

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N^{os} 441499, 441500

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE MAYOTTE CHANNEL
GATEWAY

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

MM. HENRY et ZAIDANI

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies)

M. Fabio Gennari
Rapporteur

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Mme Sophie Roussel
Rapporteuse publique

Séance du 19 mai 2021
Décision du 11 juin 2021

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 441499, par une requête, enregistrée le 26 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Mayotte Channel Gateway (MCG) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 2 du décret n° 2020-488 du 28 avril 2020 portant diverses dispositions relatives aux ports maritimes ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le décret litigieux a été pris au terme d'une procédure irrégulière en l'absence de justification de la consultation de l'ensemble des personnes publiques devant être associées à la procédure de modification de la partie réglementaire du code des transports, notamment faute de recueil de l'avis du Conseil d'Etat et de celui de la commission supérieure de codification ;

- les dispositions de l'article 2 du décret attaqué, en tant qu'elles prévoient la participation, au sein du conseil portuaire du port départemental de Longoni et de sa commission financière, du préfet de Mayotte et du directeur régional des finances publiques ou de leurs représentants, portent une atteinte injustifiée à la libre administration des collectivités

territoriales découlant de l'article 72 de la Constitution en ce que, d'une part, l'intervention de représentants de l'Etat dans la gouvernance du port n'est plus nécessaire aujourd'hui et, d'autre part, leur présence emporte de graves conséquences financières pour le département de Mayotte.

2° Sous le n° 441500, par une requête, enregistrée le 26 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Daniel Zaidani et M. Jacques Martial Henry demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 2 du décret n° 2020-488 du 28 avril 2020 portant diverses dispositions relatives aux ports maritimes ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soulèvent les mêmes moyens que sous le n° 441499.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 avril 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la ministre de la transition écologique et la ministre de la mer concluent au rejet des requêtes. Elles soutiennent que la requête n° 441500 n'est pas recevable, faute pour MM. Zaidani et Henri de justifier d'un intérêt pour agir, et que les moyens soulevés dans les deux requêtes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code des transports ;
- le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Fabio Gennari, auditeur ;
- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes présentées par la société Mayotte Channel Gateway et par MM. Zaidani et Henry sont dirigées contre les mêmes dispositions réglementaires. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Aux termes de l'article L. 5314-2 du code des transports : « *Le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche. / Il est compétent pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce qui lui sont transférés.* ». Aux termes de l'article L. 5314-12 du même code : « *Dans chaque port maritime (...), les milieux*

professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements où sont situées les principales installations portuaires sont représentés dans un conseil portuaire, qui est consulté sur le positionnement stratégique, la prise en compte des questions environnementales et la politique de développement du port, et notamment sa politique tarifaire et foncière. / Le conseil portuaire forme, à chaque renouvellement, des commissions chargées d'étudier l'exploitation, les tarifs, le développement ou toute autre question soumise au conseil ».

3. Pour l'application de ces dispositions, l'article R. 5314-14 du code des transports prévoit que dans les ports départementaux où se pratiquent simultanément au moins deux des activités de pêche, de commerce et de plaisance, « *le conseil portuaire est composé de la manière suivante : / 1° Le président du conseil départemental ou son représentant, qu'il désigne parmi les conseillers départementaux, président ; / 2° Deux membres désignés par le concessionnaire lorsqu'il existe un seul concessionnaire ou un membre désigné par chaque concessionnaire lorsqu'il y a au moins deux concessionnaires ; / 3° Un représentant désigné en son sein par le conseil municipal, de chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le port ; / 4° Des membres représentant les personnels suivants concernés par la gestion du port : / a) Un membre du personnel départemental ou mis par l'Etat à la disposition du département appartenant aux services chargés des ports ; / b) Un membre du personnel de chacun des concessionnaires ; c) Dans les ports où il existe un bureau central de la main-d'œuvre, un membre représentant les ouvriers dockers du port. (...) ; / 5° Neuf membres représentant les usagers du port (...) ».*

4. Pour le port maritime de Mayotte, dont l'autorité gestionnaire est le département, l'article 2 du décret du 28 avril 2020 portant diverses dispositions relatives aux ports maritimes crée un article R. 5723-2 dans le code des transports, qui complète la composition du conseil portuaire en disposant que : « Pour l'application de l'article R. 5314-14 au port maritime de Mayotte, outre les membres mentionnés à ce même article, le préfet de Mayotte et le directeur régional des finances publiques ou leurs représentants sont membres de droit du conseil portuaire avec voix délibérative (...) ». Par ailleurs, ce même article 2 insère dans le code des transports un nouvel article R. 5723-3 qui prévoit la constitution, au sein du conseil portuaire du port maritime de Mayotte, d'une commission financière chargée de rendre un avis sur les objets économiques, financiers et techniques relevant du conseil portuaire, pour les affaires définies par celui-ci. Enfin, il définit, en un nouvel article R. 5723-3-1 du code des transports, la composition de cette commission financière de la manière suivante : « / 1° Un membre désigné par le concessionnaire ; / 2° Trois membres désignés par le conseil portuaire parmi les membres mentionnés au 5° de l'article R. 5314-14 ; / 3° Un membre désigné par le conseil départemental, autre que le président du conseil portuaire. / La commission financière désigne son président parmi les membres énumérés aux 2° et 3° du présent article. / Le préfet de Mayotte et le directeur régional des finances publiques ou leurs représentants assistent aux séances de la commission financière avec voix consultative (...) ».

5. La société Mayotte Channel Gateway et MM. Zaidani et Henry doivent être regardés comme demandant l'annulation pour excès de pouvoir de l'article 2 du décret contesté du 28 avril 2020 en tant qu'il introduit dans le code des transports des dispositions prévoyant la participation du préfet de Mayotte et du directeur régional des finances publiques ou de leurs représentants au conseil portuaire et à la commission financière du port maritime de Mayotte, respectivement avec voix délibérative et avec voix consultative.

Sur la légalité externe :

6. En premier lieu, le moyen tiré de ce que les dispositions contestées auraient été prises au terme d'une procédure irrégulière en l'absence de consultation de l'ensemble des personnes publiques devant être associées à la procédure de modification de la partie réglementaire du code des transports n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

7. En deuxième lieu, le moyen tiré de ce que le décret attaqué n'aurait pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat manque en fait.

8. Enfin, en vertu de l'article 1^{er} du décret du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission supérieure de codification, cette commission « *peut être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants* ». Il en résulte que les dispositions litigieuses n'avaient pas à être obligatoirement soumises à la consultation de la commission supérieure de codification. Le moyen tiré du défaut de consultation de cette commission doit par suite être écarté.

Sur la légalité interne :

9. Si les dispositions précitées de l'article L. 5314-12 du code des transports déterminent les catégories de personnes devant obligatoirement être représentées au sein du conseil portuaire d'un port maritime, elles ne font pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire, s'agissant d'un organisme consultatif dont les travaux ne lient pas l'autorité gestionnaire du port, puisse, outre la répartition des sièges entre les différentes catégories de membres désignées par le législateur, prévoir la participation d'autres personnes y compris des représentants de l'Etat. Eu égard au rôle et aux compétences du conseil portuaire, la seule participation de deux représentants de l'Etat au conseil portuaire du port maritime de Mayotte exploité par le département, même avec voix délibérative, ne porte pas par elle-même atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Il en va de même de leur présence, avec simple voix consultative, au sein de la commission financière constituée au sein du conseil portuaire afin de rendre un avis sur les objets économiques, financiers et techniques relevant de ce conseil. Ainsi, contrairement à ce qui est soutenu, le principe de libre administration des collectivités territoriales n'est pas méconnu.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions contestées du décret du 28 avril 2020. Par suite et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la ministre de la transition écologique et la ministre de la mer, leurs requêtes, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doivent être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes de la société Mayotte Channel Gateway et de MM. Zaidani et Henry sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Mayotte Channel Gateway, à M. Daniel Zaidani, à M. Jacques Martial Henry, à la ministre de la transition écologique et à la ministre de la mer.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 mai 2021 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; M. Olivier Japiot, M. Nicolas Boulouis, présidents de chambre ; M. Mathieu Herondart, Mme Anne Courrèges, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Olivier Rousselle, conseillers d'Etat et M. Fabio Gennari, auditeur-rapporteur.

Rendu le 11 juin 2021.

La Présidente :

Signé : Mme Christine Maugüé

Le rapporteur :

Signé : M. Fabio Gennari

Le secrétaire :

Signé : Mme Marie-Anne Maffart

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et à la ministre de la mer, chacune en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :