

## LES QUAIS DU PORT DE NANTES, PERSPECTIVES D'AMENAGEMENT

**Par Ludovic LEGRAND.**

Etudiant en DEA à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes

L'Histoire de la ville de Nantes a été très fortement marquée par les activités portuaires dont les débuts remontent, selon certains auteurs, à l'âge du Bronze. Nantes doit, pour beaucoup, son expansion économique et industrielle au développement de son port devenu un véritable pôle commercial de premier plan au niveau national. Du point de vue géographique, le port a connu de grandes évolutions notamment dues à celles des activités commerciales et de la navigation; de grandes parcelles de la ville ont, en effet, été consacrées à l'urbanisation après avoir longtemps été parties intégrantes de l'ensemble portuaire (cf.: zone de la Place du Commerce jusqu'à une grande partie de l'île Feydeau). Les remblaiements successifs ont fait reculer le port vers l'aval de la Loire laissant aux parties en amont un rôle de patrimoine plus culturel qu'économique.

Concernant les activités portuaires proprement dites, l'existence de quais se révèle d'une importance prépondérante puisqu'ils constituent de véritables interfaces entre les navires et la terre; Ils sont, en effet définis comme des terre-pleins aménagés au bord de l'eau pour l'accostage et la circulation des véhicules ainsi que les ouvrages constitués d'une plate-forme établissant une continuité totale avec la terre ferme. Les quais devant accueillir les navires et permettre les opérations de chargement et de déchargement, qui supposent l'existence d'infrastructures portuaires adéquates, la question de la gestion de ceux-ci doit alors être examinée.

La Loi du 29 juin 1965 sur l'autonomie des ports maritimes a entraîné la création des Ports Autonomes qui sont des établissements publics de l'Etat reconnus par le Conseil d'Etat comme ayant un caractère industriel et commercial. La mission des Ports Autonomes a été très largement entendue par le législateur qui leur a confié des prérogatives dans des domaines tels que : l'aménagement, le développement, l'exploitation,

l'entretien, la reconstruction et l'extension. Toutes ces missions peuvent s'appliquer aux quais qui font partie du domaine public artificiel de l'Etat et dont

les Ports Autonomes sont affectataires. Le rôle "charnière" du port Autonome explique que la composition de son conseil d'administration connaisse, pour moitié, des représentants des collectivités locales et des organismes concernés par les activités du port et, pour l'autre moitié, des personnalités nommées par décret gouvernemental et des personnalités du monde économique et social. Le directeur du Port Autonome est désigné par décret en conseil des ministres; le Port Autonome de Nantes-Saint Nazaire est dirigé par Mr Patey, ingénieur des ponts et chaussées.

Le Port Autonome exerce ses compétences à l'intérieur d'une circonscription fixée par décret; Celle du Port Autonome de Nantes -Saint Nazaire s'arrête au pont Anne de Bretagne, la construction du nouveau pont des Trois Continents n'ayant pas modifié les limites de la circonscription administrative. Dans cette délimitation administrative, le Port peut se consacrer à diverses opérations d'aménagement telles que la restauration de certains quais ou leur construction. La procédure d'aménagement des quais est prévue à l'article L 422-1 du Code de l'Urbanisme prévoyant, notamment la dispense de la procédure d'obtention du permis de construire.

Le cas du port Autonome de Nantes Saint Nazaire présente un intérêt particulier puisqu'il ne s'agit plus, à l'heure actuelle, d'envisager des opérations de restauration des quais (pour la plupart en assez mauvais état) mais d'opérer un mouvement vers l'aval du fleuve permettant au port de recentrer ses activités et de ne plus avoir à gérer des zones qui ne lui sont plus utiles. Les données géographiques et économiques sont les suivantes:

-L'île Sainte Anne présente une "friche industrielle" importante due à la réimplantation massive des entreprises sur le contournement de la ville.

-Le Bras de la Madeleine a progressivement perdu sa vocation maritime du fait de son inadaptation aux évolutions de la navigation moderne.

- De nombreux quais, endommagés par le marnage, sont peu entretenus par le Port Autonome.

Parallèlement, la municipalité de Nantes souhaite avoir la maîtrise de ces zones et a manifesté un intérêt tout particulier pour le secteur des quais de la Fosse.

Dans cette optique des discussions concernant différentes opérations foncières ont débuté au mois de septembre 1997. Nous envisagerons, tout d'abord l'état actuel des discussions récentes et concrètes entre le Port autonome de Nantes-Saint Nazaire et la municipalité et, dans un second temps, les différentes procédures pouvant être suivies dans le cadre d'opérations foncières en rapport direct avec les principes de Domanialité Publique.

## **I - LES MESURES TEMPORAIRES ET LES PREMIERES EXPERTISES.**

### **A) La délivrance d'autorisations d'occupations temporaires du domaine public.**

En ce qui concerne les éventuels projets d'urbanisation, la ville de Nantes avait soumis l'idée de la construction d'une Cité Internationale des Affaires (restée lettre morte) et ce concentre à l'heure actuelle sur une urbanisation offrant une ouverture sur le fleuve, la démolition des hangars 6, 7, 8, 9, la revalorisation de l'ensemble du quai de la Fosse ainsi que certains travaux de rénovation permettant l'accueil de paquebots de croisière. Cette dernière activité serait, pour la ville de Nantes, un facteur d'extension de tout un secteur économique mais se heurte à différentes difficultés d'ordre structurel comme le manque de tirant d'eau au niveau du quai d'Aiguillon et le manque d'aménagement du quai Wilson (voir plan).

Dans ce cadre, la municipalité de Nantes est devenue, depuis quelques mois, titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT, définie par le Code du Domaine Public de l'Etat) sur des terrains dont le port avait précédemment la gestion et occupés jusqu'à lors par les chantiers Dubigeon. Jusqu'à la délivrance de cette autorisation, la municipalité était propriétaire de la partie sud de l'île Sainte Anne jusqu'au boulevard de la Prairie aux Ducs et locataire de terrains situés sur la partie nord proche du bras de la Madelaine l'intérêt principal de l'AOT est qu'elle représente, pour son titulaire, une "mesure d'attente" pouvant aboutir à la réalisation d'un projet définitif d'aménagement mais n'étant pas exclusive de la mise en place de certaines opérations comme en témoignent les travaux de nettoyage ou les manifestations culturelles (Fêtes du Bellem) sur la zone du Quai de la Fosse pour laquelle la ville de Nantes s'est fait délivrer une seconde AOT.

Le régime des AOT a récemment été modifié par une loi du 25.07.94 et permet désormais, même en restant dans le cadre du domaine public de l'Etat, la création de droits réels sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier que le titulaire réalise pour l'exercice de l'activité autorisée par ce titre. La doctrine s'est abondamment penchée sur l'atténuation du caractère précaire de cette mesure depuis la réforme puisque celle-ci, devant rester dans un délai inférieur ou égal à 70 ans, facilite l'amortissement des investissements du titulaire. De plus, cette nouvelle AOT laisse la possibilité au titulaire de céder les droits et immeubles pour la durée du titre restant à courir et l'occupant évincé avant l'expiration du titre (pour des motifs autres que l'inexécution des clauses et conditions de l'autorisation) doit être indemnisé.

Les délais initiaux des deux AOT dont la ville de Nantes est bénéficiaire ont, l'un et l'autre, été prolongés afin de permettre à la fois quelques légers travaux de restauration et la revalorisation du patrimoine culturel portuaire (conférences, feux d'artifices). La ville de Nantes ne s'est cependant pas contentée de perspectives à court terme.

### **B) Expertises et projets.**

Les AOT représentant un premier pas vers des opérations foncières de plus grande ampleur, la ville de Nantes a mis en place des expertises en étroite collaboration avec certaines associations à caractère écologique (cf. : Nantes La Bleue) afin de connaître à la fois la valeur des terrains dont la municipalité pourrait acquérir la gestion et d'avoir une vue générale sur le coût des travaux de rénovation ou de construction pouvant y être réalisés. Dans cette même optique, une grande partie de l'île Sainte Anne (partie nord-ouest) a été classée "Zone d'urbanisation intense" en considérant que la prochaine construction d'une "Cité Judiciaire" sur le domaine privé de l'Etat aurait un effet de "Locomotive économique". Les principales préoccupations de la municipalité sont donc tant économiques qu'environnementales et, en ce qui concerne le Port Autonome de Nantes - Saint Nazaire, la concentration vers le pôle économique dominant (Saint-Nazaire, Montoir, Donges, Chevirè) semble vivement envisagée.

Selon Mme Catherine Decours : "les grands ports ne meurent jamais", il peuvent cependant évoluer sur le plan géographique et surtout juridique afin de s'adapter aux évolutions du trafic portuaire (représentant 24,4 millions de tonnes en 1994 pour le port de Nantes - Saint Nazaire). Il convient, même si le stade des pourparlers n'a pas encore été dépassé, d'envisager les différentes opérations juridiques pouvant être utilisées dans le cadre de ces évolutions.

## II LES OPERATIONS JURIDIQUES ENVISAGEABLES.

Trois procédures juridiques peuvent , successivement, être étudiées :

### A) Le Transfert de Gestion.

Le Port Autonome de Nantes -Saint Nazaire est affectataire des quais appartenant au Domaine Public de l'Etat et en a la gestion .Pour autant, cette gestion n'est pas confiée définitivement au Port Autonome ; l'article L 35 et R 58 du Code du Domaine Public de l'Etat prévoit la possibilité d'un transfert de gestion (9). Ce transfert présente l'avantage de ne pas nécessiter une opération de déclassement des ouvrages qui conservent leur caractère public ce qui interdit la conclusion de baux commerciaux mais laisse à la municipalité toute latitude pour organiser des activités de loisirs ou de promenades le long d'espaces aménagés. Cette procédure, relativement peu contraignante, peut entraîner un transfert à titre gratuit mais aussi à titre onéreux du fait des revenus pouvant être perçus par le port sur certains immeubles. Dans cette hypothèse, proche du cas du port de Nantes, une indemnité devrait être calculée (un exemple de ce calcul est la règle du denier 20" qui prend en compte les loyers déjà perçus par le Port Autonome multipliés par 20, cf : loyers des hangars à bananes).

Le Port Autonome de Bordeaux a déjà transféré la gestion de certaines zones, représentant 10 hectares de terrain, au profit de la communauté urbaine pour une indemnité d'un montant de 40 millions de francs.

Une deuxième procédure peut soit être faire suite au transfert de gestion soit être prise initialement dans une optique plus complexe de cession intégrale des quais.

### B) La cession après déclassement (article R 29 du Code du Domaine de l'Etat )

Au delà de la simple maîtrise de la gestion, la ville de Nantes pourrait acquérir la pleine propriété des terrains qui doivent obligatoirement être déclassés avant toute cession. En effet, le principe d'inaliénabilité du domaine public de l'Etat ( article L 52 Code du Domaine public de l'Etat ) s'oppose, selon le Conseil Constitutionnel à ce que les biens qui constituent ce domaine soient aliénés sans avoir été au préalable déclassé. L'acte juridique de déclassement ,nécessaire dans cette hypothèse, ferait tomber les biens visés dans le domaine privé de l'Etat ce qui ouvrirait donc la voie vers une cession pure et simple.

La fixation du prix de cette cession prend en compte la valeur foncière du terrain et est confiée aux services fiscaux, compétents en matière de mutation domaniale ( article R 113-22 du Code des Ports Maritimes).Dans le cadre de différentes expertises, il a été estimé que le mètre linéaire de quai avait une valeur de 150 000 Francs

La ville de Nantes pourrait donc suivre l'exemple de Dunkerque qui a négocié la cession après déclassement de 42 hectares pour une valeur de 100 millions de Francs. Cette cession pourrait permettre à la ville de Nantes d'avoir des prérogatives étendues sur ces zones, pouvant être objets de baux commerciaux, et de les exercer de manière plus homogène sur l'ensemble de l'Ile Sainte Anne. Enfin, la municipalité pourrait s'orienter vers une utilisation majoritairement privée des terrains en cédant une grande partie de ceux-ci à des promoteurs immobiliers.

Une procédure plus spécifique au cas du port de Nantes peut être envisagée dans le cadre de la reprise d'un ancien projet .

### C) L'échange de terrains.

La ville de Nantes avait, il y a quelques années, fait l'acquisition d'une zone située à Cheviré et dont EDF était initialement propriétaire. Par la suite, cette zone avait été classé en Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) dans la perspective d'opérations d'aménagement et d'équipement d'initiative publique. Cette ZAC à vocation urbaine constitue une enclave dont l'aspect portuaire présenterait un grand intérêt pour le Port Autonome

L'idée serait de procéder à un échange entre les terrains situés sur l'Ile Sainte Anne et la Zone de Cheviré; cet échange nécessiterait tout d'abord un double déclassement des terrains puis un échange à "solde zéro". Une soulte compensatrice de la valeur des terrains pourrait éventuellement être fixée. Tout comme dans le cadre d'une cession, l'entretien normal quais et berges par la municipalité serait pris en compte dans l'échange .

La Loi d'autonomie de 1965, en confiant la gestion du domaine public artificiel de l'Etat et notamment les quais aux Ports autonomes a mis en place un système plus souple et adapté aux évolutions des activités au niveau local ; dans le cas de Nantes, la suite des négociations nous dira sous quel angle juridique et sous quelles échéances la municipalité entend intervenir sur les terrains dont le Port Autonome entend faire abandonné. La recherche de compétitivité du Port Autonome laisserait à la ville toute latitude pour valoriser l'aspect patrimonial et culturel de ces terrains et tirer profit de leur intérêt au niveau de la politique de l'urbanisme.

#### **NOTES**

(1):Catherine Decours

Le Port de Nantes a 3000 ans.  
Ed d'Alphacom ;p157

(2):Rapport d'activité du Port Autonome de Nantes-Saint Nazaire  
.1995

(3):Inventaire des ouvrages d'infrastructure portuaire dans l'estuaire de la Loire  
.Documents du Port Autonome de Nantes -Saint Nazaire;Mai 1994

(4):Code des Ports Maritimes (à jours du 01.06.93).édition réalisée par la Direction  
des Ports et de la Navigation Maritime.

(5)Sur le caractère prédominant du Port Autonome de Bordeaux, Conseil d'Etat 17.04.1959  
..Rec.Lebon p:239.

(6):voir note n 1

(7):voir note n 3

(8):Statistiques 1995

.Documents du Port Autonome de Nantes-Saint Nazaire.

(9):voir annexe n 3 et 4

(10):Conseil Constitutionnel,18.09.1986.AJDA 1987,II,P102.

#### **BIBLIOGRAPHIE**

Droits Maritimes Tome II: Droit du littoral, Droit Portuaire. Ed Juris service 1995

Juris classeur Administratif, fasc :135 et 405-2 .

.Le Port de Nantes a 3000 ans.

Catherine Decours .Ed Alphacom 1995

Code de l'Urbanisme

Code du Domaine de l'Etat

Code des ports Maritimes

Les Cahiers Nantais (revue) n de juillet 1995 et de janvier 1996

-Articles de doctrine:

Le droit portuaire : une branche qui s' affirme.

Robert Rezenthel, DMF 1995 p:939

L'étendue de la spécialité des Ports Autonomes et le rôle de leur circonscription

DMF 1996 p:310.

Les ports face à la réforme de la Domanialité publique .

.Jean Dufeu ,DMF 1995,p:208.

La Loi du 25.07.1994 complétant le Code du Domaine de l'Etat et relative a la constitution de droits réels sur le domaine public. Marie Joseph Aglaè. Les Petites Affiches.28 décembre 1994 n 155.

#### **ANNEXES:**

n 1 et n 2:Plan du port de Nantes, situation des quais .

n 3 et n 4: articles L 35 et R 58 du Code du Domaine de l'Etat .