

---

# M É M O I R E S

DE LA SOCIÉTÉ D'HISTOIRE ET D'ARCHÉOLOGIE DE

## BRETAGNE

---

TOME XCVII • 2019

# PORNIC ET LE PAYS DE RETZ LES TRANSFORMATIONS PAYSAGÈRES DU LITTORAL



ACTES DU CONGRÈS DE PORNIC 6-7-8 SEPTEMBRE 2018  
COMPTES RENDUS BIBLIOGRAPHIQUES  
CHRONIQUE DES SOCIÉTÉS HISTORIQUES



# La construction juridique des paysages littoraux depuis 1906

La définition juridique du paysage nous est donnée par la convention européenne des paysages en 2000. Selon cette convention, le terme *Paysage* « désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations<sup>1</sup> ».

On ne pourrait mieux dire que le paysage et, par voie de conséquence, le paysage littoral, est un fait culturel.

Les paysages littoraux ont perpétuellement changé au xx<sup>e</sup> siècle, surtout depuis cinquante ans et, pour les décennies à venir, il faut s'attendre à des bouleversements de la physiologie littorale, alors que l'attractivité de la côte ne cesse de grandir pour une population de plus en plus nombreuse. Du fait de cette rencontre entre géographie et démographie, la perception culturelle des paysages littoraux a considérablement évolué entre l'intérêt esthétique qu'ils suscitaient à la fin du xix<sup>e</sup> siècle – pour une petite élite – et la consommation par le tourisme de masse dont ils sont l'objet aujourd'hui. Or, les étapes de cette évolution sont fortement marquées par des innovations juridiques. On peut s'interroger sur la pertinence de ces règles de droit accumulées, parfois très anciennes, toujours plus nombreuses et toujours affirmées intangibles, puisqu'il s'agit de protéger le littoral mais dont l'application montre les limites et parfois l'obsolescence.

Parvenus au terme d'une évolution historique de la sensibilité aux paysages depuis deux siècles, nous restons aussi fascinés que nos aïeux par les paysages littoraux. Mais nous vivons une contradiction qu'ils n'ont pas connue entre la protection des paysages et le désir de les habiter pour en jouir... jusqu'à les détruire. Ce paradoxe a son pendant dans des règles juridiques qui sont faites pour protéger en même temps qu'elles organisent l'aménagement des côtes et l'occupation intensive des paysages littoraux.

Nées d'un souci esthétique : « c'est beau, on protège », des règles simples, inventées en 1906 et en 1930, pour protéger des sites sur tout le territoire, ont été appliquées, en se compliquant, aux paysages littoraux. En effet, dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle,

---

1. Convention européenne du paysage, Florence, 20 octobre 2000, n° 176 des *Traités européens*, article 1.

le contexte social, économique et environnemental de l'accès au littoral a contraint le législateur à compliquer les règles dont le fondement n'était plus l'esthétique mais la nécessité d'aménager l'espace.

Notre sujet d'étude est d'histoire juridique, donc strictement limité entre 1906, année de la première loi sur les sites, et nos jours. Cette histoire du droit est d'abord une source pour comprendre l'inspiration de la première loi par le modèle culturel plus ancien<sup>2</sup>. Mais elle permet aussi de comprendre comment les difficultés d'application réglementaire, face à une demande sociale aussi changeante que peut l'être la morphologie littorale, ont provoqué des changements rapides et parfois brutaux de la législation et de la jurisprudence applicables au littoral.

Il s'agit donc d'un peu plus d'un siècle, 1906-2018, que l'on peut diviser en deux périodes distinctes mais dont la césure n'est pas brutale. Car les règles de la seconde sont en germe dans celles de la première, tout comme le modèle culturel initial continue d'inspirer le droit positif<sup>3</sup>. Il faut situer la césure dans les années 1970 avec l'apparition progressive d'un droit des paysages littoraux qui tient compte d'une sorte de basculement, advenu après 1950, des usages, de la démographie, des mentalités et de la perception des paysages littoraux par nos concitoyens et par la puissance publique.

Les corpus juridiques de chacune de ces périodes sont différents, qu'il s'agisse des fondements ou de la consistance des règles, alors que cette différenciation s'établit dans un *continuum* culturel depuis 1906 : la protection de l'esthétique paysagère est toujours fortement présente dans les textes, même les plus actuels, mais elle le dispute aux nouvelles préoccupations de notre époque.

## La conception esthétisante du droit des paysages s'impose entre 1906 et 1975

Voulue par l'élite intellectuelle et politique, la loi de 1906 amorce un processus législatif constamment enrichi par la suite au profit de nombreux acteurs : administrations, citoyens, juges, associations et opinion publique, sous l'effet de la demande publique d'accès aux rivages. De 1906 à 1930, le motif esthétique de la protection des sites domine sans partage mais, au lendemain du second conflit mondial, ce motif perd de son importance dans les raisons de la protection.

- 
2. On pourrait faire la même démonstration pour la première loi d'urbanisme dite Cornudet en 1919 ou encore la première loi de 1887 sur les monuments historiques. C'est une longue maturation des esprits, de l'action administrative répondant à la demande sociale et du débat parlementaire qui mit parfois deux décennies pour rompre avec ses préventions contre les mesures antilibérales, qui aboutirent à ces textes parfaitement rédigés du début de la III<sup>e</sup> République.
  3. Soit le droit applicable aujourd'hui. L'actualité de la règle écrite est à la base de notre système juridique qui rejette les lois rétroactives tout comme la force du précédent ou le droit fiction. Cependant l'histoire du droit éclaire le sens des règles positives et détruit par avance toute idée d'intangibilité des règles pour le futur.

*Protéger le modèle naturel des œuvres picturales :  
les « sites pittoresques »*

La loi du 21 avril 1906 dite : « Loi Beauquier »

Du Déluge biblique à *La Mer* de Debussy en passant par la grotte de Fingal<sup>4</sup>, on mesure le revirement des mentalités expliqué par Alain Corbin<sup>5</sup>. Après 1750, tout concourt à ce revirement. On assiste à la naissance du tourisme balnéaire qui permet à quelques membres des classes les plus aisées d'aller vérifier la beauté des peintures hollandaises. On voit se développer un tourisme médical qui fut à l'origine des stations les plus anciennes d'Angleterre puis du continent. Enfin, « les harmonies inexprimables que la Nature a répandue sur les rivages de la mer<sup>6</sup> » justifient une sorte de théologie écologique et une restauration des valeurs antiques popularisées par la pensée néoclassique d'un Bernardin de Saint-Pierre.

Le XIX<sup>e</sup> siècle est celui de l'amplification de l'attractivité du littoral pour la haute société, les artistes et les savants. En effet, à partir de 1840, le train rapproche considérablement la mer des villes où se développent les mouvements artistiques et intellectuels dont les représentants pourront « aller sur le motif ». N'est-il pas remarquable qu'en 1848 un grand scientifique publie une description des richesses naturelles de l'île de Bréhat<sup>7</sup> ?

Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le littoral sort de son isolement grâce aux auteurs romantiques, aux peintres, aux médecins hygiénistes et aux chemins de fer. Le tourisme balnéaire s'organise pour une société plus bourgeoise et plus nombreuse avec le développement des hôtels, casinos et gares sur les sites les plus remarquables souvent repérés par de riches investisseurs anglais et français, par exemple en Bretagne : Dinard, Perros-Guirec ou Pornic. Les maires de ces stations commencent à prendre des mesures de police pour garantir la tranquillité des « baigneurs », notamment contre la circulation des véhicules sur les plages. La population locale des pêcheurs, petits agriculteurs côtiers et pêcheurs à pied, tient un rôle fantomatique, fournissant à peine quelques guides de baigneurs ou le

4. Ouverture de Félix Mendelssohn qui a été qualifiée de « premier grand tableau marin de la musique romantique ».

5. CORBIN, Alain, *Le territoire du vide. L'Occident et le désir de rivage, 1750-1840*, 1<sup>e</sup> éd., 1990, réimp. Paris, Flammarion, coll. « Champs histoire », 2010.

6. PLUCHE, Antoine, abbé, *Le spectacle de la Nature, ou entretiens sur les particularités de l'Histoire naturelle qui ont paru les plus propres à rendre les jeunes gens curieux et à leur former l'esprit*, 9 vol., Paris, V<sup>e</sup> Estienne, 1732-1750, cité par A Corbin.

7. Signalé par A. Corbin : QUATREFAGES, Armand de Breau de, « Ile de Bréhat- le phare des Héhaux », *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1844. Article intégré dans son ouvrage de 1854 : *Souvenirs d'un naturaliste*, 2 vol., Paris, Charpentier, 1854, t. I, *L'archipel de Chausey, l'archipel de Bréhat, les côtes de Sicile*, xv-507 p., t. II, *Les côtes de Sicile (suite), la baie de Biscaye, les côtes de Saintonge*, 549 p.

modèle de quelques « belles gueules » aux peintres<sup>8</sup>. Tout se passe comme si les classes aisées, urbaines et éduquées, ayant des loisirs, pouvaient seules comprendre et diffuser une esthétique des paysages littoraux<sup>9</sup>. On ne résiste pas à citer Oscar Wilde parlant du brouillard londonien : « où l'homme cultivé saisit un effet, l'homme sans culture attrape un rhume ».

Il faudrait qualifier ces années 1880 à 1914 d'âge d'or des lois de la République. Les textes sont finement élaborés grâce à un aller-retour permanent entre diverses organisations de la société civile<sup>10</sup> où se côtoient philanthropes, savants et politiques, d'une part, et l'Assemblée nationale qui reçoit mais examine longtemps des projets de loi dont la cohérence finale et les qualités de clarté et de concision forcent l'admiration. Les deux lois sur les monuments historiques en 1887 et 1913 en sont de bons exemples, mais on remarque surtout les similitudes fortes entre elles et la loi sur les sites ou encore le projet de loi d'urbanisme de 1912. Il y a là une méthode d'étude, une structure claire qui incite au respect de la loi, une vision pragmatique de la définition et de la consistance de son objet et une forte assise sociale par l'invention de l'administration consultative qui fait écho aux associations de citoyens avertis. La loi de 1906 doit autant à ce contexte<sup>11</sup> et à ses projets concurrents dont celui de Louis Dubuisson<sup>12</sup>, qu'à son auteur, Charles Beauquier<sup>13</sup>, si représentatif de la classe politique de l'époque.

---

8. Par exemple, le portrait de Poly par Monet à Belle-Île en 1886.

9. Pour illustrer cela, on verra avec intérêt, sur le site des archives du Morbihan, la collection Guéguen de photos prises par Paul Lotz à Pornic entre 1890 et 1930.

10. Non seulement le Musée social, association créée en 1894, mais aussi de nombreuses autres associations comme la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF) de Charles Beauquier ou même la Ligue du coin de terre de l'abbé Lemire.

11. MATHIS, Charles-François, MOUHOT, Jean-François (dir.), *Une protection de l'environnement à la française ? (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Seyssel, Champ-Vallon, 2013.

12. Déjà en 1899, le député Lucien Hubert proposait d'étendre le bénéfice de la loi de 1887 aux « monuments naturels et légendaires ». Louis Dubuisson (1842-1914), député du Finistère de 1898 à 1914, proposa un projet concurrent (1903) de celui de Charles Beauquier (1901). Médecin et député de gauche radicale, Dubuisson soutint finalement le projet de la loi de 1906, sans que le paysage soit le principal de ses combats tournés plutôt vers les avancées sociales et la lutte contre la tuberculose.

13. Charles Beauquier (1833-1916), chartiste, philosophe libre-penseur et député du Doubs de 1880 à 1914, fonde son intérêt pour le paysage sur l'analyse de l'évolution de la peinture de paysage. Il fonde la SPPEF en 1901 et en est le deuxième président de 1901 à 1915. Il est membre de la Ligue de protection des oiseaux dans un contexte qui est celui de la première convention internationale relative à la protection des oiseaux utiles à l'agriculture signée à Paris le 19 mars 1902 pour protéger les oiseaux migrateurs entre l'Afrique et l'Europe. C'est donc un défenseur du patrimoine naturel qui imagine son projet de loi après le résultat du procès à la cour d'appel de Besançon en 1902 sauvegardant la source du Lison dans son département, première jurisprudence favorable à la défense des sites. En effet, le juge rejeta un projet de conduite forcée qui aurait entraîné la disparition de cette source du Lison, propriété communale et paysage remarquable pour Beauquier qui défend les habitants opposés au projet. Le site sera classé en 1912.

Le titre de la loi de 1906 ne laisse aucune ambiguïté sur son fondement esthétique : « Loi organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique<sup>14</sup> ».

La méthode est conforme au modèle des lois de cette période. La loi commence par créer une commission départementale des sites et monuments naturels de caractère artistique sur le modèle des associations philanthropiques qui réunissent des experts de la chose : cinq notables des arts, des sciences et de la littérature. Mais comme il faut conserver les intérêts de l'État, la commission est présidée par le préfet et comprend deux conseillers généraux, un chef de service des Eaux et Forêts et un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées. L'équilibre est garanti entre les cinq membres experts et les représentants des administrations, ce qui a son importance quand on sait que le préfet a le pouvoir de décision, une fois exprimé l'avis de cette commission consultative.

De façon empirique, la commission commence par un inventaire des propriétés dans les sites d'intérêt général, cet intérêt se déduisant de cet inventaire comme il en est des monuments historiques. La loi, par son article 3, ménage alors un dialogue entre les propriétaires concernés et la commission sur la base de leur engagement à ne pas transformer le site sans autorisation de ladite commission, ce qui aboutit au classement par le ministre. Ce classement est une servitude publique dont l'infraction est passible d'une amende de 10 à 3 000 francs<sup>15</sup>.

Ajoutons que, pour ce qui concerne le littoral, l'application de la loi est particulière car elle ne peut s'appliquer qu'à l'espace terrestre du fait de la géométrie administrative qui, depuis la grande ordonnance de Colbert<sup>16</sup>, divise le littoral en deux régimes, celui du domaine public maritime (DPM) et portuaire où l'État est maître, d'une part, et celui des propriétés terrestres, d'autre part. Ainsi, pour la puissance publique, le littoral est avant tout un rivage, une limite séparative entre terre et mer, même si les peintres qui ont inspiré C. Beauquier le montrent comme un tout pittoresque<sup>17</sup>.

Dans cette enfance de la protection des sites on voit bien apparaître le pouvoir du préfet et du ministre.

---

14. Onze articles publiés sur trois pages manuscrites signées du Président de la République Armand Fallières, le 21 avril 1906 et contresignés par le ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes, *Journal officiel*, 24 avril 1906, Centre historique des Archives nationales, A 1615.

15. En 1900, un ouvrier dans l'industrie métallurgique gagne de 4,50 francs à 11 francs par jour suivant ses qualifications. Un ouvrier agricole gagne 1,25 francs à 2 francs (sans repas). Une bonne à tout faire gagne moins de 50 francs par mois. Selon le site Histoire-Généalogie, un franc 1900 vaut environ 2,37 euros 2006, soit une amende équivalente en euros entre 23 euros et... 7 110 euros ! Aujourd'hui, selon l'article L 341-19 du Code de l'environnement les atteintes aux sites classés, selon leur échelle de gravité sont punies d'emprisonnement et d'amendes allant de 30 000 à 300 000 euros. Sans préjudice du cumul de diverses infractions notamment aux réserves naturelles ou à la protection de la biodiversité, occurrence très forte sur le littoral.

16. Ordonnance royale de 1681 qui délimite le domaine public maritime (DPM) et codifie ses usages.

17. C'est seulement depuis quelques années que l'action publique commence à intégrer terre et mer dans l'aménagement, (notamment avec l'inscription de la gestion intégrée de la mer et du littoral aux articles L219-1 à L219-6-1 du Code de l'environnement).

### La protection des sites littoraux s'élargit grâce à la loi de 1930

Avec le temps et notamment dès les projets de modification de la loi, on observa la diminution des prérogatives de la commission qui fut réduite à un simple pouvoir d'avis, en même temps que la représentation des divers intérêts par ses membres aboutit à la marginalisation des experts civils. Avec la loi de 1930, l'autorité de l'État est renforcée et les commissions des sites deviennent des assemblées purement consultatives qui s'appuient sur les avis d'experts et sur une commission permanente aux fins de garantir la continuité de l'action. Une Commission nationale supérieure est créée pour veiller à la cohérence des critères de protection et à leur intérêt scientifique national.

Malgré son titre encore dominé par le souci esthétique, la loi s'installe dans un contexte mondial de protection de la nature qui est patent dès les années 1920<sup>18</sup>. Dans le fil des propositions de réforme préconisées par C. Beauquier lui-même, la loi du 2 mai 1930<sup>19</sup> fait des sites et paysages une affaire d'État qui conjugue esthétique et intérêt scientifique, en associant protection des paysages et protection de la nature. Complétée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1957 qui ajoute l'article 8<sup>bis</sup> pour la liste des espèces protégées et l'invention des réserves naturelles, elle porte un caractère plus interventionniste et plus étatique qui donna tous ses effets sur le littoral à partir des années 1970.

Avec la loi de 1957<sup>20</sup>, l'institution des réserves naturelles, la protection des espèces dans ces réserves, l'expropriation des terrains par le préfet et le conventionnement de leur gestion avec des associations donnèrent à la protection des paysages un rôle conservateur de la nature dont les contemporains n'ont pas vu la portée. Car, fortement considéré du point de vue esthétique, notamment dans l'élaboration des documents d'urbanisme, le paysage n'a été que très tardivement compris dans ses liens étroits avec les écosystèmes qu'il contient.

Les premières réserves ornithologiques littorales sont créées, à titre privé, dès 1956, puis en 1959, sur les falaises du Finistère, au cap Sizun, à l'initiative de deux scientifiques : Michel André Julien et Albert Lucas. Mais la protection de la nature reste un domaine spécial de l'action administrative, réserves et classements de sites

---

18. 1923 : premier congrès international de la nature, des sites et des monuments naturels à Paris et décret de création du premier parc national français aux îles Kerguelen, Amsterdam et Crozet qui fut suivi par la création de plusieurs réserves et parcs dans les colonies ; 1928 : création à Bruxelles et Amsterdam de l'Office international pour la protection de la nature, ancêtre de l'actuelle Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), organisation non gouvernementale (ONG) de référence pour les conventions de l'Organisation des Nations-unies (ONU) sur la biodiversité, 1933 : convention de Londres sur la conservation de la faune et de la flore, ratifiée par la France en 1938.

19. Loi n° 1930-05-02 du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. *Journal officiel*, 4 mai 1930.

20. Loi n° 57-740 du 1<sup>er</sup> juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930, *Journal officiel*, 2 juillet 1957, p. 6530.

pouvant se superposer ou voisiner sans que l'on développe un rapport étroit entre les deux approches, écologique et esthétique, du paysage.

Dans les années 1970, après l'arrêt « Dame Ebri » du Conseil d'État, le 2 mai 1975 qui approuve le classement du vaste site du massif de la Clape<sup>21</sup>, l'État sort enfin de sa vision strictement esthétisante et pointilliste<sup>22</sup>.

Ce premier pas est suivi de l'énorme travail législatif mené par le ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement, créé en 1971 (surnommé le « Ministère de l'Impossible<sup>23</sup> » par son ministre, Robert Poujade<sup>24</sup>), jusqu'à la loi de protection de la nature de juillet 1976<sup>25</sup> qui modifie la loi de 1930. L'article 1<sup>er</sup> dans sa version initiale introduit deux nouveautés : le paysage fait partie des intérêts généraux défendus par la loi et tout un chacun, citoyen et puissance publique, est responsable de sa protection, y compris dans les projets privés et publics d'aménagement<sup>26</sup>.

La rédaction actuelle de l'article R341-16 du Code de l'environnement relatif à la commission des sites, perspectives et paysages, consacre l'aboutissement de cette intégration de la nature et des paysages dans la réflexion publique. Ce qu'indiquent les intitulés des quatre nouvelles formations de la commission départementale : formation « des sites et paysages », formation « de la protection de la nature », formation « de la faune sauvage captive », formation « de la publicité ».

---

21. Massif calcaire de 15 000 hectares situé au nord de Narbonne, riverain de la Méditerranée, aujourd'hui site Natura 2000 avec 1 500 hectares protégés par le Conservatoire du littoral.

22. Conseil d'État, 2 mai 1975, « Dame Ebri et Union syndicale de défense des propriétaires du Massif de la Clape », *Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, 1975, p. 311. Le juge admet le classement d'un site sans qu'il soit nécessaire que tous les éléments qui le composent s'offrent simultanément au regard ni qu'ils soient tous du même intérêt. « C'est maintenant l'ensemble du paysage français qui est en péril », selon le commissaire du gouvernement Guillaume.

23. POUJADE, Robert, *Le Ministère de l'impossible*, Paris, éd. Calmann-Lévy, coll. « Questions d'actualité », 1975.

24. Robert Poujade, né en 1926, député de la Côte-d'Or en 1967, maire de Dijon en 1971, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, puis ministre de la Protection de la nature et de l'Environnement de 1971 à 1974.

25. Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *Journal officiel*, 12 juillet 1976, p. 4203.

26. La version consolidée de l'article est la suivante :

« La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général.

Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences.

La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux ».

Après 1976, le classement de site devient un outil banal des administrations et des associations qui veulent bloquer la construction du « nouveau mur de l'Atlantique<sup>27</sup> ».

Cette évolution législative se déploie dans les années suivantes sur fond de contestation des projets urbains ou portuaires devant le juge administratif recevant de multiples recours contre les documents d'urbanisme<sup>28</sup>. Il devient plus difficile de faire passer en force des projets d'aménagement destructeurs du paysage littoral et du DPM. On a même pu dire, par exemple à Damgan ou au cap d'Erquy, que les associations avaient pris en charge la protection des sites littoraux qu'elles jugeaient négligés par les services de l'État.

Enfin, dans les commissions de plans d'occupation des sols (Pos), les administrations se mettent à plaider la défense des sites naturels en introduisant des arguments d'économie, de qualité des sols et de valeur écologique ou culturelle qui s'ajoutent à la qualité paysagère de sites littoraux présentés comme des éco-socio-systèmes complexes et fragiles<sup>29</sup>.

#### Le contexte de l'affrontement entre protecteurs du littoral et aménageurs

Après 1950, les Français et l'État sont pris d'une fièvre de construction et d'aménagement du « balcon littoral ». Le littoral devient, en effet, un espace près de la mer pour des masses populaires moins sensibles à l'aspect esthétique qu'à la liberté d'exercice de tous les loisirs de soleil et de mer. La rencontre entre ce désir social massif et la réponse de l'État entraîna une forte évolution législative en faveur de l'aménagement urbain du littoral, particulièrement sur le littoral méditerranéen. Par la suite et dans le contexte de la décentralisation, cette action de l'État a été édulcorée et affaiblie.

Après le premier conflit mondial, la propagande en faveur de l'hygiène, du bon air et de la lutte contre la tuberculose, de même que la multiplication des sanatoriums marins et des colonies de vacances, avaient introduit une première démocratisation de la santé par la mer. Dans leur sillage, on trouvera dès les années 1960, la mode des thalassothérapies ou des immeubles de studios exposés au soleil et à la plage, installations dont l'impact paysager est déjà considérable.

---

27. J'en témoigne car j'ai participé dès 1976 à la campagne de classement fondé sur la valeur naturaliste de très grands sites littoraux en Bretagne, par exemple les dunes de Keremma à Tréfléz, espace naturel acquis depuis par le Conservatoire du littoral.

28. Les plus célèbres batailles ont commencé par la lutte pour la protection du DPM contre les projets de marinas. Par exemple, Conseil d'État, 19 mai 1976, « Société foncière de Bormes-les-Mimosas », n° 96119, conclusions G. Guillaume : « [...] lorsque l'ouvrage qui fait l'objet de la demande de permis de construire doit être édifié sur une dépendance du domaine public, le permis ne peut être légalement accordé que si le pétitionnaire est en possession, à la date de la décision, d'une autorisation d'occupation délivrée dans des conditions régulières. »

29. Là aussi je peux en témoigner pour avoir participé, entre autres, à l'élaboration du Pos de Sarzeau entre 1975 et 1977.

Dans les stations balnéaires huppées touchées par la crise de 1929, (par exemple Saint-Malo, Dinard ou Sables-d'Or-les-Pins), plus d'un million de vacanciers de 1937 remplirent, congés payés aidants, le vide laissé par la clientèle bourgeoise en inaugurant, une forme de tourisme encore massivement présente dans l'Ouest : tourisme familial, essentiellement centré sur la plage, qui loge souvent ses adeptes chez les parents restés au pays<sup>30</sup>. Ce qui se prolongea, dans les années 1960, par le succès des Villages Vacances Familles aujourd'hui disparus<sup>31</sup>.

Après la Libération, dans l'imaginaire des années 1950, littoral et vacances sont synonymes de santé et d'accès à la plage pour le *farniente* et les jeux d'eau. Les campings s'y installent, les communes commencent à aménager les hauts de plage, les promoteurs imaginent des lotissements de vacances, les ports de plaisance et installations nautiques se multiplient, souvent pour soutenir la spéculation immobilière... L'occupation de l'espace est massive, même si cela ne va pas sans ségrégations sociales<sup>32</sup>.

### *La V<sup>e</sup> République fit du littoral un point fort de l'aménagement du territoire*

Populaire, démocratique, massif, le séjour à la mer engendra une forte intervention de l'État dans le cadre de la planification des années 1960. En effet, le gouvernement prit acte du phénomène social de l'accès massif au littoral et considéra que son organisation et sa régulation étaient le devoir de l'État. On peut y voir trois étapes chronologiques illustrées par trois grandes régions littorales et trois conceptions successives de l'action de l'État.

#### 1963 : début de l'intervention centralisée

La première grande mission d'aménagement du littoral sur la côte du Languedoc fut conçue comme un art d'ingénieurs<sup>33</sup> pour répondre au désir de conserver

30. C'est d'ailleurs, sur les côtes de l'Ouest, un tourisme de résidents secondaires et souvent familial. Ainsi, au début des années 2000 encore, dans les Côtes-d'Armor, 80 % des vacanciers viendraient pour la plage en résidant dans la famille (selon une information donnée par le comité départemental du tourisme).

31. Aujourd'hui encore, selon le comité du tourisme, la clientèle estivale des Côtes-d'Armor est essentiellement plagiste et familiale originaire des communes littorales.

32. URBAIN, Jean-Didier, *Sur la plage : mœurs et coutumes balnéaires, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Petite bibliothèque Payot, 2011.

33. Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon (MIALR), créée sur la base d'un rapport de la DATAR, devenue un syndicat mixte en 1982. Jean Racine fut le premier directeur de ce projet qui devait répondre à la concurrence de la Costa Brava. Il s'agissait d'assainir cette côte de marais et de moustiques pour y créer cinq unités touristiques séparées par des coupures vertes, l'État se chargeant des infrastructures. L'ouverture sociale devait être garantie par l'affectation d'un quart des lits touristiques aux séjours des classes moyennes et populaires. La démoustication, la bétonisation de la côte, l'oubli de l'arrière-pays jusqu'en 1972 firent de cet aménagement un contre-exemple de la prise en

l'équilibre social du tourisme balnéaire malgré sa massification. Le principe était la construction d'un paysage nouveau dans ce qui est réputé comme un désert mais un désert hostile que l'on allait rendre aimable par sa construction donc... par la destruction de son paysage naturel. Un décret de 1967 tenta de corriger un tant soit peu les dégâts en créant la procédure des périmètres sensibles<sup>34</sup>.

Mais l'État encouragea encore la création de marinas et des constructions touristiques sur le DPM, pourtant protégé par une loi de 1963<sup>35</sup>. De retentissants arrêts du Conseil d'État : Bormes-les-Mimosas<sup>36</sup>, La Forêt-Fouesnant<sup>37</sup>, Port-Deauville<sup>38</sup>, stopperont son élan.

#### 1967 inaugure l'intervention déconcentrée, annonciatrice de la décentralisation

La Mission d'aménagement de la Côte d'Aquitaine (MIACA) a fonctionné de 1967 à 1988. Ce projet, conduit hors du Plan par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), fortement relayée par les pouvoirs locaux, aboutit au zonage de cette côte en séparant de nouvelles implantations touristiques par d'immenses zones de protection naturelle. Le projet s'intègre dans un Schéma d'aménagement de la Côte Aquitaine sur 370 kilomètres. Il introduit le concept d'aménagement en profondeur et organise une large concertation entre les élus et le public. La vocation touristique de cette côte était ancienne. Ainsi à Lacanau, en 1899, l'État a échangé 350 hectares de la forêt littorale avec la Société des chemins de fer de la Gironde qui a organisé des trains de plaisir vers cette station forte de 2 500 habitants en 1975 qui reçoivent 10 000 Bordelais chaque fin de semaine. C'est aussi un tourisme résidentiel avec 30 % de lits touristiques sociaux. La Mission, devenue inutile, disparaît en 1988 mais on attend 530 000 habitants sur cette côte

---

compte de l'environnement. Voir à ce sujet, MERCKLEBAGH, Alain, *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ? La politique du littoral sous la V<sup>e</sup> République*, Versailles, Éd. Qua, 2009, particulièrement le chap. 2.

34. Décret d'application de la loi de finances, puisqu'il instaure une taxe sur les permis de construire alors que l'impôt est du domaine de la loi. Mais après correction des erreurs initiales, cette politique aura un succès retentissant puisque les surfaces acquises par les départements et protégées comme domaines publics naturels, grâce à cette taxe, équivalent à celles du Conservatoire du littoral.
35. Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, *Journal officiel*, 29 novembre 1963, p. 10643.
36. Conseil d'État, 1973 « Schwetzoff » (30 mars 1973 - Conseil d'Etat statuant au contentieux. n° 88151. Publié au recueil Lebon, Assemblée, M. Chenot, président. M. Lambertin, rapporteur) qui annule deux concessions de port de plaisance, la concession sur le DPM n'entraînant pas accord sur un permis de construire qui ne respecte pas le plan d'urbanisme. Par la suite, le plan d'urbanisme régularisa l'opération.
37. Conseil d'État, Comité de défense de la Forêt-Fouesnant, 4 / 1 SSR, 6 février 1981, 19333, publié au recueil Lebon. Arrêt qui précise les devoirs de l'administration pour la protection du DPM.
38. Conseil d'État, Assemblée, 29 décembre 1978 « Association de défense de la côte fleurie », *Revue juridique de l'environnement (RJE)*, février 1979. Voir aussi : Conseil d'Etat, 23 février 1979, « Association des Amis des Chemins de Ronde », *ibid.*, 1979, p. 208-217.

en 2030 alors que les collectivités locales s'associent à un projet de défense de la côte contre la montée des eaux<sup>39</sup>.

Les années 1970 furent celles d'un certain laisser-faire  
et parfois d'agressions majeures du littoral

Les aménagements portuaires industriels, les grandes marinas touristiques, les projets nucléaires littoraux, par exemple Plogoff<sup>40</sup> entre 1978 et 1981, emportaient des impacts environnementaux et paysagers considérables. De façon plus insidieuse, on assista au boom des résidences secondaires, le vacancier préférant désormais être propriétaire de son hébergement. Car, ce fut à la fois l'époque des projets locaux importants de construction *ex nihilo* par des promoteurs, tel Merlin en Vendée, et de la multiplication des maisons ou des campings sur les pointes et anses à proximité des vieilles stations balnéaires ou encore de la conquête de nouveaux espaces sur le DPM. La Bretagne est emblématique de ce phénomène anarchique que les pouvoirs locaux ont tenté d'organiser tant bien que mal sans parvenir à un réel aménagement en profondeur. L'État les appuya mais sans y mettre les moyens et la volonté qu'il mit sur les côtes du Languedoc et d'Aquitaine.

Les élus locaux durent donc s'arranger avec des outils tels que les plans d'occupation des sols ou les sociétés d'économie mixte d'aménagement chargées de créer de nouvelles agglomérations touristiques telle que Kerjouanno-Le-Croisty sur la presqu'île de Sarzeau dans les années 1970.

Bien tardivement, l'État proposa aux élus bretons une concertation pour un Schéma d'Aménagement du littoral breton et des îles (SALBI) qui devait définir « des grands ensembles naturels littoraux » pour y répartir les équipements touristiques, urbains et portuaires de façon rationnelle selon le principe que nous venons d'énoncer de « l'aménagement en profondeur ».

---

39. L'immeuble Le Signal, à Soulac-sur-Mer (Gironde), évacué en janvier 2014 en raison des risques d'écroulement dans la mer, est représentatif de cette nouvelle problématique. En effet, après que le Conseil d'État eut mis fin aux espoirs d'indemnisation des habitants de l'immeuble (du fait que l'érosion a été assez lente pour ne pas menacer leur sécurité), ceux-ci ont obtenu le vote d'un amendement au projet de loi de finance en décembre 2018 inscrivant au budget sept millions d'euros pour indemniser les soixante-quinze copropriétaires. Notons que cet immeuble qui n'est plus qu'à 9 mètres de la mer est le point avancé de tout un ensemble immobilier qui pourrait subir le même sort d'ici quelques années sur cette côte basse et sableuse. Enfin, on ne compte plus le cas de lotissements et de quartiers directement menacés ou situés dans des zones susceptibles de submersion marine comme, par exemple, sur la côte est de la Corse. Le vote de cette indemnisation législative ouvre la porte à une politique proactive de l'État face aux risques d'érosion marine mais, les moyens publics étant limités, il faudra bien inciter particuliers et collectivités locales à réorganiser leur urbanisation du littoral en profondeur. Si la politique d'aménagement en profondeur définie dans les années 1970 avait été appliquée, nous n'en serions sans doute pas là.

40. On notera aussi l'échec du projet de centrale nucléaire du Pèlerin en Loire-Atlantique et le maintien de la centrale au charbon de Cordemais, destinée à être fermée à terme.

Mais le schéma, publié en 1978, devint aussitôt lettre morte et on continua à lutter, commune par commune, avec des armes aussi émoussées que les zonages naturels des Pos ou les schémas d'aptitude à l'utilisation de la mer (SAUM de la rade de Brest par exemple), sans réelle portée contre le passage en force des projets portés par élus et promoteurs<sup>41</sup>. Cependant, la publication, la même année, de la directive nationale du littoral<sup>42</sup>, préfiguration de la loi dite « Littoral » de 1986, fut sans aucun doute le meilleur outil pour écarter les projets les plus agressifs<sup>43</sup>.

Au terme de l'analyse de cette première période on peut avancer l'idée que la défense esthétique des sites par la loi de 1906 ne pouvait plus suffire à protéger les paysages littoraux soumis à l'accès massif des Français au littoral. En voulant répondre à ce phénomène social par l'aménagement le plus artificiel, l'État s'est essouffé et a dû laisser libre cours à l'initiative locale et individuelle, parfois la plus désastreuse pour les paysages littoraux. La contestation citoyenne, relayée par le juge, a provoqué un sursaut politique et produit des lois plus sévères qui ont mis le paysage au cœur de la législation environnementale après 1975, mais surtout après la décentralisation de 1982.

Cette première décentralisation eut un effet quelque peu ambivalent sur l'aménagement littoral : d'une part, l'État donna l'impression d'abandonner toute idée de politique publique d'aménagement du territoire et, d'autre part, il produisit une législation abondante censée encadrer les actions des collectivités décentralisées.

## Une conception plus politique et environmentaliste des paysages littoraux depuis 1982

Après 1982, l'État semble faire la différence entre les intérêts régaliens à forte incidence sur l'emploi, l'économie, les grandes infrastructures... et les intérêts généraux jugés à plus faible incidence sur ces grands thèmes de l'action publique qu'il tend à confier à la décision locale. Circonscrit aux documents locaux d'urbanisme, le débat sur les paysages littoraux se brouille, les associations de défense s'épuisent

---

41. Il faut noter que les outils mis à disposition des collectivités ne peuvent avoir la même puissance que les projets immobiliers portés par ces promoteurs pour au moins une raison essentielle : le temps. Le temps d'un document d'urbanisme est très long avant qu'il atteigne sa pleine efficacité alors que celui du projet immobilier est immédiat et très concret dans ses promesses de profits. D'où l'habitude prise mais désormais interdite, d'appliquer un document d'urbanisme en cours d'étude par anticipation. C'était la voie ouverte à l'élaboration de ces documents par les projets immobiliers eux-mêmes.

42. Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral (*Journal officiel*, 26 août), *Revue juridique de l'Environnement*, 1980-1, p. 83-88.

43. Comme, par exemple, ce projet d'un promoteur belge pour créer 3 000 lits touristiques sur l'île de Sein puis à Plovan !

et les collectivités locales privilégient le développement touristique et les réponses à court terme. Dans cette première phase de décentralisation, que pouvait-on attendre pour la protection des paysages littoraux ?

*Une législation littorale où le motif paysager est comme en filigrane*

La loi d'aménagement et d'urbanisme de 1976<sup>44</sup> avait porté une atteinte supplémentaire à l'appropriation privée du littoral en instituant les sentiers littoraux longitudinaux puis transversaux, créant un accès universel aux paysages maritimes. Partie du scandale de la privatisation des accès à la mer sur la côte provençale, la mesure fut inscrite dans cette loi de 1976. Elle consistait à imposer aux propriétaires riverains du DPM une servitude de passage large de 3 mètres dans laquelle l'administration devait installer un sentier littoral sauf quelques cas d'exception qui obligeaient à contourner une habitation<sup>45</sup>. Cette mesure a été élargie aux sentiers d'accès à la côte pour permettre partout un accès des piétons au DPM. La servitude longitudinale d'accès des piétons s'impose *de lege* et aucun propriétaire ne peut s'y soustraire. La servitude transversale a pour fonction de relier la voirie publique au rivage de la mer ou au moins aux sentiers d'accès immédiats à celui-ci en l'absence de voie publique située à moins de 500 mètres et permettant un accès au rivage mais, contrairement à la précédente, elle n'est pas obligatoire et sa création nécessite une procédure d'enquête publique comme en matière d'expropriation. Cette mesure a permis le développement de la randonnée littorale, d'autant que les chemins créés ont été intégrés dans les plans départementaux de randonnée.

*La loi dite « Littoral » du 3 janvier 1986 est sans doute la plus politique jamais appliquée aux paysages littoraux<sup>46</sup>*

Votée à l'unanimité mais aussitôt dénigrée ou contestée par certains députés, et malgré une jurisprudence très offensive qui tend à en faire une loi de protection, c'est avant tout une loi d'aménagement qui impose un compromis entre les intérêts environnementaux, d'une part, et les intérêts socio-économiques, d'autre part.

Son application supposait donc une analyse préalable des paysages naturels par l'État proposant aux communes les espaces à protéger. Or, comme effrayé par son audace, l'État n'a pas fait les inventaires d'espaces nécessaires à l'application de la loi.

44. Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, *Journal officiel*, 1<sup>er</sup> janvier 1977, p. 4.

45. Au cas où la servitude se situe à moins de 15 mètres d'une maison ou d'une propriété déjà close de murs (L 121-31 et s. du Code de l'urbanisme, L 121-34 et s. pour la servitude transversale).

46. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *Journal officiel*, 4 janvier 1986.

Aujourd'hui, les atlas du paysage inscrits dans la loi du 8 août 2016 arrivent avec trente ans de retard, sans qu'on puisse dire quand ils seront opérationnels.

Par force, les documents d'urbanisme furent contraints d'interpréter la loi sous le regard d'un contrôle préfectoral de légalité qui était, à l'époque, sans boussole. Il a donc fallu attendre que les élus locaux puis le juge administratif interprètent, souvent en désaccord, les notions d'espaces naturels remarquables, de bande des 100mètres ou d'espaces proches du rivage.

En conséquence le flou demeure encore sur nombre de dispositions de la loi Littoral, flou que les lois postérieures, par exemple la loi ÉLAN<sup>47</sup>, n'ont jamais pu dissiper. Les constructions toujours interdites dans les espaces naturels et la bande des 100 mètres le long du littoral sont désormais autorisées dans les « dents creuses », c'est-à-dire dans des parcelles de terrain vides qui se trouvent entre deux bâtiments érigés dans un même hameau. C'est la porte ouverte à une densification de l'urbanisation qui est contraire aux principes mêmes de la loi Littoral et ce sera, à terme, une plus grande fermeture de ce que l'on appelait en 1978 « les fenêtres paysagères sur la mer ». Bien entendu, les projets devront être refusés en cas d'atteinte à l'environnement ou aux paysages mais les interprétations les plus laxistes ne manqueront pas lorsque les maires seront sous la pression des propriétaires de ces dents creuses.

Tout se passe comme si, désespérés de trouver une bonne lecture de la loi à propos de l'urbanisation littorale, les élus et particulièrement le Sénat, ne voyaient comme issue que la quasi-destruction du système créé en 1986.

En 2000, la loi intitulée « solidarité et renouvellement urbain<sup>48</sup> » a pourtant renforcé le pouvoir local dans l'interprétation de la loi Littoral, notamment en instituant les schémas de cohérence territoriale (SCOT) littoraux dont l'échelle géographique est plus adaptée aux unités naturelles de paysages et qui doivent coordonner, sous la responsabilité des élus locaux et du préfet, les diverses protections d'espaces naturels.

Les paysages littoraux deviennent ainsi des éléments dynamiques de l'aménagement, moins par leur protection que par leur « prise en compte » dans les documents d'urbanisme. Mais le prix à payer ne serait-il pas le sacrifice de certaines parties paysagères au développement urbain littoral comme le montrent de multiples exemples de SCOT – tels les SCOT de Cannes-Antibes ou encore Arcachon – qui ont été durement contestés pour n'avoir pas protégé leurs espaces agricoles et forestiers, alors qu'ils prétendaient prendre en compte les paysages. Dans le même temps où il songe à égratigner la loi Littoral, le législateur est capable d'introduire des mesures qui la renforcent considérablement.

47. Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), *Journal officiel*, 24 novembre 2018.

48. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, *Journal officiel*, 14 décembre 2000, p. 19777.

Ainsi la loi relative à la biodiversité du 8 août 2016<sup>49</sup> détermine le paysage comme un lieu de protection de la biodiversité. Ce qui est parfaitement réalisé dans un site classé du littoral toujours considéré par l'administration et par le juge comme un « espace naturel et culturel remarquable » strictement protégé par l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme<sup>50</sup>.

### *L'action foncière dans les sites littoraux suffirait-elle à protéger les paysages littoraux ?*

Cette action foncière se développe depuis 1975, année de sa création, par le Conservatoire du littoral<sup>51</sup> et à partir de 1978 par les départements<sup>52</sup>.

---

49. Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. *Journal officiel*, 9 août 2016.

50. Déjà l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme fait au paysage littoral une place remarquable dans ses fonctions de protection de la biodiversité : « Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves » (version 2015 de l'article). La loi de 2016 introduit ce nouvel outil intitulé « Atlas du paysage » (art. L. 350-1 B) : « L'atlas du paysages est un document de connaissance qui a pour objet d'identifier, de caractériser et de qualifier les paysages du territoire départemental en tenant compte des dynamiques qui les modifient, du rôle des acteurs socio-économiques, tels que les éleveurs, qui les façonnent et les entretiennent, et des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs socio-économiques et les populations concernées. Un atlas est élaboré dans chaque département, conjointement par l'État et les collectivités territoriales. L'atlas est périodiquement révisé afin de rendre compte de l'évolution des paysages. »

51. Initialement dénommé Conservatoire des espaces naturels du littoral, cet établissement public de l'Etat a pour mission d'acquérir le foncier des espaces naturels sis sur le rivage, soit à l'amiable, soit par expropriation ou préemption. Il est désormais chargé de la gestion du DPM au droit de ses propriétés. Les terrains acquis sont des domaines publics ouverts aux promeneurs après un aménagement et un plan de gestion décidés par les conseils de rivages, donc par convention avec les collectivités territoriales concernées.

52. En 1978, le ministère de l'Équipement relance cette politique en essayant de l'organiser par circulaire, mais sur fond de conflit d'interprétation entre l'administration centrale et quelques départements littoraux dont les Côtes-d'Armor et l'Ille-et-Vilaine, où des équipes techniques constituées par les conseils généraux commencent à mener une véritable politique de protection et de gestion de la nature sur tout leur territoire. Désormais, cette politique d'acquisitions qui s'appuie sur des zones de préemption est une compétence propre des conseils départementaux sur la totalité de leur territoire. Elle est financée par une part des taxes départementales assises sur les constructions neuves et selon un barème déterminé chaque année par la loi de finance.

Les domaines publics naturels de ces deux institutions représentent aujourd'hui environ 300 000 hectares en France<sup>53</sup> et devraient s'étaler sur un quart du linéaire littoral d'ici 2050.

En outre, l'action du Conservatoire du littoral et des départements est désormais obligatoirement coordonnée au sein des zones de préemption qui permettent à ces deux institutions de se partager l'acquisition foncière des espaces naturels. Si le Conservatoire est plus en charge des espaces naturels terrestres contigus au littoral et de plus de 500 mètres de longueur, ainsi que du DPM au droit de son propre domaine, l'intervention des départements au titre des périmètres sensibles devrait lui éviter de disperser ses moyens sur des espaces plus intérieurs qui sont essentiels pour les paysages littoraux mais sans doute trop vastes pour lui.

On soulignera seulement que l'action foncière suivie d'une gestion écologique des espaces ne suffit pas à la protection des paysages littoraux pour au moins deux raisons :

- ces deux institutions ne peuvent devenir les propriétaires de tous les espaces naturels littoraux ;
- leurs efforts peuvent être contredits à la fois par la pression de la fréquentation touristique sur ces espaces rares et par des règlements d'urbanisme qui profiteraient d'un effet d'aubaine à leurs lisières ; car rien ne valorise plus une construction que son voisinage avec un espace protégé.

Sur le terrain des zones littorales, on est encore dans une stratégie de mise en défense des espaces naturels opposée à l'aménagement. Les outils de protection, étatiques et locaux, sont nombreux et se superposent, mais il manque à cet arsenal une vision précise et géo-localisée d'une gestion intégrée du littoral qui se fonderait sur la conservation des paysages littoraux. Les atlas du paysage, institués par la loi sur la biodiversité, une fois créés, devraient constituer une première réponse à ce problème.

### *La prise en compte des paysages littoraux aujourd'hui ?*

D'une manière générale, les évolutions législatives récentes organisent une meilleure intégration des textes existants, mais le législateur ne propose pas une vision d'avenir des paysages littoraux dans le contexte du changement climatique. Au contraire, et alors que l'objectif européen d'aménagement intégré du littoral

---

53. Soit en Bretagne, 25 400 hectares de périmètre d'intervention et 8 500 hectares déjà acquis par le Conservatoire (chiffres de 2016). À titre d'exemple, le bilan des périmètres sensibles dans les Côtes-d'Armor est le suivant : 2 630 hectares acquis par le Département, 1 880 hectares acquis par le Conservatoire du Littoral, 500 hectares sous convention de gestion, 17 500 hectares en zone de préemption, 1 000 hectares (privés ou communaux) sous convention d'ouverture au public. Soit quarante-six sites littoraux sur un total de soixante-deux.

auquel a souscrit la France, reste assez théorique, il balance entre le maintien du *statu quo* sur la loi Littoral ou son édulcoration.

De ce fait, pour qui aurait la nostalgie de l'État planificateur, les réformes législatives paraîtraient assez faibles.

De même, lors de leur application locale par les plans d'urbanisme, on part plus souvent des projets qu'il faut intégrer dans l'espace pour en exploiter les potentialités économiques que de projets qui naîtraient des qualités mêmes de cet espace.

Le jugement du tribunal administratif (TA) de Bordeaux en date du 17 décembre 2015 partiellement confirmé par la cour d'appel administrative le 14 décembre 2017<sup>54</sup>, est symptomatique de cette tendance. Le juge a dû en effet annuler partiellement le SCOR du bassin d'Arcachon au motif qu'il organisait une urbanisation disproportionnée de ses espaces au regard des zones agricoles et naturelles encore disponibles.

Une interrogation demeure : les élus locaux ont-ils encore des marges de manœuvre pour faire passer en force un projet destructeur du paysage littoral ? Car il ne faut pas négliger la dimension politique de ces projets qui peuvent paraître assez légitimes pour qu'une collectivité fasse pression à l'occasion de la révision de son document d'urbanisme sans que les habitants ne réagissent.

Paradoxalement, les protections et achats publics d'espaces naturels accroissent la rareté foncière et donc la pression immobilière dans un territoire de plus en plus étroit et convoité.

Tout se passe alors entre les défenseurs de l'environnement, s'ils existent, les promoteurs du développement balnéaire et la solidarité intercommunale renforcée, en principe, par les lois de décentralisation du 2014 et 2015.

Comme on peut le comprendre au terme de l'analyse, le combat pour les paysages littoraux n'est ni gagné, ni terminé. Ce dont on peut tirer sept conclusions :  
- le droit de l'urbanisme est concret, proche des réalités du terrain et assez souple pour permettre un dialogue de tous les acteurs en charge de la biodiversité et des paysages littoraux à condition d'équilibrer les représentations au sein des commissions d'élaboration des documents.

---

54. La cour a confirmé que le SCOR était également illégal en tant qu'il prévoyait de réduire les coupures d'urbanisation sur le secteur Camicas-Laurey-Pissens, vaste ensemble boisé dénué de toute construction, par l'extension du golf international d'Arcachon, comportant déjà 18 trous, et sur le secteur urbain à vocation multifonctionnelle de la pinède de Conteau à La Teste-de-Buch, lequel mérite d'être protégé pour éviter une conurbation totale sur la rive sud du bassin d'Arcachon. L'annulation du SCOR de l'île de Ré a été prononcée pour vice de forme par le TA de Poitiers le 25 juin 2015 sans mise en cause du fond du projet.

- les marges de manœuvre des élus locaux restent grandes dans les choix qu'ils ont à faire entre l'intérêt socio-économique et le capital environnemental de leurs territoires littoraux, à condition qu'ils ne sacrifient pas l'un à l'autre.
- si le pouvoir déconcentré du préfet a un rôle de garde-fou plus important qu'avant 1982, il n'en reste pas moins que le rôle de « grand éducateur » qu'avait l'État des années 1970 en matière d'environnement semble bien terminé.
- il faudra donc compter sur les citoyens et les experts pour éviter que les paysages littoraux soient considérés comme une simple réserve de constructions futures !
- on dit notre époque individualiste avec un sentiment faible de l'intérêt général. Mais la contemplation des paysages littoraux, la volonté d'accéder à la mer, l'indignation devant les pollutions des plages et de la mer sont encore des motivations très fortes de l'action citoyenne propre à défendre les paysages littoraux, y compris devant le juge à condition que l'on cesse de décourager les actions par des règles de procédures de plus en plus contraignantes.
- il faut s'attendre, dans nombre de zones littorales à des bouleversements physiques, économiques et politiques lorsque les paysages et les installations humaines seront bousculés par la montée des eaux marines et les inondations conséquentes, les submersions et les modifications brutales du trait de côte. L'impact sur la perception du littoral par le grand public sera très puissant.
- l'intercommunalité, renforcée depuis peu, pourrait améliorer la solidarité entre les communes littorales et arrière-littorales pour la prise en compte des paysages côtiers.

Pour clore provisoirement cette histoire il faut proposer trois constatations :

- trois constantes historiques concernent l'espace littoral : le désir de protection des paysages littoraux, le désir de littoral et la contradiction entre protection et aménagement ;
- aujourd'hui, l'approche esthétique est toujours largement partagée par le public, mais la défense des paysages littoraux s'appuie davantage sur la revendication environnementale et l'application des lois ;
- enfin, la puissance publique paraît en avance sur les mentalités en promouvant la gestion intégrée des zones côtières, ce qui est évident dans les lois mais demande à se concrétiser dans la décision des collectivités locales désormais maîtresses de leur destin et premières confrontées aux risques littoraux

On pourrait dire alors que le mot-clef qui représente ces leçons de l'histoire est « anticipation ». Élus et citoyens y sont-ils prêts ?

Patrick LE LOUARN  
professeur émérite de droit public

*RÉSUMÉ*

L'histoire du paysage maritime est avant tout l'histoire d'une construction mentale qui va de « l'horreur du vide » à la fascination pour la beauté de la Nature médiatisée par la peinture, puis par les photos, les cartes postales et les dépliants touristiques. Le désir du paysage est partagé par le plus grand nombre, mais la vue d'un paysage reste propre à chaque individu, C'est cela qui fait la contradiction insurmontable entre la revendication de la conservation des paysages littoraux et l'envie de chacun de pouvoir s'y installer pour en jouir, quitte à les détruire un peu plus.

Or, à ce jour, pour réduire les mouvements anarchiques de la consommation des espaces littoraux, le législateur y détermine un intérêt général de la protection du littoral qui intègre les paysages. Sa traduction concrète restant à la charge des autorités locales concernées lorsqu'elles élaborent leur plan d'urbanisme.

La notion de paysage littoral est donc le fruit d'une lente construction juridique qui arrive à son point de maturité au moment même où elle est fortement mise en cause par la pression démographique, économique, urbanistique et climatique sur ce que les géographes appellent « l'œkoumène littoral ».

L'histoire de cette construction juridique se situe entre la première tentative pour fixer la protection des paysages par la loi, la loi dite Beauquier de 1906, à notre droit positif des paysages. En outre, elle ne peut pas se détacher de l'histoire de son objet même, la construction sociale et culturelle des paysages littoraux tout au long du *xx*<sup>e</sup> siècle. Parallélisme historique qui permet d'explicitier les raisons de la grande fragilité de cette construction juridique. En effet, l'évolution des textes et des politiques publiques concernant le paysage littoral peut être caractérisé par deux périodes qui sont un peu comme en miroir. De 1906 à 1975, c'est le motif esthétique qui domine la protection des paysages. Alors que la protection de la nature et des grands équilibres spatiaux apparaissent dès 1930 dans les motivations de la puissance publique, il faut attendre la seconde période, après 1975, pour que ces motivations basculent en faveur de la priorité donnée aux écosystèmes naturels révélés par les divers paysages.

On peut donc se demander si les politiques publiques de protection fondées sur l'esthétique des paysages paraissent toujours aussi légitimes dans notre contexte de décentralisation et si les diverses réglementations protectrices pourront tenir face aux mutations en cours de l'espace littoral soumis à une double pression humaine et climatique.

En bref, la construction juridique des paysages littoraux serait-elle comparable à ces châteaux de sables sur une plage à marée montante ? Une lente et difficile construction, depuis 1906, sera-t-elle rapidement effacée ou peut-on penser raisonnablement qu'elle demeurera, pour l'essentiel, envers et contre tout ?





*Histoire de Pornic et du pays de Retz*

Martial MONTEIL – Entre Loire-Atlantique, Maine-et-Loire et Vendée :

le réseau de villes du nord de la cité des Pictons (IV<sup>e</sup>-VII<sup>e</sup> siècle apr. J.-C.)

Jocelyn MARTINEAU – Le château, le *castrum* et la ria de Pornic, XIII<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècle (approche archéologique)

Brice RABOT – Les campagnes de l'arrière-pays pornicais aux XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles

Jean-Luc SARRAZIN, Le paysage portuaire de la Baie à la fin du Moyen Âge

Bernard MICHON, Le projet de canal de Nantes à Pornic du marquis de Brie-Serrant (fin du XVIII<sup>e</sup> siècle)

Agathe Aoustin – Métamorphose d'un site isolé en lieu de villégiature : l'exemple du port de Pornic (1820-1959)

Hubert HERVOUËT – Charles Le Roux et Louis Cabat, deux peintres à Pornic, été 1850

*Patrimoine de Pornic et du pays de Retz*

Jean-François CARAËS – Pornic : images de la ville ancienne

Dominique PIERRELÉE – Pornic : images d'une ville moderne (de 1800 à nos jours)

Gwyn MEIRION-JONES, Michael JONES, Marie-Ève SCHEFFER – La Touche en La Limouzinière, Loire-Atlantique : un logis-porche

Daniel PRIGENT, François HEBER-SUFFRIN, Christian SAPIN – L'abbatiale de Saint-Philbert-de-Grandlieu

Fabien BRIAND, Bernard de GRANDMAISON, Gérard SETZER – Le château de Machecoul :

un bilan des recherches historiques et archéologiques récentes

Christian DAVY et Patrice PIPAUD – Retables et retableurs aux Moutiers-en-Retz

Patrice PIPAUD – La lanterne des morts des Moutiers-en-Retz

Véronique MATHOT – La villa Chupin à Saint-Brevin-l'Océan

*Les transformations paysagères du littoral*

Louis CHAURIS – Impacts sur l'environnement littoral des ouvrages défensifs aux approches de l'embouchure de la Loire

Axel LEVILLAYER, Catherine MOREAU – Un exemple d'archéologie en contexte insulaire ou l'archéologue face à la mer :

l'île Dumet (Piriac-sur-Mer, Loire-Atlantique)

Alain GALLICÉ et Gildas BURON – Les zones humides entre Loire et Vilaine (1770-début du XXI<sup>e</sup> siècle) :

disparition, évolution, maintien et patrimonialisation

Laurent DELPIRE – La presqu'île guérandaise, source d'inspiration des peintres aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles

Patrick LE LOUARN – La construction juridique des paysages littoraux depuis 1906

Daniel LE COUÉDIC – Le village Renouveau de Beg Meil : une pastorale hédoniste

*Varia*

Jean-Yves PLOURIN – Nantes en Bretagne ? Contribution de la toponymie et de la dialectologie

COMPTES RENDUS BIBLIOGRAPHIQUES

Le congrès de Pornic

Discours d'ouverture de Bruno Isbled et de Solen Peron

Jacques Charpy (1926-2018) *In Memoriam*

Publications des sociétés historiques de Bretagne en 2018



S · H · A · B

FÉDÉRATION DES SOCIÉTÉS HISTORIQUES DE  
SOCIÉTÉ D'HISTOIRE ET D'ARCHÉOLOGIE DE BRETAGNE