

**Colloque International « Futurs Urbains  
Université de Paris-Est  
16/18 Janvier 2013  
Novembre 2012**

**Mariantonia LO PRETE**

**Docteur en Aménagement, ENPC, Université Paris-Est, Ifsttar, Splott**

**« QUEL FUTUR POUR LES ESPACES URBAINS EN CONTACT AVEC LE PORT ?  
CE QUE NOUS APPRENNENT LES CONTENTIEUX. »**

**1. L'impact croissant du port sur la qualité de vie des populations riveraines, source de conflits**

Cette communication concerne les espaces dans lesquels les dimensions urbaines et portuaires entrent en contact. Nous étudions le cas des villes portuaires méditerranéennes en France et en Italie. La focalisation sur la relation ville-port permet donc d'observer des phénomènes de rupture, qui se déclinent sur tous les plans : spatial, économique, institutionnel et culturel (VIGARIE, 1979 ; HOYLE, 2000). Dans une approche comparative, le travail de modélisation (au niveau mondial) des rapports entre l'urbain, le portuaire et le maritime mené par César Ducruet (2004, 2005a, 2005b, 2008) est un des rares essais de caractérisation des effets de l'évolution portuaire sur l'espace urbain. Valérie Lavaud-Letilleul (2005), quant à elle, s'intéresse à la réconciliation des espaces urbains et portuaires dans son étude sur les aménagements portuaires dans les places d'Anvers et Rotterdam. On peut considérer cette réconciliation comme une réponse à l'impact croissant du port sur la qualité de vie des populations riveraines qui n'acceptent plus de vivre dans un environnement perturbé par l'exploitation des activités portuaires (DUCRUET, 2005b).

Les espaces entre ville et port sont donc générateurs de conflits, notamment sur le plan environnemental. En effet, l'environnement nourrit les conflits d'usage (A. TORRE, 2010) et d'aménagement (SUBRA, 2008) surtout entre territoires proches (SUBRA, 2009).

La problématique est donc la suivante : comment et dans quelle mesure les espaces urbains en contact avec le port peuvent-ils être une source de vulnérabilité et d'inégalité urbaine ?

**2. L'analyse contentieux environnementaux sur les espaces entre la ville et le port en France et en Italie**

C'est par l'analyse des conflits tranchés par le juge, c'est-à-dire des contentieux, que nous essayons d'y répondre. Nous avons ainsi étudié les contentieux environnementaux sur les espaces entre la ville et le port à travers une grille géo-juridique (LO PRETE, 2012) qui permet une analyse quantitative et qualitative des données par le biais de divers paramètres : acteurs publics et privés engagés dans le conflits, enjeux environnementaux, type d'activité ou d'aménagement, zones des conflits, demandes des acteurs, textes juridiques, décisions, orientations des juges, etc.

Chaque arrêt donne des éléments sur le contexte portuaire, urbain et/ou naturel : on a des informations sur l'état des infrastructures ou des équipements portuaires ainsi que sur leur

impact sur le milieu naturel ou le milieu urbain, sur les problèmes de délimitation du périmètre urbain par rapport au port, ou encore sur la présence de bâtiments ayant une valeur historique et architecturale. Dans les arrêts que nous étudions, la relation ville-port ressort dans différents exemples : des nuisances sonores trop élevées dérangeant un habitant, l'aménagement d'un terminal gazier menaçant la santé des riverains ou l'aménagement valorisant la relation du port avec la ville, mettant en évidence l'importance des projets architecturaux qui s'inscrivent dans la vie de tous les jours des riverains, de façon non néfaste (MEYER, 1999).

Cette relation se manifeste dans 12 contentieux en France (base de données LexisNexis), et 34 contentieux en Italie (base de données DeJure). Leur analyse montre que la dimension conflictuelle des espaces entre la ville et le port apparaît autour de différents enjeux environnementaux en fonction du type d'activité portuaire.

### **2.1. France**

En France la relation ville-port est surtout mise en cause par l'atteinte à la santé publique. L'enjeu est celui du risque industriel face auquel les riverains revendiquent leur besoin de sécurité. Cette revendication se fait tant à cause des nuisances et des risques dus à l'usage industriel (Port-la-Nouvelle, 09/01206/2010 et Sète, 764567/1984)<sup>1</sup>, qu'à cause des projets d'aménagements (exemple d'implantation industrielle). On le voit avec le projet d'incinérateur destiné à un usage urbain à Fos-sur-Mer, qui, inquiète les riverains au sujet de la santé publique. D'autres projets prévus à Port-la-Nouvelle pour le développement de l'activité industrielle montrent que la qualité de vie des riverains dépend de certains choix de développement du port. L'analyse des contentieux montre aussi que la relation ville-port s'appuie sur un problème de cohérence territoriale entre le port et la ville. L'enjeu récurrent, comme nous l'avons vu, est celui du paysage urbain qui, dans le cas de certains projets d'aménagements, peut renforcer le lien du port avec la ville. Si l'on considère que la formalisation de l'opposition en contentieux par les riverains montre le degré d'attachement (RAFESTIN, 1980 ; CADORET, 2011) à l'espace menacé (MELE, 2004), ce sentiment d'attachement paraît plus fort dans le cas de l'atteinte à la santé publique (exemple de Marseille-Fos et Port-la-Nouvelle), que dans celui de l'atteinte au paysage. Dans ce dernier cas, les projets d'aménagement suscitent moins d'oppositions, voire appellent des consentements, lorsqu'il s'agit de projets d'intérêt culturel dont la ville peut bénéficier : on pense, par exemple, au cas de l'extension du Palais des Festivals à Cannes (97MA01572/2000) ou à celui de la réalisation du Centre Régional de la Méditerranée à Marseille (10MA02466/2010).

### **2.2. Italie**

En Italie aussi, la relation ville-port est le plus souvent mise en cause par des contentieux qui concernent l'atteinte à la santé publique et cela, à cause de l'exploitation industrielle (Brindisi, 7451/2004 et 5642/2006), de projets d'implantation d'activités industrielles (Ancône, 1223/2007 ; Brindisi, 242/1999, 2649/2005 et 8/2006 ; Gênes, 528/2006 et 621/2010) ou de projets de création de nouveaux terminaux visant à développer, par exemple, des trafics des navires à charbon (Civitavecchia, 6267/2005). Comme en France, les enjeux qui perturbent la relation du port avec la ville sont ceux du risque industriel face auquel les riverains revendiquent leur besoin de sécurité, ce qui place l'aménagement dans

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la façon d'indiquer la référence du contentieux : le nom du port et le numéro/date de l'arrêt analysé.

un rôle menaçant. Une petite partie des contentieux évoquent la relation du port avec la ville, lorsqu'il s'agit des litiges ayant pour enjeu la sécurité et la sûreté du transport maritime (exemple du transport des marchandises dangereuses : Brindisi, 3608/2006 ; Chioggia, 1147/2006 ; Trieste, 8092/2008).

En Italie, à la différence de la France, le lien étroit des ports avec la qualité de vie des riverains transparaît par le biais de cas sur la pollution du milieu aérien, avec des cas sur les émissions en général, ou sur les émissions spécifiques, comme le bruit dans le cas de Civitavecchia (1003/2007). Cela montre que la relation du port avec la ville est le plus souvent concernée par l'exploitation industrielle du port. Plus rarement, il s'agit des aménagements portuaires, comme dans le cas de la construction d'un Autoporto ayant comme objectif de réduire la congestion routière (Livourne, 3782/2004), cas qui met en évidence le rôle de l'aménagement comme outil d'intégration de l'environnement dans le développement portuaire.

La relation du port avec la ville trouve dans les contentieux sur le paysage deux exemples emblématiques avec des aménagements côté terre et côté mer. Côté terre, on peut rappeler le cas de tentative de démolition du bâtiment *ex infermeria* dans le port d'Ancône, qui échoue en raison de la priorité accordée à l'intérêt historique, patrimonial et paysager de ce bâtiment constituant un emblème d'Ancône comme ville portuaire (2937/2005). Côté mer, on peut rappeler le contentieux dans lequel un citoyen de la ville de La Spezia ayant un balcon avec vue sur le golfe des Poètes, revendique son intérêt à la protection du paysage littoral en s'opposant donc aux travaux de dragage qui visent à encourager l'entrée des grands navires de croisière dans le golfe. Dans ce cas, la revendication de cet habitant, qui implique une limitation du développement portuaire, va dans le sens d'une priorité accordée à la ville sur le port (La Spezia, 267/2004).

Les contentieux sur le paysage font apparaître qu'en Italie, c'est au port de s'adapter à la ville, et non le contraire. C'est ce que traduit la notion de « Portualità Allargata » évoquée dans l'arrêt de Trieste (538/2004), pour rendre compte de la nécessité d'une prise en compte de l'environnement au niveau du développement portuaire.

Un nombre très réduit de cas concerne la pollution du milieu portuaire. Ils montrent alors l'importance que le juge accorde à la ville, lorsque la qualité du milieu est en cause. Cela se produit soit lorsque la ZIP se trouve en proximité de la ville (Tarente, 372/2008), soit lorsque, malgré la distance de la ZIP avec la ville, le niveau de pollution est non seulement très haut mais aussi persistant, ce qui met en péril les riverains (Marghera, 1736/2009).

### **3. Les principaux résultats de l'analyse**

#### **3.1 La contrainte d'espace portuaire, source ultérieure de conflits**

L'interprétation des contentieux montre que la contrainte d'espace a une influence directe sur la production des conflits. Pour suppléer à cette contrainte, on constate une tendance à l'élargissement des espaces portuaires vers l'arrière-pays avec, par exemple, la création d'un Autoporto au service du port de Livourne ou d'un arrière-port à Calvi. Il s'agit de nouvelles zones qui visent à décongestionner le port, mais dont les opérations logistiques rendent encore plus fragile la relation du port avec son arrière-pays et donc avec la ville.

Dans les villes ports italiens comme Marghera, Brindisi, Ancône, Civitavecchia, Piombino et Gênes, qui, à la différence des ports de Marseille-Fos ou de Tarente, n'ont pas de zones industrielles vastes, on voit que le manque d'espace (RIDOLFI, 1997, 2002a, 2002b) produit

une concentration de l'activité industrielle qui accumule ainsi son potentiel polluant. Dans ce cas, le litige peut porter sur des problèmes de pollution du milieu aérien, de diminutions des ressources, d'atteinte à la santé publique et de pollution du milieu portuaire à cause des déchets. La concentration des activités industrielles est donc plus néfaste sur des espaces étroits, qui incitent les ports à s'élargir vers l'arrière-pays. La conflictualité est alors plus grande. Mais on voit que cette tendance à l'élargissement des espaces portuaires s'effectue aussi vers l'avant-pays avec, par exemple, la construction des nouveaux terminaux jusqu'à la construction des plateformes en pleine mer comme dans le cas de La Spezia.

Dans ces deux cas, arrière-pays et avant-pays, l'analyse des contentieux montre qu'en France et en Italie ce qui pose le plus de problèmes sur les espaces urbains est le développement terrestre du port dépendant des activités industrielles et des aménagements côté terre. En Italie, on constate que c'est aussi le développement maritime du port, dépendant du transport maritime et des aménagements au service des navires, qui a un impact important non seulement sur la qualité du milieu naturel mais aussi sur la qualité de vie des riverains. La question qui se pose est donc celle de l'antinomie entre les espaces urbains et les espaces portuaires.

### **3.2. Ce que nous apprennent les contentieux sur la relation entre les espaces urbains et les espaces portuaires**

L'analyse des ces 46 contentieux montre l'antinomie qui peut exister entre le port et la ville. Cette antinomie est plus ou moins forte selon que le type de projet est perçu plus ou moins positivement. Elle est très forte lorsque sont en jeu des projets d'implantation d'activités industrielles, de construction de terminaux gaziers ou d'autres installations néfastes pour les riverains. Elle est moins forte lorsque sont en jeu le renouvellement de terminaux ou la réalisation de bâtiments et d'infrastructures qui, au contraire, tendent à améliorer l'intégration du port dans la ville. Le cas du projet d'aménagement de l'esplanade du mole J4 du port de Marseille pour la réalisation du Centre Régional de la Méditerranée est l'un de ceux où le développement portuaire se lie au développement urbain de façon valorisante. On constate donc que le caractère contestable des projets d'aménagements est fonction de la perception qu'ont les riverains du choix même du projet (renouvellement de vieux quais, construction d'un terminal gazier, démolition d'un bâtiment historique), ainsi que de son ampleur (travaux de dragages pour accueillir des navires géants). Lorsqu'il s'agit d'un projet modeste de renouvellement d'un terminal qui ne modifie pas les aptitudes techniques des quais ou des bassins et qui vise, au contraire, à améliorer les conditions de sécurité du port (Brindisi, 2719/2006), les oppositions sont beaucoup moins marquées. Dans les contentieux mettant en cause la relation ville-port, les oppositions sont donc souvent détachées de la question du respect des normes ; c'est selon la perception du projet qu'elles apparaissent plus ou moins contestables. C'est ainsi le cas de l'incinérateur de Fos, qui engendre 6 recours contentieux en dépit du fait qu'il soit conforme au cadre normatif.

L'antinomie est aussi plus ou moins marquée selon la distance du port avec la ville : dans le cas d'une grande proximité, comme à Marseille et à Gênes, la conflictualité est forte, à la différence des « ports sans ville » (DUCRUET, 2008) comme Gioia Tauro.

Cette question de la distance fait apparaître celle de la migration de la pollution et des nuisances, depuis l'espace portuaire jusqu'à l'espace urbain en contact avec le port. Le contentieux sur le port de Civitavecchia a fait apparaître la question de la définition des espaces portuaires par rapport aux espaces urbains, et donc du périmètre portuaire et du

périmètre urbain. Cette définition était essentielle pour déterminer si l'habitation concernée se trouvait à l'intérieur du périmètre portuaire ou dans le périmètre urbain, et donc si le port était responsable ou non des nuisances sonores. Le juge a considéré que l'habitation était située dans le périmètre urbain, et qu'il y a donc eu une migration des bruits subis hors du périmètre portuaire. Dans ce cas, le juge a été confronté à la question de la régulation des espaces : portuaires ou urbains. Pour statuer, il a donc été confronté à un problème d'interprétation du code de la navigation et du code de l'urbanisme concernant les délimitations du périmètre portuaire et du périmètre urbain, ceci afin de décider si le logement de l'habitante de la ville tombait dans la zone portuaire ou dans la zone urbaine. Les parties ont concentré leur argument sur les mêmes sources de droit. Le juge n'a donc pas dû choisir entre plusieurs sources mais entre différentes interprétations possibles. Il a finalement rendu un délibéré en faveur de l'habitante de la ville, en s'appuyant sur les deux sources évoquées pour démontrer que l'habitation se trouvait non dans le périmètre portuaire, mais dans une zone tampon résiduelle encore attachée à la zone urbaine, permettant la mise en œuvre d'une troisième source nationale prenant en compte les dommages biologiques et existentiels (Civitavecchia, 1003/2007).

Cette question de la distance fait aussi apparaître la question de l'impact du développement urbain sur l'espace portuaire. Le problème se pose dans le cas du redéveloppement des anciennes zones portuaires délaissées (CHARLIER et MALEZIEUX, 1994) qui sont situées au contact des centres urbains (VALLEGA, 1992). Dans ce cas, ces zones sont souvent considérées comme une « unique opportunité d'urbanisme » (CHALINE, 1992) ou encore comme une « nouvelle frontière urbaine » (HALL, 1992) si elles ne sont pas utilisées à but portuaire (CHARLIER et MALEZIEUX, 1993), ce qui implique une utilisation possible de ces espaces par la ville et ses habitants. Or, aujourd'hui, les zones portuaires à l'abandon se font rares. L'analyse du contentieux de Brindisi montre une exception : dans ce cas, le développement urbain déborde dans l'espace portuaire sans le prétexte du redéveloppement des anciennes zones portuaires délaissées. Des bâtiments ont été construits illégalement dans le périmètre portuaire afin de répondre à des besoins de logement de riverains défavorisés vis-à-vis desquels l'administration n'a pas réagi jusqu'à la sollicitation du port qui cherche à récupérer ses espaces nouvellement urbanisés. Il s'agit donc à la fois du problème de l'espace et du territoire concernés par le contentieux, ce qui pose la question de la coordination du développement urbain avec le développement portuaire.

### **3.3. Les principales tendances des espaces urbains en contact avec le port**

L'antinomie qui existe entre les espaces urbains et les espaces portuaires fait apparaître plusieurs tendances des espaces dans lesquels les dimensions urbaines et portuaires entrent en contact.

Les principaux résultats de l'analyse montrent d'abord des effets de résistance. On voit nettement, d'une part, la vulnérabilité environnementale de la ville : par exemple, c'est à cause de la construction des terminaux gaziers ou à cause de l'implantation d'ICPE, que la qualité du milieu de vie des populations riveraines est mise en péril. L'analyse montre donc les différents risques environnementaux auxquels la ville est confrontée avec, par exemple, le développement du transport de matières dangereuses ou d'activités industrielles lourdes. D'autre part, l'analyse fait apparaître des inégalités urbaines : par exemple, c'est à cause de la validation d'un ordre de démolition d'habitations situés entre la frontière urbaine et portuaire que des citoyens perdent leur logement ou encore, c'est à cause de la validation des arrêtés préfectoraux que certains équipements nuisibles pour la population sont

installés dans certaines zones et non dans d'autres. L'analyse montre donc que les espaces entre ville et port sont favorables à la production d'inégalités urbaines dans les zones de frontières non clairement établies et dans les zones les plus soumises au développement économique du port.

Mais on voit aussi des effets de résilience. L'analyse montre en effet qu'à travers les décisions et les orientations des juges s'instaurent des processus d'adaptation entre la ville et le port. Les juges motivent et orientent leurs décisions en fonction de la prise en compte des besoins du territoire par exemple en terme de la valorisation du paysage littoral, en empêchant l'autorité portuaire de démolir un bâtiment qui se trouve à l'intérieur du port ayant une forte valeur historique et architecturale, ou en terme de sécurité et de sûreté, en accordant des travaux d'amélioration des vieux terminaux gaziers ou d'autres projets d'aménagement qui valorisent, par exemple, le transport multimodal (GOUVERNAL, 2007). Cela renforce le processus d'adaptation et va dans le sens d'une valorisation de l'urbain – autant d'éléments encourageants pour le futur des ces espaces.

### **Conclusions**

L'analyse des contentieux environnementaux sur les espaces urbains en contact avec le port montre que les phénomènes de vulnérabilité et d'inégalité urbaine dépendent essentiellement de l'espace concerné par le conflit et du droit applicable à cet espace. La prise en compte de la qualité de vie de populations riveraines dans le développement portuaire est, en ce sens, dépendante du processus de zonage, processus d'institutionnalisation des espaces urbains et portuaires à travers leur localisation, leur délimitation, et leur destination : usages et aménagement sont régis par des règles, qui influencent les actions des acteurs.

De fait, la relation entre les espaces urbains et les espaces portuaires se décline non seulement selon de nouveaux enjeux environnementaux dus aux usages et aux aménagements portuaires, mais aussi en fonction de la perception de ces enjeux par la population. Chaque enjeu peut en effet avoir plusieurs sens, selon son association avec le port, comme cela se voit par exemple à travers l'enjeu du paysage qui, selon A. Vallega, est, de même que l'environnement, une notion polymorphe. Pour l'auteur, le sens de cet enjeu varie selon qu'il est associé au phénomène de la containerisation, à celui de l'industrialisation et encore à celui de la conservation des sites portuaires ayant une valeur historique et architecturale qu'il faut valoriser (VALLEGA, 1997, p.258-259). En un sens, les enjeux ne sont pas complètement mesurables en eux-mêmes, ils sont relatifs. C'est l'hypothèse que fait Yvette Veyret (2007) pour expliquer le sentiment d'aggravation de la situation : celui-ci serait la conséquence d'une sensibilisation croissante voire généralisée à des enjeux dont on ne se préoccupait guère jusque là ou alors sans percevoir les interdépendances qu'ils entretiennent : qualité de la nature et qualité de la vie, et, en amont, ressources et activités.