :
 - En tant que bénéficiaire, elle devra mettre en œuvre les moyens humains et matériels nécessaires pour surveiller / faire respecter les dispositions du règlement de police,
 - Si la ZMO se situe au sein de la bande des 300 m, la commune a bien le pouvoir de police, i.e. le pouvoir de constater / sanctionner des infractions, afin de faire respecter les dispositions du règlement de police,
 - Si la ZMO se situe au-delà de la bande des 300 m, la commune n'a pas ce pouvoir de police, réservé au Préfet Maritime (agents de l'État),
- Une communauté de communes ou d'agglomération (EPCI et non collectivité territoriale) peut être bénéficiaire d'une autorisation d'une zone de mouillage organisée :
 - En tant que bénéficiaire, elle devra mettre en œuvre les moyens humains et matériels nécessaires pour surveiller / faire respecter les dispositions du règlement de police,
 - L'EPCI n'a toutefois pas le pouvoir de police : il s'agira de recourir à des OPJ ou APJ pour constater / sanctionner des infractions aux dispositions du règlement de police.
- Le Parc marin naturel de Martinique peut être bénéficiaire d'une autorisation d'une zone de mouillage organisée :
 - En tant que bénéficiaire, elle devra mettre en œuvre les moyens humains et matériels nécessaires pour surveiller / faire respecter les dispositions du règlement de police,
 - Si la ZMO se situe au sein d'une aire marine protégée, les agents du parc ont le pouvoir de police, le pouvoir de constater / sanctionner des infractions, afin de faire respecter les dispositions du règlement de police.
- En aucun cas le pouvoir de police ne peut être délégué.

Tableau 1 : Synthèse des possibilités d'application du pouvoir de police selon le bénéficiaire de l'autorisation ZMEI

Bénéficiaire autorisation zone de mouillage organisée	Exercice du pouvoir de police
Commune	OUI (dans la bande des 300 m) : par le maire (OPJ) et/ou les APJ, mais également les agents de l'État habilités, les agents de la collectivité assermentés et commissionnés
EPCI (CACEM ou CAESM)	NON (application stricte de l'article L341-10 du Code du tourisme)
Parc Marin Martinique	OUI (dans l'aire marine protégée) : par les inspecteurs de l'environnement et/ou en tant qu'associés à titre temporaire aux opérations de police judiciaire menées par un autre service

Source : JPR, 2025



1.2 RÈGLEMENT DE POLICE MARITIME

1.2.1 Différences entre règlement de police et règlement d'exploitation

LE RÈGLEMENT DE POLICE

Établi par arrêté du préfet, pris après consultation du titulaire de l'autorisation, le règlement de police définit les chenaux d'accès et les règles de navigation dans ces chenaux et au voisinage de la zone, les mesures à prendre pour le balisage de la zone de mouillage, les prescriptions relatives à la conservation du domaine, la sécurité des personnes et des biens, la prévention et la lutte contre les accidents et les incendies et contre les pollutions de toute nature.

LE RÈGLEMENT D'EXPLOITATION

Il fait office de règlement intérieur de la ZMEL et a pour objet de regrouper l'ensemble des **consignes d'exploitation de la ZMEL s'appliquant aux usagers**, et notamment les modalités d'attribution des emplacements. Il définit ainsi les relations entre les usagers et le gestionnaire dans le périmètre de celle-ci. Il n'a pas de caractère réglementaire mais aide à la mise en œuvre de la gestion opérationnelle de la ZMEL.

Il appartient au titulaire de la ZMEL d'adresser au Préfet (Service maritime DDTM), un projet de règlement d'exploitation contenant des consignes précisant à l'égard des usagers les conditions d'utilisation des ouvrages, outillages, installations et services, mais également les règles prises pour la lutte contre l'incendie, ainsi que les mesures relatives à la conservation et à la propreté du plan d'eau, et à la protection des navires et toutes autres embarcations.

8

À titre d'exemple, l'arrêté du préfet de la Martinique du 9 avril 2021 portant règlement de police de la ZMEL de la Baie du Marin prévoit en son article 3 que « *Le gestionnaire définit le règlement intérieur qui définit l'ensemble des consignes de mouillage s'appliquant aux usagers (plaisanciers et professionnels). Ces consignes précisent les conditions d'utilisation des ouvrages et outillages, notamment en ce qui concerne les modalités d'amarrage et de mouillage d'escale et de passage, les durées de stationnement, les règles à observer durant leur séjour, les règlements en matière de lutte contre l'incendie et les mesures d'urgence* ».

Le règlement de police prévoit également que « *(...) de ce fait, le gestionnaire étant habilité à poser les conditions d'exploitation de la ZMEL, peut sanctionner l'usager qui ne respecterait pas ledit règlement intérieur. Ce dernier pourra voir son contrat d'occupation résilié. Les moyens humains et matériels suffisants sont mis en place par le gestionnaire pour permettre le respect du règlement intérieur par les usagers.* »

1.2.2 Règlement de police type

Cf. Annexe 1.



2 SCÉNARIIS DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

Tout en répondant aux impératifs de sécurité, de préservation des sites et paysages du littoral et des milieux naturels et aquatiques, un projet de ZMEL peut s'inscrire dans une optique de soutien de l'activité de plaisance existante et de son amélioration. La Commune pourra de plus valoriser son attrait touristique avec un pourcentage de mouillages réservés aux navires de passage. En termes économiques, tant au plan de la gestion du service que des impacts générés sur le site de projet, la création d'une ZMEL permet de renforcer l'attractivité de la destination pour les plaisanciers.

L'attribution de postes de mouillage à des plaisanciers se traduira par la création de recettes au travers de la facturation de l'usage des mouillages et des services associés, et la ZMEL générera de la valeur ajoutée au niveau du territoire communal avec des impacts possibles en termes d'emploi.

Les scénarii présentés ci-dessous sont une combinaison à la fois, de gouvernance (qui est le bénéficiaire de l'autorisation et qui en porte la responsabilité ?) et de mode de gestion (qui gère l'exploitation et le bon fonctionnement de la ZMEL et de quelle façon ?).

Avant de détailler les scénarii dans leur ensemble, nous proposons de faire un focus dans un premier temps sur les possibilités de gouvernance, puis dans un second temps sur les modes de gestion.

2.1 POSSIBILITÉS DE GOUVERNANCE DES ZMEL

Des concertations auprès de chaque commune sont en cours, ces dernières ne concernent pas directement le ou les modes de gouvernance futurs des ZMEL, mais permettent d'avoir un premier aperçu de la volonté d'implication des communes. Ces consultations permettront de définir plus finement l'orientation d'une gouvernance.

Au stade de l'étude, les possibilités de gouvernance sont les suivantes :

- **Gouvernance communale (collectivité territoriale) ;**
- **Gouvernance intercommunale (EPCI) ;**
- **Gouvernance supra** : portée par la Collectivité Territoriale de la Martinique (échelon régional) ou bien par une entité à créer unissant communes et intercommunalités dans une Société Publique Locale (SPL).

Un préalable à la gestion d'une ZMEL par une collectivité est que **chaque entité ayant dans ses statuts la compétence pour gérer une ZMEL, doit être consultée**.

Cela ressort de larrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Marseille, qui a jugé que dès lors qu'une collectivité à cette compétence, elle doit être consultée (dans cette affaire dont les extraits figurent ci-dessous, la Cour administrative a décidé que la Métropole Toulon Provence Méditerranée n'avait pas cette compétence statutaire, donc n'avait pas à être consultée).

Les zones de mouillages étant réparties sur deux EPCI, l'intercommunalité Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM) et l'intercommunalité Communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM), en l'espèce et dans le cadre de l'instruction de la demande de ZMEL, le préfet doit consulter les deux EPCI.

Rien n'empêche que l'une ou l'autre des communautés d'agglomération soit bénéficiaire de l'autorisation ZMEL, dès lors que cela figure dans leurs compétences.



Voilà l'extrait de l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel, 7ème chambre, 08 décembre 2023, 22MA02461:

« *En ce qui concerne l'absence de consultation de la métropole Toulon Provence Méditerranée :*

4. *Aux termes de l'article L. 2124-5 du code général de la propriété des personnes publiques : " Des autorisations d'occupation temporaire du domaine public peuvent être accordées à des personnes publiques ou privées pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages et d'équipement léger lorsque les travaux et équipement réalisés ne sont pas de nature à entraîner l'affectation irréversible du site. / Ces autorisations sont accordées par priorité aux communes ou groupements de communes ou après leur avis si elles renoncent à leur priorité ". L'article R. 2124-42 du même code dispose dans sa version en vigueur à la date de l'arrêté contesté que : " Lorsqu'une commune ou un groupement de communes compétent sur le territoire desquels l'implantation est prévue le demandent, l'autorisation leur est accordée par priorité. Ils déposent leur demande selon les modalités prévues à l'article R. 2124-41. (...) ". L'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales dans sa version applicables à la date de l'arrêté contesté précise que : " I. - La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : / (...) 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : / (...) j) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ; / k) Autorité concessionnaire de l'État pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques ".*

5. *Il ne ressort pas des dispositions de l'article L. 5217-2 du code général de la propriété des personnes publiques que la métropole Toulon Provence Méditerranée avait compétence pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages. Par ailleurs, si les associations requérantes produisent une page web récente du site internet de la métropole Toulon Provence Méditerranée, ce document n'établit pas que cette compétence aurait été transférée par les communes à la métropole à la date de l'arrêté en litige. D'ailleurs, s'il ressort de cette page que la métropole participe au financement des mouillages écologiques, celui-ci mentionne bien que " Fort de ce patrimoine et du désir de le faire partager, les douze communes de TPM ont souhaité intégrer en 2004 le programme européen FEDER du nom de SUBMED dont l'objet est de valoriser les activités subaquatiques tout en protégeant l'environnement marin (...) ". Ainsi, cette compétence appartient aux communes membres de la métropole. D'ailleurs, la commune de Hyères a mis en place, sur son territoire, une zone de mouillage et d'équipements légers (ZMEL) au sud et à l'est du port Saint-Pierre et a renoncé à son droit de priorité par un courrier du 23 octobre 2017. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le parc national de Port-Cros devait transmettre sa demande à la métropole Toulon Provence Méditerranée".*

10

Dans le cas d'une gouvernance « supra » à un échelon supérieur que celui de l'intercommunalité, deux options semblent possibles et à explorer plus finement le cas échéant :

- La gouvernance par la Collectivité Territoriale de la Martinique : l'avantage de ce choix est de simplifier politiquement le portage des ZMEL, il convient de vérifier que cette dernière possède dans ses compétences la « gouvernance des ZMEL », quel que soit l'échelon « supra » étudié, il conviendra dans tous les cas de vérifier que l'aménagement des ZMEL, entre dans le cadre de la compétence de ladite collectivité, soit « l'Aménagement de l'espace communautaire » ;
- La création d'une Société Publique Locale (SPL), qui est une démarche plus lourde administrativement puisque nécessite de fait la création d'une entité nouvelle devant également se doter de la compétence « gouvernance des ZMEL », elle nécessite une volonté politique complète de la part des parties prenantes.



Une SPL prend la forme d'une société anonyme (article L. 1531-1 du CGCT), les collectivités territoriales et leurs groupements la détiennent totalité du capital. Une circulaire en date du 29 avril 2011 a précisé le régime juridique applicable aux SPL. Par dérogation à l'art. L. 225-1 du livre II du code de commerce précise que ces sociétés qui revêtent la forme de société anonyme sont composées d'au moins deux actionnaires. L'objectif des SPL est de permettre les opérations d'aménagement et de construction. Une SPL permet notamment l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute autre activité d'intérêt général (cf. encadré ci-dessous).

ZOOM spécifique aux services publics à caractère industriel ou commercial

Selon le guide dédié aux ZMEL et édité par le Ministère de la transition écologique, la gestion d'une ZMEL « (...) peut être qualifiée de service public industriel et commercial dans la mesure où cette activité peut relever d'une exploitation économique, du fait de la perception de redevance des usagers pour services rendus »¹

- La loi est muette en ce qui concerne la gestion des ZMEL.
- Toutefois, une affaire récente apporte une réponse à la question de savoir si une ZMEL est un service public industriel et commercial (SPIC) ou un service public administratif (SPA).
- Par une requête, enregistrée le 1er août 2021, un mémoire complémentaire, enregistré le 23 décembre 2021, deux plaisanciers avaient demandé au tribunal administratif de Fort-de-France de condamner solidairement la communauté d'agglomération de l'espace sud Martinique (CAESM) et la société CNA Hardy à leur verser la somme de 10 519,57 euros en réparation du préjudice qu'ils estiment avoir subi à la suite de l'abordage de leur voilier par une vedette de plaisance à moteur sur la zone de mouillages et d'équipements légers de Grande Anse.
- Pour retenir sa compétence, le tribunal s'est appuyé sur le fait, d'une part qu'aucun texte ne qualifie la gestion des zones de mouillages de SPIC, d'autre part que les critères usuels de distinction entre SPIC et service public administratif penchaient en faveur de cette dernière qualification ; car l'objet d'une zone « administrée » réside essentiellement dans la protection des fonds marins (menacés par les mouillages « forains ») et les modalités de financement s'écartaient de celles d'une entreprise privée (nonobstant – précisons-le – la possibilité de percevoir une redevance pour service rendu : C. tourisme, art. L. 341-9 – CGPPP, art. R. 2124-45). (TA Martinique, 12 mai 2022, n° 2100490).
- Cette décision a été confirmée par la Cour administrative d'appel de Bordeaux par un arrêt du 14 novembre 2024 n° 22BX01875.

Toutefois, les SPL, sociétés à capital intégralement public, peuvent nouer des relations contractuelles avec les collectivités territoriales actionnaires en dehors des obligations de mise en concurrence. Selon l'article L 1411-19 du code général des collectivités territoriales, il est prévu que l'attribution de toute délégation de service public à une société publique locale doit faire l'objet d'une délibération de la part des collectivités territoriales. Or, une concession - par exemple de port de plaisance - comporte une autorisation domaniale, par ailleurs, la notion de concession domaniale est utilisée, même par les juridictions administratives, comme une telle autorisation. D'ailleurs, aucun texte n'interdit à une SPL d'obtenir une AOT.

¹ Guide méthodologique du Ministère de la transition écologique : « *Créer, gérer et organiser les zones de mouillage et d'équipement légers* » juin 2020, page 8 « *Les points de vigilance* »



Figure 1 : Tableau avantages / inconvénients des 3 possibilités de gouvernance

À L'ÉCHELLE COMMUNALE	À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE	À L'ÉCHELLE SUPRACOMMUNALE
<p>Régies simples à autonomie financière</p> <p>Conformément aux dispositions des articles L. 2221-1, des communes peuvent, afin de gérer leurs services publics locaux, décider d'instituer des régies à personnalité morale et à autonomie financière qui sont soit à caractère administratif, soit à caractère industriel et commercial.</p> <p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maîtrise entière du service public que la collectivité entend mener : les actes accomplis par la régie le sont pour le compte de la collectivité dont elle émane, et les biens mis à disposition de la régie appartiennent à la collectivité. - Respect des règles budgétaires et comptables. - Association possible de personnalités extérieures au Conseil d'Administration par la création de Comités Consultatifs. - Possibilité de nommer au poste de directeur, le chef de projet que la collectivité s'est attachée pour la mise en place de l'équipement. - Possibilité de contracter des emprunts, de reporter le solde disponible en fin d'exercice sur l'exercice suivant, donc de planifier des actions sur plusieurs saisons. - Présence d'un comptable public, garant de l'utilisation des fonds publics. Salariés de droit privé. - Possibilité de trouver d'autres partenaires et ainsi diversifier ses financements. - Responsabilité juridique donnée au directeur. - Subventions extérieures possibles (État, Département, Région, ...). - Facilité de récupération de la TVA sur investissement en cas de SPA (grâce au FCTVA) Normes comptables : M4 et M22. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lourdeurs de la gestion publique (exemple : engagements préalables des dépenses) - Obligation de recourir à la commande publique quand les seuils sont atteints. - Imposition totale ou partielle aux impôts commerciaux et à la TVA (en cas de service public à caractère industriel et commercial /SPIC). - Problématique de récupération de la TVA sur investissement par la collectivité en cas de SPIC. - Nécessité de personnels compétents pour exercer l'activité. 	<p>Syndicats de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, métropoles</p> <p>Avantages :</p> <p>Les syndicats mixtes offrent une grande souplesse dans l'organisation et la gestion des compétences, permettant de s'adapter aux besoins spécifiques de chaque territoire. Ils favorisent la coordination entre différentes collectivités et la mutualisation de moyens (humains, financiers, matériels) pour des projets importants.</p> <p>Les syndicats mixtes peuvent exercer de nombreuses compétences, allant de l'aménagement du territoire à la gestion de nombreux services publics, ils facilitent le dialogue et la coopération entre les collectivités territoriales, favorisant une approche territoriale partagée.</p> <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Complexité de fonctionnement : leur gestion peut être complexe, notamment en raison de la diversité des membres et de leurs intérêts divergents. - Risque de conflits : des divergences d'intérêts peuvent apparaître entre les membres peuvent créer des conflits et enrayer la prise de décision. - Difficulté de coordination : une coordination efficace entre les différentes collectivités peut être difficile à établir, particulièrement lorsque les compétences sont nombreuses et variées. - Financement parfois complexe : notamment en ce qui concerne la répartition des charges entre les membres. 	<p>SPL ou CTM par exemple</p> <p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les SPL sont des sociétés anonymes régies par le Code de commerce. Leur création relève d'une délibération des collectivités locales (ou de leurs groupements) actionnaires. - Composition du capital : les SPL, comme les SPLA, ont un capital exclusivement public détenu par au moins deux collectivités locales (ou leurs groupements). - Domaines d'intervention : comme les SEM, les SPL sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général. - Statut du personnel : Les salariés des SPL relèvent d'une gestion de droit privé. Mais les mises à disposition et détachements de fonctionnaires territoriaux sont possibles. - Maîtrise politique : les collectivités locales détiennent la totalité du capital et des sièges au conseil d'administration, lequel nomme et révoque le directeur général. - Absence de mise en concurrence : les SPL n'ont pas à être mises en concurrence par leurs actionnaires publics, et ce en conformité avec le droit communautaire. Le statut de la SPL permet de s'affranchir des procédures de passation et de mise en concurrence prévues par le Code de la commande publique. - Économie : l'exemple est celui d'une ville de plus de 150 000 habitants, pour laquelle on évalue entre 70 000 et 100 000 euros le coût par projet urbain des appels d'offres dont les SPL permettent de se dispenser. Le gain de temps est lui estimé entre 3 et 6 mois pour chaque projet. - Marchés publics : pour leurs besoins propres et accomplir les missions statutaires, les SPL doivent se conformer aux règles de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. - Gestion d'entreprise : Les SPL fonctionnent comme des entreprises, et leur comptabilité est de droit privé. Les objectifs sont la satisfaction du client, la recherche de la rentabilité. La rapidité des circuits de décision, l'adéquation des moyens aux objectifs de l'entreprise, sont les plus-values apportées par les SPL à la gestion publique locale.



À L'ÉCHELLE COMMUNALE	À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE	À L'ÉCHELLE SUPRACOMMUNALE
<ul style="list-style-type: none"> - Complexité dans la réalisation des investissements. - En gestion directe, un éventuel partenaire extérieur ne peut l'être que par le biais d'une commande publique de la collectivité territoriale, et ne pourra avoir un droit de regard sur la gestion service public lui-même. <p>Délégations de service public - affermage</p> <p>Le déléataire est chargé de construire les ouvrages de la ZMEL, d'acquérir les biens nécessaires à son fonctionnement et d'en assurer la gestion.</p> <p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Source d'économie budgétaire et d'efficacité (pertinence économique) : recentrage sur un cœur de métier, réponse à une insuffisance structurelle due à la technicité de la gestion d'une ZMEL. - Réduction des coûts fixes, des délais, meilleure satisfaction des usagers, et allégement de la contrainte budgétaire. - Le concessionnaire assure l'accueil et le stationnement des navires sur la ZMEL : réservation, paiement. Il assurera la continuité de ce service durant toute la période d'exploitation, de jour comme de nuit. - Le concessionnaire est garant du bon usage de la ZMEL suivant les principes définis dans le règlement particulier de police qui encadrera les conditions d'accès à la zone (conditions de navigation au sein de la ZMEL, règles d'utilisation des bouées, usages autorisés et conduites à tenir en matière de protection de l'environnement). - Opérations annuelles de pose / dépose, maintenance et stockage des équipements : le concessionnaire assure les opérations annuelles de pose en début de saison et de dépose en fin de saison des lignes d'amarrage. Il est chargé de la surveillance et de la maintenance des équipements pour garantir une sécurité. Les ancrages et les lignes de mouillage font l'objet par le concessionnaire d'une maintenance avec certification par un organisme agréé. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Évaluation complexe des coûts (absence de comptabilité analytique au sein de l'administration). - Facteur possible de rigidité budgétaire (contrats de longue durée). - Risques : défaillance du prestataire, dépendance, voire perte de contrôle ou de savoir-faire vis-à-vis du prestataire extérieur. - L'économie budgétaire liée à l'externalisation peut s'accompagner d'un transfert de la dépense de la section investissements vers le fonctionnement qui, lui, n'est pas éligible au fonds de compensation de la TVA (pour les collectivités territoriales) et aux différents mécanismes de soutien à l'investissement mis en place par l'Union européenne, l'État, les régions etc. 		<ul style="list-style-type: none"> - Ancrage territorial : entreprises localement enracinées et dédiées à l'attractivité, au développement et à la cohésion des territoires de leurs actionnaires publics. Elles apportent des solutions adaptées aux enjeux locaux, privilégient les ressources locales, créent des emplois de proximité durables et sont des entreprises non délocalisables. - Sécurité : Les élus administrateurs de SEM et de SPL disposent d'un régime de protection sécurisée puisque la responsabilité civile relève de la collectivité et non de l'élu mandataire. - Transparence : SEM et SPL se caractérisent également par la transparence de leur gestion. Elles sont sans nul doute les sociétés les plus contrôlées de France, cumulant des contrôles internes et externes à la fois publics et privés. <p>Inconvénients :</p> <p>Contrairement aux SEM, les SPL ne peuvent pas intervenir pour le compte d'autres acteurs que leurs actionnaires, pas plus qu'elles ne peuvent agir en dehors du territoire de leurs collectivités membres. En d'autres termes, leur périmètre d'action est limité puisqu'à la différence des SEM, les SPL ne peuvent intervenir que pour leurs actionnaires publics et sur leurs seuls territoires.</p> <p>Les SPL ne peuvent se voir conférer des aides publiques que dans le strict respect du droit communautaire des aides d'État.</p> <p>Le Conseil d'État, (CE, 14 novembre 2018, n°405628), a répondu à la question qui était de savoir si une collectivité territoriale (commune, département, région) ou un groupement de collectivités territoriales (communauté de communes, communauté d'agglomération, métropole...) peut ou non participer au capital d'une SPL alors qu'elle n'exerce pas la totalité des compétences correspondant à chacune des composantes de l'objet social de cette dernière. En réponse, le Conseil d'État considère qu'une SPL ne peut pas, pas directement, se faire entre une commune et son EPCI à fiscalité propre. Pour la Haute juridiction, l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales impose donc une stricte coïncidence entre l'objet social de la SPL et les compétences exercées par les personnes publiques qui en sont actionnaires.</p>



En conclusion, nous ne préconisons pas, à ce stade, de conserver un mode de gouvernance plutôt qu'un autre, cette dernière réflexion étant que trop peu avancée, et les avis divergents. Nous proposons de retenir d'étudier :

- De façon approfondie, **l'échelon communal et les différents modes de gestion applicables à une gouvernance communale**, de façon à ce qu'un maire puisse se projeter dans les implications de la gestion d'une ZMEL par sa commune ;
- De façon plus dézoomée, **la création d'une SPL dédiée à l'aménagement, la construction, l'exploitation des ZMEL**, ses avantages et ses inconvénients.



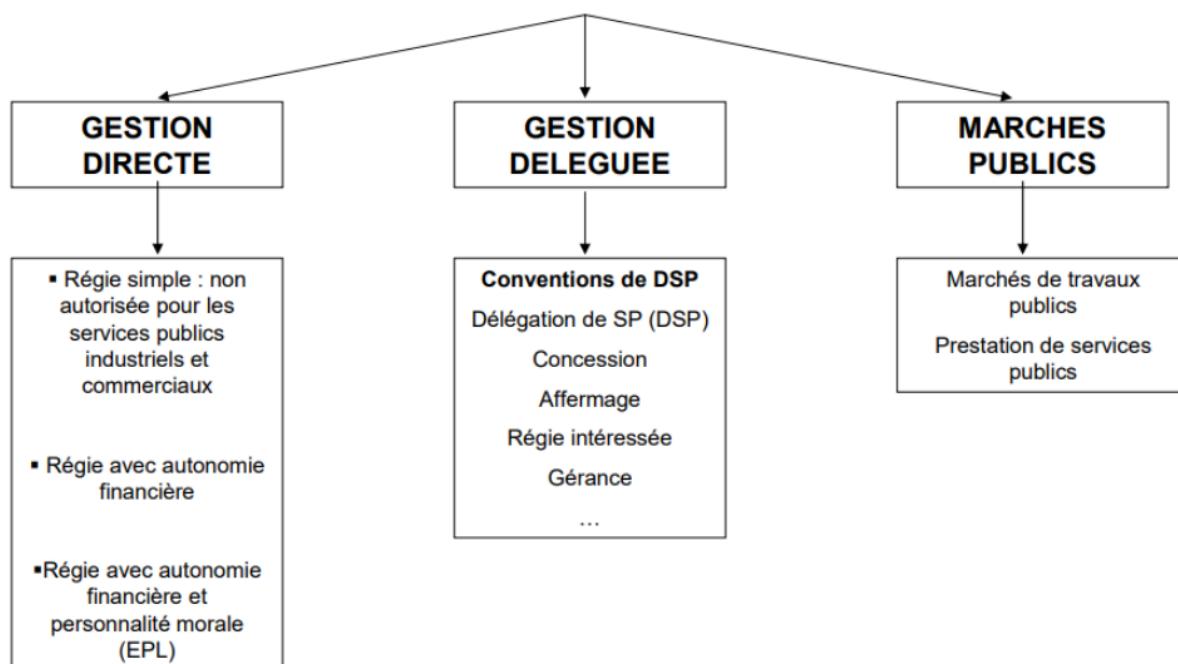
2.2 POSSIBILITÉS DE MODES DE GESTION

Selon le guide ministériel des ZMEL, page 26: "La gestion directe d'une ZMEL est dite « en régie » lorsque le bénéficiaire de la convention est assimilé à une collectivité territoriale (article L. 1412-1 du Code général des collectivités territoriales). La gestion directe des ZMEL est dite « classique » lorsque le bénéficiaire est une personne privée ou autre qu'une collectivité territoriale. Le bénéficiaire d'une convention ZMEL peut toutefois décider de recourir à une gestion indirecte en confiant l'exploitation de la ZMEL à une personne privée ou à une personne publique. Il demeure toutefois seul responsable en cas d'incident de gestion".

Concernant le mode de gestion de la ZMEL, il faut se référer à ce que le Conseil d'État a précisé dans une décision du 6 avril 2007², que la gestion directe d'un service pouvait revêtir plusieurs formes (Figure 2) :

- **La gestion en régie simple**, qui concerne tant l'État que les collectivités territoriales (les services de la collectivité publique prennent directement en charge le service) ;
- **La gestion dans le cadre d'une régie à laquelle une collectivité territoriale accorde une autonomie financière, voire une personnalité propre** (dans ce dernier cas, la régie correspond en réalité à un établissement public local) ;
- **La gestion en quasi-régie** : les collectivités publiques doivent également être regardées comme gérant directement le service public si elles créent à cette fin un organisme dont l'objet statutaire exclusif est, sous réserve d'une diversification purement accessoire, de gérer ce service et si elles exercent sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services leur donnant notamment les moyens de s'assurer du strict respect de son objet statutaire. Un tel organisme (exemple une SPL) peut par exemple être mis en place lorsque plusieurs collectivités publiques décident de créer et de gérer ensemble un service public.

Figure 2 : Présentation générale des trois modalités de gestion des services publics



Source : Caisse des dépôts, 2011

² CE 6 avril 2007 n° 284736, « Commune d'Aix-en-Provence ».



2.2.1 Gestion directe : les régies

2.2.1.1 Régies simples

AVANTAGES

- Maîtrise du service public que la collectivité entend mener.
- Les actes accomplis par la régie le sont pour le compte de la collectivité dont elle émane, et les biens mis à disposition de la régie appartiennent à la collectivité.

INCONVÉNIENTS

- Nécessité de personnels compétents pour exercer l'activité
- Complexité dans la réalisation des investissements. En gestion directe, un éventuel partenaire extérieur ne peut l'être que par le biais d'une commande publique de la collectivité territoriale, et ne pourra avoir un droit de regard sur la gestion service public lui-même.

2.2.1.2 Régies autonomes

AVANTAGES

- Budget annexe, avec des organes de gestion propres, ce qui permet de bâtir un plan d'action et de faire des choix financiers, d'avoir une lisibilité sur les coûts réels de l'équipement ou de réaffecter les ressources dans l'activité.

INCONVÉNIENTS

- Semblables à ceux de la régie directe et dus à l'absence de personnalité morale.

16

2.2.1.3 Régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière

AVANTAGES

C'est un Établissement Public Local. Organisation et budget indépendants. Garantie de la protection des biens. Respect des règles budgétaires et comptables. Association possible de personnalités extérieures au Conseil d'Administration par la création de Comités Consultatifs. Possibilité de contracter des emprunts, de reporter le solde disponible en fin d'exercice sur l'exercice suivant, donc de planifier des actions sur plusieurs saisons. Présence d'un comptable public, garant de l'utilisation des fonds publics. Salariés de droit privé. Possibilité de trouver d'autres partenaires et ainsi diversifier ses financements. Responsabilité juridique donnée au directeur (L'exécutif de la collectivité est dégagé de cette responsabilité). Subventions extérieures possibles (État, Département, Région, ...). Facilité de récupération de la TVA sur investissement en cas de SPA (grâce au FCTVA) Normes comptables : M4 et M22

INCONVÉNIENTS

Lourdeurs de la gestion publique (exemple : engagements préalables des dépenses). Obligation de recourir à la commande publique quand les seuils sont atteints. Imposition totale ou partielle aux impôts commerciaux et à la TVA (dès lors qu'il s'agit d'un service public à caractère industriel et commercial /SPIC). Problématique de récupération de la TVA sur investissement par la collectivité en cas de SPIC.



2.2.2 Gestion déléguée

Concessions de services, art. L1121-3 c. commande publique³

AVANTAGES

Le délégataire construit les ouvrages de la ZMEL, et acquiert les biens nécessaires à son fonctionnement.

Source d'économie budgétaire et d'efficacité (pertinence économique) : recentrage sur un cœur de métier, réponse à une insuffisance structurelle due à la haute technicité de la gestion d'une ZMEL. Réduction des coûts fixes, des délais, meilleure satisfaction des usagers, et allégement de la contrainte budgétaire.

Le délégataire assure l'accueil et le stationnement des navires sur la ZMEL : réservation, paiement, service de lamanage compris dans la prestation. Il assurera la continuité de ce service durant toute la période d'exploitation, de jour comme de nuit.

Le délégataire est garant du bon usage de la ZMEL suivant les principes définis dans le règlement particulier de police

Les opérations annuelles de pose / dépose, maintenance et stockage des équipements sont assurées par le délégataire. Il est chargé de la surveillance et de la maintenance des équipements pour garantir une sécurité. Les ancrages et les lignes font l'objet par le délégataire d'une maintenance avec certification par un organisme agréé.

Le délégataire est garant du respect des dispositions fixées par le règlement particulier de police, en ayant recours aux agents de la collectivité assermentés et commissionnés.

INCONVÉNIENTS

- Évaluation complexe des coûts (nécessité de tenir une comptabilité analytique).
- Facteur possible de rigidité budgétaire (contrat de longue durée).
- Les Chambres régionales des comptes ont plusieurs fois constaté que la situation financière est très opaque lorsque le concessionnaire a sous-traité l'essentiel de la délégation, alors que la connaissance des charges pesant réellement sur le service n'apparaît que dans la comptabilité des sous-traitants, non soumise à l'autorité délégante.
- Risques : défaillance du prestataire, dépendance, voire perte de contrôle ou de savoir-faire vis-à-vis du prestataire extérieur.
- L'économie budgétaire liée à l'externalisation peut s'accompagner d'un transfert de la dépense de la section investissements vers le fonctionnement qui, lui, n'est pas éligible au fonds de compensation de la TVA (pour les collectivités territoriales) et aux différents mécanismes de soutien à l'investissement mis en place par l'Union européenne, l'État, les régions etc.

En l'espèce, deux modes de gestion sont envisagés : la délégation à un prestataire de droit privé, et la gestion par régie simple ou par régie autonome.

³ La procédure de consultation peut être une procédure ouverte : la collectivité adresse le document définissant les caractéristiques des prestations à tous les candidats faisant connaître leur intention de déposer une offre (Conseil d'État 15 décembre 2006, n° 298618, Corsica Ferries »).



2.3 ZOOM SUR LES SCÉNARIIS RETENUS

Le paragraphe suivant étudie donc les avantages et les inconvénients pour les scénarii à gouvernance communale : gestion en régie versus gestion en DSP.

De manière dézoomée les avantages et inconvénients de la gouvernance supra / intercommunale par le biais de la création d'une SPL seront également évoqués.

Soit trois scénarii au global étudiés.

2.3.1 Avantages et inconvénients des modes gestion pour une organisation à l'échelle communale

Concernant l'organisation à l'échelle communale et pour les deux modes de gestion, les implications de chaque scénario sont traduites dans les tableaux ci-après.

Tableau 2 : Comparaison des deux modes possibles de gestion

	RÉGIE À AUTONOMIE FINANCIÈRE	DSP AFFERMAGE
Aspects financiers et tarifaires, les redevances éventuelles	<ul style="list-style-type: none"> La délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité de rattachement fixe la dotation initiale de la régie (article R.2221-1 du CGCT). Cette dotation représente la contrepartie des créances, ainsi que des apports en nature ou espèces effectuées par la collectivité de rattachement, déduction faite des dettes ayant grevé leur acquisition qui sont mises à la charge de la régie. Les apports en nature sont enregistrés pour leur valeur vénale. La dotation s'accroît des apports ultérieurs, des dons et subventions ainsi que des réserves (article R.2221- 13 du CGCT). En cas d'insuffisance des sommes mises à sa disposition, la régie ne peut demander d'avances qu'à la collectivité de rattachement. L'assemblée délibérante fixe la date de remboursement des avances. Pour les régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC), la délibération qui institue la régie détermine les conditions du remboursement des sommes mises à sa disposition, la durée de remboursement ne pouvant excéder 30 ans (article R.2221-79 du CGCT). <ul style="list-style-type: none"> Les usagers règlent des redevances d'occupation 	<ul style="list-style-type: none"> Le fermier est rémunéré par les usagers, desquels il perçoit les contributions dues en contrepartie des services rendus. Mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés.
Adéquation aux besoins de la Ville, ses enjeux et besoins	Similaire à la DSP	<p>Un projet de ZMEL peut s'inscrire dans une optique de soutien de l'activité de plaisance existante et de son amélioration. La Commune pourra valoriser son attrait touristique avec un pourcentage de mouillages réservés aux navires de passage. En termes économiques, tant au plan de la gestion du service que des impacts générés sur le site de projet, la création d'une ZMEL permet de renforcer l'attractivité de la destination pour les plaisanciers.</p> <p>L'attribution de postes de mouillage à des plaisanciers se traduira par la création de recettes au travers de la facturation de l'usage des mouillages et des services associés, et la ZMEL générera de la valeur ajoutée au niveau du territoire communal avec des impacts possibles en termes d'emploi.</p>
Délais de mise en œuvre	Après consultation de la CSSPL, délibération du Conseil municipal et transmission au contrôle de légalité	1 an environ (cas de la procédure courante, dite « procédure ouverte »).
Lourdeur et complexité de procédure	Complexité relative : <ul style="list-style-type: none"> Consultation préalable de la commission consultative des services publics locaux, prévue à l'article L. 1413-1 CGCT. 	Plusieurs étapes : <ul style="list-style-type: none"> 1-Délibération sur le principe du recours à la délégation de service public ; 2-Publication de deux avis d'appel à candidature (délai minimal 30 jours ou 37 jours si publicité communautaire) ;



	RÉGIE À AUTONOMIE FINANCIÈRE	DSP AFFERMAGE
	<ul style="list-style-type: none"> Application de l'article R. 2221-1 du même code, qui précise que « la délibération par laquelle le conseil municipal décide de la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou d'une régie dotée de la seule autonomie financière fixe les statuts et le montant de la dotation initiale de la régie » Transmission au contrôle de légalité. 	<ul style="list-style-type: none"> 3-Présélection des candidats appelés à concourir ; 4-Elaboration et envoi du document de consultation. Détermination des exigences et des critères. (Délai raisonnable pour présenter une offre) ; 5-Examen et sélection de la ou des meilleures offres en fonction des critères ; 6-Négociation des offres avec le ou les candidats pressentis, choix du candidat retenu sur la base de la dernière offre ; 7-Délibération approuvant le choix et autorisant la signature (délai de 2 mois à compter de l'avis de la commission) ; 8-Signature de la convention, transmission au service du contrôle de légalité et notification. <p>(Articles L. 1411-1, L. 1411-5, L. 1411-7, L. 1411-9 et L. 1411-18 du CGCT).</p>
20	<p>Le conseil d'exploitation peut procéder à toutes mesures d'investigation et de contrôle. (Article R2221-64 CGCT).</p> <p>Contrôle éventuel de la Chambre régionale des comptes, <i>a posteriori</i>.</p> <p>Importance du contrôle exercé par la collectivité, ses droits et obligations dans chaque cas</p>	<p>L'enjeu est triple :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. être en mesure d'assurer un contrôle effectif, efficace et pertinent du dispositif contractuel ; 2. assurer un contrôle étendu à l'ensemble des composantes de la délégation et pas seulement sur la vérification et l'analyse des comptes produits ; 3. réaliser ce contrôle selon un calendrier pertinent en cohérence avec les étapes de présentation formelle de l'activité du délégataire au Conseil municipal, à la Commission de Contrôle Financier, ou à la CCSPL, représentant le collège des usagers ; <p>Le contrôle exercé par la collectivité délégante intervient à 3 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> Contrôle financier : Le rapport annuel de la délégation de service public constitue un élément essentiel pour le contrôle financier du délégataire. Il est également assuré par la commission consultative des services publics locaux et par la commission de contrôle financier. Gestion des difficultés entre délégataire et usagers : Le délégant peut intervenir en cas de difficulté entre les usagers et le délégataire, si ce dernier méconnaît ses obligations contractuelles. Les usagers peuvent engager un recours à l'encontre des clauses réglementaires et du règlement intérieur. Contrôle des contrats et travaux du délégataire



	RÉGIE À AUTONOMIE FINANCIÈRE	DSP AFFERMAGE
Le régime des personnels	<ul style="list-style-type: none"> Le Conseil d'État⁴ a considéré que les fonctionnaires territoriaux conservent le bénéfice de leur statut lorsqu'ils ont été affectés (détachement) à la régie dotée de l'autonomie financière et gérant un SPIC Le directeur, ainsi que l'agent comptable public) de la régie qui exploite un SPIC relèvent du droit public⁵. <p>Dans le cas d'une régie dotée de la seule autonomie financière en charge de l'exploitation d'un SPIC, la rémunération du directeur est fixée par le conseil municipal sur proposition du maire et après avis du conseil d'exploitation (article R.2221-73 du CGCT).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plus contrôle éventuel de la Chambre régionale des comptes, <i>a posteriori</i> <p>Personnel du délégué fermier : Code du travail</p>
Dimensionnement au périmètre du service public	<p>La définition du périmètre du service public entraîne une responsabilité de la collectivité dans la mise en œuvre et le respect des principes essentiels du service public.</p> <p>Le principe d'égalité impose de soumettre les usagers du SP situés dans le même périmètre, à des régimes juridiques et financiers identiques, lorsqu'ils se trouvent dans les situations similaires.</p> <p>Le principe de continuité du SP entraîne l'obligation de maintenir le fonctionnement des différents éléments de service public obligatoire, quelles que soient les circonstances.</p> <p>Le principe de mutabilité signifie que le service public industriel et commercial de la gestion d'une ZMEL peut subir des modifications imposées par l'intérêt général.</p>	<p>Dans une décision du 21 septembre 2016 N° 399656, le Conseil d'État a considéré « <i>qu'aucune disposition législative ni aucun principe n'impose à la collectivité publique (...) de conclure autant de conventions qu'il y a de services distincts</i> ». Par conséquent, une seule convention peut réunir une pluralité de services publics, et aucune obligation d'allotissement ne saurait peser sur les autorités adjudicatrices lors de la conclusion de DSP.</p> <p>La limite consiste à exiger que les services publics objets de la DSP aient un lien suffisant entre eux, alors même qu'ils sont distincts.</p> <p>La liberté d'appréciation du périmètre de ces nouvelles DSP « globales » dont bénéficient les collectivités publiques apparaît d'autant plus assurée que le contrôle exercé par le juge administratif se limitera à celui de l'erreur manifeste d'appréciation.</p>
Degré de sécurité juridique et technique	<p>La régie dotée de la seule autonomie financière est placée sous l'autorité directe de l'exécutif de la collectivité et de son assemblée délibérante, auxquels le directeur rend compte.</p> <p>Ce dernier est donc placé hors de l'organigramme hiérarchique des services de la collectivité et dépend uniquement de l'exécutif.</p> <p>En outre, le conseil d'exploitation est décisionnaire sur un certain nombre de questions (selon les statuts) et est obligatoirement consulté par l'exécutif « sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie » que l'assemblée délibérante ou l'exécutif ont à traiter.</p>	<p>L'acheteur public doit évaluer les capacités professionnelles, techniques et financières de chaque candidat, dans les conditions fixées de l'article L. 2131-1 du CCP à l'article L. 2132-2 du CCP.</p> <p>A cet effet, il peut exiger les renseignements ou documents mentionnés dans la liste exhaustive fixée par l'arrêté du 17 mars 2021 modifiant l'arrêté du 22 mars 2019 fixant la liste des impôts, taxes, contributions ou cotisations sociales donnant lieu à la délivrance de certificats pour l'attribution des contrats de la commande publique.</p>

⁴ CE, avis, 3 juin 1986, n° 340127

⁵ Conseil d'État, 8 mars 1957, Jalanques de Labeau, rec 158 ; Tribunal des conflits, 20 mars 2006, Mme A, n°C3487.



	RÉGIE À AUTONOMIE FINANCIÈRE	DSP AFFERMAGE
Fiscalité afférente	<p>Comme son nom l'indique, elle dispose d'une individualisation budgétaire et comptable (budget propre) au sein de sa collectivité d'origine (mais non d'un patrimoine distinct de celui de la collectivité).</p> <p><i>Similaire à la DSP</i></p>	<p>L'attestation de régularité fiscale peut donc être exigée dès le stade des candidatures.</p> <p>Les collectivités qui, pour l'exploitation d'un service public en délégation, mettent à disposition de l'exploitant les investissements qu'elles ont réalisés sont assujetties à la TVA lorsque cette mise à disposition intervient à titre onéreux (via une redevance d'affermage et/ou une « surtaxe »). Dans ce cas les collectivités devront déclarer des livraisons à elles-mêmes et peuvent déduire la TVA grevant les dépenses engagées pour la réalisation de cette activité.</p> <p>Toutefois, elles ne sont pas assujetties à la TVA lorsque les investissements sont mis à la disposition du délégataire à titre gratuit ou contre une redevance trop faible pour établir un lien direct entre la rémunération et la mise à disposition. Dans cette hypothèse, la TVA grevant les investissements peut être transférée au délégataire en application de l'article 210 de l'annexe II au CGI).</p> <p>A la fin du contrat d'affermage, lorsque les biens reviennent à la collectivité délégante, le délégataire doit alors reverser une partie de la TVA déduite au titre de la procédure de transfert ou, plus fréquemment, au titre des travaux d'entretien immobilisés, qui ont, par ailleurs, donné lieu lors de leur mise à en service à une livraison soi-même.</p>
Règles budgétaires et comptables	<p>L'article L. 2221-5 du CGCT dispose que l'ensemble des règles de la comptabilité communale sont applicables aux régies SPIC.</p> <p>Application de l'instruction M4 pour les services publics locaux à caractère industriel ou commercial.</p> <p>Les régies à autonomie financière sont soumises à l'obligation d'équilibre du budget propre retraçant leurs comptes. Le régime budgétaire de ces régies est déterminé par l'article L. 2221-11 du CGCT : les produits et les charges font l'objet d'un budget spécial annexé au budget de la commune. Ce budget est préparé par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation, puis voté par le conseil municipal.</p> <p>Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est exécutoire et peut être modifié dans les mêmes conditions que le budget de la commune.</p> <p>L'ordonnateur de la régie est l'exécutif de la personne publique locale. Le comptable est en principe le comptable de celle-ci.</p>	<p>Sans objet (comptabilité de la société fermière)</p>

	RÉGIE À AUTONOMIE FINANCIÈRE	DSP AFFERMAGE
Responsabilités techniques de chacun	<i>Similaire à la DSP</i>	<p>Les dommages imputables au fonctionnement de l'ouvrage relèvent de la responsabilité du délégataire, sauf stipulations contractuelles contraires⁶.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le fermier peut voir sa responsabilité engagée en tant qu'il avait la garde du comportement de l'ouvrage (entretien normal, défaut de fonctionnement). • Le délégant, a la charge de la garde de la structure (son existence, sa nature, et son dimensionnement).
Gestion du patrimoine dans chaque cas : qui est propriétaire, gestionnaire et en charge des travaux	<ul style="list-style-type: none"> • Identique, dès lors que la régie est dotée de la seule autonomie financière. • La Commune est en charge des travaux d'installation de la ZMEL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les biens nécessaires au fonctionnement du service public et appartenant à la personne publique se voient appliquer les règles de la domanialité publique. • Le délégataire pourra cependant être propriétaire et bénéficier de droits réels sur les biens nécessaires au fonctionnement du service public, mais seulement sur ceux qui n'appartiennent pas à la personne publique. • La Commune est en charge des travaux d'installation de la ZMEL.

⁶ Voir sur ce point : CAA Douai, 7 août 2013, "Société Véolia Eau-Compagnie Générale des Eaux" n° 12DA00403.



Tableau 3 : Matrice des forces (+) et faiblesses (-) des deux modes de gestion

	RÉGIE SIMPLE À AUTONOMIE FINANCIÈRE	DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC – AFFERMAGE
CRITÈRE ÉCONOMIQUE		
+	<ul style="list-style-type: none"> - Économies d'échelle liées à la mutualisation des marchés publics à contractualiser, à la mobilisation des différentes Directions de la Commune, aux mutualisations avec d'autres équipements de la commune/communauté de communes etc. - Conditions d'emprunt plus favorables pour les collectivités - Absence de négociations financières systématiques pour toute évolution du cadre juridique 	<ul style="list-style-type: none"> - Incitations plus fortes en DSP qu'en marché à optimiser les recettes et les charges → Coût du service optimisé - La Commune réduit sa prise de risques économiques et financiers : connaissance a priori sur la durée de la DSP des montants de compensation (hors avenants) - Marges de négociation potentiellement meilleures de la part d'un concessionnaire - Coûts salariaux en moyenne inférieurs sur des recrutements (hors reprise de personnels) et plus grandes facilités pour la gestion de personnels saisonniers / intérimaires - Procédure de DSP avec négociations laissant l'opportunité d'optimiser la SFE - Capacité du concessionnaire à générer des économies d'échelle avec d'autres équipements dont il assure la gestion (en cas d'opérateur multisites)
-	<p>La Commune porte les risques économiques et financiers, s'exposant notamment aux risques suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Billetterie et vente de prestations diverses - Incidents divers liés aux réservations et locations 	<p>Charges du concessionnaire pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des prestations qui pourraient être prises en charge à moindre coût par les services généraux de la Commune - Marges d'un opérateur privé qui doit se prémunir du risque et constituer une rémunération
CRITÈRE GESTION ET EXPLOITATION DU SERVICE		
+	<ul style="list-style-type: none"> - Plus de facilité à une réflexion coordonnée et complémentaire avec les autres équipements (port etc.) - Plus grande notoriété de la Commune au travers d'un équipement-vitrine (sans intermédiaire et sans confusion avec un équipement privé) 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacités potentiellement plus importantes en termes d'optimisation / de réactivité - C'est le délégataire et non la Commune qui se retrouve en prise directe avec les usagers et clients - Apport d'une expertise du secteur et des enjeux spécifiques
-	<ul style="list-style-type: none"> - La Métropole = en prise directe avec les usagers et clients - Faible expertise de la Commune alors que les délégataires doivent disposer d'une expérience avérée - Moindre incitation des acteurs privés en marché 	<ul style="list-style-type: none"> - Moindre contrôle de la Commune concernant les orientations stratégiques relatives à cet outil
CRITÈRE TECHNIQUE		
+	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualisation des équipes de maintenance et économies d'échelle (avec le port notamment) - Opportunité d'un accord-cadre de prestations techniques permettant d'optimiser les coûts 	<ul style="list-style-type: none"> - Équipe technique sur place, permettant une réactivité plus forte - Opportunité d'une expertise en interne avec recours à des partenaires spécialisés - Opportunité de faire appel à des compétences techniques pointues



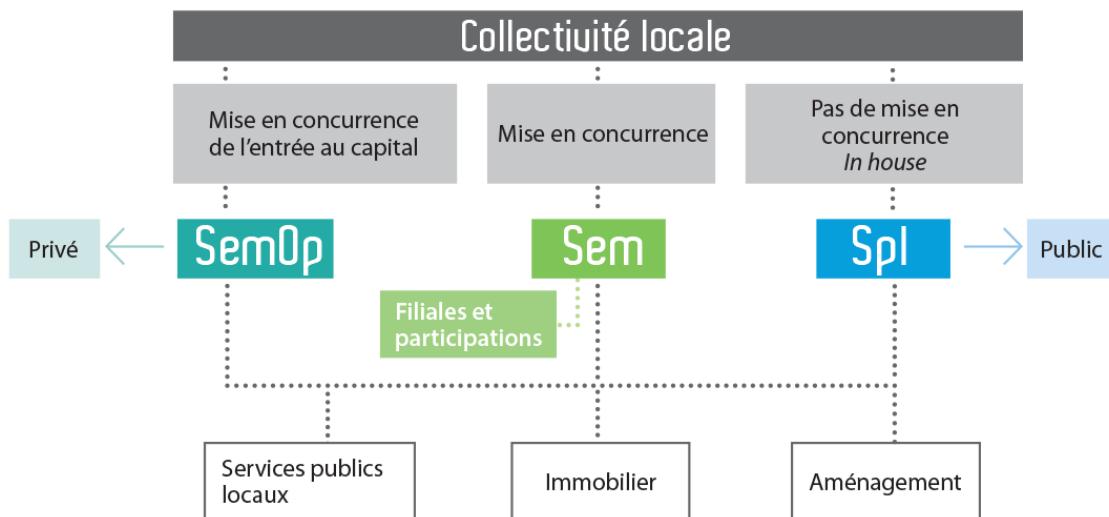
	RÉGIE SIMPLE À AUTONOMIE FINANCIÈRE	DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC – AFFERMAGE
-	<ul style="list-style-type: none"> - Réactivité plus faible du fait de l'absence d'une équipe technique sur place - Pas de moyens / compétences en interne et nécessité systématique de faire appel à des marchés publics 	-
CRITÈRE JURIDIQUE ET DU TRANSFERT DU RISQUE		
+	<ul style="list-style-type: none"> - Transparence et disponibilité plus grande des informations relatives au service - Absence de risque juridique - Procédure de marchés publics plus légère que la procédure de DSP - Davantage de marges d'évolution de l'exploitation (pas de nécessité systématique d'un avenant) 	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure de DSP maîtrisée Marché concurrentiel de la DSP, offrant des marges de négociation - Recours à la commande privée → plus de réactivité et de souplesse que la commande publique
-	<ul style="list-style-type: none"> - Des marchés sur des durées plus courtes : aspect chronophage des procédures pour différents marchés - La commune conserve l'intégralité du risque juridique : risque pénal notamment Gestion des recettes et de certains aspects RH /Administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure de DSP relativement longue et très formalisée / Procédures à renouveler tous les / Renouvellement de DSP à anticiper systématiquement par un audit de la DSP « sortante » - Vigilance à maintenir en perspective d'un contrat équilibré et d'un projet d'exploitation réaliste
CRITÈRE RESSOURCES HUMAINES		
+	<ul style="list-style-type: none"> - Maîtrise de la commune sur l'équipe à créer/ en place 	<ul style="list-style-type: none"> - Recrutements exclusivement de droit privé - Facilité du privé dans la gestion des recrutements : intérim, réseaux etc... - Assume les risques de la gestion du personnel
-	<ul style="list-style-type: none"> - La commune assume les risques de la gestion du personnel - La commune gère le personnel → alourdissement si nouveau personnel recruté 	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi du contrat avec la commune à mettre en place, prévoir du temps d'un ETP à cet effet



2.3.2 Zoom sur la mise en place d'une organisation à l'échelle supra communale : exemple de la SPL

Les sociétés publiques locales sont des entités économiques de droit privé à capitaux publics, détenues par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Figure 3 : les différents modes d'intervention des entreprises publiques locales



Source : <https://www.lesepl.fr/le-mouvement/epl-mode-demploi/>

26

L'article 1er de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 1531-1 du CGCT, permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer des sociétés publiques locales (SPL) dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme sont composées d'au moins deux actionnaires.

Les SPL ont un champ d'intervention plus large que celui des SPLA. Il recouvre globalement celui des sociétés d'économie mixte locales (SEML) : opérations d'aménagement au sens de l'art L. 300-1 du code de l'urbanisme, opérations de construction, ou exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Cependant, si les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer des SPL dans des secteurs variés, elles ne peuvent le faire que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Les SPL n'ont, en outre, pas vocation à exercer des fonctions support comme la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire ou encore des expertises juridiques ou d'assistance technique pour le compte des collectivités qui les contrôlent.

Le Capital des SPL est à 100 % détenu par les collectivités locales ou leurs groupements. Pour créer une SPL il convient qu'au moins 2 actionnaires.

Les instances dirigeantes d'une SPL sont entièrement composées d'élus représentant les collectivités locales actionnaires. Le Président et directeur général sont nommés par les instances dirigeantes.



Tableau 4 : Avantages et inconvénients d'une Société Publique Locale

Avantages d'une SPL ⁷	Inconvénients d'une SPL ⁸
La maîtrise politique : les collectivités locales sont les seuls maîtres à bord. Elles détiennent la totalité du capital et des sièges au conseil d'administration, lequel nomme et révoque le directeur général.	Elles ne peuvent pas intervenir pour le compte des personnes publiques ou privées non-actionnaires ou sur un territoire extérieur à celui de leurs actionnaires.
Le gain de temps et d'argent : Considérées comme des opérateurs internes, les SPL n'ont pas à être mises en concurrence par leurs actionnaires publics, et ce en toute conformité avec le droit communautaire. L'absence de telles procédures est synonyme d'un gain de temps et d'argent non négligeable dans la conduite des projets.	Elles ne peuvent pas agir pour leur propre compte puisqu'elles sont limitées à intervenir pour le compte de leurs actionnaires.
La simplicité juridique : L'absence de mise en concurrence entre les collectivités locales et leurs SPL ne signifie pas absence de liens juridiques simples et sûrs, bien au contraire. Toute mission déléguée donnera naissance à un contrat limité dans le temps qui régira et sécurisera les rapports entre les collectivités locales et leurs SPL. Au fil du temps, les projets et missions confiés pourront évoluer sans que cela affecte la nature et le régime de ces relations contractuelles.	***

⁷ Par rapport à d'autres formes d'entreprise publiques locales ou mode de gestion d'un service public - https://www.lesepl.fr/pdf/note_sociedades_publiques_locales.pdf

⁸<https://www.morbihan.gouv.fr/contenu/telechargement/48748/350115/file/Fiche+Sociétés+d%27économie+mixte+et+les+sociétés+publiques+locales.pdf>



2.4 CHIFFRES CLÉS POUR UNE ZMO THÉORIQUE

Hypothèse : un unique site de ZMO théorique de 50 mouillages pour des navires de longueur inférieure à 15m.

COÛTS D'INVESTISSEMENTS

- Étude de faisabilité : en moyenne 5000 € / mouillage, mais entre 150 000 et 300 000 € HT selon l'option retenue (cf. 3.3) et les besoins de reconnaissances géotechniques du sous-sol marin,
- Travaux d'enlèvement des corps-morts existants et macrodéchets : entre 30 000 et 50 000 € HT selon l'état de la zone,
- Travaux de mise en place des ancrages de fond, lignes de mouillages et balisage de la zone : entre 5000 et 10 000 € HT par mouillage, soit entre 250 000 et 500 000 € HT,

COÛTS DE FONCTIONNEMENT ET DE GESTION

- Travaux et entretien des équipements de mouillage (dépendant du niveau de dégradation) : entre 500 et 1500 € par an par équipement (ligne de mouillage), soit entre 25 000 et 75 000 € HT par an,
- Fonctionnement et surveillance de la ZMO :
 - Achat d'un navire : de l'ordre de 50 000 € HT (sauf si gestionnaire déjà équipé d'un navire),
 - Personnel de base (dépendant du niveau de service proposé) : 2 ETP par an soit entre 80 000 et 100 000 € HT par an (sauf si mutualisation d'agents).

28

À noter que ces coûts d'ordre correspondent à la base au référentiel méditerranéen, adapté grâce au REX martiniquais réalisé pour l'outil économique.

Il est tout de même conseillé de se rapprocher de CAP Nord et de la CAESM pour leur actualisation fine.



3 FEUILLE DE ROUTE POUR LE DÉPLOIEMENT ET L'ÉMERGENCE DES ZMO

Ce chapitre indique les étapes clés pour le déploiement et l'émergence des zones de mouillages qui seront retenues, du cadrage réglementaire aux études complémentaires nécessaires pour leur émergence.

3.1 ETAPES CLÉS

À ce stade de la réflexion, les étapes clés pour le déploiement des ZMO sont les suivantes :

- 1 - Sélection, en concertation avec les différentes communes, des ZMO à déployer en Grande Baie, sur base des ZMO préconfigurées en phase 1,
- 2 - Pour les ZMO retenues, choix de la gouvernance et du porteur de projet, à la lumière des éléments de phase 2,
- 3 - Choix du montage de marchés, des études aux travaux, pour l'émergence des ZMO (cf. 3.3.1),
- 4 - Lancement de l'étude de faisabilité pour la ou les ZMO retenues (cf. 3.3.2) : études de diagnostic, de dimensionnement, économiques, réglementaires et concertation,
- 5 - Lancement des travaux une fois les autorisations domaniale et environnementale obtenues.



3.2 CADRAGE RÉGLEMENTAIRE

À ce stade, les ZMO à retenir en Grande Baie ne sont pas encore actées. Le tableau ci-après brosse donc, de manière globale et généralisée à la Grande Baie, les procédures réglementaires qui pourraient s'avérer nécessaires pour l'obtention des autorisations domaniale et environnementale.

Ce cadrage restera à valider au cas par cas avec les Services de l'État compétents.

Tableau 5 : Synthèse des procédures réglementaires

PROCÉDURE	GRANDE BAIE
CODE ENV – Évaluation environnementale	<p>Les projets de ZMO sur le littoral et la Grande Baie relèvent de la rubrique suivante du tableau annexé à l'article R.122-2 CE :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 9. Infrastructures portuaires, maritimes et fluviales - d) Zones de mouillages et d'équipements légers. <p>Projet potentiellement soumis à examen au cas par cas</p>
CODE ENV - Autorisation environnementale	<p>Le projet de ZMO est potentiellement concerné par la rubrique suivante de la nomenclature définie à l'article R214-1 du code de l'environnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4.1.2.0 « Travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin » <p>La définition du montant des travaux sera nécessaire pour conclure sur cette rubrique.</p> <p>Projet potentiellement soumis à déclaration ou autorisation</p>
	<p>Évaluation des incidences au titre Natura 2000</p> <p>Pas d'évaluation</p>
	<p>Dérogation relative aux espèces protégées</p> <p>La Grande Baie abrite les mangroves les plus étendues de la Martinique, d'une superficie de 1000ha, qui forment un ensemble présentant une biodiversité remarquable, avec en particulier de nombreuses espèces d'invertébrés, de poissons et d'oiseaux.</p> <p>La mangrove de la Baie de Génipa forme une « zone tampon » efficace contre certaines pollutions générées par l'intensification agricole, en amont des fonds marins de la baie qui présentent des formations corallines aujourd'hui en danger critique de disparition. Les récifs coralliens sont très sensibles au changement climatique et menacés par toute sorte de pollution. Seize espèces sont protégées en Martinique.</p> <p>En l'état d'avancement du projet, la nécessité d'une dérogation pourra être évitable suivant les solutions techniques d'ancrages des systèmes de mouillage retenues.</p> <p>Projet potentiellement soumis à dérogation aux espèces protégées</p>
	<p>Autorisation spéciale au titre des sites classés</p> <p>Pas d'autorisation spéciale au titre des sites classés</p>
Avis de la DEAL de Martinique	<p>Dans le cadre d'une éventuelle autorisation environnementale du projet, celui-ci devra se soumettre à un avis de la DEAL de la Martinique et des éventuelles prescriptions qui y seront rattachées.</p> <p>En cas d'autorisation environnementale, un avis de la DEAL sera nécessaire</p>
CODE PAT - Monuments historiques	<p>Les ZMO retenues pourraient se situer au sein ou à proximité des périmètres de protection (rayon de 500m) aux abords des Monuments Historiques, notamment du côté de Fort de France, des Trois-Îlets et des Anses d'Arlet.</p> <p>Projet potentiellement soumis à autorisation spéciale ou avis ABF</p>
CG3P - Instruction domaniale	<p>ZMO potentielle</p> <p>Projet soumis à demande de convention ZMEL</p>
CG3P - Commission nautique locale	<p>ZMO potentielle</p> <p>Projet soumis à l'avis de la commission nautique locale</p>



3.3 PLANIFICATION

3.3.1 Les marchés nécessaires pour l'émergence d'une ZMEL : des études aux travaux

L'émergence d'un projet de ZMEL demande la réalisation d'une étude globale de faisabilité, incluant un certain nombre d'investigations en mer, d'études techniques, économiques, environnementales, paysagères et juridiques. La rédaction de l'ensemble des dossiers réglementaires précités est notamment nécessaire pour l'obtention des autorisations de travaux.

FOCUS SUR LES INVESTIGATIONS GÉOTECHNIQUES

Un des points délicats pour l'émergence de la ZMEL reste les investigations géotechniques, généralement très onéreuses, nécessaires au bon dimensionnement des ancrages et à leur tenue.

BRLi conseille, d'un point de vue technique, **la réalisation d'études de sous-sol (G2) sur la zone de projet** afin de fournir aux entreprises toutes les données nécessaires au bon dimensionnement des ancrages. En effet, il est important de recueillir les **informations relatives à la nature et l'épaisseur des couches de sous-sol marin, et aux caractéristiques mécaniques fines du sous-sol (angle de frottement et cohésion notamment)** pour sécuriser le dimensionnement des ancrages.

Idéalement, ces résultats mécaniques doivent être connus avant de lancer le marché de travaux, et intégrés au CCTP travaux, afin que l'entreprise en ait connaissance pour dimensionner son offre. **À noter qu'il n'est pas possible d'intégrer directement ces études G2 dans un marché de travaux.** Il est toujours possible de lancer le marché de travaux sans ces études G2, mais cela constitue un risque significatif, aux niveaux financier et calendaire, au moment de la phase travaux (mauvais dimensionnement et non-tenue des ancrages par exemple).

À noter également qu'en phase travaux, il est recommandé d'inclure une étude géotechnique G3 de vérification.

Il existe ainsi trois options de montage de marché (pour un projet d'une ZMO donnée) :

OPTION 1 = 3 marchés distincts

- Marché n°1 pour l'étude de faisabilité, incluant la faisabilité technique et le prédimensionnement des ancrages (sismique réflexion pour le positionnement + cercle évitage + efforts) mais excluant les investigations géotechniques G2 et le dimensionnement fin des ancrages (nombre, diamètre, longueur).
- Marché n°2 pour les études complémentaires G2,
- Une fois les résultats de ces études connus et intégrés au CCTP travaux,
- Marché n°3 pour les travaux avec G3,
- Au besoin selon les compétences du maître d'ouvrage, marché n°3 bis et n°3 ter pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Les + : une étude de faisabilité à budget moyen permettant tout de même de sécuriser le plan de mouillage du point de vue technique mais pas d'avantage notable vis-à-vis des deux autres options.

Les - : lourdeur administrative du fait de 3 marchés et 3 prestataires distincts ; calendrier non optimisé ; risques d'aléas techniques, financiers et calendaires.



OPTION 2 = 2 marchés distincts avec MARCHE UNIQUE CONCEPTION / REALISATION / MAINTENANCE

- Marché n°1 pour l'étude de faisabilité, incluant la faisabilité technique et le prédimensionnement des ancrages (sismique réflexion pour le positionnement + cercle évitage + efforts) mais excluant les investigations géotechniques G2 et le dimensionnement fin des ancrages (nombre, diamètre, longueur).
- Marché n°2 à destination d'un groupement maîtrise d'œuvre + entreprise sur base d'un programme fonctionnel (issu de l'étude de faisabilité),
- Le maître d'œuvre est en charge des études G2 et du dimensionnement des ancrages (phase conception), et l'entreprise en charge des travaux et des études G3 (phase réalisation),
- Au besoin selon les compétences du maître d'ouvrage, marché bis pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les + : une étude de faisabilité à budget moyen permettant tout de même de sécuriser le plan de mouillage du point de vue technique ; un unique marché permettant de gérer à la fois la conception et réalisation, le même groupement étant responsable à la fois des investigations G2, du dimensionnement et des travaux / G3.

Les - : marché de conception / réalisation à haut budget.

OPTION 3 = 2 marchés distincts avec marché de travaux simple

- Marché n°1 pour l'étude de faisabilité, incluant la faisabilité technique, les investigations géotechniques G2 et le dimensionnement fin des ancrages (nombre, diamètre, longueur).
- Marché n°2 pour les travaux et les études G3,
- Au besoin selon les compétences du maître d'ouvrage, marché n°2 bis et n°2 ter pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Les + : une étude de faisabilité « tout compris » très sécurisante du point de vue technique.

Les - : possibilités de financements à vérifier pour l'étude de faisabilité qui est à haut budget ; pas de lien de responsabilité entre le prestataire responsable de la faisabilité / G2 / dimensionnement et celui responsable des travaux / G3 ; risque de recours du prestataire travaux pour aléa géotechnique du fait de prestataires différents entre G2 et G3.

BRLi conseille généralement l'option 2.



SYNTÈSE

Options	Marchés	Avantages	Inconvénients
Option 1	M1 = étude faisabilité	<i>une étude de faisabilité à budget moyen permettant tout de même de sécuriser le plan de mouillage du point de vue technique</i> <i>pas d'avantage notable vis-à-vis des deux autres options</i>	<i>lourdeur administrative du fait de 3 marchés et 3 prestataires distincts</i> <i>calendrier non optimisé</i> <i>risques d'aléas techniques, financiers et calendaires</i>
	M2 = étude G2		
	M3 = marché de travaux + G3		
Option 2	M1 = étude de faisabilité	<i>une étude de faisabilité à budget moyen permettant tout de même de sécuriser le plan de mouillage du point de vue technique</i> <i>un unique marché permettant de gérer à la fois la conception et réalisation, le même groupement étant responsable à la fois des investigations G2, du dimensionnement et des travaux / G3</i>	<i>marché de conception / réalisation à haut budget</i>
	M2 = conception / réalisation incluant G2 + travaux + G3		
Option 3	M1 = étude de faisabilité + G2	<i>une étude de faisabilité « tout compris » très sécurisante du point de vue technique</i>	<i>possibilités de financements à vérifier pour l'étude de faisabilité qui est à haut budget</i> <i>pas de lien de responsabilité entre le prestataire responsable de la faisabilité / G2 / dimensionnement et celui responsable des travaux / G3</i> <i>risque de recours du prestataire travaux pour aléa géotechnique du fait de prestataires différents entre G2 et G3.</i>
	M2 = marché de travaux + G3		



3.3.2 Déroulement de l'étude de faisabilité pour une ZMO donnée

3.3.2.1 Options 1 ou 2

L'étude de faisabilité **INCLUDE** la faisabilité technique et le prédimensionnement des ancrages (sismique réflexion pour le positionnement + cercle évitement + efforts), **MAIS EXCLUE** les investigations géotechniques G2 et le dimensionnement fin des ancrages (nombre, diamètre, longueur) à réaliser en **conception / réalisation**.

L'étude de faisabilité comprendra :

VOLET 1 - ÉTUDES DE DIAGNOSTIC

- Étude de caractérisation de la fréquentation de plaisance et des usages littoraux : analyse bibliographique, entretiens avec les acteurs clés usagers du littoral et comptages sur le terrain en moyenne (hivernage) et haute saison (carême) de quelques jours par mois,
- Étude physique de caractérisation de la morphologie sous-marine, de la bathymétrie et des conditions météo-océaniques pour le prédimensionnement des ancrages : analyse bibliographique et relevé en mer bathymétrique,
- Étude environnementale de caractérisation la nature des fonds : analyse bibliographique, reconnaissance par drone et par plongées sous-marines pour la caractérisation de la nature des habitats et des biocénoses, et de la vitalité des herbiers,
- Étude paysagère initiale : état initial (identification des enjeux et des sensibilités paysagères) en hivernage et carême.

34

Délai : de l'ordre de 8 à 10 mois en incluant les comptages terrain de fréquentation à faire sur la période d'octobre à mai ainsi que l'état initial paysager en hivernage et carême.

VOLET 2 - ÉTUDES DE PRÉDIMENSIONNEMENT

- Étude de sol : relevé en mer de sismique réflexion,
- Étude technique : élaboration du plan d'organisation du plan d'eau (ZIEM, ZIM, ZMEL) et du plan de mouillage ZMEL (répartition spatiale des bouées de mouillage en fonction de la longueur des navires), définition de la typologie d'ancrages selon la nature des fonds et prédimensionnement des ancrages de fonds (calcul des efforts),
- Étude paysagère (suite) : analyse des impacts du projet, mesures d'insertion paysagère pour l'optimisation de l'organisation des ZMEL,
- Étude économique : analyse multicritère des modes de gestion (comparaison des structures juridiques pouvant porter l'exploitation et la gestion des ZMEL) et modèle économique ZMEL.

Délai : de l'ordre de 6 à 8 mois – peut varier selon le temps nécessaire pour arriver au bon compromis de plan de mouillage avec les Services de l'État.

VOLETS 3 – ÉTUDES RÉGLEMENTAIRES

- Études réglementaires : réalisation de l'ensemble des dossiers réglementaires précités pour les instructions domaniale et environnementale.

Délai : de l'ordre de 3 à 6 mois en fonction de la nécessité d'une évaluation environnementale – étude d'impact (hors délai d'instruction et d'enquête publique).



VOLET CONCERTATION

Ce volet est transversal à l'étude. En effet, pour des projets complexes tels que l'émergence d'une ZMEL, impliquant de nombreux acteurs aux attentes parfois divergentes, la concertation est primordiale pour l'acceptation sociale et le succès du projet.

La concertation permet de répondre à plusieurs objectifs :

- Favoriser l'échange d'informations entre tous les acteurs et avec le maître d'ouvrage et la mobilisation de l'intelligence collective afin d'enrichir les réflexions sur la stratégie, le projet ou l'opération concernée ;
- Générer un processus d'engagement du plus grand nombre à la démarche, à travers l'implication des parties prenantes à différentes étapes de la stratégie, du projet ou de l'opération concernée et l'intégration des propositions faites par les participants (appropriation de la démarche).

Il est conseillé de l'engager dès le démarrage de l'étude de faisabilité :

- en premier lieu au travers des comités techniques (CT) et de pilotage (CP) de l'étude (1 CT + 1 CP par volet) ;
- puis en second lieu au travers de l'organisation d'un à deux ateliers participatifs (avec outils d'animation spécifiques) pour la définition des plans de mouillage lors du volet 2.

Ce volet peut également être accompagné d'actions de communication et sensibilisation aux enjeux et objectifs des ZMEL (article, vidéo, flyer, affiche ...).

3.3.2.2 Option 3

L'étude de faisabilité **INCLUDE** la faisabilité technique et le prédimensionnement des ancrages (sismique réflexion pour le positionnement + cercle évitement + efforts), **AINSII QUE** les investigations géotechniques G2 et le dimensionnement fin des ancrages (nombre, diamètre, longueur).

L'étude de faisabilité comprendra :

VOLET 1 - ÉTUDES DE DIAGNOSTIC

- Étude de caractérisation de la fréquentation de plaisance et des usages littoraux : analyse bibliographique, entretiens avec les acteurs clés usagers du littoral et comptages sur le terrain en moyenne (hivernage) et haute saison (carême) de quelques jours par mois,
- Étude physique de caractérisation de la morphologie sous-marine, de la bathymétrie et des conditions météo-océaniques pour le prédimensionnement des ancrages : analyse bibliographique et relevé en mer bathymétrique,
- Étude environnementale de caractérisation la nature des fonds : analyse bibliographique, reconnaissance par drone et par plongées sous-marines pour la caractérisation de la nature des habitats et des biocénoses, et de la vitalité des herbiers ou des coraux,
- Étude paysagère initiale : état initial (identification des enjeux et des sensibilités paysagères) en hivernage et carême.

Délai : de l'ordre de 8 à 10 mois en incluant les comptages terrain de fréquentation à faire sur la période d'octobre à mai ainsi que l'état initial paysager en hivernage et carême.



VOLET 2 - ÉTUDES DE DIMENSIONNEMENT

- Étude de sol : relevé en mer de sismique réflexion + **étude géotechnique G2 (prélèvements, analyses en laboratoire – granulométrie et caractéristiques mécaniques fines – tests d'arrachements)**,
- Étude technique : élaboration du plan d'organisation du plan d'eau (ZIEM, ZIM, ZMEL) et du plan de mouillage ZMEL (répartition spatiale des bouées de mouillage en fonction de la longueur des navires), définition de la typologie d'ancrages selon la nature des fonds et prédimensionnement des ancrages de fonds (calcul des efforts), **dimensionnement des ancrages**,
- Étude paysagère (suite) : analyse des impacts du projet, mesures d'insertion paysagère pour l'optimisation de l'organisation des ZMEL,
- Étude économique : analyse multicritère des modes de gestion (comparaison des structures juridiques pouvant porter l'exploitation et la gestion des ZMEL) et modèle économique ZMEL.

Délai : de l'ordre de 6 à 8 mois – peut varier selon le temps nécessaire pour la G2 et pour arriver au bon compromis de plan de mouillage avec les Services de l'État.

VOLETS 3 – ÉTUDES RÉGLEMENTAIRES

- Études réglementaires : réalisation de l'ensemble des dossiers réglementaires précités pour les instructions domaniale et environnementale.

Délai : de l'ordre de 3 à 6 mois en fonction de la nécessité d'une évaluation environnementale – étude d'impact (hors délai d'instruction et d'enquête publique).

VOLET CONCERTATION

36

Ce volet est transversal à l'étude. En effet, pour des projets complexes tels que l'émergence d'une ZMEL, impliquant de nombreux acteurs aux attentes parfois divergentes, la concertation est primordiale pour l'acceptation sociale et le succès du projet.

La concertation permet de répondre à plusieurs objectifs :

- Favoriser l'échange d'informations entre tous les acteurs et avec le maître d'ouvrage et la mobilisation de l'intelligence collective afin d'enrichir les réflexions sur la stratégie, le projet ou l'opération concernée ;
- Générer un processus d'engagement du plus grand nombre à la démarche, à travers l'implication des parties prenantes à différentes étapes de la stratégie, du projet ou de l'opération concernée et l'intégration des propositions faites par les participants (appropriation de la démarche).

Il est conseillé de l'engager dès le démarrage de l'étude de faisabilité :

- en premier lieu au travers des comités techniques (CT) et de pilotage (CP) de l'étude (1 CT + 1 CP par volet) ;
- puis en second lieu au travers de l'organisation d'un à deux ateliers participatifs (avec outils d'animation spécifiques) pour la définition des plans de mouillage et des modalités de fonctionnement lors du volet 2.

Ce volet peut également être accompagné d'actions de communication et sensibilisation aux enjeux et objectifs des ZMEL (article, vidéo, flyer, affiche ...).

3.3.2.3 Calendrier

Le calendrier présenté en suivant synthétise l'ensemble des études identifiées à ce jour (**hors délais de validation de la maîtrise d'ouvrage et d'instruction réglementaire par les Services de l'État**).

On peut estimer, incluant les temps de validation de la maîtrise d'ouvrage, la réalisation des études sur 2 ans, auquel se rajoute 1 an d'instruction de l'ensemble des dossiers réglementaires.

Figure 4 : Calendrier potentiel (hors validation MOUV et instruction SE)

Étude de faisabilité		M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16	M17	M18	M19
Volet 1 – Études de diagnostic	Étude de caractérisation de la fréquentation de plaisance et des usages littoraux																			
	Étude physique de caractérisation de la morphologie sous-marine, de la bathymétrie et des conditions météo-océaniques																			
	Étude environnementale de caractérisation la nature des fonds																			
	Étude paysagère initiale																			
Volet 2 – Études de pré-dimensionnement OU dimensionnement	Étude de sol																			
	Étude techniques																			
	Étude paysagère projet																			
	Étude économique																			
Volet 3 – Dossiers réglementaires	Dossier de demande au cas par cas																			
	Évaluation environnementale – étude d'impact au besoin																			
	Déclaration ou autorisation IOTA																			
	Dossier de demande d'autorisation / convention ZMEL																			
	Règlement de police ZMEL																			
	Dossier d'enquête publique au besoin																			
	Dossier CNPN																			



ANNEXE – TRAME DE RÈGLEMENT DE POLICE TYPE

**Arrêté préfectoral portant règlement de police de la zone de mouillages et
d'équipements légers (ZMEL) de La Grande Baie**

LE PRÉFET

VU le code général de la propriété des personnes publiques, notamment les articles L 21221-2, L2 122-13, L 2124-5, L 2125-1, R 2121-1 à R 2124-12, R 2124-39 à R 2124-55 ;

VU le code général des collectivités territoriales,

VU le code pénal, notamment ses articles 131-13 et R 610-5 ;

VU le code du tourisme, notamment ses articles L 341-4 , L 341-8 et suivants, D 341-2, R 341-4 et R 341-5 ;

VU le code de l'environnement, notamment ses articles L 218-10 , L 218-19;

VU le code des transports, en sa cinquième partie « Transports et navigation maritimes », livre 1^{er} : « le navire », titre IV « Navires abandonnés et épaves », notamment ses articles L5141-1 et suivants pour la partie législative et R 5141-3 et suivants pour la partie règlementaire ;

VU le code des transports, en sa cinquième partie « Transports et navigation maritimes », livre II : « La navigation maritime » titre IV : « Sécurité et prévention de la pollution, notamment ses articles L5242-1 et suivants ;

VU le code rural et de la pêche maritime, en son livre IX, titre V « Dispositions relatives à l'Outre-mer » ;

Vu le décret n° 77-733 du 6 juillet 1977 modifié portant publication de la convention sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer, faite à Londres le 20 octobre 1972 ;

Vu le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 modifié relatif à l'organisation outremer de l'action de l'Etat en mer ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 modifié relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans les départements et régions d'Outre-Mer, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon ;

Vu le Décret du 15 janvier 2025 portant nomination du préfet de la région Martinique, préfet de la Martinique - M. DESPLANQUES (Etienne) ;

Vu les avis des commissions nautiques locales du2025 et2025 ;

Vu l'arrêté préfectoral portant autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime pour une zone de mouillage et d'équipements légers ;

Vu la demande de.....(la Communauté d'Agglomération Centre Martinique ?) ;

CONSIDÉRANT qu'il convient de réglementer l'accès et l'utilisation des zones de mouillages sur le littoral des communes de.....et de définir les mesures à prendre contre la pollution de toute nature, à garantir la sécurité, la tranquilité des usagers dûment autorisés à y stationner ou à y circuler ;

Sur proposition du Directeur de la mer ;

Article 1^{er} : Objet

Le présent arrêté a pour objet de fixer les règles générales de la police de la navigation et de réglementer la circulation et le mouillage des navires à l'intérieur de la zone de mouillages et d'équipements légers (ZMEL) autorisée au profit de(?), située sur le domaine public maritime (DPM) au lieu-dit Grande Baie.

Il s'applique à l'ensemble du périmètre de l'Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT) dont la(?) est titulaire.

Sont considérés comme usagers les personnes bénéficiant d'une autorisation d'utiliser les dispositifs de mouillage au sein de la ZMEL.

Dans le présent règlement, le terme gestionnaire désigne, bénéficiaire de l'AOT ZMEL.

Article 2 : Balisage

Le balisage de la ZMEL et de ses accès est réalisé aux frais du gestionnaire.

Les bouées utilisées pour le mouillage sont de couleur blanche, de manière à ne susciter aucune confusion avec le balisage conventionnel.

Article 3 : Règlement d'exploitation

Le gestionnaire définit le règlement d'exploitation qui regroupe l'ensemble des consignes d'exploitation de la zone de mouillage s'appliquant aux usagers (plaisanciers et professionnels).

Ces consignes précisent les conditions d'utilisation des ouvrages et outillages, notamment en ce qui concerne les modalités d'amarrage et de mouillage d'escale et de passage, les durées de stationnement, les règles à observer par les usagers durant leur séjour, les règlements en matière de lutte contre l'incendie et les mesures d'urgence.

Et de ce fait, le gestionnaire étant habilité à poser les conditions d'exploitation de la ZMEL, peut sanctionner l'usager qui ne respecterait pas ledit règlement d'exploitation. Ce dernier peut voir son contrat d'occupation résilié.

Les moyens humains et matériels suffisants sont mis en place par le gestionnaire pour permettre le respect du règlement d'exploitation par les usagers.

Article 4 : Compétence du personnel du mouillage

Le personnel chargé de la gestion de la ZMEL règle l'ordre d'entrée et de sortie des navires. Les équipages des navires doivent se conformer aux consignes de ces agents et prendre les mesures nécessaires afin de prévenir les accidents, les abordages et les avaries.

Article 5 : Accès aux zones de mouillage

L'usage de la ZMEL est réservé aux navires de plaisance et aux navires à usage professionnel (pêche, nautisme, plaisance professionnelle) ne dépassant pas 30 mètres de long hors tout, et un poids de 50 tonnes.

L'accès aux dispositifs d'amarrage n'est autorisé qu'aux embarcations en état de naviguer, ainsi qu'à celles courant un danger ou avarie, dont l'état manifeste justifie l'urgence; et en tenant compte de leur longueur, largeur, tirant d'eau et poids. Cet accès ne sera admis que pour un séjour limité, justifié par les circonstances, et porté à la connaissance de la Direction de la Mer.

La ZMEL est accessible toute l'année aux détenteurs d'un contrat délivré dès leur arrivée par les agents en charge de l'exploitation et de la gestion du site.

L'utilisation des dispositifs de mouillage de la ZMEL est donc subordonnée au règlement par les usagers d'une redevance, payable d'avance, suivant les tarifs en vigueur établis par le gestionnaire.

L'usager reconnaît avoir pris connaissance du règlement d'exploitation de la ZMEL et des pénalités applicables en cas d'occupation abusive des dispositifs d'amarrage.

Le fait de détenir une autorisation d'amarrage dans la ZMEL vaut acceptation par l'usager du présent règlement et de toutes ses dispositions.

Article 6 : Navigation au sein de la zone de mouillage

L'accès aux points de mouillage s'effectue conformément aux dispositions générales de la navigation maritime, notamment celles prévues par la réglementation en vigueur susvisée pour prévenir les abordages en mer. Toute infraction à ces dispositions expose son auteur à des sanctions.

La vitesse maximale autorisée dans les limites de la zone est fixée à 2 nœuds. Cette limitation concerne tous les navires et engins.

Les mouvements de navires évoluant, ou en transit dans les zones, sont tenus de suivre les indications des agents du site.

Sauf cas de force majeure, les embarcations ne sont autorisées à se déplacer à l'intérieur de la ZMEL qui pour accéder à un dispositif d'amarrage ou de le quitter.

Article 7 : Amarrage des navires

Les navires ne peuvent être amarrés qu'aux installations prévues à cet effet, que les usagers ne peuvent en aucun cas modifier.

Il est strictement interdit de mouiller une ancre ou d'échouer volontairement à l'intérieur de la ZMEL.

L'ancre ne sera toléré et pour une durée limitée qu'en cas de nécessité découlant d'un danger grave et immédiat, et avec l'accord et les directives des agents du mouillage.

Il est interdit à tout navire de s'amarrer à une bouée pour laquelle il n'a pas obtenu préalablement l'accord du gestionnaire.

L'organisation de l'accueil en dehors des heures d'ouverture du bureau du mouillage est régie par le règlement d'exploitation en vigueur.

Tout changement de poste d'amarrage pourra être décidé par le gestionnaire, sans que le capitaine, patron ou propriétaire du navire puisse s'y opposer.

L'amarrage à couple est interdit, sauf en cas de nécessité motivée pour des raisons de sécurité.

La responsabilité civile du gestionnaire ne saurait être engagée en cas de dommages occasionnés par une rupture d'amarres appartenant au navire, ou insuffisance de pare-battage.

Article 8 : Obligation des usagers

Le gestionnaire doit pouvoir à tout moment requérir le capitaine, patron ou propriétaires du navire, ou le cas échéant, l'équipage.

D'une manière générale, le propriétaire du navire doit veiller à ce que son navire, à toute époque ent en et en toutes circonstances, ne cause ni dommage aux autres navires, ni ne gêne dans l'exploitation des zones de mouillage. Il doit s'assurer que son navire reste en l'état de flottabilité sauf à s'exposer qu'il soit considéré comme navire abandonné ou épave, selon les articles L 5141-1 du Code des transports.

Les usagers des zones de mouillage ne peuvent en aucun cas modifier les ouvrages mis à leur disposition.

Ils sont tenus de respecter la destination des installations. Toute dégradation, altération, attribution personnelle, ou toute utilisation non conforme à la vocation première des dispositifs d'amarrage engage la responsabilité dudit utilisateur.

Les usagers sont par ailleurs tenus de signaler aux agents du titulaire toute dégradation qu'ils constatent aux ouvrages mis à leur disposition, qu'elle soit ou non de leur fait.

Leur responsabilité est engagée lorsqu'ils occasionnent des avaries aux ouvrages.

Les dégradations sont réparées aux frais exclusifs des personnes les ayant occasionnées, sans préjudice des asuites données aux contraventions de grande voirie dressées à leur encontre.

Un contrat d'occupation doit être signé entre le capitaine, patron ou propriétaire du navire, et le gestionnaire. Les rapports entre les usagers et le gestionnaire sont régies par les **stipulations du contrat**.

Les usagers doivent se conformer aux consignes des agents du mouillage habilités par le gestionnaire, notamment celles relatives à l'utilisation des installations de la ZMEL définies zone par zone et affichées sur les lieux concernés, ainsi que les prescriptions en matière d'amarrage.

Le gestionnaire ne peut être tenu responsable des vols, accidents, du contact avec un autre navire ou de l'action d'un tiers identifié ou non. Il ne peut être, de même, tenu responsable des dégâts consécutifs à des cas fortuits ou de force majeure.

Article 9 : Lutte contre les incendies

Le propriétaire ou le capitaine d'un navire stationnant dans le périmètre de la ZMEL devra prendre toutes dispositions nécessaires pour éviter tout risque d'incendie à bord de son navire.

Les appareils d'éclairage et les installations électriques doivent être conformes à la réglementation en vigueur. Il est strictement défendu d'avoir de la lumière à feu nu dans le périmètre de la ZMEL.

En cas d'incendie dans la ZMEL à bord d'un navire, l'usager ou toute personne témoin doit immédiatement avertir les agents des services de secours ou de lutte contre l'incendie, Le Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage Antilles-Guyane (**CROSS** AG) peut être joint depuis le littoral en téléphonant au numéro 196. En mer, il peut être appelé par RADIO VHF CANAL 16.

Les agents chargés de la gestion de la ZMEL peuvent requérir l'aide des propriétaires ou des équipages des autres embarcations de la ZMEL. Tous les usagers doivent prendre les précautions qui leur sont prescrites par les agents en intervention.

Article 10 : Matières dangereuses et explosives

Les navires amarrés ne doivent détenir à bord aucune matière dangereuse ou explosive autres que les dispositifs dédiés à la signalisation et aux situations d'urgence à bord (Pyrotechnie marine, Feux à mains, fusées de détresse, fumigènes...) et engins réglementaires, ainsi que les carburants nécessaires à leur usage.

Les installations et appareils propres à contenir ces carburants ou combustibles doivent être conformes à la réglementation en vigueur pour les bâtiments de la catégorie dont ils relèvent.

L'avitaillement en hydrocarbure est toléré pour les jerrycans de 20 litres maximum et les opérations d'avitaillement seront effectuées en prenant toutes les précautions utiles. Il est interdit de fumer pendant le déroulement de ces opérations.

Article 11 : Conditions météorologiques

Il demeure de la responsabilité du propriétaire ou de l'équipage de sécuriser son navire contre les éventuels aléas climatiques. En cas de nécessité, toutes les précautions prescrites par les agents de mouillage doivent être prises par les usagers.

Le gestionnaire définit les conditions météorologiques d'utilisation de la ZMEL.

Il est fondé à avertir les usagers du risque météorologique au-delà duquel la sécurité des navires présents sur la zone de mouillages n'est plus assurée. Ce message de vent fort pourra être diffusé par tous moyens et notamment par VHF. Le canal sera précisé dans le règlement d'exploitation de la ZMEL pris par le gestionnaire.

La transmission de ce message dégage la responsabilité du gestionnaire. En tout état de cause, l'État ne pourra en aucun cas être tenu pour responsable des avaries ou naufrages survenus aux navires présents sur la zone.

En cas de nécessité, toutes les précautions prescrites par les agents chargés de la gestion de la ZMEL doivent être prises par les usagers, et notamment les amarres doublées ou changement de bouts d'amarrage ragués.

En tout état de cause, l'Etat ne pourra en aucun cas être tenu responsable des avaries ou naufrages survenus aux navires présents dans la ZMEL.

Article 12 : Travaux et nuisances

Sur les navires occupant des bouées, il est interdit d'effectuer des travaux susceptibles de provoquer des nuisances ou pollutions pour le voisinage et l'environnement.

Le carénage et grattage à flot des coques des navires est interdit dans la ZMEL. Les appareils sonores doivent être utilisés à une puissance qui ne puisse déranger les autres plaisanciers. L'article R1337-7 du code de la santé publique prévoit une sanction lorsque la nuisance est de nature à porter atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme par sa durée, sa répétition ou son intensité.

Article 13 : Entretien, flottabilité et sécurité des navires

Tout navire séjournant dans la ZMEL doit être maintenu dans un bon état d'entretien, de flottabilité et de sécurité.

Lorsque les agents de mouillage constatent qu'un navire est en état manifeste d'abandon ou dans un état tel qu'il risque de couler ou de causer des dommages aux navires et aux ouvrages environnants, ils le signalent au propriétaire qui est tenu de procéder à la remise en état ou à l'enlèvement du navire.

Si le nécessaire n'a pas été fait dans le délai imparti, l'autorité compétente en la matière peut le réaliser. Elle se réserve le droit de diligenter des démarches pouvant comprendre la mise en œuvre de la procédure de déchéance de propriété du navire.

Article 14 : Naufrage du navire

Lorsqu'un navire a coulé dans la zone, le propriétaire est tenu d'en avertir le gestionnaire, et de procéder à son enlèvement, en accord avec les autorités compétentes.

À défaut, l'autorité compétente en la matière se réserve le droit de diligenter des démarches pouvant comprendre la mise en œuvre de la procédure de déchéance de propriété du navire.

Article 15 : Déchets-Salubrité

Il est strictement interdit de :

- jeter des déchets, décombres, engins de pêche, ordures, liquides insalubres, hydrocarbures ou des matières quelconques sur les ouvrages et à l'intérieur de la ZMEL.
- faire tout dépôt que ce soit, même provisoires, à l'intérieur de la ZMEL et son littoral avoisinant.

Les navires de plaisance munis de sanitaire et ne possédant pas d'installations fonctionnelles de stockage des eaux noires ne sont pas autorisés à stationner au sein de la ZMEL. Il est strictement interdit de vider les cuves de stockage des eaux noires dans le périmètre de la ZMEL où à moins de 3 milles marins des côtes. Les rejets de substance polluante en mer sont punis d'une peine d'amende, conformément à l'article L.218-19 du code de l'environnement.

Article 16 : Pêche

La pêche est interdite à l'intérieur de la zone de mouillage.

Article 17 : Baignade, activités aquatiques, nautiques et subaquatiques

Dans le périmètre de la ZMEL, sont interdits les sports nautiques à moteur ou aérotractées et subaquatiques. Ces pratiques peuvent être autorisées par l'autorité maritime compétente, après avis du gestionnaire, notamment dans le cadre d'évènements ou de compétitions sportives organisées. Elles seront encadrées par les organisateurs, et sous leur responsabilité.

La baignade, l'utilisation d'engins de plage non motorisés et non aérotractés (kayak, paddle, etc.), et l'utilisation de l'annexe motorisée du navire de plaisance peut se pratiquer aux risques et périls de l'usager. Ces pratiques ne devront en aucun cas compromettre la sécurité de la navigation et des manœuvres des navires.

Article 18 : Application du règlement de police de la ZMEL

Le gestionnaire de la ZMEL est chargé de la mise en œuvre du présent règlement.

Article 19 : Constatation des infractions

Les infractions au présent règlement de police et à la réglementation générale sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire, et par les fonctionnaires et agents de l'État habilités à constater les infractions en matière de police de l'eau, de police de l'environnement, de police des épaves, de police de la navigation et de police de la conservation du domaine public maritime et police de la pêche, conformément au Code des transports et au Code général de la propriété des personnes publiques.

Les infractions au présent règlement de police peuvent être constatées par les fonctionnaires et agents de la commune de assermentés et commissionnés à cet effet, conformément à l'article L341-10 du Code du tourisme.

En cas d'infraction aux prescriptions du présent règlement, un procès-verbal est dressé et transmis sans délai et suivant sa nature à l'autorité en charge de la poursuite de l'infraction constatée, et pour information au Directeur de la Mer.

Article 20 : Sanctions

Indépendamment des infractions relatives à la conservation du domaine public qui demeurent soumises au régime de la contravention de grande voirie, et des infractions relatives au code du transport, les infractions aux dispositions du présent règlement de police seront punies des peines d'amende pour les contraventions de 2ème classe, conformément aux dispositions de l'article L.341-10 du code du tourisme. En cas de récidive, il sera fait application des peines d'amende prévues pour les contraventions de 3ème classe.

Sera puni des peines d'amende pour les contraventions de 4^{ème} classe quiconque aura refusé d'exécuter les ordres donnés par les fonctionnaires et agents compétents en matière de police du mouillage. En cas de récidive, il sera fait application des peines d'amende prévues pour les contraventions de 4^{ème} classe.

Article 21 : Interventions des autorités publiques

Les dispositions du présent arrêté ne s'appliquent pas lors des interventions effectuées par les autorités publiques agissant dans le cadre de leurs missions de service public.

Article 22 : Publications

Le Secrétaire Général de la Préfecture, le Directeur Régional des Finances Publiques, le Directeur de la Mer, les maires des communes dusont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution de du présent arrêté qui fera l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la Préfecture de Martinique et sera consultable à la Direction de la Mer.

En outre, le gestionnaire portera ce règlement de police ainsi que les conditions générales du contrat de mise à disposition (ou règlement d'exploitation) à la connaissance des usagers et du public, par voie d'affichage à proximité de la ZMEL. Un exemplaire sera remis à chaque usager de la ZMEL avec son contrat d'occupation.

Fort de France, le

.....2025



www.brl.fr/brli

Société anonyme au capital de 3 183 349 euros
SIRET : 391 484 862 000 19 - RCS : NÎMES B 391 484 862
N° de TVA intracom : FR 35 391 484 862 000 19

BRL
Ingénierie

1105, avenue Pierre Mendès-France
BP 94001 - 30 001 Nîmes Cedex 5
FRANCE
Tél. : +33 (0) 4 66 87 50 85
Fax : +33 (0) 4 66 87 51 09
e-mail : brli@brl.fr