



Stefania Galluzzo

La vulnérabilité des villes portuaires méditerranéennes françaises et italiennes au prisme des contentieux

Mariantonia Lo Prete

Les images récentes de la collision d'un porte-conteneurs contre une tour de contrôle dans la ville portuaire de Gênes en Italie (*La Repubblica*, 8 mai 2013) sont choquantes. On pourrait penser que cela relève seulement d'un problème portuaire interne, mais en réalité il s'agit d'une alerte attestant de la fragilité de la ville face au port. Car au-delà des délimitations des périmètres urbains et portuaires, c'est l'identité de Gênes comme ville portuaire qui est en cause. Cet exemple est en effet représentatif de la vulnérabilité des territoires urbains proches des ports. La présence d'un port a un impact croissant sur les populations riveraines, dont l'environnement est perturbé par l'exploitation des activités portuaires (Ducruet, 2008), tant côté terre, avec les usages et aménagements au service de l'activité industrielle, que côté mer, avec le transport maritime et les aménagements au service des navires. En entrant en contact avec la ville, le port génère potentiellement de la pollution, du bruit, des embouteillages, et influe sur le paysage, qui est souvent perçu comme négatif (Gallanti, 2003 ; Allen, 2010). Les réactions aux projets d'aménagement sont donc souvent très vives, ce qui a pour conséquence la prolifération de conflits de proximité (Torre, 2010), c'est-à-dire strictement liés à l'attachement croissant des populations à leur territoire (Subra, 2007).

Pour cette raison, les contentieux nous semblent offrir un bon angle d'approche pour comprendre la fragilité de la ville face au port, et pour éclairer sa vulnérabilité, une notion polysémique, multiscalaire et multidimensionnelle (Becerra, 2012 ; Chevillot-Miot, Mercier, 2014). Cet article présente les résultats de l'analyse de quarante-sept contentieux environnementaux dans seize villes portuaires méditerranéennes françaises et italiennes entre 1998 et 2010 selon une grille d'analyse géo-juridique. Une présentation des formes de dégradation de l'environnement, qui sont autant de formes de la vulnérabilité de la ville, permettra de comparer les cas des villes portuaires françaises et italiennes, afin de contribuer à déterminer

les paramètres qui influencent cette vulnérabilité et de montrer l'importance du juge comme arbitre entre la ville et le port.

Analyse des contentieux sur la relation ville-port

Les contentieux, c'est-à-dire les conflits actés par la justice, sont un outil précieux pour apprécier la vulnérabilité des territoires urbains proches des ports. À partir de deux bases de données juridiques, *LexisNexis* pour la France et *DeJure* pour l'Italie, nous avons réuni quarante-sept arrêts, c'est-à-dire les témoignages écrits des contentieux dans les villes portuaires méditerranéennes françaises et italiennes, entre 1998, date de l'arrêt le plus ancien, et 2010, date de la dernière consultation des bases de données. En nous appuyant sur le modèle proposé par André Torre (2010), nous avons élaboré une grille géo-juridique permettant de faire une analyse quantitative et qualitative de chaque contentieux (Lo Prete, 2012). La grille permet d'identifier l'arrêt et le fait objet du conflit, avec des informations sur les formes de dégradation de l'environnement, les espaces concernés par la dégradation, les acteurs impliqués, le processus de mise en œuvre du droit. Cet outil méthodologique permet ainsi de rapporter le développement portuaire à la vulnérabilité des territoires urbains, et donc de comprendre les paramètres dont dépend cette vulnérabilité pour l'ensemble des quarante-sept contentieux. Le tableau page suivante donne un exemple d'application de la grille pour un arrêt français (Cour d'appel, 09-01206/2010) et un arrêt italien (Conseil d'État, 2937/2005).

Exemple d'application de la grille géo-juridique en France et en Italie

	Pays et nom du port	France : Port-la-Nouvelle	Italie : Port d'Ancône
I) IDENTIFICATION DES ARRÊTS	Numéro d'arrêt	09/01206	2937
	Date de la décision	07/01/2010	07/06/2005
	Type de contentieux selon la juridiction	Cour d'appel Contentieux judiciaire	Conseil d'État Contentieux administratif
II) DÉGRADATIONS DE L'ENVIRONNEMENT	Type d'usage ou d'aménagement	Usage Activité industrialo-portuaire	Aménagement (terre) : démolition bâtiment (<i>Ex infermeria</i>)
	Formes de dégradation : enjeu environnemental	Atteinte à la santé publique Risque industriel	Dégradation du paysage Préservation du patrimoine urbain
III) LOCALISATION SPATIALE DES DÉGRADATIONS	Port	Port-la-Nouvelle	Port d'Ancône
	Région	Languedoc-Roussillon	Marche
	Commune	Port-la-Nouvelle	Ancône
	Zone du conflit Espace concerné par l'impact de la dégradation	Zone interne au port Impact sur l'arrière-pays	Zone interne au port Impact sur le littoral et sur l'arrière-pays
	Relation ville-port	OUI (échelle locale)	OUI (échelle locale)
	Relation port-nature	OUI (échelle régionale)	
IV) ACTEURS PRIVÉS ET PUBLICS (RÔLE, TYPE ET ÉCHELLE)	Requérant privé	1 Local / Perdant Dépôt pétrolier de Port-la-Nouvelle (DPPLN)	
	Défendeur privé	1 Association environnementale / National France Nature Environnement / Gagnante	
	Tiers intéressé privé		
	Requérant public		1 Local / Perdant : Autorité portuaire (AP)
	Défendeur public		1 National / Gagnant - Ministère de la Culture 1 Régional / Gagnant - <i>Soprintendenza</i> 1 Local / Gagnant - Agence du domaine public d'Ancône
	Tiers intéressé public	1 Régional / Gagnant Direction régionale industrie, recherche et environnement (Drire)	
V) QUALIFICATION DU CONFLIT ET DÉCISIONS DE JUSTICE	Domaines de requête et de décision : catégorie et type	Décision du domaine environnementale ICPE	Décision du domaine administratif Autorisation de démolition
	Nature de la requête	La DPPLN demande l'annulation du jugement du 30/01/09 du Tribunal de 1 ^{re} instance qui : - la déclare coupable du non-respect des prescriptions techniques en matière de prévention des accidents et de sécurité contre le risque d'explosion, de feu et de pollution ; - la condamne à payer 5 000 euros à titre de dommages et intérêts à l'Association France Nature Environnement	L'AP voudrait démolir l' <i>Ex infermeria</i> pour emplanter une activité industrielle mais les autorités publiques n'autorisent pas la démolition. L'AP demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif régional (TAR) du 3/03/2004 n° 97 qui déclare l'intérêt historique, patrimonial et paysager de ce bâtiment et qui légitime le refus des autorités publiques à livrer l'autorisation de démolition
	Sources juridiques évoquées par les intervenants	1 texte UE 3 textes nationaux 1 texte régional	2 textes nationaux 1 texte régional
	Sources juridiques mises en œuvre par le juge	1 texte UE 3 textes nationaux 1 texte régional	2 textes nationaux 1 texte régional
	Décision	Le juge confirme la condamnation de la DPPLN	Le juge confirme l'interdiction de démolition
	Orientation de la jurisprudence	Importance de l'action de prévention du risque industriel opérée par les administrations régionales et par les associations	Récupération des biens historiques qui ont une valeur architecturale pour le paysage littoral et qui renforcent le lien ville-port

En France, il s'agit d'un conflit d'usage, qui concerne l'impact de l'activité industrielle du port sur la santé publique de la population, en l'occurrence l'exploitation industrielle de la SAS Dépôt pétrolier de Port-la-Nouvelle (DPPLN). Pendant une inspection, les fonctionnaires de la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement du Languedoc-Roussillon (Drire) constatent le non-respect par la DPPLN de certaines règles de sécurité et de prévention des accidents¹ applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). À la suite de cette inspection, le tribunal de première instance déclare la DPPLN coupable du non-respect des règles et la condamne à payer 5 000 euros à titre de dommages et intérêts à l'association France Nature Environnement. Et bien que la DPPLN soutienne en appel la conformité de l'ICPE aux règles de sécurité ainsi que l'illégitimité à agir de l'association, les preuves sont suffisantes pour que le juge d'appel confirme la condamnation de première instance.

Dans ce cas, on le voit, la vulnérabilité est du côté du risque industriel. Par sa décision, le juge souligne l'importance de l'action de prévention du risque industriel, et par voie de conséquence, des risques de pollution des sols, des eaux et de l'air du fait des eaux polluées, et des risques d'incendie et d'émissions de substances toxiques dans l'atmosphère. Le fait que la DPPLN soit une ICPE soumise à déclaration préalable permet d'imposer des prescriptions complémentaires pour protéger l'environnement, qui renforcent le rôle des administrations dans la gestion de la vulnérabilité des territoires urbains qui cohabitent avec une ICPE.

En Italie, il s'agit d'un conflit d'aménagement, qui concerne la dégradation du paysage urbain d'Ancône. L'autorité portuaire (AP) tente de démolir un bâtiment dit *Ex infermeria* (clinique vétérinaire pour les chevaux au XIX^e siècle) accueillant des bureaux à l'intérieur du périmètre portuaire. Le projet échoue en raison de la priorité accordée à l'intérêt historique, patrimonial et paysager de ce bâtiment, qui constitue un emblème d'Ancône comme ville portuaire. On voit ici l'AP assumer un rôle de promotrice des activités économiques, étant donné qu'il s'agit de remplacer l'*Ex infermeria* par une implantation industrielle. Face à elle, ce sont le ministère de la Culture, l'agence du domaine public, la *Soprintendenza*² et la commune d'Ancône qui refusent de lui accorder l'autorisation de démolition. Le juge, en estimant qu'il faut conserver ce bâtiment, tranche le litige avec une décision qui privilégie

1. Il peut s'agir par exemple des prescriptions techniques sur la manutention ou sur le nettoyage périodique des canalisations ou des filtres.

2. En Italie, la *Soprintendenza* est un organe périphérique du ministère des Biens et Activités culturelles et du Tourisme, qui exerce des fonctions notamment en matière de paysage et de conservation du patrimoine.

le lien de la ville avec le port à travers la récupération du patrimoine. Dans cet arrêt, la vulnérabilité des territoires urbains dépend de deux facteurs : la conservation du patrimoine littoral existant et le changement de destination d'usage d'un espace portuaire. Par la décision de conserver l'*Ex infermeria* et de ne pas valider son changement d'usage, le juge renforce le rôle des administrations nationales, régionales et locales dans le processus de gestion des tensions ville-port.

La comparaison entre le cas français et italien indique tout d'abord à quelle typologie peut conduire l'analyse des contentieux : on peut distinguer les « conflits d'usage », qui découlent des impacts reposant sur une répartition spatiale et fonctionnelle variable selon les usages, et les « conflits d'aménagement », qui découlent des problèmes liés à l'aménagement dans sa logique d'actions au service des usages. Cette typologie est fondamentale pour l'analyse de l'impact du développement portuaire sur la ville, dans la mesure où il peut rendre celle-ci vulnérable. Mais la grille montre aussi que toute la ville n'est pas affectée de la même manière : les territoires urbains proches du port sont les plus vulnérables. La distinction des cinq groupes d'information³ permet de réfléchir sur les zones de conflits, c'est-à-dire sur le lieu de développement du conflit, qui se distingue parfois de l'espace concerné par l'impact de la dégradation.

La comparaison révèle aussi la variété des acteurs concernés par cette vulnérabilité. Les informations sur les parties au litige⁴ permettent d'identifier des données géographiques concernant les acteurs privés et publics engagés dans les contentieux, et de déterminer les échelles spatiales de leur intervention. Ces données montrent d'une part que chaque acteur est concerné de manière différente par la vulnérabilité, selon l'intérêt qu'il veut faire valoir, et d'autre part l'envergure des actions des acteurs privés, ainsi que les relations multiscalaires du système d'acteurs publics à l'œuvre dans le contentieux. Cela permet d'éclairer comment le global s'articule avec le local dans cette logique d'opposition et d'alliance entre les différents types d'acteurs liés au conflit. La comparaison montre enfin comment la vulnérabilité est prise en compte par la justice dans le processus d'application du droit : c'est le juge qui tranche le conflit, par le biais de son interprétation des faits et du

3. Comme le montre le tableau ci-contre, ces cinq groupes d'information concernent : 1) l'identification des arrêts ; 2) la dégradation de l'environnement ; 3) la localisation spatiale des dégradations ; 4) les acteurs privés et publics en fonction de leur rôle, type et échelle d'intervention ; 5) la qualification du conflit et les décisions de justice.

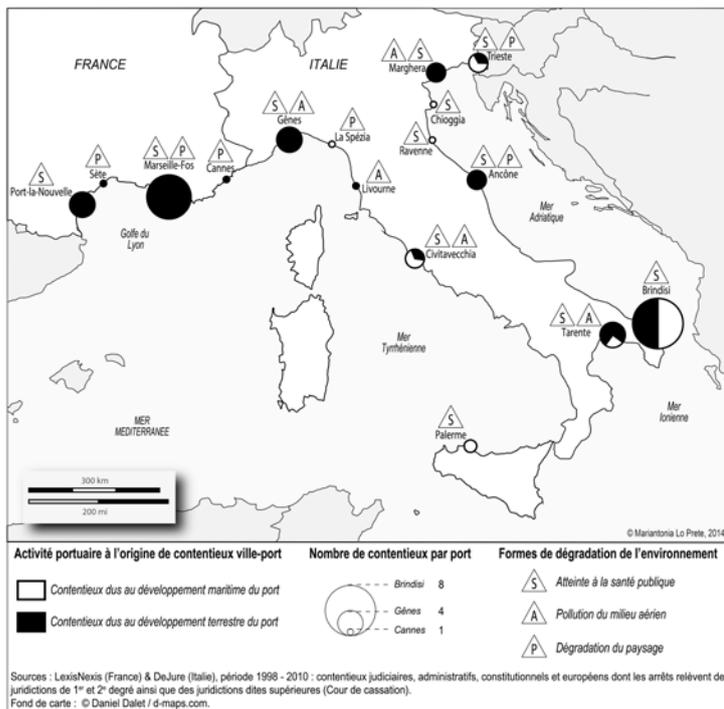
4. Les parties au litige sont le requérant, le défendeur et le tiers. Le requérant, qui assume le rôle d'acteur actif, est celui qui donne l'impulsion pour la résolution du litige de façon judiciaire, afin de voir sa requête satisfaite. Le défendeur, au contraire, assume un rôle passif. Enfin, d'autres acteurs peuvent avoir des intérêts liés à la résolution du conflit, ce qui légitime leur rôle de partie tiers.

cadre juridique applicable au cas d'espèce (données précisées dans le groupe d'information n° 5). C'est donc à travers ce processus de mise en œuvre que le juge statue sur la vulnérabilité des territoires urbains.

L'utilisation de la grille appliquée à l'ensemble des quarante-sept arrêts étudiés a ainsi permis d'identifier les formes de la vulnérabilité des territoires urbains face au développement portuaire. Les contentieux peuvent être de deux types : ceux dus au développement maritime du port, qui résultent de l'impact du transport maritime et des aménagements au service des navires ; et ceux dus au développement terrestre, qui résultent de l'impact de l'activité industrielle et des aménagements côté terre.

La carte ci-dessous montre comment les quarante-sept arrêts se distribuent en France et en Italie. Elle figure les trois formes de dégradation de l'environnement identifiées, avec un triangle symbole de danger placé au-dessus du nom du port : 1) l'atteinte à la santé publique, qui concerne tous les impacts sur la population riveraine, comme par exemple ceux induits par l'implantation d'activités industrielles dangereuses ; 2) la pollution du milieu aérien, qui comprend différents types d'émissions : les bruits, les odeurs ou les poussières qui impactent la qualité de l'air ; 3) la dégradation du paysage, qui concerne les impacts sur le paysage, provoqués par exemple par la construction de bâtiments ne s'inscrivant pas dans les règles du respect du paysage urbain, ou encore par la démolition de bâtiments ayant une valeur historique et architecturale.

Cartographie des formes de vulnérabilité dans les villes portuaires



Répartition des contentieux sur la relation ville-port en France et en Italie selon qu'il s'agit du développement terrestre et maritime du port et selon les formes de dégradation de l'environnement.

C'est autour de ces trois formes de dégradation que la qualité du milieu de vie des riverains est mise en péril, ce qui rend donc les territoires urbains vulnérables.

Concernant la France, cette carte montre que les treize contentieux se distribuent entre quatre ports français : Marseille-Fos⁵, Port-la-Nouvelle, Sète et Cannes. En Italie, les trente-quatre contentieux retenus se répartissent entre douze ports : Palerme en Sicile, Tarente et Brindisi dans la région des Pouilles du côté de la mer Ionienne ; Ancône, Ravenne, Chioggia, Marghera et Trieste du côté de la mer Adriatique ; Civitavecchia, Livourne, La Spezia et Gênes du côté de la mer Tyrrhénienne.

Quelle vulnérabilité pour les villes portuaires françaises ?

Le port de Marseille-Fos présente le plus grand nombre d'arrêts : sept au total. Il est exclusivement concerné par des conflits dus au développement terrestre, et plus précisément à l'aménagement. Il s'agit principalement de la question du projet d'implantation du centre de traitement des déchets et de valorisation énergétique (incinérateur), qui pose un problème d'atteinte à la santé publique. Les riverains revendiquent leur besoin de sécurité face au risque industriel. Six arrêts concernent le site portuaire de Fos, qui doit accueillir l'incinérateur destiné au service des déchets de la zone urbaine de Marseille. Dans ces contentieux, les associations de riverains, la commune de Fos-sur-Mer et le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence s'opposent à la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (CUMPM) et à la société Evere qui ont intérêt au maintien du projet d'incinérateur sur le site de Fos. Le juge s'exprime en faveur du projet, qu'il estime conforme au cadre juridique applicable. Un autre contentieux porte sur le projet d'aménagement de l'esplanade du Mole J4 du port de Marseille pour la réalisation du Centre régional de la Méditerranée. Ce projet mobilise l'opposition des associations de riverains, hostiles à la réalisation de l'ouvrage en raison de son impact sur le paysage urbain, mais cet argument n'est pas validé par le juge qui s'exprime en faveur du projet. Ces différents cas mettent bien en évidence la dualité du port de Marseille-Fos : le développement du port est partagé entre deux communes, qui n'avancent pas la même vision de la vulnérabilité : l'une est associée à la santé publique et l'autre à la dégradation du paysage.

Les contentieux de Port-la-Nouvelle montrent que ce sont surtout les impacts directs sur la qualité du milieu

5. Malgré la double dimension territoriale du port partagée entre Marseille et Fos-sur-Mer, ces deux sites portuaires constituent un seul et même port. C'est la raison pour laquelle ils sont traités ensemble, en dépit du fait que l'impact territorial de leur activité n'est pas le même, puisqu'ils se trouvent dans deux communes et donc dans deux territoires différents.



DR

de vie dus à l'activité industrielle qui rendent les riverains vulnérables : par exemple, la fuite d'une canalisation souterraine d'une installation portuaire dans la zone urbaine limitrophe du port contraint à déplacer une école. Dans ce cas, il s'agit d'une vulnérabilité tangible, l'atteinte à la santé publique est factuelle et de fait constatée par le juge. Dans un autre cas, la vulnérabilité est seulement potentielle, car elle dépend de l'éventuelle construction d'un bâtiment à usage industriel destiné au stockage de ciment en vrac à proximité d'une installation portuaire existante de stockage d'hydrocarbures. Le juge ne valide pas cette construction, ce qui élimine à la racine la source potentielle de vulnérabilité pour les riverains.

Dans le port de Sète, le seul contentieux référencé révèle une vulnérabilité relative à la prise en compte du paysage dans les projets d'aménagement. Il s'agit ici d'un projet d'extension des zones urbaines situées à proximité du port. Pour les opposants au projet, il altérerait le paysage caractérisé par le fort Richelieu, un bâtiment historique situé en surplomb du port de Sète qui définit symboliquement la ville comme ville portuaire. Le juge s'exprime pourtant en faveur du projet, au motif que celui-ci est doté de l'avis favorable de l'architecte des Bâtiments de France. On peut donc considérer que, dans ce cas, c'est la valeur portuaire de la ville qui la rend vulnérable, dans le sens où son extension est freinée par la place centrale du port dans son identité.

À Cannes, c'est aussi par le biais d'un contentieux sur le paysage que la vulnérabilité transparait. Il s'agit de la réalisation d'une extension du Palais des festivals sur une parcelle de terrain gagnée sur la mer par endiguement, à proximité du port de Cannes. Bien qu'une association de riverains s'oppose au projet, le juge se prononce en faveur de sa réalisation au motif qu'il respecte les règles paysagères et ne menace pas la qualité du milieu de vie des riverains.

On constate donc que dans les treize arrêts français, c'est exclusivement le développement terrestre du port qui est à l'origine de la vulnérabilité des territoires urbains. L'analyse montre l'impact croissant de l'aménagement côté terre par rapport à l'usage industriel du port, avec des formes de vulnérabilités principalement liées à la santé publique des riverains et à la dégradation du paysage urbain.

Quelle vulnérabilité pour les villes portuaires italiennes ?

En Italie, quatorze arrêts concernent le développement maritime du port, portant soit sur le transport maritime, soit sur l'aménagement au service des navires. Le transport maritime peut porter atteinte à la santé publique dans les phases finales et initiales de la navigation, c'est-à-dire dans les manœuvres d'entrée et de sortie

du port, ou quand le navire est à quai. C'est ce qu'on voit à Palerme, Brindisi, Chioggia, Ravenne et à Trieste, où la vulnérabilité dépend de la mise en sécurité du transport maritime dans les eaux portuaires, qui connaissent un trafic particulièrement dense. Ces contentieux font apparaître l'importance de la question de la prévention, notamment en termes de sécurité et de sûreté, deux enjeux souvent étroitement liés – comme par exemple pendant les manœuvres dans le port, au cours des opérations de déchargement ou de chargement pour éviter des explosions, ou pendant les manœuvres de remorquage pour éviter les collisions. Or, il est intéressant de constater que les autorités portuaires italiennes sont conscientes de cet aspect, si l'on en juge par l'importance croissante accordée à la sécurité et à la sûreté du transport maritime (AIVP, 2015).

L'aménagement au service des navires porte aussi atteinte à la santé publique, avec la création de nouveaux terminaux visant à développer par exemple le trafic des navires à charbon (Civitavecchia) ou des navires gaziers (Tarente, Brindisi et Trieste). Ces cas mettent aussi en lumière les besoins du territoire relatifs à l'état des infrastructures portuaires et à leur obsolescence. C'est la raison pour laquelle, par sa décision, le juge reconnaît l'utilité publique de certains projets d'aménagement, destinés par exemple à créer ou renouveler des terminaux pour décongestionner le trafic de matières dangereuses ou à

améliorer leur sécurité. Le juge légitime ainsi les intérêts et les actions des acteurs économiques soutenus par l'autorité portuaire et les ministères, qui, pour leur part, encouragent le développement maritime des ports en délivrant les autorisations et les concessions nécessaires pour la réalisation de ces travaux.

Très rares sont les projets d'aménagement au service des navires qui posent la question du paysage. On peut rappeler le seul cas du riverain de La Spezia qui s'oppose à des travaux de dragage qui gâcheraient la vue depuis son habitation sur le golfe des Poètes par la vision de gros paquebots. Le juge estime cependant que cela ne porte pas atteinte à la ville, et valide donc les travaux, encourageant donc la ville à s'adapter au port.

Les contentieux dus au développement terrestre du port sont les plus nombreux, avec vingt arrêts, ce qui semble attester que la principale source de vulnérabilité pour les territoires urbains est l'activité industrielle et l'aménagement côté terre. On pourrait interpréter ce grand nombre d'arrêts comme une confirmation des difficultés de l'arrière-pays des ports italiens soumis à de fortes contraintes d'espace. C'est ce que l'on voit, par exemple, avec des projets situés à l'intérieur du périmètre portuaire et concernant soit la mobilisation des produits ferreux et sidérurgiques dans le port d'Ancône à proximité de la ville, soit la création d'un incinérateur de déchets dans des terrains appartenant au port de



Gênes à proximité des zones périurbaines, mais aussi avec d'autres projets d'aménagement visant à développer l'activité industrielle dans le port de Brindisi.

En Italie, la vulnérabilité transparaît aussi dans les contentieux portant sur la pollution du milieu aérien, sur les émissions en général ou sur les émissions spécifiques, comme le bruit. On peut citer l'exemple extrême de Marghera, où des riverains sont morts à cause des émissions portuaires. Mais même dans des cas moins graves, le juge accorde une importance à la vulnérabilité des riverains lorsque la qualité du milieu aérien est en cause : on peut citer l'exemple de Civitavecchia, où une riveraine porte plainte contre l'autorité portuaire à cause des nuisances sonores trop élevées venant du port à proximité, au motif que cela nuit à sa qualité de vie dans son lieu d'habitation. Outre ces cas dans lesquels il s'agit de sanctionner, on remarque un cas qui vise à prévenir les nuisances en réduisant les émissions, dans le contentieux sur la création d'un *autoporto*, une plateforme logistique, dans une zone périurbaine, afin d'éloigner les camions de la ville pour la décongestionner.

Les contentieux sur le paysage font apparaître qu'en Italie, c'est au port de s'adapter à la ville, et non le contraire, comme dans le cas de la conservation de l'*Ex infermeria*, emblème de la ville portuaire d'Ancône. Un arrêt sur le port de Trieste met l'accent sur la *portualità allargata*, qu'on peut traduire par « conception du port élargie », concept élaboré par le juge pour signifier que le développement portuaire doit prendre plus largement en compte l'environnement – au sens de milieu naturel et de milieu anthropique –, dans lequel s'inscrit son développement. C'est donc en fonction du choix du type de développement portuaire, terrestre ou maritime, et des enjeux environnementaux relatifs à ce choix que la ville est plus ou moins vulnérable.

La vulnérabilité : une question de choix de développement

L'analyse de ces quarante-sept contentieux montre que la vulnérabilité des territoires urbains proches d'un port dépend des choix de développement, et donc, plus précisément, du cadre juridique qui détermine les conditions du développement, mais aussi de la perception positive ou négative de ces choix. L'analyse des contentieux montre en effet que la vulnérabilité dépend de la régulation des espaces, c'est-à-dire du processus d'institutionnalisation des espaces urbains et portuaires à travers leur localisation, leur délimitation, et leur destination (Melé, 2005 ; Melot, 2010) : usages et aménagement sont régis par des règles, qui influencent les actions des acteurs (Garcier, 2009). On peut citer par exemple le cas de la riveraine de Civitavecchia, qui fait apparaître la question de la définition des espaces portuaires par rapport aux espaces urbains, et donc celle du périmètre portuaire et

du périmètre urbain. Cette définition est essentielle pour déterminer si l'habitation concernée se trouve à l'intérieur du périmètre portuaire ou dans le périmètre urbain, et donc si le port est responsable ou non des nuisances sonores. Le juge considère que l'habitation est située dans le périmètre urbain, et donc que les bruits de l'espace portuaire se diffusent dans l'espace urbain en contact avec le port. En accordant un dédommagement à la riveraine, le juge entérine les territoires urbains proches du port comme des espaces vulnérables et donc à protéger.

Cependant, il existe aussi des cas pour lesquels le juge fait valoir la régulation des espaces en faveur du développement portuaire. On peut citer le cas du port de Brindisi, où les occupants d'un ensemble d'habitations dans le périmètre du domaine maritime, à moins de trente mètres du port, demandent l'annulation de l'ordre de démolition de leurs logements. En effet, les zones portuaires délaissées (Charlier, Malezieux, 1993 ; Lavaud-Letilleul, 2002) sont souvent considérées comme une « unique opportunité d'urbanisme » (Chaline, 1992 ; 1994), mais dans ce cas, pour ne pas faire privilégier l'extension de la ville par rapport au port, l'autorité portuaire cherche à récupérer ces espaces occupés par les habitants de Brindisi de manière abusive. Bien que les bâtiments à détruire figurent sur le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Brindisi, ce qui permettrait leur maintien, le juge en appelle à l'art. 55 du Code de la navigation italienne, qui donne la pleine autorité à la capitainerie du port sur les œuvres qui se trouvent dans le périmètre du domaine maritime destiné à l'usage portuaire. Ce faisant, il valide l'ordre de démolition sans prendre en compte les besoins des riverains qui avaient déjà construit leurs habitations sur l'espace portuaire.

Ces deux exemples relèvent donc à la fois du problème de la régulation des espaces et des revendications menées par les acteurs en fonction de leur perception du développement portuaire. Ces oppositions nous renseignent en effet sur ce qui est perçu comme une menace. On remarque que le caractère contestable des projets d'aménagements est fonction de la manière dont les riverains perçoivent le projet et son ampleur. C'est par exemple le cas de l'implantation d'activités industrielles ou de construction de terminaux permettant de densifier le trafic des navires gaziers. Les oppositions sont donc souvent détachées de la question du respect des normes, comme dans le cas de l'incinérateur de déchets de Fos, qui engendre six contentieux en dépit du fait qu'il soit conforme au cadre normatif.

À l'inverse, d'autres projets sont encouragés parce qu'ils ne sont pas perçus comme une menace pour la ville, mais au contraire comme un moyen de renforcer le lien avec elle. C'est le cas avec le renouvellement des terminaux ou la réalisation de bâtiments et d'infrastructures qui tendent à améliorer l'intégration du port dans la ville, comme pour le projet d'aménagement accompagnant

la réalisation du Centre régional de la Méditerranée. Lorsqu'il prend sa décision, le juge tient compte de ces deux paramètres, régulation des espaces et perception par les acteurs : il est chargé de l'interprétation d'un fait et du droit applicable au cas d'espèce, et tranche le litige en faveur d'un ou plusieurs acteurs dont l'intérêt est considéré comme dominant. Comme chaque contentieux met en évidence des intérêts précis, correspondants aux acteurs impliqués, leur comparaison fait apparaître différentes représentations de la vulnérabilité. Le juge exprime alors sa représentation de la vulnérabilité par le biais de sa décision. On peut donc considérer, dans le cas des contentieux sur la relation ville-port, qu'il assume un rôle d'interprète de la vulnérabilité de la ville face au port. En effet, le juge évalue le risque industriel, les nuisances et les incidences esthétiques dus au développement portuaire à la fois au prisme des représentations que les acteurs ont de la vulnérabilité par rapport à un fait déterminé, et selon ce que le droit prévoit par rapport au fait.

Ces conflits montrent donc la nature discrétionnaire du rôle du juge dans l'interprétation non seulement des législations mais surtout des besoins du territoire. Un cas particulièrement représentatif est celui de la fermeture de certaines aciéries très polluantes pour la ville de Gênes. Le juge défend une interprétation extensive des lois pour qualifier le travail « à chaud » (la phase isolée de travail de l'acier avec un four électrique) comme un travail « à cycle intégral » (ensemble des phases de travail de l'acier avec un haut-fourneau avec des matières inflammables), ce qui permet de prononcer la fermeture des aciéries. Le juge va même plus loin, décidant non seulement que « les zones employées pour les traitements à chaud doivent être désaffectées », mais aussi qu'elles doivent être « remises en état et requalifiées pour d'autres activités ou destinées à des espaces verts au service de la ville et des riverains » (Lo Prete, 2012, p. 231). C'est un bon exemple de la façon dont le juge prend en compte la vulnérabilité de la ville et les besoins du territoire en termes de qualité du milieu de vie. En effet, il ne se contente pas de mettre en œuvre les normes applicables au cas d'espèce qui sanctionnent ou interdisent des activités ou des projets portuaires néfastes pour les riverains, mais contribue également à élaborer les politiques de développement durable et à fixer de nouvelles règles. Par là, le juge aide à rendre les territoires urbains proches du port moins vulnérables, non seulement par le biais de sanctions et d'interdictions, mais aussi par le biais du renforcement des services et de pratiques qui répondent aux besoins de sécurité des riverains. Le juge est ainsi à l'origine d'un processus d'adaptation entre la ville et le port : à travers sa décision, il influence le rapport que les acteurs construisent avec leur milieu aménagé.

L'analyse qualitative des quarante-sept contentieux a permis d'identifier différentes formes de la vulnérabilité, selon qu'il s'agit de l'atteinte à la santé publique, de la pollution du milieu aérien ou de la dégradation du paysage. Ces trois enjeux environnementaux correspondent à trois facettes de la fragilité de la ville face au port. Quel que soit le type d'enjeu, l'analyse permet ensuite de distinguer une vulnérabilité potentielle, lorsque les choix de développement portuaire peuvent mettre en péril les riverains, et une vulnérabilité factuelle, lorsque les pollutions et les nuisances dues au développement portuaire sont subies par les riverains. La vulnérabilité des territoires urbains transparaît donc dans les contentieux soit comme présumé intérieur de la menace du développement portuaire, soit comme effet tangible de l'impact de ce développement sur la qualité du milieu de vie : les litiges deviennent alors un instrument d'affirmation d'un sentiment d'attachement à son propre territoire (Raffestin, 1980). Dans les cas analysés, les différences portent sur le type de développement portuaire et le type de vulnérabilité. En France, il s'agit surtout d'une vulnérabilité potentielle, due exclusivement au développement terrestre du port. En Italie, la vulnérabilité potentielle dépend surtout du développement maritime, mais reste minoritaire par rapport à une vulnérabilité factuelle, engendrée par le développement terrestre du port.

Enfin, au-delà de la dichotomie entre la France et l'Italie, le plus important est de constater que c'est toujours le juge qui statue sur la vulnérabilité, en prenant en compte aussi bien le cadre juridique qui détermine les conditions de possibilité du développement que la perception positive ou négative de ces choix. À travers sa décision, le juge livre au territoire sa représentation de la vulnérabilité. Or, si dans certains cas on constate que la vulnérabilité est au cœur du dispositif de décision – lorsque celle-ci vise à rendre le territoire urbain proche du port moins vulnérable –, dans d'autres cas, la vulnérabilité reste en marge du dispositif de décision – lorsque celle-ci vise à favoriser le développement portuaire plutôt que la prévention, protection ou remise en état des territoires urbains menacés. Ces différentes représentations de la vulnérabilité, qui transparaissent dans les décisions de justice, montrent donc très clairement que le juge est un nouvel acteur des politiques de développement durable concernant la relation ville-port. Réfléchir sur la vulnérabilité montre ainsi que la vulnérabilité de la ville face au port n'est pas seulement le résultat du face à face conflictuel entre développement économique et environnement. La vulnérabilité elle est plutôt comprise comme un critère, difficilement mesurable (Birkmann, 2006), qui oriente le choix de développement et pas seulement de manière négative.

Références bibliographiques

AIVP, (2015), « *Faire la ville avec le port* », guide de bonnes pratiques réalisé par l'Association internationale villes et ports, [en ligne] www.aivp.org/2015/05/21/faire-la-ville-avec-le-port-guide-de-bonnes-pratiques.

Allen B., (2010), « Les frontières de la santé environnementale à l'épreuve », in Akrich M., Barthe Y., Rémy C. (dir.), *Sur la piste environnementale*, Paris, Presses des Mines.

Becerra S., (2012), « Vulnérabilité, risques et environnement : l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain », *VertigO. La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 12, n° 1.

Birkmann J., (2006), *Measuring vulnerability to natural hazard*, New-Delhi, Unu/Teri Press.

Chaline C., (1992), « Le réaménagement des espaces portuaires délaissés », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 55-56, pp. 79-87.

Chaline C., (1994), *Ces ports qui créèrent des villes*, Paris, L'Harmattan.

Charlier J., Malézieux J., (1993), *Les stratégies alternatives de requalification des anciens bassins à des fins portuaires*, Paris, université Paris I/Cria.

Chevillot-Miot E., Mercier D., (2014), « La vulnérabilité face au risque de submersion marine : exposition et sensibilité des communes littorales de la région Pays de la Loire (France) », *VertigO. La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 14, n° 2.

Ducruet C., (2008), « Typologie mondiale des relations ville-port », *Cybergeo. Revue Européenne de Géographie, Espace, Société, Territoire*, n° 417, [en ligne] <http://cybergeo.revues.org/17332> ; DOI : 10.4000/cybergeo.17332, (mis en ligne le 27/03/2008, page consultée le 21/03/2014).

Gallanti G., (2003), Le rôle du port dans l'aménagement du territoire métropolitain, in Collin M. (coord.), *Ville portuaire, acteur du développement durable*, Paris, L'Harmattan, pp. 31-38.

Garcier R., (2009), « Le droit et la fabrique de l'espace : aperçus méthodologiques sur l'usage des sources juridiques en géographie », in Forest P. (dir.), *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, Laval, Presses de l'université Laval, pp. 69-90.

La Repubblica, (2013), « Porto Genova, nave abbatte torre: 7 morti. Indagati il comandante e il pilota », 8 mai.

Lavaud-Letilieu V., (2002), *Mutations récentes et aménagement dans les villes-ports de la mer du Nord. Vers une recomposition de la ville-port sur son territoire et dans ses réseaux. Les exemples de Dunkerque, Anvers et Rotterdam*, thèse de doctorat en géographie, université de Paris I-Panthéon-Sorbonne.

Lo Prete M., (2012), *Port de commerce et environnement : une relation en évolution. Ce que nous apprennent les recours contentieux dans les ports français et italiens en mer Méditerranée*, thèse de doctorat en aménagement, ENPC-université Paris-Est.

Melé P., (2005), « Conflits patrimoniaux et régulation urbaine », *ESO, travaux et documents de l'Unité mixte de recherche 6950, Espaces et Sociétés*, n° 23, pp. 51-57.

Melot R., (2010), « Zonage, planification foncière et intérêts protégés par le droit : les enseignements de l'analyse du contentieux administratif en France », *Options méditerranéennes*, vol. 6, pp. 25-34.

Raffestin C., (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.

Subra Ph., (2007), *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin.

Torre A., (2010), Conflits environnementaux et territoires, in Zuideau B. (Ed), *Développement durable et territoire*, Lille, Presses universitaires du Septentrion.

Torre A. et al., (2010), « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Éléments de méthode et de repérage », *VertigO. La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n° 1.

Biographie

MARIANTONIA LO PRETE, docteure en aménagement et urbanisme à l'école nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), est maître de conférences à l'université du Littoral Côte d'Opale (Ulco), et responsable du master « Management portuaire et maritime » (MPM). Elle est également membre du laboratoire Tves (Territoires, villes, environnement et société) et chercheuse associée à l'Irisso (Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales) et au Splott (Laboratoire systèmes productifs, logistique, organisation des transports et travail). Ses thèmes de recherche portent sur la vulnérabilité et la résilience des villes littorales, les mutations urbaines, le développement des territoires, les rapports entre environnement, nature et société, le transport maritime, la transition énergétique des ports de commerce, la relation ville-port, la relation droit et territoire, les conflits d'usage et d'aménagement et la gestion intégrée des littoraux et des mers en Méditerranée, Atlantique (tant en Europe qu'en Afrique), Manche et mer du Nord. Elle a notamment publié, en 2013, un résumé de sa thèse, « Port de commerce et environnement : une relation en évolution. Ce que nous apprennent les recours contentieux dans les ports français et italiens en mer Méditerranée », *Revue Juridique de l'Environnement*, 4 ; et en 2015 avec Olivier Bastin « Nouakchott, la ville synapses », *L'esprit des villes 2015*. Elle publiera prochainement « Le juge français et italien, promoteur de l'acceptabilité sociale ? », *VertigO. La revue électronique en sciences de l'environnement*, dossier *Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale*.

mariantonia.loprete@gmail.com