

La terre et la mer, les enjeux de la limite. France, littoral atlantique, XIXe-XXe siècle.

Un des premiers actes de la Révolution a été de généraliser et de consolider la propriété privée, gage de la stabilité des institutions ; côté mer, à l'inverse, le droit et les principes hérités de l'Ancien Régime ont été reconduits pour une grande part. Ce qui touche à la mer pouvait-il rester, « au milieu des révolutions qui renouvellent toutes choses », un « monde à part » ? ¹Au cours des deux derniers siècles, les acteurs ont été confrontés à cette question, à partir des enjeux concrets pour la nation et les sociétés littorales. Comment les générations successives ont-elles ressenti les décalages entre institutions terrestres et maritimes ? Les ont-elles renforcés ou atténués ? Pour quels motifs ? Par quels moyens ?

Le premier chapitre est en quelque sorte un état, au début du XIXe siècle, des institutions qui ont à voir avec le rivage et les sociétés littorales : domaine public, droit d'endigage, recrutement de l'armée de mer via l'inscription maritime, défense à terre, police douanière ; il a pour but de restituer le contexte auquel se réfèrent les acteurs dans les périodes qui suivent ; les circonstances de la création de la notion de domaine public, dont le rivage de la mer n'est qu'un des composants, y tiennent une large place. Le second chapitre porte sur une période cruciale, entre 1852 et 1872, où l'intérêt renouvelé à l'égard de la mer et de ses ressources conduit l'État à adapter le droit et la gestion du rivage ; le chapitre III rend compte du devenir des innovations apportées, des réalisations et de leurs effets collatéraux. À l'instar des précédents, mais de manière cette fois explicite, le chapitre IV procède d'une approche rétrospective. Il met en regard deux trajectoires, celle de la servitude de passage sur les propriétés privées, instituée à la fin du XXe siècle ; et celle de la concession d'endigage, entrée en défaveur au même moment après avoir été employée à diverses fins ; servitude de passage et concession d'endigage touchent très directement, chacune à leur manière, à la limite entre la terre et la mer.

Des institutions au crible de la Révolution

Les mailles étaient-elles trop larges ou trop étroites ? Quelles que soient les appréciations ultérieures quant aux institutions maritimes, la Révolution reste au XIXe siècle l'horizon de référence.

Dès 1790, l'appartenance à un domaine public distingue, parmi les biens nationaux, une catégorie de biens qui échappe au régime de la propriété privée ; le domaine public est considéré comme inaliénable et imprescriptible, comme l'était le domaine de la Couronne, en principe sinon toujours en pratique. En relèvent les rivages, les ports, les havres et les rades, avec les fleuves et rivières, les chemins, rues et places des villes. L'État est-il propriétaire de son domaine public ou en est-il seulement le gardien, chargé de garantir son libre usage par tous ? Cette question resurgira à plusieurs reprises, jusqu'à nos jours, mais, pour le législateur, à ce moment, l'essentiel est d'affirmer la propriété de la nation sur « les fruits que ces choses produisent ». ² La priorité était de disposer des biens nationaux, de les déclarer aliénables et d'organiser leur cession. ³

¹ Archives SHDM, CC5/677. Conseil général du Morbihan, 27 août 1862.

² Rapport à l'Assemblée nationale, séance du 8 novembre 1790.

³ Loi relative aux domaines nationaux, aux échanges et concessions qui ont été faits, et aux apanages, 22 novembre -1^{er} décembre 1790.

Avec le terme de rivage, la définition de l'Ordonnance de la marine de 1681 est conservée, soit l'estran dans sa plus grande étendue, et, côté terre, « jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ». Selon le commentaire de Valin, publié un siècle plus tard, la monarchie entendait indiquer aux seigneurs les limites de leurs terres, et affirmer sa souveraineté sur l'estran et la mer qui les bordent ; avec peu d'efficacité pour ce qui est des pêcheries sédentaires, en dépit d'interdictions renouvelées à plusieurs reprises. « Après cela, on sera étonné sans doute de voir certaines côtes du royaume tellement hérissées d'écluses et de bouchots, qu'il n'y a presque plus de terrains où le peuple puisse librement faire la pêche du coquillage sur les grèves. »⁴

Le mode de recrutement de l'armée de mer, créé peu après l'Ordonnance de la marine, avec la même ambition de faire de la France une grande puissance maritime, est également reconduit. Il devient en l'an IV l'inscription maritime : du seul fait qu'ils naviguent, à la pêche ou au commerce, les marins sont enregistrés au titre de l'armée de mer, où ils peuvent être requis pour une durée plus longue que dans l'armée de terre.

En revanche, le département de la Marine perd une part de son pouvoir à la Révolution, au profit de la justice civile et au profit du département des Travaux Publics pour les travaux dans les ports de commerce, les phares et balises, et plus généralement la conservation du rivage.

Le Code civil napoléonien, en 1804, reprend mot pour mot la liste des objets relevant du domaine public ; des dispositions plus précises y figurent pour les fleuves, mais non pour le rivage.

La mer et ses rivages, patrimoine commun du marin ou patrimoine de tous

Au début du second Empire, le recrutement de l'armée de mer repose surtout sur les pêcheurs ; or les effectifs diminuent. Le ministre de la Marine y voit un effet de la concurrence que font à la pêche en mer les pêcheries sédentaires, écluses à poissons, filets fixes établis sur l'estran, dont les détenteurs échappent « aux lourdes charges de l'inscription maritime ». Il obtient que son assentiment soit exigé pour tout établissement, de quelque nature qu'il soit, sur le rivage.⁵

Le décret du 21 février 1852, par la dénomination nouvelle de « domaine public maritime » qu'il introduit, signifie une volonté de maîtrise plus stricte de l'espace maritime. Il sera désormais identifié plus aisément grâce à une procédure de délimitation du rivage, côté terre. Jusque là fixée au cas par cas par les tribunaux, lors de contentieux, la limite entre la propriété privée et le domaine public peut dès lors être figurée par une ligne sur une carte à grande échelle.

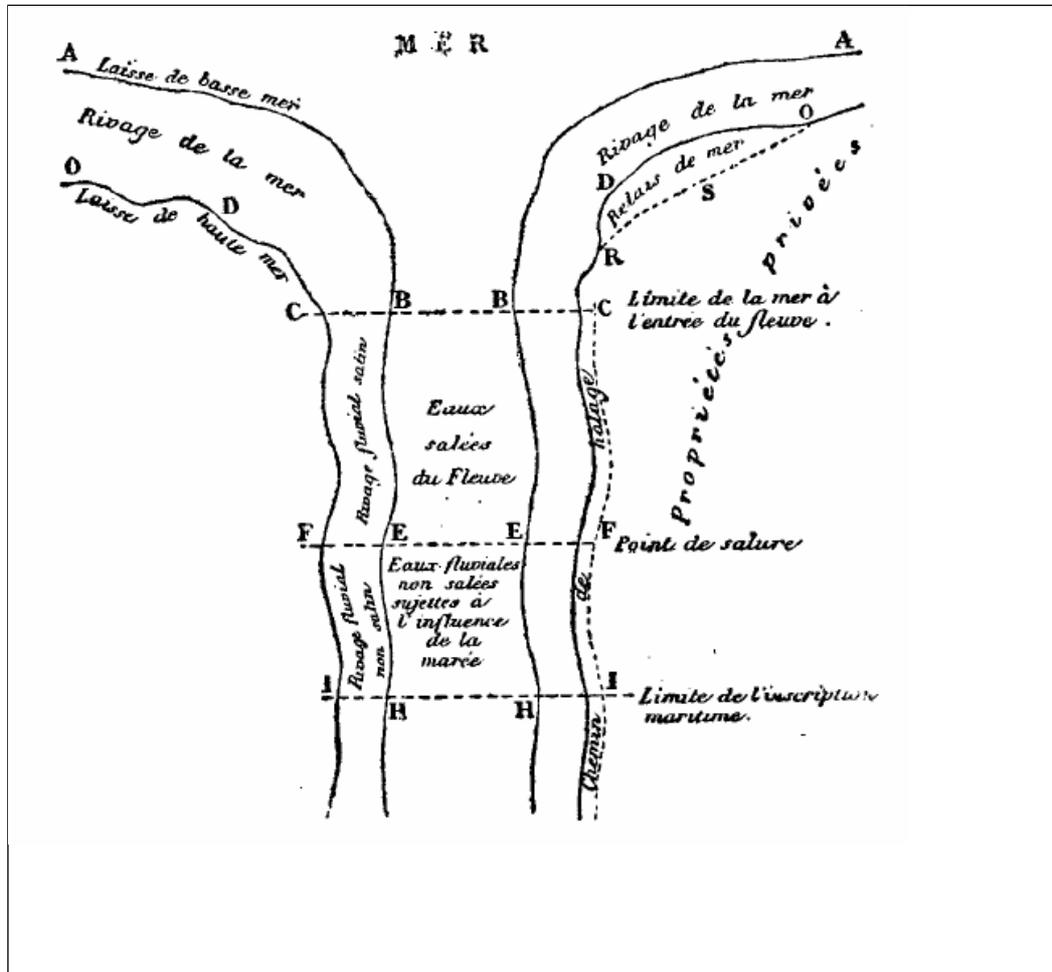
Avec les règlements de pêche promulgués en 1853, l'éradication des pêcheries sédentaires est supposée permettre la régénération de la ressource. Les détenteurs de ces établissements, individus pour la plupart riches et étrangers à la marine », « détruisent souvent en une seule marée d'innombrables quantités de petits poissons ».⁶ La mer, selon le ministre, est et doit rester « le patrimoine commun du marin ». Puis, devant les réactions parfois violentes des riverains au démantèlement des pêcheries, un autre ressort est sollicité, l'attachement de la population à la ressource que constituent pour les plus pauvres

⁴ VALIN René-Josué, *Nouveau commentaire sur l'Ordonnance de la Marine du mois d'août 1681*, La Rochelle : J. Legier, 1760.

⁵ Décret du 21 février 1852 portant fixation des limites de l'inscription maritime dans les fleuves et les rivières affluant à la mer, et sur le domaine public maritime.

⁶ Lettre du ministre de la marine et des colonies, le 12 mai 1862. Pêche côtière. - Notification d'un décret en date du 10 mai 1862.

la récolte des coquillages, la pêche à pied, ressource accordée gratuitement et généreusement par la nature. L'administration de la Marine renoue alors avec la qualification ancienne du rivage comme « chose commune », d'accès libre et gratuit pour tous.



Limites à l'embouchure des fleuves.

P. Fournier, *Revue maritime et coloniale*, T. 57, juin 1878.

L'invention de l'ostréiculture, aux alentours de 1860, sous l'impulsion du département de l'Agriculture et du Commerce, met en cause ce discours, en développant une nouvelle forme d'exploitation sédentaire des ressources de la mer. Le procédé consiste, non plus à prélever les huîtres dans les bancs naturels, mais à en fixer les larves au moment de leur émission, et à les élever dans les parcs aménagés à cet effet sur le rivage.

Le département de la Marine choisit de l'accompagner, bon gré mal gré ; il institue en 1862 une procédure d'enquête préalable à chaque autorisation d'occupation ; le maire de la commune où l'installation est projetée, et « tous ceux qui se croiront intéressés », sont invités à faire connaître leurs observations. Pourquoi cette enquête ? Si ces installations se multipliaient, écrit le ministre, elles pourraient avoir pour effet « d'interdire en quelque sorte l'accès du littoral à des populations qui trouvent des moyens de

subsistance en recueillant ce que la mer dépose sur la plage » ; c'est-à-dire le même effet que celui imputé aux pêcheries sédentaires.⁷ Les premières demandes, par leur importance, suggèrent que les industriels entendent avant tout écarter la concurrence, se prémunir contre des échecs en se réservant des sites où les coquillages se reproduisent naturellement. Ils sont soupçonnés de vouloir accaparer « des baies entières ».

L'accès à aux ressources qu'offrent les plages est revendiqué par les opposants aux demandes de concessions ; la formule de « patrimoine commun des habitants » apparaît dans plusieurs pétitions ; les riverains, attachés à la jouissance commune du rivage, contestent son attribution « au profit d'un seul ».

Les « industriels » promettent des conditions de travail et de salaires bien plus avantageuses que celles que font alors aux ouvriers agricoles les fermiers et les propriétaires terriens. Leurs partisans présentent l'ostréiculture comme un progrès, une promesse de bien-être ; cette industrie contribuerait ainsi à retenir, dans ces communes mi-rurales mi-maritimes, une population tentée par l'émigration ; elle atténuerait la concentration d'ouvriers dans les villes, tant redoutée par Napoléon III.

Quel que soit leur attitude en faveur ou non de l'ostréiculture, de nombreux maires expriment la volonté d'exercer un droit de regard sur le devenir de leur littoral. La mise en œuvre de l'enquête de 1862 a coïncidé avec une aspiration croissante des maires à être plus que des exécutants de l'État, à se faire les porte-parole de la société locale.

Vers une territorialisation du rivage et de la mer ?

L'ostréiculture suscite l'enthousiasme de personnalités comme Michelet, Élisée Reclus, de publicistes, et les détenteurs de capitaux s'y engagent peu à peu. Elle bénéficie d'un intérêt accru pour la mer, pour ses paysages, mais aussi, à cette période de pénurie chronique de subsistances, pour les ressources qu'elle renferme : l'Océan serait une source de substances alimentaires plus productive que la terre elle-même, la pisciculture marine plus que la pisciculture des étangs et des rivières. Les pratiques « terriennes » se projettent de plus en plus sur l'estran ; les analogies fleurissent : communaux de la mer, mines de la mer, bergeries de la mer, etc. Élisée Reclus oppose « le cultivateur des eaux, s'élevant d'un degré dans la civilisation », à celui « qui détruit en sauvage les êtres vivants sans se préoccuper du maintien de l'espèce ».⁸ Des économistes comme Le Play, favorable au partage des terrains communaux, contribuent à promouvoir l'exploitation privative, considérée comme plus productive que l'appropriation collective. Quant au département de la Marine, il se consacre de plus en plus à des missions civiles : il engage en 1865 une expérience d'« allotissement » du rivage, encourage les pêcheurs à demander des parcelles, à former des associations pour les exploiter.

Le département de la Marine navigue alors entre deux écueils, les résistances de riverains et des marins, et les pressions en faveur de l'aliénation des rivages, de la part de l'inventeur de l'ostréiculture en France, Victor Coste, de plusieurs chambres de commerce littorales et de conseils généraux. Le conseil général du Morbihan, qui adhère à leur point de vue, résume ainsi l'apport de la Révolution : « Elle a constitué la propriété en la divisant, et la richesse générale de la France s'est décuplée ».⁹

⁷ Exposé des motifs, décret relatif aux demandes de concession de parcs et dépôts à coquillages, 10 novembre 1862.

⁸ RECLUS, Jean-Jacques Elisée, *La terre, Description des phénomènes de la vie du globe, Les continents*, Paris : Hachette, 1868-1869, p. 726.

⁹ A. D. du Morbihan, N10. Conseil général du Morbihan, session du 22 août 1864

En 1872, une **redevance** est instituée sur les occupations privatives, établissements de pêche et installations balnéaires, sous la pression du département des Finances ; elle obtient l'adhésion de celui de la Marine, qui y voit une compensation légitime de la part de ceux qui exploitent l'eau salée sans contribuer aux « lourdes charges de l'inscription ». La gratuité est maintenue pour les inscrits qui exploitent des parcs.

L'institution de la redevance va dans le sens d'une conception « propriétaire » du domaine public. En 1873, le conseil général de Charente-Inférieure, pour prévenir une extension de cette conception à l'eau de la mer qui alimente les marais salants, affirme, à l'inverse, le caractère de convention sociale de l'appartenance du rivage au domaine public. « Ce qui caractérise les dépendances du domaine public, c'est qu'elles peuvent être possédées et qu'elles n'échappent temporairement à cette appropriation qu'en raison d'une destination déterminée qui peut varier, mais qui dépend toujours de la volonté de l'homme. »¹⁰

Le département des Finances est désormais en mesure, y compris sur le rivage, de « faire produire au domaine tous les fruits qu'il peut donner ». Jusqu'à un certain point : le domaine public naturel, catégorie créée par les juristes aux alentours de 1880 pour désigner les cours d'eau et le rivage, apparaît pour la première fois dans un texte de loi, en 1995 ; par défaut, pour y rejeter, contrairement aux installations dans les ports, la création de droits réels, tels que le droit à indemnités en cas de résiliation de l'autorisation et le droit d'hypothèque.

Les incidences de l'exonération de la redevance sur le régime de l'inscription maritime

Les contradictions entre les principes de gestion du domaine et l'exercice d'une activité économique apparaissent de plus en plus clairement. Les autorisations d'occupation sont faites à titre précaire et peuvent être révoquées à tout moment ; les demandes émanant de capitalistes, de sociétés anonymes, sont rejetées et le critère d'exploitation personnelle imposé.

Les ostréiculteurs s'organisent en syndicats pour la surveillance des parcs et la défense de leurs intérêts ; faisant valoir les inconvénients résultant de l'absence de droits réels sur leurs parcelles, ils réclament et obtiennent certains attributs de la propriété privée, comme l'indemnisation de leur matériel en cas d'abandon de leur concession et la préférence à leurs héritiers en cas de décès.

En dépit des interdictions formelles, des cessions de parcelles se pratiquent, y compris devant notaire. Les inscrits sont soupçonnés de servir de prête-noms à des personnes étrangères à la marine. Ces détournements, réels ou supposés, sont mis en avant en 1889 pour proposer des mesures radicales : mise en adjudication des parcelles créées ou vacantes, limitation de la durée d'occupation, et suppression de la gratuité. La proposition est rejetée par tous, inscrits, non inscrits, Chambres de commerce ; elle a permis de faciliter une réforme de l'inscription maritime, perçue de ce fait comme un moindre mal : une loi adoptée en 1896 réduit la gratuité, pour les pêcheurs, aux seuls viviers servant à entreposer les produits de la pêche, et la supprime pour les femmes, veuves ou orphelines non mariées d'inscrits. Les marins conchyliculteurs à plein temps sont exclus de l'inscription ; les compensations accordées à ceux qui naviguent « exclusivement dans les ports, fleuves, rivières, bassins, lacs et étangs salés », sont réduites, leur temps de navigation n'est plus compté que pour la moitié de sa durée effective dans l'évaluation des services donnant droit à la demi-solde. La loi traite différemment les marins qui naviguent à portée

¹⁰ Archives Finances, B 54385. Le conseil général au ministre des Finances, 19 août 1873.

immédiate des côtes, considérés comme mi-marins, mi-terriens, et ceux qui pêchent au large.

La suppression de l'inscription, proposée par plusieurs parlementaires au nom de l'égalité devant la dette militaire, est néanmoins rejetée ; elle reste considérée comme indispensable pour le maintien de la puissance maritime de la France.¹¹

La mer territoriale : deux acceptions, l'une civile, l'autre militaire

De même que l'inscription maritime a eu destin lié avec le régime d'occupation du rivage, les règlements de pêche ont contribué à infléchir la notion de mer territoriale, à lui donner une consistance en étendue. La mer territoriale se définit d'abord, au XIXe siècle, du point de vue de la défense des côtes, par la portée du canon : une nation ne peut revendiquer sa souveraineté que sur ce qu'elle est en mesure de défendre. Le raisonnement est analogue à celui qui légitime la propriété du sol par son appropriation effective, sa « possession ».

Une autre acception apparaît au milieu du siècle, celle d'un espace continu, depuis la côte jusqu'à une certaine distance en mer, sous l'influence des règlements de pêche. En 1862, la pêche est rendue libre de réglementation, à toute période de l'année et avec tous engins, au-delà d'une distance uniforme de trois milles de la côte. Pour deux raisons : la préservation de la ressource - en l'absence d'études concluantes quant aux mœurs des poissons, il est généralement admis qu'ils se reproduisent à proximité des côtes et que les alevins y séjournent - ; et, avant tout, la difficulté de faire respecter des règlements complexes, autant par les nationaux que par les étrangers : « Comment exercer, sur le domaine sans bornes de la mer, la police étroite déjà difficilement applicable sur l'étendue limitée des mers intérieures ? »¹² Du point de vue de la pêche, mer intérieure et mer territoriale sont usités indifféremment.

Néanmoins, en 1888, la théorie de la portée du canon reprend de la vigueur, alors même que la réserve de trois milles est étendue aux côtes de l'Atlantique et de la Méditerranée pour les pêcheurs étrangers. Le législateur rappelle que les mesures concernant la pêche visent seulement « la partie réservée des eaux territoriales françaises ». Les progrès spectaculaires du matériel sont vraisemblablement à l'origine de ce retour à la l'acception ancienne : la portée moyenne est passée entre 1860 et 1890 à de 3 à 6 milles.

L'acception restreinte de la mer territoriale, en étendue, dissociée des considérations militaires, se réfère à des enjeux économiques, dont la protection de la ressource à la mesure des moyens et des savoirs du temps.

Le texte qui définit la mer territoriale, en 1971, fixe sa limite à la distance de 12 milles de la côte ; l'État français a des droits souverains sur l'espace aérien ainsi que sur le lit et le sous-sol de la mer.¹³ En revanche, l'exercice des droits de pêche reste régi par les accords internationaux et le droit français préexistants.

Les eaux territoriales résistent à l'uniformisation du droit qui les régit, à une acception unique, à tous égards .

¹¹ Chambre des députés, séance du 27 février 1892, annexe n° 1933. Rapport fait au nom de la commission de la marine par M. de Kerjégu.

¹² FOURNIER Pierre, Police des pêches, RMC, T. 59, 1878.

¹³ Loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises.

Droit de passage sur les propriétés privées et droit d'endigage

Dans la seconde moitié du XXe siècle, au nom du libre accès de tous, le droit de passage le long du littoral, sur les propriétés privées, est reconnu par la loi. Sauf lorsque la topographie l'interdit, et sur les propriétés déjà closes de murs, une servitude d'une largeur de 3 mètres à compter de la limite du domaine public est instituée. Dans le même contexte et pour les mêmes motifs, l'outil juridique qui a reconduit le droit d'endigage en 1807 pour créer des polders, réemployé pour la réalisation de marinas, est fortement critiqué ; avant même d'en réduire la portée, l'État renonce à en faire usage.

À l'appui de **la servitude de passage**, les parlementaires avaient convoqué le souvenir des sentiers de douaniers ; à juste raison : dès 1830, le service des Douanes cherche une base juridique permettant à ses agents, en période de hautes mers, de passer sur les propriétés riveraines pour exercer leur surveillance. Des propriétaires leur ont refusé l'accès. L'idée de transposer au rivage la servitude de halage imposée aux riverains des fleuves est vite abandonnée ; les tentatives de création d'une jurisprudence par des recours contentieux échouent également. Le Conseil d'État se fonde sur le droit des propriétaires à clore leur héritage, reconnu par le Code civil.

La voie législative ne semble pas avoir été envisagée, alors même que l'utilité d'une servitude de passage était reconnue, au-delà des exigences des Douanes, pour faciliter l'accostage, le débarquement de la pêche, et les opérations de sauvetage. Pour quels motifs ? Des contemporains, qui avaient envisagé cette solution, en proposent deux. La fermeture des propriétés par des clôtures infranchissables était encore peu fréquente ; dans un paysage où prés et cultures prédominaient, où les chemins étaient souvent impraticables, le passage sur les champs était largement toléré. L'attachement de la Révolution et des régimes successifs au droit de propriété, considéré comme le garant de la stabilité politique, rendait inacceptable l'instauration d'une servitude en l'absence d'indemnité, ou, mieux, d'expropriation.

La fréquentation des plages et du littoral s'est considérablement accrue après la mise en service des lignes de chemin de fer, dans la seconde moitié du XIXe siècle. Sa prise en considération par l'État et le législateur est tardive comparée aux initiatives des municipalités, mais, au début du XXe siècle, l'attrait pour les beautés de la nature ne peut plus être considéré comme une mode passagère. Un signe fort est donné par la reconnaissance de la valeur patrimoniale des sites naturels ; leur conservation au point de vue artistique ou pittoresque est qualifiée d'intérêt général par la loi du 21 avril 1906. Le premier site classé est celui de l'île de Bréhat en 1907. Quoique classement ne signifie pas libre accès, une restriction des droits des propriétaires au titre des qualités attribuées à un site est désormais admise.

Dans les stations balnéaires qui se développent depuis le milieu du siècle, les municipalités et les promoteurs s'emploient à favoriser l'accès du public au rivage et au spectacle de la mer, par des promenades, des esplanades donnant accès à la plage. Pour la clientèle choisie qu'ils souhaitent attirer, il ne suffit pas de voir, il faut aussi, et peut-être surtout, être vu. Néanmoins, en dehors des stations, de nombreux particuliers, désireux de faire confirmer leurs droits jusqu'à la mer, font appel à une procédure simplifiée de délimitation, l'arrêté d'alignement.

Le service des Douanes se voit opposer, de plus en plus fréquemment, des refus de la part des propriétaires. Une expertise juridique conduit le ministre des Finances, en 1913, à conclure que « la nécessité où se trouvent ses agents de circuler sur toute l'étendue des côtes [...] se heurte au caractère absolu du droit de propriété, tel qu'il est consacré par le

Code Civil ». Il engage alors les consultations préalables à un projet de loi, en introduisant un argument nouveau, plus puissant que les seules exigences du service des Douanes, celui d'un droit de parcours pour tous : « Plus généralement, il est permis de trouver exorbitant que la jouissance du rivage de la mer puisse être sur certains points du littoral le privilège exclusif de quelques individus. »¹⁴

Les intérêts des stations balnéaires s'expriment, avec d'autres considérations, via une proposition de loi, d'objectif plus limité, un droit de préemption des communes sur des terrains domaniaux mis en vente le long du rivage de la mer afin de créer des places ou des promenades publiques. Les attendus de la proposition opposent les intérêts de la commune à ceux qui monopolisent la vue sur mer, au détriment des habitants de la région, mais aussi de la localité « qui, devenant sans attrait, cessera de compter parmi ses hôtes passagers les touristes que passionnent les beautés de la nature ».¹⁵

L'institution en 1976 de la servitude de passage s'effectue de manière discrète, par un amendement, vraisemblablement négocié avec le Gouvernement, à une loi sur l'urbanisme. Le thème de la spoliation ne trouve guère d'écho. Lors des débats, un député évoque un ouvrage au titre provocateur, *La socialisation de la nature*, de Philippe Saint-Marc. Les arguments en faveur de l'amendement ne diffèrent guère de ceux qui ont été avancés en 1914, la monopolisation par quelques privilégiés du spectacle de la mer ; les constructions en bord de mer se sont considérablement étendues, créant, selon un rapport du Sénat, « un mur de béton qui défigure la côte et isole la terre et la mer ».¹⁶ En 1979, le Conseil d'État stigmatise « les riverains fortunés et habiles qui aménagent leur résidence secondaire de manière à s'assurer l'exclusivité du bord de mer ». Les réalisations de « marinas pieds dans l'eau » y contribuent.

Des polders aux marinas : la constante est ici l'article 41 de la loi de 1807 sur le dessèchement des marais, qui instaure un régime spécifique aux propriétés publiques ou domaniales.

L'Empire recrée une base légale pour les afféagements, contrats de mise en valeur de terres que la monarchie passait avec des particuliers ; sur les biens relevant du domaine public, fleuves, rivières et rivages, la loi de 1807 sur le dessèchement des marais institue un droit d'endiguage :

*L'État concèdera, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais, relais de la mer, le droit d'endiguage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale.*¹⁷

Que signifiait cet article au moment de son adoption ? De manière explicite, que la nation délègue à l'administration la compétence en la matière ; de manière implicite, lisible via la discussion parlementaire et les interprétations qui en sont données par la suite, il instaure un régime dérogatoire aux règles de cession des biens de l'État, c'est-à-dire la faculté de céder à l'amiable, sans passer par la mise en concurrence.

¹⁴ Archives Finances B 54385. Lettre du ministre des Finances aux ministres des Travaux Publics, de la Marine et de la Guerre, 24 février 1913.

¹⁵ Chambre des députés. *Rapport n° 3501 annexé au procès-verbal de la séance du 10 février 1914*. Proposition de loi ayant pour objet d'accorder un droit de préemption aux communes pour l'acquisition des terrains domaniaux mis en vente le long du rivage de la mer.

¹⁶ Sénat. *Rapport n° 85 annexé au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1974*.

¹⁷ Loi du 16 septembre 1807, Titre IX, *De la concession de divers objets dépendant du domaine*.

L'article 41 permet de légaliser des opérations « entachées d'irrégularité », comme dans la baie du Mont-Saint-Michel, et plus généralement, des « travaux déjà faits » autant que des travaux à faire. Les juristes s'interrogent : l'État a-t-il la faculté de céder des parcelles du rivage ? La thèse généralement admise s'appuie sur le fait que la vente n'est effective qu'après la réalisation des travaux ; ils ont pour effet, en mettant les parcelles hors d'eau, de les faire passer du domaine public au domaine privé de l'État.

En 1835, plusieurs députés demandent l'abrogation de cette disposition. Selon eux, les rédacteurs « n'avaient en vue que le dessèchement facile des petits marais et terrains inondés ». Or, depuis quelques années, de grandes sociétés, des capitalistes de Paris, ont demandé des concessions, « non de quelques petites portions de terrain, mais de milliers d'hectares, et pour ainsi dire du pays tout entier ». La latitude laissée à l'administration de concéder à l'amiable nourrit le soupçon de favoritisme quant aux choix des concessionnaires et aux conditions financières qui leur sont accordées. Les grandes compagnies sont comparées aux seigneurs de l'Ancien Régime, et un conseil général évoque pour sa part les résistances à la mainmise de « l'odieuse féodalité » sur plusieurs marais maritimes, peu de temps avant la Révolution.¹⁸

La proposition de loi, mise à l'ordre du jour à deux reprises, est rejetée ; néanmoins, la publicité donnée aux débats, le soutien de conseils généraux et de conseils municipaux, et même d'industriels évincés, contraint l'administration à revenir, pour un temps, à la mise en concurrence. Si, en 1838, « un grand nombre de ces projets gigantesques ont disparu ou sommeillent dans les cartons de l'administration des finances », le second Empire donne une nouvelle chance aux compagnies : dans la baie du Mont-Saint-Michel, une concession portant sur plus de 3 000 hectares est accordée en 1856. L'appellation de « polders » se substitue à cette période, pour la France, à celle de dessèchements.

L'article 41 de la loi de 1807 a un autre visage, moins visible ; elle permet de régulariser des occupations faites sans autorisation. En 1836, le gouvernement, constatant que le domaine de l'État a fait l'objet de « faits considérables et multipliés d'usurpation », avait fait promulguer une loi qui autorise la cession à leurs détenteurs, dans une limite de cinq hectares, des parcelles usurpées sur les rives des forêts domaniales, ainsi que sur les îles, îlots, atterrissements, lais et relais de mer. Plusieurs motifs sont avancés : « La multitude de procès qu'il aurait fallu soutenir pour recouvrer la propriété de ces terrains, par actions dirigées la plupart contre des familles pauvres ; la crainte de jeter le trouble dans la classe nombreuse qui a fait de ces biens l'objet d'arrangements divers et de partage de famille, les frais que ces procès auraient occasionnés, et enfin la longue possession des usurpateurs. »¹⁹ Par la suite, les demandes se multiplient pour des concessions de faible importance, et pour des usages non plus agricoles mais industriels ou balnéaires. Des parcelles gagnées sur le rivage, des « travaux déjà faits », d'importance souvent minime, sont régularisées. Les décrets pris pour chaque opération mentionnent explicitement ce caractère de régularisation : terrains usurpés, irrégulièrement détenus, ou encore, terrain « soustrait à l'action des marées par suite des apports de remblais exécutés peu à peu, depuis nombre d'années, par les habitants de la commune ».²⁰

L'argument de « longue possession des usurpateurs » renvoie aux débats sur les fondements de la propriété, pendant la période révolutionnaire comme lors de l'élaboration du Code civil. « Sans doute, un champ est indépendant, mais c'est pour produire. » La

¹⁸ A.N., C 794

¹⁹ Loi qui autorise la cession de terrains domaniaux usurpés. 20 mai 1836. Collection Duvergier.

²⁰ Archives Finances, B 14 267.

prescription est l'un des moyens d'acquérir la propriété, et des juristes n'hésitent pas à écrire : « D'ailleurs, celui qui néglige sa propriété mérite peu d'intérêt, tandis que celui qui a possédé pendant longtemps mérite d'être amnistié. »²¹ En principe, le domaine public est imprescriptible, mais pour le distinguer du domaine privé, l'administration n'a d'autres moyens que d'opérer une délimitation, procédure lourde et lente, ou de verbaliser, avec le risque de recours contentieux que cela comporte. Cette difficulté a été invoquée par les parlementaires, en 1963, pour justifier l'incorporation au domaine public des parcelles relevant du domaine privé.

Après la délégation de la nation au gouvernement, effectuée par la loi de 1807, les impératifs de gestion prennent le pas sur la transparence qu'offrait la publication des décrets pris après avis du Conseil d'État. En 1897, une loi de simplification administrative exonère les demandes de concessions du passage par le décret, quand leur montant est inférieur à 2 000 francs. Le motif avancé est la multiplication des demandes d'importance minimale, notamment sur les fleuves et rivières. Pour les années 1911 et 1912, selon une enquête demandée à l'administration des Finances, une seule concession sur 30 dépasse le seuil. En 1969, une loi de déconcentration supprime les seuils et attribue la compétence de ces concessions au préfet de département, alors même que se multiplient les projets de ports de plaisance et de marinas pieds dans l'eau, dont les projets impulsés par l'État en Languedoc et en Aquitaine. L'appétit des promoteurs suscite la mobilisation de particuliers, d'associations, avec des objectifs similaires à ceux qui ont motivé l'institution de la servitude de passage. En 1970, un particulier parvient à faire annuler, comme non compatible avec le plan d'urbanisme, un projet d'importance approuvé par le préfet du Finistère. Cette période marque un point de rebroussement dans la carrière de l'article 41 ; alors qu'il avait été maintenu en 1963, dans la loi sur le domaine public maritime, notamment pour les besoins de l'agriculture, il est vilipendé en 1973 lors de la discussion de la loi portant création du Conservatoire du littoral. Le Sénat n'est pas le moins virulent.

L'administration renonce à faire usage de cet outil pour les « travaux à faire », mais le maintient en vie pour ce qui a été dès sa création l'une de ses vocations, la régularisation des parcelles ayant fait l'objet d'une longue possession et dont l'appartenance au domaine public ne se justifie pas.

Conclusions

Le caractère de convention sociale du domaine public, y compris du domaine dit naturel, n'est plus guère contesté, bien au contraire ; pour sa qualification en tant que domaine public, la destination donnée à un objet ou un espace prévaut de plus en plus sur sa nature. De ce point de vue, le principe de l'usage libre et gratuit du rivage a répondu longtemps à un rôle de rempart contre l'indigence, de bureau de bienfaisance ; l'attrait du littoral comme lieu emblématique de contact avec la nature a, en un siècle, pris le relais. La longévité des textes en vigueur a été permise par la substitution d'une motivation à une autre. Un thème court de l'une à l'autre, celui du rejet des privilèges, contre les prétentions des seigneurs, des compagnies de dessèchement, de ceux qui prennent prétexte de l'ostréiculture pour monopoliser les bancs naturels, enfin des propriétaires « habiles et fortunés » à la fin du XXe siècle. À des périodes et pour des enjeux très divers, les citoyens et parfois les autorités ont su mobiliser ce ressort.

²¹ Répertoire Dalloz, *Prescription civile*, Paris 1856, p.78.

Mais, au-delà de ce trait constant, le cheminement de l'outillage juridique frappe par son caractère chaotique ; les rapprochements de circonstance, l'attraction parfois provisoire d'enjeux et de réglementations connexes paraissent l'emporter sur des intentions clairement affirmées : les besoins de recrutement de l'armée de mer et l'attachement à appropriation collective du rivage ; l'étendue de la mer territoriale, les règlements de pêche, puis le domaine public maritime ; le statut des rivages et celui des fleuves, associés dans le champ d'application de la loi de 1807 sur les concessions d'endiguage, puis dans la catégorie de domaine public naturel.

L'ostréiculture a été l'occasion plus que la cause de la généralisation de l'occupation privative, à charge de redevances, du domaine public maritime. Ce n'est pas pourtant pas d'elle, mais de la pisciculture marine qu'était attendue la production de nouvelles substances alimentaires au XIXe siècle.

Lors de l'adoption de la loi « littoral » en 1986, le législateur se préoccupait avant tout de la frange familière de contact entre la terre et la mer, de faire cohabiter les pratiques de loisirs avec des cultures marines encore présentées comme des activités traditionnelles ; l'aquaculture en eaux profondes, les installations de productions d'énergie, éoliennes et hydroliennes, ne faisaient pas partie de leur horizon. Ne pourrait-on assister à une dilution progressive, vis-à-vis de telles installations plus distantes des côtes que précédemment, de la perception du domaine public comme bien collectif au profit de la seule notion de propriété de l'État ?