

# L'INTÉGRATION DES POLITIQUES DU LITTORAL

**Par André-Hubert MESNARD.**

Professeur à la Faculté de droit de Nantes.

Qui dit "politique" du littoral dit forcément politique globale car il n'y a de bonne politique que de politique globale et la globalité est la caractéristique même de la politique.

Il faut donc faire des choix, des arbitrages, entre :

- les divers modes d'occupation ou de préservation du littoral
- les diverses localisations possibles des activités littorales
- les divers acteurs et aménageurs possibles.

Il faut pour cela rappeler le rôle normal des documents d'urbanisme (P.O.S., S.D.) et de la planification en général, locale, régionale et nationale. Il y a en effet plusieurs acteurs et plusieurs stratégies.

A quel niveau tout cela s'intègre-t-il en une politique du littoral ? A quel niveau géographique ? A quel niveau administratif et politique ?

Autant de territoires littoraux sur lesquels il convient de réfléchir, comme l'ont fait hier les géographes et les économistes et comme il convient aussi de le faire en termes juridiques et de science politique.

Des questions se posent :

- 1) Les champs d'application des politiques publiques du littoral. Sont-ils adaptés ?
- 2) Quel est l'objet de ces politiques publiques? (est-il suffisamment vaste, complet, "intégré"?)
- 3) (et puisqu'il s'agit de politique) qui peut légitimement décider ? Nous verrions pour cela : les divers acteurs et leur légitimité propre et le débat idéologique sur la décentralisation (Tocqueville / Auguste Comte)
- 4) Quelle est la réponse apportée par le législateur en France ?

## I Le champ d'application des politiques publiques du littoral

Le législateur a-t-il clarifié le débat et permis des arbitrages ?

- Son intervention est ancienne puisque le domaine public maritime de la couronne est défini et protégé par une Ordonnance de Colbert (en 1681) et même par le droit romain en Méditerranée.

- Vinrent ensuite des textes spécifiques sur les ports, sur les endigages et sur les autres modes d'occupation du domaine maritime (concession, etc.). Mais ce domaine public et maritime ne s'étend qu'au plus haut flot de l'année.

"Son intervention peut être étendue (depuis la loi du 8 janvier 1993 apportant un 2ème alinéa pour cela à l'article L.243-I du code rural) par décret en Conseil d'Etat à des secteurs géographiques limitrophes des cantons et communes mentionnés à l'alinéa précédent et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère dont la majorité de la surface est située dans les limites des dits cantons et communes". Il y a là indéniablement un souci du législateur de ne pas s'arrêter aux frontières administratives et de tenir compte des réalités écologiques et géographiques.

I. 2. Enfin la loi "littoral" du 3 janvier 1986 est venue accroître cette protection du littoral, déjà esquissée par une simple "directive" (d'application non automatique), la directive du 25 Août 1979. Il s'agit cette fois de contrôler l'aménagement de l'ensemble des communes littorales.

Tout d'abord, à quelles communes s'applique cette loi? Il sera question plus loin de l'ampleur et de l'objet de la protection, puis de l'application de la loi littoral par le décret du 20 septembre 1989 sur la définition du patrimoine naturel.

Le champ de l'application de la Loi Littoral, tout d'abord est précisé à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986.

-"Sont considérées comme communes littorales, au sens de la présente loi, les communes de métropoles et des départements d'outre-mer :

- riveraines de mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares;
- riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux".

La liste des communes est fixée par décret en Conseil d'Etat après consultation des conseils municipaux intéressés.

Ainsi pour les communes riveraines des estuaires et deltas intervient une dose d'interprétation et d'appréciation de leur participation aux "équilibres écologiques".

Mais à ces communes littorales, auxquelles s'applique l'ensemble de la loi littoral, il convient d'ajouter celles qui s'en voient appliquer seulement une partie, mais essentielle (les articles L-146 1 à 9, particulièrement contraignants en matière d'urbanisme). Il s'agit (article L-146-1 du Code de l'Urbanisme) des communes qui l'ont demandé et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat après avis du conservatoire lorsqu'elles "participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux" sans être riveraines. Intervient ici aussi une certaine dose d'interprétation où les scientifiques peuvent aussi avoir leur rôle à jouer. Le domaine d'application de la loi dépend ainsi de leur appréciation.

I. 3. La législation des schémas de mise en valeur de la mer telle qu'elle découle de la loi du 7 Janvier 1983 (article 57) complétée par la loi littorale permet d'imposer aux communes du littoral des prescriptions nécessaires à la protection et à la mise en valeur de la mer. Ces schémas intéressant les "zones côtières" (art. 57, Loi du 7 Janvier 1983) et les diverses parties du littoral terrestre liées à l'espace maritime (Décret du 5 déc. 1986), pouvant supporter des prescriptions "si elles sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral et particulièrement au maintien des équilibres biologiques" (Décret du 5 Décembre 1986, art. 3). Ainsi les schémas de mise en valeur de la mer peuvent aller au-delà des communes riveraines du littoral et imposer des prescriptions nécessaires à la protection des zones maritimes adjacentes aux communes riveraines. Mais l'on sait que les S.M.V.M. ont actuellement le plus grand mal à aboutir. Sur la douzaine en cours (dont 4 dans les Côtes d'Armor) un seul est sur le point d'aboutir, celui de l'étang de Thau, sur le rivage méditerranéen (cf. Jean-Marie Bécet, Espaces naturels littoraux et intercommunalité, Les Petites Affiches, 2 Janvier 1995, p.7).

I. 4. Arrivent enfin les nouveaux "schémas interrégionaux" du littoral. Prévu à l'article 7 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, pour constituer un nouvel article 40.A. de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, "Ce schéma veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions de l'Etat et des collectivités territoriales qui ont une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral". "Il respecte les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, et celles des schémas régionaux d'aménagements et de développements du territoire établis par les régions concernées et prévus à l'article 34 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétence entre les communes, les départements, les régions et l'Etat". Voici donc consacrée par le législateur la possibilité d'une politique interrégionale pour toute une façade maritime par delà les frontières régionales comme est consacrée en même temps la nécessaire cohérence entre la politique des littoraux et la politique d'aménagements et de développements du littoral de la loi du 4 Février 1995 (cf. infra).

## **II Quels sont l'ampleur et l'objet de la protection établie par la loi littoral ?**

Elle ne concerne pas tout et toutes les activités sur le littoral, mais elle touche à beaucoup de choses et elle va assez loin en matière de réglementation de l'occupation des sols, de l'urbanisme et des diverses activités.

Elle ne réglemente pas la pêche sur le littoral ni les ports en général, mais elle établit une servitude de passage de piétons, réglemente les campings et les parcs de stationnement, parle de l'accueil des navires de plaisance, réglemente l'extraction des matériaux, la gestion du domaine public maritime et fluvial et l'usage des plages, traite de la qualité des eaux, des schémas de mise en valeur de la mer.

Mais ce sont les dispositions d'urbanisme qui sont les plus précises et les plus systématiques (à travers les articles L.146-1 à 9 du code de l'urbanisme issue de cette loi littoral de 1986) qui ont une forte valeur juridique (valeur de la loi d'aménagement et d'urbanisme) s'imposant aux plans d'urbanisme.

Ces prescriptions visent tant l'élaboration des documents d'urbanisme que l'extension de l'urbanisation d'une façon plus générale par le biais de la délivrance des autorisations d'occupation des sols :

### **II. 1. Les documents d'urbanisme vont devoir tenir compte :**

- de la préservation des espaces et milieux remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel (cf. art. L.146-6 infra)
- de la protection des espaces nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes.
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels du rivage.
- de la présence des parcs et ensembles boisés existant les plus significatifs de la commune, qui doivent être classés en espaces boisés (donc protégés au titre de l'article L- 130-1 du Code de l'Urbanisme).

## **II. 2. D'une façon générale l'extension de l'urbanisation est limitée d'une façon croissante lorsqu'on se rapproche du rivage :**

"Sur l'ensemble du territoire des communes riveraines l'urbanisation doit se réaliser soit "en continuité", soit en "hameaux nouveaux intégrés à l'environnement", - Sur les "espaces "proches du rivage "l'extension doit être limitée et justifiée et motivée au plan d'occupation des sols par la configuration des lieux" ou "l'accueil d'activité économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau". Cette condition n'est pas exigée s'il y a conformité à un schéma directeur ou à un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents il faut l'accord du préfet. - Enfin sur la "bande littorale", de 100 mètres les constructions sont interdites, "en dehors des espaces urbanisés".

Depuis 1986, toutes ces notions ont été progressivement appliquées, interprétées par le juge administratif car il faut dire qu'elles ne sont pas précisées par les textes eux-mêmes.

Mais de plus, outre ces problèmes d'interprétation au cas par cas par le juge, le décret d'application de la loi littoral, et sa circulaire d'application, posent quelques problèmes.

(infra II. 3.)

## **II. 3. L'application de la loi littoral par le décret du 20 Septembre 1989 :**

L'article L-146-6 du code de l'urbanisme (posé par la loi de 1986) renvoie à un décret pour fixer la liste des espaces et milieux à préserver (ce décret du 20 Septembre 1989 dont nous devons parler). Mais en même temps pour mieux encadrer le pouvoir réglementaire le législateur énumère de façon non limitative ce qu'il faut entendre par espaces et milieux à protéger".

Entre les deux textes les énumérations d'espace et de lieux ne sont pas toujours différentes, à peine plus longues dans le décret que dans le texte législatif, grâce à quelques ajouts plutôt que par des précisions nouvelles (35 substantifs et épithètes dans le texte législatif ce qui est plutôt long et environ 75 dans le texte réglementaire, ce qui reste peu).

Certains espaces et milieux ne sont pas mieux définis et décrits dans le décret (dunes, landes, forêts, marais, vasières, récifs coralliens, lagons, mangroves...) D'autres sont définis d'une façon plutôt restrictive. Ainsi "les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer" viennent, dans le décret, "des forêts et zones boisées côtières" de la loi; "les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 Mai 1930" viennent préciser la simple référence aux "sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral" abandonnant ainsi la référence au patrimoine culturel.

Par contre, comme cela est normal, le décret ajoute certains espaces et milieux non mentionnés dans le texte législatif : les estrans, les falaises et leurs abords, s'ajoutant aux dunes, landes côtières, plages et lidos; les tourbières, les plans d'eau s'ajoutant aux marais, vasières et zones humides; les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales, telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants; les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables.

Ainsi, on le voit, le décret ne résout pas tous les problèmes de définition et de délimitation : les circulaires, la pratique, et la jurisprudence auront à donner un contenu à certaines expressions imprécises : les abords (des falaise), les zones boisées "proche du rivage", les milieux abritant des "concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales", les "parties naturelles des sites inscrits ou classés". Mais sur certains points le législateur voyait peut-être plus loin que le décret.

Le législateur tentait (1er alinéa de l'article L-146-6) de définir globalement les espaces à protéger : "les documents et décisions; 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"

Dans cette tentative d'appréhension globale on peut estimer d'une part que les espaces proprement marins sont négligés par le décret au profit des seules zones du littoral immédiat (zones humides, marais, plans d'eau et lagons). Il est vrai que les schémas de mise en valeur de la mer ont été prévus pour les zones maritimes par l'article 37 de la Loi du 7 Janvier 1983 (complétée par l'article 18 de la loi littoral et appliquée par le décret du 5 Décembre 1986).

Mais les espaces marins éloignés du littoral terrestre ne sont pas les seuls à être négligés. Plus encore le sont "les sites et les paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine... culturel et littoral". Car c'était là, à priori, pour le littoral comme dans la loi montagne (article L.145-7, 2è) une grande originalité que d'introduire parmi les prescriptions nouvelles de ces lois d'aménagement et d'urbanisme la notion de patrimoine culturel du littoral à côté du patrimoine naturel.

Le décret, s'il reprend la formule de "patrimoine naturel et culturel du littoral", ne semble en tirer aucune conséquence du côté culturel. Bien plus, lorsqu'un espace préservé pourrait avoir un contenu culturel on prend bien garde de n'en garder pour le protéger ici que sa partie naturelle :

Quelles sont les "parties naturelles d'un site protégé" ? Il est vrai que les instruments de protection du patrimoine proprement culturel existent sur le littoral comme ailleurs : monuments, zones de protection du patrimoine architectural et urbain, et puis surtout, contemporaine du décret du 20 Septembre, la toute récente loi du 1er Décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes. Sur d'autres points le décret va plus loin que la loi :

Le décret et la circulaire d'application (du 10 Octobre 1985) interprètent d'un façon très large l'article L.146-6 de la loi, pour lui donner une portée qu'il semble ne pas avoir.

L'article R.146-1, tiré du décret, se contente en effet, éventuellement, pour préserver un espace, d'un simple "intérêt écologique", là où la première phrase de l'article L.146-1 préserve les espaces " ; remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques."

Au vu du droit et de la circulaire d'application, les services de l'Etat se sont donc lancés dans une pratique de très large protection qui se heurte à la volonté d'aménagement des collectivités locales. Le Conseil d'Etat est déjà saisi de recours importants sur ce point, et une fois de plus, là aussi c'est le juge qui donnera sa portée réelle aux règlements généraux posés par l'Etat. Mais on doit constater la difficulté qu'ont les savants et les techniciens du littoral à éclaircir le législateur dans ses choix ainsi que l'administration dans ses pratiques locales (c'est le problème de l'inventaire de la mise à jour et de la portée pratique à donner aux Z.N.I.E.F.F. : zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique, floristique).

### **III Le problème de la légitimité en matière de politique du littoral**

Qui peut légitimement décider en matière de littoral et comment résumer le débat?

Le débat porte d'abord sur le bon niveau de définition des politiques, des droits et des moyens. Ce niveau n'est pas évident à définir a priori.

Par exemple : pour une définition, un choix et une protection a priori des espaces "remarquables" (exceptionnels, très rares, en voie de disparition ou simplement intéressants?) il est probable qu'il faudra faire intervenir des spécialistes scientifiques souvent nationaux, pas forcément très nombreux dans leur spécialité, s'appuyant sur un arsenal législatif réglementaire national et (aussi) sur les finances d'Etat. Ce qui ne veut pas dire qu'ils ne puissent pas et ne veuillent pas être aidés, appuyés et financés au niveau régional et local.

Mais par contre pour repérer les lieux ayant une signification culturelle et sociale locale il faudra tenir compte des vœux de la population, de ses pratiques et de sa mémoire culturelle. Il pourra, bien sur, être nécessaire d'arbitrer entre les deux niveaux car il peut y avoir des contradictions.

De plus, dans notre système économique faisant appel à l'initiative des individus, des groupes et des collectivités, nécessitant réserves foncières, équipements, financements et entrepreneurs, il serait irréaliste de vouloir tout planifier au niveau national en oubliant les décideurs locaux.

Voilà les éléments du débat. Il n'est pas simple et n'évoluera pas facilement.

Mais il y a aussi des éléments encore plus politiques et idéologiques dans ce débat.

Qui a la légitimité pour décider et pour arbitrer entre aménagement, développement et protection du littoral? De quelle légitimité s'agit-il? Légitimité politique? Scientifique? Economique? Culturelle? Et bien d'autres sans doute.

- La légitimité politique : c'est la plus globale, mais aussi la plus forte voire la plus brutale (force publique) car elle s'appuie sur le suffrage des électeurs.

- La légitimité scientifique reposant sur le constat, l'analyse et l'évidence, c'est la plus dure (irréfragable diraient les juristes) : par exemple pour le constat du caractère scientifiquement exceptionnel d'un lieu ou du caractère menacé d'une faune, d'une flore (=Z.N.I.E.F.F.). Mais pour être irréfragable cette légitimité demande, exige, la compétence indiscutable donc la transparence, le débat et la contre-expertise. Tout cela nécessite des moyens que les collectivités doivent fournir mais lesquelles? (enquêtes, expertises et contre expertises, études d'impact coûtent cher).

- La légitimité culturelle existe. C'est celle de l'artiste, du poète, du métaphysicien, ou tout simplement de l'ethnologue ou de l'historien amoureux du passé d'un site ou d'une région. C'est la légitimité la plus sensible, la plus discutée mais aussi la plus précieuse et la plus rare (les amis d'un sites...) et le plus exigeant aussi. Il faudrait aussi parler très longuement de la légitimité économique de l'entrepreneur, du technicien, du pêcheur, de l'ouvrier et de l'agriculteur - qui ont des exigences à court, moyen et long termes, pour faire vivre leurs familles et l'ensemble de la population. Ils doivent être écoutés et bénéficier d'éventuelles mesures compensatoires en cas de blocage de leurs initiatives car ils doivent pouvoir continuer à produire et à trouver du travail pour la population.

De façon plus idéologique encore on retrouve l'opposition schématique entre Alexis de Tocqueville et Auguste Comte dans la première moitié du siècle dernier : pour Tocqueville la décentralisation était à la démocratie ce que l'école primaire était à la science, alors qu'Auguste Comte aurait voulu substituer l'administration des choses au gouvernement des hommes pour instaurer l'ordre fondamental, théorique, abstrait et absolu.

Peut-on scientifiquement protéger le littoral dans son ordre propre, fondamentalement naturel, en ignorant le gouvernement des hommes, c'est à dire la démocratie à tous les niveaux? Le débat politique local n'est-il pas à l'écologie ce que l'école primaire est à la science, et peut-on sans débat démocratique local, protéger l'environnement dans le long terme?

Nous voici bien loin de la question technique de la définition et de la protection des espaces remarquables ou écologiquement intéressants. Nous sommes pourtant bien dans la question globale, et globalement politique de l'intégration des politiques du littoral.

#### IV Aspects récents de l'intégration de la politique du littoral

Cette intégration a connu de nouvelles étapes ces derniers mois dans la législation française avec l'apparition de nouvelles instances consultatives à compétence très large et à composition variée et avec la création dans l'appareil juridique français de schémas et documents intermédiaires entre le niveau national et les plans locaux. Quant aux instances consultatives, il s'agit des innovations de la "Loi Barnier" du 2 Février 1993 qui viennent ajouter à l'élaboration concertée des documents d'urbanisme aux enquêtes publiques et aux nombreux conseils sectoriels, départementaux, régionaux et nationaux préexistants (pour les monuments historiques, les sites, le patrimoine...) de nouveaux lieux de débat : la "commission nationale du débat public" (article 2 de la loi du 2 Février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement). Cette commission chargée d'organiser un "débat public" "pour les grandes opérations publiques d'aménagements d'intérêt national, de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio- économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement." Elle peut être saisie conjointement par le ministre chargé de l'environnement, ainsi que pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales après consultation des ces dernières. Elle peut aussi être saisie par vingt députés, ou vingt sénateurs ainsi que par les conseils régionaux territorialement concernés.

Elle est présidée par un conseiller d'Etat et composée à parts égales de parlementaires et d'élus locaux; de membres du Conseil d'Etat et des juridictions administratives et judiciaires, et (troisième juré) des représentants d'association agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées. Sur chaque projet dont elle est saisie la commission nationale organise une commission particulière qui organise le débat public. Il est dressé un bilan de ce débat qui est publié et mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête chargée de l'affaire.

On voit l'utilisation qui pourra être faite de la dite commission du débat dans des questions comparables au "plan Loire", à l'aménagement et à la protection de l'estuaire de la Loire dans les conflits mettant en cause le port autonome, les collectivités locales et les défenseurs de l'environnement, ou dans les discussions portant sur le tracé du train à grande vitesse.

Mais la Loi Barnier comprend d'autres innovations en matière de concertation et de consultation. Il s'agit tout spécialement des nouveaux conseils (intégrés) de l'environnement, aux niveaux départemental et régional. (article 9 et 10 de la loi du 2 Février 1995)

Le nouveau conseil départemental de l'environnement est composé par agrégation de membres représentant les divers conseils et commissions sectorielles "représentant de façon équilibrée les différents intérêts en présence". Présidé par le préfet ou par son représentant il réunit ainsi des membres de la commission des sites, perspectives et paysages, du conseil départemental d'hygiène. Il est présidé par le président du conseil général lorsqu'il délibère sur une compétence du département. Il peut être saisi pour avis soit par le préfet soit par le président du conseil général sur toute question relative à l'environnement ou au cadre de vie du département "et qui ne relève pas de la compétence exclusive de l'un des organismes mentionnés" ci-dessus. Son but est donc bien d'intégrer les démarches sectorielles dans une démarche environnementale plus globale. Il est d'ailleurs obligatoirement consulté sur la constitution et la révision de "l'inventaire départemental du patrimoine naturel" (art. 9 et 30, loi du 2 Février 1995).

Au niveau régional (article 10 de la loi) "il peut être institué un comité régional de l'environnement". Présidé par le président du conseil régional ou par son représentant, ce comité est composé de conseillers régionaux, et, à partir de représentants des associations agréées de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées.

"Il est chargé par le président du conseil économique et social régional d'une mission de réflexion, de proposition et de conciliation sur tout sujet ou projet d'intérêt régional ayant trait à l'environnement. A ce titre, il peut établir, en liaison avec les départements concernés un inventaire du patrimoine paysager de la région." Il faut noter une différence réelle de tonalité entre cette nouvelle instance - facultative - de la région et la nouvelle instance - obligatoire - du département. Le comité régional de l'environnement est plus décentralisé, plus fortement dépendant des instances régionales décentralisées, il peut se voir reconnaître une mission assez vaste "de réflexion, de proposition et de conciliation" sur tout sujet d'intérêt régional ayant trait à l'environnement.

Il peut ainsi, à ce titre, "établir en liaison avec les départements concernés un inventaire du patrimoine paysager de la région". Mais on peut fort bien imaginer que le comité régional de l'environnement intervienne aussi (en "réflexions", "propositions" ou conciliations") à propos des schémas régionaux et autres documents d'aménagement dont il convient de parler à présent.

La "Loi Pasqua" du 4 Février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire vient compléter cette intégration des politiques d'aménagement et d'environnement sur le littoral et ailleurs, aux échelons manquants du dispositif antérieur, supra communal, infra régional, régional et interrégional. Ce n'est pas un hasard si elle est étroitement contemporaine de la Loi Barnier. La loi littoral incitait déjà les communes à se doter d'un schéma directeur intercommunal, en facilitant dans ce cas l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs concernés par son application (article L.146-4-II du code d'urbanisme). Mais l'on sait que les schémas directeurs font notoirement défaut en beaucoup d'endroits : la présente loi prévoit donc de reconnaître de nouvelles entités supracommunales, tout en encourageant le développement de la supracommunalité :

Sont ainsi encouragés (nouvel article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, art. 4 et 6 de la loi) les "groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme" puisqu'ils sont associés à l'élaboration de nouvelles directives territoriales d'aménagement et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire comme les communes de plus de 20000 habitants et les chefs lieux d'arrondissement. On rappellera ici que la loi du 6 Février 1992 incite les communes à se regrouper en communautés de villes ou communautés de communes (les plus habituelles :

près de 600 existaient déjà en 1994) exerçant des compétences relevant de l'aménagement et du développement économique, ce qui peut comprendre la protection et la mise en valeur de l'environnement, favorable à l'image touristique de la commune.

Entre les groupements de communes, les futurs pays et la région d'une part, et l'Etat d'autre part, la loi d'orientation du 4 Février 1995 a imaginé des possibilités intermédiaires de planification de l'aménagement et du développement du territoire auxquelles de futurs décrets d'application donneront tout leur sens. D'ores et déjà le législateur a imaginé les traits de ce futur système qui réserve une place importante aux régions. Les nouveaux "schémas interrégionaux du littoral (article 7 de la loi et nouvel article 40.A. de la loi littorale de 1986) ont déjà été présentés (supra I.4.). Respectant les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire et des schémas régionaux de même nature établis par les régions concernées, ils veilleront "à la cohérence des projets d'équipements et des actions de l'Etat et des collectivités territoriales qui ont une incidence sur l'aménagement et la protection du littoral.

Chaque région (article 6 et suivants de la loi du 4 Février 95 complétant le contenu de la section I du titre II de la loi du 7 janvier 1983, par des articles 34, 34 bis et 34 ter), va devoir élaborer son schéma régional d'aménagement et de développement du territoire exprimant "les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et des services d'intérêt régional". Elaboré par le conseil régional après avis des conseils généraux, des conseils de développement économique et social régional. Les départements, leurs chefs lieux, les communes de plus de 20000 habitants et les chefs lieux d'arrondissement, ainsi que les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme, sont associés à l'élaboration de ce schéma prévu pour une durée de cinq ans. Enfin les contrats de plan entre l'Etat et la région (prévu à l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification), tient compte des orientations retenues par le schéma régional, ainsi que, le cas échéant par le schéma interrégional du littoral prévu au nouvel article 40.A. de la loi littoral du 3 Janvier 1986 (comme pour la montagne par le schéma interrégional de massif prévu à l'article 9 bis de la loi montagne du 9 janvier 1985).

Les "conditions de mise en œuvre" du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire sont examinées "au moins une fois par an" par la "conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire" créée dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse. Cette conférence est composée, dans les régions, de représentants de l'Etat et des exécutifs de la région, des départements, des communautés et des groupements de commune compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que du président du conseil économique et social régional. Elle est coprésidée par le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional (le président du conseil exécutif en Corse). Il est ainsi assuré un suivi régulier et concerté de l'exécution du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, de nature à favoriser, sur le littoral comme ailleurs une bonne cohérence dans l'exécution des politiques régionales.

Enfin le littoral est tout particulièrement concerné (comme la montagne dans l'état actuel des choses) par la création des directives territoriales d'aménagement à l'article 4 de la loi d'orientation du 4 Février 1995, modifiant fortement pour cela le contenu de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme.

Ces directives sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative en association avec les régions, les départements, les communes chefs lieux d'arrondissement, les communes de plus de 20000 habitants, les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés (et les comités de massif, en montagne). Elles sont approuvées par décret en conseil d'Etat.

Le texte ne dit pas pour quel niveau géographique elles sont conçues pour être "adaptées aux particularités géographiques localement. Ce qui est tout à fait intéressant (on pense aux estuaires, aux abers, aux îles, aux baies fermées, etc.).

L'esprit du législateurs se dévoile clairement à travers les objectifs qui leur sont assignés :

elles peuvent fixer "sur certaines parties du territoire les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et de grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages".

Enfin "ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales". Elles prennent en compte les orientations générales du schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

Voilà donc un nouvel instrument d'aménagement très souple, adapté aux spécificités locales, et conçu pour encadrer (dans le cadre d'un rapport de compatibilité) les documents d'urbanisme locaux d'un niveau immédiatement inférieur (schémas directeurs, schémas de secteur, ou plans d'occupation des sols ou autres documents d'urbanisme en tenant lieu, selon les cas). Seules les directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des articles L.146-1 et suivants sur les zones littorales (et L.145-1 et suivants sur les zones de montagne) s'appliquent directement aux personnes et opérations qui y sont mentionnées.

On le voit, la panoplie de documents pertinents en matière d'aménagement et de protection du littoral est considérablement complétée, adaptée et assouplie. Il reste à l'appliquer.