

La rocade de la Baule, un conflit exemplaire

Jean-Claude Demaure

Le littoral du département de Loire-Atlantique est l'un des plus urbanisés de France: 85% de sa surface est occupée par des constructions immobilières. Il vient ainsi au second rang en France après celui du Var. Ce qui reste est pour l'essentiel constitué de marais littoraux (Mesquer-Guérande), de dunes (Pen Bron, Les Moutiers) et de quelques kilomètres de côte «sauvage» (Piriac-Préfailles). Aussi les interventions de la SEPNB en matière de défense de ces quelques sites demeurés vierges d'implantations ont-elles eu un caractère souvent ponctuel. Il en a été différemment cependant pour un site qui mérite une mention toute particulière: celui des marais salants de la presqu'île gué-

randaise. Nous ne reviendrons pas ici dans le détail sur l'intérêt écologique, ethnographique, culturel et social de ce milieu privilégié et nous renvoyons le lecteur aux numéros 81 et 83 de *Penn ar Bed* publiés en 1975. Nous rappellerons toutefois que la SEPNB a mené campagne, avec d'autres, notamment le Syndicat de défense des Paludiers, les Amis des Sites de la région de Mesquer, le comité d'Action pour la défense de la Presqu'île, la Société des Sciences Naturelles de l'Ouest de la France... pour faire connaître ce milieu exceptionnel et tenter de faire prendre en compte par les pouvoirs publics et les collectivités son intérêt environnemental.



Les marais salants de Guérande au 18^e siècle.

Projets

Bien que la colonisation par le tourisme ait débuté ici très tôt, induite de façon déterminante par le développement du chemin de fer (1874), c'est un siècle plus tard dans la période récente 1965-1975 que l'on vit apparaître le plus grand nombre de projets lourds d'aménagements à vocation touristique. Nous n'en retiendrons qu'un parmi tant d'autres, qui nous paraît assez révélateur de l'état d'esprit qui présidait, voici une quinzaine d'années encore, à l'aménagement du territoire, dans un secteur pourtant aussi sensible. Il s'agit de l'étude réalisée par la SOGREAH en 1969, pour le compte de la DDE, en conformité avec les objectifs de l'OREAM. Cette étude, postulant un doublement de la population estivale entre 1970 et 1985, envisageait la réalisation d'un certain nombre d'équipements :

- création de plans d'eau à la place des marais sur 200 ha en arrière de la Baule — Le Pouliguen et au pied du coteau de Guérande que les promoteurs du projet baptisaient déjà « *Carcassonne sur Mer* » (sic) ;

- réalisation sur le coteau de Guérande d'une marina « vue sur la mer » sous forme d'un complexe d'habitat vertical de 1800 logements ;

- création d'un port de plaisance (2000 anneaux), dans le traict du Croisic, ouvrage dont la réalisation devait être confiée à la Société des Grands Travaux de Marseille ;

- développement de l'infrastructure routière dans la presqu'île avec à moyen terme projet de pont enjambant le traict entre Le Croisic et la Pointe de Pen Bron ; ainsi se trouvait délimitée une aire fermée réservée au tourisme dans un vaste quadrilatère La Baule-Le Croisic-La Turballe-Guérande, ceint d'un réseau routier rapide ;

- maintien de l'activité salicole dans une zone limitée et création d'une réserve ornithologique.

Le projet de rocade de la Baule, s'insérerait dans ce vaste projet d'aménagement. Le projet de 1974 auquel nous nous intéressons ici n'était en fait que l'aboutissement de multiples essais. Leur objectif commun était de désenclaver l'agglomération bauloise (en la contournant par le nord sur le territoire des marais), coincée sur son cordon de sable entre la mer et les marais, et saturée quelques jours par an par la circula-



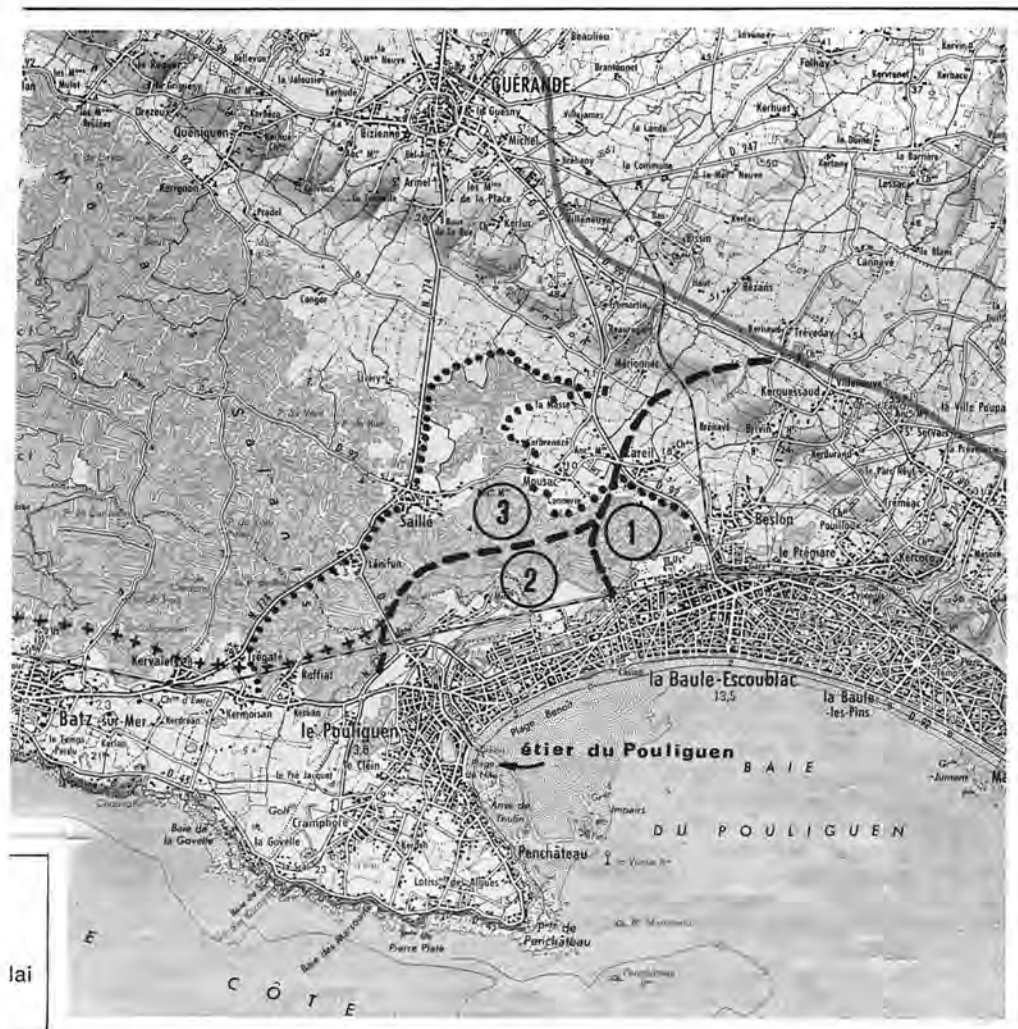
--- projet de rocade de 1974

... secteur de marais concerné par l'impact hydraulique de l'aménagement

①②③ compartiments hydrauliques isolés par le rer

++ prolongement du projet demandé par les él

tion automobile. Un premier projet de 1967 fut abandonné, malgré une enquête d'utilité publique favorable, eu égard aux difficultés techniques de réalisation. Un second subit le même sort en 1972 pour entrave au développement de la ville de La Baule. Un troisième, plus ambitieux, composé de quatre voies rapides, devait permettre à long terme de relier La Baule-Le Pouliguen à Batz et au Croisic en empiétant largement sur le marais. Ce projet souleva une hostilité générale lors de l'enquête publique (printemps 1973) et le commissaire enquêteur, concluant défavorablement quant à l'utilité publique, demanda l'étude d'un nouveau tracé. C'est ainsi que naquit fin 1973 le 4^e projet officiel de rocade de contournement de l'agglomération bauloise : voie rapide à quatre couloirs de circulation, de 35 m de large et traversant les marais salants



sur près de 3 km, très au nord de la limite de la conurbation La Baule-Le Pouliguen. Ce tracé et ses bretelles de raccordement découpaient le marais en cellules isolées, sans réelle possibilité de communication entre elles dans un secteur déjà fragilisé par l'extension urbaine et ses retombées : vasières utilisées comme décharges à ordures ménagères, comblées pour y implanter des entrepôts, réceptacles des égouts d'entreprises mal surveillées, étier du Pouliguen, poumon hydraulique du marais, transformé en port de plaisance... Ce tracé recoupait sept fois l'étier du Pouliguen alimentant 650 ha de marais et bouleversait totalement le fragile équilibre que des générations de paludiers s'étaient attachées à établir. Plus de 500 œillettes (unités salicoles) étaient touchés par le projet. Mais il apparaissait bien que, dans l'esprit des

promoteurs du projet, la fonction d'écoulement du flux automobile en cachait en fait une autre, sans doute moins avouable, qui dérivait de la destruction du marais inévitable dans le cadre de ce projet : *«les travaux de construction de la rocade contribueront sans aucun doute à l'urbanisation ultérieure de cette partie de votre commune, le comblement des marais et leur transformation en terrain à bâtir devant nécessairement être envisagés lorsque la voie aura été construite»* (extrait d'une lettre en date du 21/04/1969 adressée par le maire de La Baule au maire de Guérande). On ne pouvait être plus clair.

Aussi la lutte contre le projet de rocade était-elle pour nous, un moyen de combattre l'urbanisation du marais ou, à tout le moins, ce qui ne pouvait faire que la préparer, à savoir l'abandon

de la fonction salicole. L'objectif était donc: coûte que coûte maintenir la vie sur le marais, la vie biologique autant que la vie sociale, les deux fonctions étant intimement interdépendantes dans un milieu aussi particulier, façonné par l'homme durant des siècles et étroitement dépendant de l'homme pour sa survie.

Les modalités de la lutte

Elles consistèrent bien avant l'enquête d'utilité publique, c'est-à-dire très en amont du projet, en une remise en cause collective d'un projet de l'administration approuvé par les collectivités locales, par un véritable contre-pouvoir associatif où chacun mit de côté ses différences pour trouver une plate-forme minimale d'entente. Cette remise en cause fut effectuée au vu d'une analyse coût-avantage considérée par tous comme largement négative. Dans cette analyse intervinrent des moyens aussi divers que:

- la critique des données prétendument objectives apportées par l'administration pour justifier son projet, telles les études de trafic et de flux et la réalisation d'études contradictoires effectuées sous contrôle d'huissier;

- la critique sur la forme et la discussion sur le fond des conclusions de l'étude d'environnement qui entérinaient le projet en minimisant son impact écologique et économique, et l'élaboration de contre-études;

- l'étude fine de l'hydraulique des étiers et des marais concernés, par les paludiers eux-mêmes qui firent preuve d'une technicité étonnante;

- l'élaboration de solutions alternatives permettant l'écoulement des véhicules et s'intégrant bien dans le site, en ne provoquant pas de nuisances écologiques.

L'exercice de ce contre-pouvoir fut possible grâce à un effort fantastique d'information, d'explication, de popularisation; de nouvelles formes de luttes (théâtre populaire) furent mises au point et toutes les autres furent utilisées: du fest-noz à la liste écologique locale aux législatives de 1978 en passant par la constitution d'un G.F.A. et le recours au contentieux. On a là le témoignage de l'extraordinaire capacité de résistance d'un corps social pourtant réduit, les paludiers, que les technocrates avaient voué à l'extinction, à telle preuve qu'il était prévu de les cantonner dans une réserve, comme toutes les espèces menacées de disparition.

Mais c'était méconnaître l'attachement, intellectuel pour les uns, viscéral pour les autres, de toute une population à ce morceau de terroir exceptionnel où la terre et la mer viennent se confondre avec tant de bonheur pour accoucher d'un produit, le sel, symbole presque mythique de pureté et de perpétuel renouveau. Cela, les technocrates ne l'avaient pas senti, dieu merci, pas plus qu'ils n'avaient compris, à Plogoff, toute la symbolique que pouvait représenter cet affrontement permanent de l'eau et du minéral dans cette extrémité perdue du Cap, à laquelle les Bretons étaient tant attachés.

L'action contentieuse

Si la SEPNB a décidé de s'engager dans cette voie aux côtés de nombreuses autres associations, c'est qu'il lui était apparu que la procédure utilisée pour exposer le projet au public (la traditionnelle enquête d'utilité publique) était loin d'être satisfaisante. Malgré de très nombreuses protestations, lettres ouvertes, pétitions, défavorables au projet, malgré un profond mécontentement des populations concernées, malgré la sensibilité de l'opinion publique régionale, le commissaire enquêteur devait conclure favorablement (contrairement au projet de 1972) et le préfet déclara le projet d'utilité publique par arrêté du 20 mai 1974.

C'était la première fois que la SEPNB s'engageait sur ce terrain juridique et ce choix ne fut pas spontané; au sein des instances dirigeantes, des voix se firent entendre pour dire que ce n'était pas notre rôle d'aller porter la contestation devant les tribunaux, qu'il n'était peut-être pas évident que, dans ce cas, les intérêts stricts de la protection de la nature fussent directement en jeu, bref, que cette opération nous apporterait sans doute davantage de désagréments que de bénéfices et risquait de ternir notre image de marque. Finalement, la détermination des militants locaux de la SEPNB et la dynamique de groupe créée par le collectif de défense emportèrent la décision.

Mais il est sans doute vrai que cette décision marque une étape importante dans l'évolution des méthodes d'intervention de la SEPNB, dans sa déontologie et dans son fonctionnement. Et si à partir de cette action et de bien d'autres qui suivirent, notamment en Loire-Atlantique, son image de marque s'est modifiée, cela est sans doute heureux;

car l'inverse eut prouvé notre incapacité à nous adapter aux nouveaux problèmes qui surgissaient ici et là en matière d'aménagement du territoire et de gestion de l'espace. La SEPNB ne pouvait rester plus longtemps indifférente aux problèmes de la société à moins de se scléroser ou de disparaître. Une mutation était ainsi engagée au sein de l'association, nous obligeant à des remises en cause et à un débat aussi bien à l'intérieur de la structure qu'à l'extérieur. Celui-ci n'est d'ailleurs pas clos. La SEPNB image de la société savante régionale changeait brutalement de peau sous la contrainte des événements. Cette métamorphose allait se poursuivre et s'accélérer. Mais ce choix de la contestation d'un projet par la voie juridique, l'administration préfectorale allait nous le faire payer en nous fermant systématiquement en Loire-Atlantique, les portes des commissions consultatives préfectorales, seul lieu où peut s'exprimer la participation associative (sites, protection de la nature, carrières...) et en privilégiant *a contrario*, les associations sages et bien disciplinées (donc respectables) qui y emportent tous les sièges. Ainsi l'administration est-elle au moins sûre qu'à défaut d'être compétents, les avis recueillis ne remettront pas en cause ses choix. Il est assez remarquable que dans ce domaine, rien n'ait changé sous le soleil après le changement politique survenu en mai 1981.

La procédure

Le collectif d'associations qui regroupait, outre la SEPNB, des associations de protection des sites, des associations culturelles, des comités de défense locaux et des syndicats de producteurs ou de commercialisation du sel, confia la défense de ses intérêts à Me Huglo qui s'était illustré quelque temps auparavant en défendant les pêcheurs corses contre la Montedison dans l'affaire des boues rouges en Méditerranée, et les pêcheurs de la Baie de Seine ruinés par la pollution de l'estuaire. Le choix d'un avocat connu à l'échelon national pour avoir plaidé quelques grandes affaires en matière d'environnement devait donner à ce recours un certain retentissement. Le Tribunal administratif de Nantes fut saisi d'un recours pour excès de pouvoir, assorti d'une requête tendant au sursis à exécution de la décision.

L'argumentation apportée à l'appui de la demande de **sursis à exécution** reprend les deux conditions traditionnelles requises par la jurisprudence en matière de sursis : existence de moyens sérieux à l'appui de la requête et risque de préjudice irréparable en case de mise en application de la décision contestée.

La première décision prise par le tribunal fut celle de son transfert sur les lieux, « *afin de mieux apprécier tant les*



Photo C. Cholet

Tribunal Administratif et responsables d'associations sur les lieux

divers préjugés que le sérieux de certains des moyens»: c'était la première fois que le T.A. de Nantes usait de cette possibilité. Petit détail significatif: les juges se rendirent sur place dans la voiture de fonction de la D.D.E., déclinant l'offre du mini-bus loué spécialement pour la circonstance par la SEPNE; de même qu'ils ne donnèrent pas suite à la proposition que nous leur fîmes de survoler l'ensemble du tracé avec un avion de tourisme que nous avions réservé à cet effet à l'aéro-club de La Baule. La visite se fit donc à pied, en trois points du marais, après une réunion préparatoire concernant l'examen du tracé, à la Mairie de Guérande où nous devions nous retrouver à l'issue de la visite pour le grand jeu des questions et des réponses. Le choix de Guérande au lieu de La Baule, beaucoup plus proche du site et plus directement concernée, est en soi une indication intéressante: la personnalité du maire de La Baule, son poids déterminant dans la vie politique locale, son appui inconditionnel au projet sont apparus en l'occurrence plus gênants qu'utiles; le Tribunal administratif a tout fait pour sauvegarder les apparences de l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Mais peut-être en a-t-il trop fait?

Décision sans étude

Quelles étaient les finalités de ce transfert sur les lieux pour le Tribunal? Si elles consistaient à se rendre compte *de visu* et *de auditu* des données d'ensemble du problème ainsi qu'à prendre contact avec le cadre même du litige et engager la discussion avec les partenaires en présence, ce but fut sans doute atteint, au moins en partie. Mais si le tribunal entendait ainsi se forger une opinion, il est peu probable que les impressions qu'il put glaner ici ou là au cours de ce «briefing» sur le tas lui apportèrent les éléments objectifs d'appréciation qu'il n'avait sans doute pas trouvés dans le dossier. Le jugement sur le sursis intervint trois mois plus tard: le sursis était rejeté. Le sérieux des moyens invoqués n'était pas contesté, par contre «la nature de l'atteinte» portée au site et aux équilibres écologiques du marais fut jugée insuffisante pour être retenue, contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement.

Cette décision choqua quelque peu les associations requérantes car elle apparut en grande partie subjective: aucune étude écologique, d'environnement ou d'impact n'ayant été réalisée

(nous sommes en 1975: la loi sur la Protection de la Nature et ses décrets d'application relatifs aux études d'impact ne sont pas encore promulgués), comment les juges, habituellement aussi réticents à s'aventurer sur le terrain du «contrôle technique» purent-ils se faire une opinion? Ce refus à surseoir fut confirmé par le Conseil d'État, près de deux ans plus tard, mais pour des raisons radicalement différentes. Le T.A. (1) ne contestait pas la valeur des moyens mais la nature de l'atteinte au site, le C.E. (2) fonde au contraire son rejet sur l'absence de caractère «sérieux» des moyens invoqués alors qu'il ne met pas en doute la gravité du préjudice! Cet argument ne peut que paraître paradoxal puisque les moyens invoqués se fondent justement sur les multiples inconvénients entraînés par ce préjudice.

Le **recours pour excès de pouvoir** fit l'objet du jugement du T.A. de Nantes deux mois après le rejet du sursis; quant au C.E., il trancha deux ans plus tard. Cette fois les deux juridictions usèrent du même argument pour rejeter le recours. Les moyens soulevés par le collectif étaient nombreux (14!). Nous n'en retiendrons que les principaux. Ils peuvent se classer en deux catégories. Les moyens de légalité externe et les moyens de légalité interne.

Parmi les premières, nous envisageons en premier lieu les moyens dits *relatifs à la compétence de l'auteur de l'acte*. Les associations requérantes soutenaient à juste titre que cette rocade de 2 x 2 voies, de 35 m d'emprise devait être considérée comme une voie express et non une déviation de route nationale; cela nous paraissait d'autant plus évident que cette nouvelle voie franchissait en déblai — remblai toute la voirie existante, sans aucune communication avec cette dernière et était interdite d'accès aux riverains. Dans cette hypothèse, seul un décret en Conseil d'État, signé du Ministère des Transports pouvait la déclarer d'utilité publique, et non un simple arrêté préfectoral. Le T.A. et le C.E. ne nous suivirent pas dans cette argumentation. Et pourtant, il était évident pour tous que la rocade était beaucoup plus qu'une simple déviation: une véritable bretelle de la «Route-Bleue» construite quelques années auparavant entre Saint-Nazaire et Guérande et à laquelle elle se raccordait sur le coteau un peu avant Guérande pour doubler le réseau traditionnel (cf. carte ci-jointe). Elle

(1) T.A. Tribunal Administratif.

(2) C.E. Conseil d'État.



Presqu'île à vendre...

Titre symbolique d'une pièce écrite, montée et jouée (des centaines de fois dans toute la région) par un groupe de militants, acteurs amateurs. Cette suite de tableaux incisifs à l'humour parfois grinçant, créée en 1974, a été suivie d'une autre pièce : « Il était une fois dans l'Ouest ». Ces deux satires évocatrices des problèmes de la presqu'île guérandaise n'épargnèrent pas les notables de tous horizons impliqués dans son aménagement. Elles contribuèrent pour une large part à la popularisation des thèmes défendus par le collectif « anti-rocade ».

constituait de fait une nouvelle pénétrante pour la presqu'île dont elle allait devenir la charpente, structurant toute la circulation routière.

Une étude «écologique»...

Le moyen relatif à l'irrégularité de la procédure avait deux justifications. Tout d'abord, l'absence d'enquête écologique telle que le prévoyait la circulaire interministérielle au 10/11/1972, seul document de ce type existant à l'époque. Ce moyen fut rejeté, le texte évoqué n'étant qu'une circulaire, sans caractère contraignant d'aucune sorte, ce qui est tout à fait vrai. Toutefois, comble de l'ironie, le T.A. regrette l'absence d'une telle enquête, qui selon lui « eût été particulièrement opportune en l'espèce ».

On sent là combien cette juridiction était tiraillée par des sentiments contradictoires, mais elle fut trop timorée pour tailler dans le vif. Elle n'ose pas aller jusqu'au bout de ses contradictions et finalement se rallia aux vues de l'administration.

En effet une telle enquête, à condition qu'elle fût réalisée par des partenaires réellement indépendants (cf. *infra*: rapport Aguesse), eût permis au Tribunal d'asseoir son jugement sur des considérations objectives qui lui firent défaut en l'occurrence. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'utilité de telles recommandations ministérielles si elles ne sont pas appliquées, et précisément dans des cas tellement démonstratifs qu'on a l'impression qu'ils constituent les exemples-types d'application. Fort heureusement, depuis la loi du 10/07/1976 et ses décrets d'application relatifs aux études d'impact (12/10/1977 et janvier 1978), nous disposons désormais d'un arsenal réglementaire qui faisait totalement défaut à l'époque et qui, même s'il n'est pas parfait ou n'est pas toujours appliqué avec suffisamment de rigueur, constitue un outil d'intervention parfois efficace.

Nous rappellerons toutefois que bien après l'enquête d'utilité publique, la DDE de Loire-Atlantique, maître d'œuvre du projet, commande une «étude écologique» au laboratoire d'écologie appliquée de l'université d'Orléans, dirigé par le Pr. Aguesse ancien président de la FFSPN, donc pourvu d'une étiquette de protecteur de la nature. Cette étude fut commandée plus d'un an après l'enquête publique, mais seulement dix jours après le rejet de sursis et



Photo J.C. Demaure

Marais utilisé comme décharge

quelque temps avant le jugement sur le fond. Ce contexte est assez révélateur de la panique qui commençait à régner dans les rangs des promoteurs du projet, face à une hostilité grandissante et une opposition résolue. Ce rapport confidentiel, dénommé « rapport Aguesse » rédigé en quelques jours (commandé le 17 mars il devait être remis le 10 avril), sans aucune étude de terrain, sans consultation des universitaires nantais travaillant dans l'espace géographique concerné, conclut favorablement au projet en édictant cependant quelques conditions de réalisation, ayant pour but le respect du milieu que le professeur Aguesse qualifie lui-même de « zone d'un grand intérêt écologique et particulièrement fragile ».

C'était soit faire preuve d'une très grande naïveté, étonnante de la part d'un universitaire de ce niveau, soit, pour des nécessités propres à ce laboratoire et qu'il ne m'appartient pas d'analyser ici, se plier par avance aux desiderata de l'administration et lui signer un blanc-seing en s'interdisant *a posteriori*, l'exercice de tout contrôle sur l'impact écologique réel des travaux. Le résultat fut en tout cas, au-delà du satisfecit délivré à la DDE, dont celle-ci avait alors grand besoin et dont elle ne manqua pas de faire état, de donner un coup de couteau dans le dos à la SEPNEB, adversaire du projet : l'essentiel de notre argumentation était démolie par Pierre Aguesse qui ne pouvait ignorer le contexte dans lequel il intervenait.

Quelques années plus tard, le même laboratoire livrait, dans des conditions à peu près similaires, en méconnaissance totale des données du problème, un autre rapport-alibi qui servit à avaliser le projet de port en eau profonde de Pornichet, alors que, là aussi, une procédure en contentieux administratif était engagée par une association locale. Ces interventions répétées, allant toujours dans le sens de l'administration, sans analyse critique sérieuse des dossiers ni consultation des spécialistes locaux, devaient définitivement « griller » le Pr. Aguesse auprès des universitaires et des associations de protection de la nature.

Concertation facultative

La seconde justification était l'**absence de consultation de la « Commission consultative des marais de Guérande et de Mesquer »**. Cette commission, organe spécialisé dépendant du SIVOM de La Baule, créée par arrêté préfectoral en janvier 1971 dans le but d'étudier les problèmes concernant la sauvegarde et l'avenir des marais, regroupait des représentants de l'administration, des collectivités locales, des syndicats, des associations... Elle devait être une structure de concertation : trois ans après sa création, au moment des faits, le préfet n'avait pas encore pris

l'initiative de la réunir... de crainte vraisemblablement que le projet de rocade n'y soit discuté, à juste titre d'ailleurs. On voit bien par cet exemple les bornes que l'administration avait placées autour du champ clos de la concertation, à tel point qu'un mois après le rejet définitif du recours des associations par le Conseil d'État, celles-ci recevaient une convocation à la première réunion de cette commission, plus de 6 ans après sa création. Cette convocation, perçue comme une véritable provocation, devait entraîner une réponse très vigoureuse et la démission (avant d'avoir jamais siégé!) du représentant de la SEPNE, peu enclin, après toute cette procédure, à jouer les potiches dans une commission-bidon.

Là encore les juges du T.A. mirent en avant le caractère non-obligatoire de cette consultation tout en reconnaissant explicitement *«qu'il eût été naturel que cette commission fut saisie du projet»*. On croit rêver: les juges du T.A. de Nantes donnent vraiment l'impression d'apprécier tout particulièrement les situations ambiguës. En fait, il est patent que dans ce cas d'espèce, ils n'ont surtout pas osé aller à l'encontre des vues de la DDE, ce qui nous permet de nous interroger sur la capacité ou la volonté d'un T.A. à remettre en cause les projets de l'administration. Pourquoi avoir alors organisé le «cinéma» de la visite des lieux? Pour donner le change à l'opinion ou avoir bonne conscience? C'est réellement l'impression qui ressort de ce dossier, après quelques années de recul.

L'utilité publique

Parmi les moyens de légalité interne, nous ne retiendrons que la critique de l'utilité publique de l'opération. Celle-ci était remise en cause par les associations car il leur paraissait évident que ce projet comportait, pour l'ensemble de la collectivité, beaucoup plus de nuisances ou d'inconvénients divers que d'avantages. Sur ce point comme sur les autres nous ne serons pas suivis par les tribunaux. Ceux-ci fondent leur décision sur la jurisprudence dite du *«bilan coût-avantage»* selon laquelle *«une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente»*.

Bien que n'étant pas très ancienne (1971) on notera que cette jurisprudence fait d'abord référence, de façon très traditionnelle en matière d'utilité publique, à l'atteinte à la propriété privée! Malgré la référence, mais de façon sommaire, aux *«éventuels inconvénients d'ordre social»*, on voit combien cette notion d'utilité publique est encore envisagée de façon restreinte par les juges, comme si la somme des intérêts particuliers pouvait constituer l'intérêt général.

Il est alors intéressant de comparer les interprétations divergentes que feront de cette jurisprudence les commissaires du gouvernement du T.A. de Nantes et du Conseil d'État. Le premier met en doute l'utilité publique de l'opération dont les inconvénients de tous ordres (écologique, esthétique, financier...) dépassent selon lui les avantages. A l'inverse, le second, se fondant sur le même type de raisonnement (mise en balance des avantages et inconvénients respectifs) parviendra cependant à une conclusion opposée! On voit donc bien toute la subjectivité qui peut présider à l'application d'une même jurisprudence. Mais finalement les deux juridictions confirmeront l'utilité publique du projet en se référant aux promesses et aux assurances de la DDE ainsi qu'aux apaisements du rapport Aguesse, tous arguments apportés *a posteriori*, bien après l'enquête d'utilité publique. Le rapport Aguesse fut en particulier largement utilisé pour contrer les arguments d'ordre écologique que nous avions versés au débat. Il n'est pas nécessaire de décrire quelle fut alors notre amertume: nous étions trahis par quelqu'un que, quelque temps plus tôt, nous considérions encore comme l'une des nôtres; mais cette amertume était accentuée:

— par le fait que nous avions compris que les enquêtes dites d'utilité publique ne servaient à rien, qu'elles ne constituaient pour l'administration qu'une simple procédure obligatoire et qu'il était inutile pour les associations de s'y investir, l'essentiel se jouant à l'écart du public. Les enquêtes relatives aux projets du Pellerin et de Plogoff ne firent que nous conforter dans cette opinion: les dossiers que l'administration soumettait à l'enquête étaient tout ficelés et il était hors de question de tenter de les modifier;

— par le fait que certaines promesses, faites *in fine* par l'administration pour emporter la décision, ne furent pas tenues: ainsi celle faite publiquement par la DDE, selon laquelle les zones traversées par la rocade seraient

classées en zones protégées dans les POS fut rapidement contredite par les faits (exemple du POS de Guérande où une partie des terrains bordant le tracé est classé constructible).

Enlèvement

Que devint le projet après l'échec de la procédure contentieuse ?

En fait ce projet ne fut jamais réalisé et ne le sera sans doute jamais. A cet abandon, il y a plusieurs raisons dont la principale est certainement, au moins officiellement, le coût de l'opération. Celui-ci a en effet subi une inflation notable avec le temps et les difficultés nouvelles qui surgissaient sous les pas de ses promoteurs : 270 % d'augmentation entre 1967, date de la 1^{re} estimation et fin 1977 dont la moitié dû à l'inflation, et le reste aux modifications de tracé et frais d'études diverses.

Mais il est non moins évident que ce projet avait fait beaucoup de bruit, trop sans doute, pour qu'il se réalisât sans problème. Les acquisitions foncières à l'amiable, déjà difficiles du fait d'un parcellaire juridiquement et géographiquement complexe, étaient rendues quasiment impossibles par l'existence d'un GFA ; toute acquisition devait alors passer par la procédure de l'expropriation, il était évident que chacune d'entre-elles ferait l'objet d'un procès, or il y avait plusieurs centaines de propriétaires concernés !

Le projet s'enlisait petit à petit, non dans les vasières des marais, mais dans les difficultés d'ordre administratif ou financier où ses détracteurs l'avaient progressivement poussé en gagnant du temps et en utilisant systématiquement toutes les procédures les unes après les autres. Cette tactique devait se révéler efficace. Enfin, en 1981, un ultime projet voyait le jour dont le tracé évitait au maximum le marais, et n'intéressait que l'agglomération La Baule-Pornichet ; il ne se prêtait à aucune extension vers l'ouest en direction du Croisic aux dépens des salines. Cette fois, les associations ne se mobilisèrent pas et l'enquête se déroula sans problème ; toutefois le commissaire-enquêteur émit un avis défavorable et le projet n'est toujours pas réalisé !

On peut sans doute en dégager deux données :

— d'une part, le message concernant l'intérêt de la protection des marais salants, ne serait-ce que pour préserver

l'avenir, ou simplement par crainte de l'opinion publique, avait été enregistré.

— d'autre part, la machine administrative, plusieurs fois grippée ou stoppée dans ses projets grandioses, s'était enfin ralliée à un tracé plus efficace que prestigieux mais qui, par la même occasion, ne permettait pas l'extension urbaine de La Baule hors de son territoire initial, la dune.

Le résultat de ce long combat était donc multiple et l'objectif ultime que nous poursuivions atteint : au-delà de l'abandon du projet d'« autoroute du sel », freiner, voire stopper l'urbanisation verticale aux dépens des marais salants, et faire prendre conscience au public et aux élus de l'intérêt de conserver ce territoire jugé improductif, à fonction sociale et archaïque et donc voué à une disparition progressive.

Finalement, la lutte contre la rocade eut le double mérite de nous aider à éclairer l'opinion sur la nécessité de protéger les dernières zones humides littorales en montrant leur intérêt écologique et économique : saliculture, aquaculture, pêche, éducation, loisir social, tourisme « vert », et de créer un lien inter-associatif, qui, s'il a perdu du fait de l'actualité, une partie de sa dynamique, n'en est pas moins toujours vivant.

Des associations dont les finalités respectives pouvaient paraître très différentes avaient appris à se connaître, à travailler ensemble, à faire partager aux autres leurs préoccupations. Chacune, finalement, s'est enrichie au contact de l'autre, et, faisant table rase de ses spécificités, s'est attachée à apporter son soutien, son énergie, à un combat où l'intérêt général, la vision à long terme, s'opposaient à l'appropriation à court terme d'un territoire au bénéfice essentiel d'une collectivité locale et d'une catégorie d'usagers.

Dans cette lutte, le procès, par sa préparation mûrement élaborée, son déroulement, ses échos auprès des *médias* et de l'opinion, ses retombées politiques, fut véritablement le temps fort de l'information, de la sensibilisation, de l'action. La procédure avec ses obligations de temps, ses contraintes, cristallisa les données et les énergies et facilita l'émergence d'un « front du refus », bien implanté localement, représentatif d'une grande diversité d'intérêts recoupant l'intérêt général, décidé, structuré, efficace. Cela est sans doute la meilleure des leçons que l'on puisse tirer de cette lutte, *a posteriori* : il est possible de gagner par l'exercice d'un véritable contrepouvoir à la condition

de placer l'intérêt général très au-delà de la somme des intérêts particuliers, de ne pas hésiter à utiliser toutes les formes de luttes, voire à en inventer de nouvelles, de tout faire pour populariser au maximum ce combat et d'être présent sur tous les fronts à tout moment. Les « plogoffistes » après d'autres en Bretagne (Guérande, Le Pellerin...) et peut-être mieux que d'autres, n'ont pas fait autre chose.

Finalement, avec le recul du temps, il apparaît tout à fait évident que le projet

de rocade de La Baule, par l'outrance de son tracé et le mouvement d'opinion qu'il suscita, a contribué grandement à la prise de conscience — dépassant largement le cadre local — de la nécessité de protéger un patrimoine naturel exceptionnel, qui, si sa pérennité n'est pas encore garantie complètement, est moins menacé aujourd'hui qu'il y a 10 ans.

Cet enjeu valait bien un procès!



La principale population bretonne de gorgebleues niche dans les marais de Guérande.