

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME ET LA PLANIFICATION EN DROIT ESPAGNOL

José Manuel SOBRINO

Professeur de Droit public.

*Instituto Universitario de Estudios Europeos « Salvador de Madariaga »,
Université de La Corogne (Espagne)*

L'aménagement du territoire maritime et la planification n'ont pas été, jusqu'à récemment, une priorité pour le gouvernement espagnol, et ceci en dépit du fait que la nation ibérique constitue un pays profondément maritime des points de vue géographique, historique, socio-économique et culturel¹.

En effet, l'Espagne est un pays essentiellement côtier, presque entièrement entouré d'eau. La côte espagnole, avec une longueur d'environ 8.000 km, s'étend sur la majeure partie de la péninsule ibérique. Elle comprend également deux villes en Afrique du Nord - Ceuta et Melilla - et deux archipels : les îles Baléares dans la Méditerranée et les îles Canaries dans l'Atlantique. Par ailleurs, le plateau continental espagnol couvre une superficie de 100.000 km² et ce jusqu'à 240 m de profondeur, et les zones maritimes dans lesquelles l'Espagne exerce sa souveraineté, ses droits souverains, ou qui sont de sa juridiction, comprennent environ 1.300.000 km².

Quelques données concernant le littoral espagnol et la situation dans laquelle il se trouve pourront permettre une meilleure compréhension de l'importance des efforts nécessaires pour arriver à une gestion soutenable des territoires maritimes de l'Espagne. Le littoral espagnol comprend une variété d'environnements marins qui constituent les trois grandes régions biogéographiques : l'Atlantique, la Méditerranée et la Macaronésie. La côte espagnole se caractérise par une diversité des paramètres physiques, climatiques et écologiques. En termes de typologie, les falaises côtières dominent plus de la moitié de la bande côtière, suivies par près de 2 000 kms de plages (25,3 %), de côtes basses (16 %) et des ouvrages côtiers artificiels (7,6 %). Son emplacement stratégique offre une grande diversité d'écosystèmes : de haute mer, du littoral, de dunes, de zones humides côtières, de deltas. Ces espaces ont souvent une grande richesse

¹ Sur l'aménagement du territoire maritime en Espagne on peut consulter, entre autres, E. ARANA GARCÍA et F.J. SANZ LARRUGA (Dir.) : *La ordenación jurídica del medio marino en España*, Civitas, Madrid, 2012 ; F.J. SANZ LARRUGA (Dir.) : *Estudios sobre la Ordenación, Planificación y Gestión del Litoral : hacia un modelo integrado y sostenible*, Ed. Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, 2009 ; J. ZAMORANO VIVES : *La ordenación del litoral*, Ed. La Ley, Madrid, 2013.

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

biologique en partie perdue à cause, entre autres menaces, de la pêche illégale, de l'assèchement des marais, etc.

La pression humaine sur la côte espagnole est en hausse depuis le milieu du siècle. Les 25 provinces et 428 municipalités côtières abritent un tiers de la population espagnole (46.700.000) et reçoivent 4/5^e des touristes qui viennent chaque année dans le pays (61.000.000)². Cependant, ce phénomène a une intensité différente, plus accentuée, sur la côte méditerranéenne et sud atlantique, et de moindre impact sur la côte atlantique et cantabrique.

Il est bien connu que le vaste territoire maritime espagnol se trouve depuis les années 1960 sous une très forte tension entre la conservation et l'utilisation à des fins économiques. De nombreux problèmes occupent et préoccupent les gestionnaires publics et les scientifiques en Espagne, et parmi ceux-ci :

- La littoralisation du développement urbain, la pression démographique ;
- Le tourisme « *sol y playa* » ;
- Les effets du changement climatique sur les zones côtières ;
- La désertisation et la sécheresse croissantes ;
- La détérioration des sols et la salinisation des aquifères ;
- L'érosion du littoral ;
- La pollution des eaux marines adjacentes à la côte ;
- La destruction des paysages et du patrimoine culturel côtier ;
- La dégradation des écosystèmes côtiers d'une grande richesse.

En Espagne, les territoires maritimes, tout en offrant un grand potentiel pour créer des emplois, stimuler la croissance économique et améliorer la qualité de vie des citoyens, sont également soumis à un processus rapide de dégradation de l'habitat et des ressources. La forte pression des activités humaines sur la côte est due entre autres à une urbanisation désordonnée et mal planifiée, la mise en œuvre d'infrastructures très irrespectueuses de l'environnement marin, et, en général, à la mauvaise gestion et au manque de coordination des activités concurrentes sur le littoral. Les données sont très claires à ce sujet : environ 40 % du littoral est urbanisé, 7 % est consacré aux installations portuaires, 3 % à des installations industrielles et 8 % à des exploitations agricoles.

Pour sa part, et pendant ce temps, l'Union européenne a favorisé un programme-orientation au niveau de l'Union pour stimuler la promotion par les États membres des mesures de gestion intégrée des zones côtières et de planification de l'espace maritime. On peut donc se demander si le législateur et l'administration espagnole ont mis ces programmes en place.

Ma contribution consiste à présenter, dans un premier temps, l'activité de l'administration publique espagnole sur l'aménagement du territoire maritime et la gestion intégrée des zones côtières (I) ; ensuite, d'étudier les principales

² 44 % des Espagnols (46.700.00) se pressent sur les 7 % du territoire que représentent les zones côtières. Et 4 touristes sur 5 qui viennent en Espagne chaque année (61.000.000) préfèrent les zones côtières. Par ailleurs, l'Espagne est le foyer de près de 2,5 millions de citoyens d'autres pays de l'UE, ce qui représente 5 % de la population vivant généralement sur le littoral.

ECLAIRAGES COMPARATISTES

questions soulevées par cette activité et, dans quelle mesure, elle est conforme aux prévisions établies par l'UE dans sa politique maritime intégrée (II).

I. PRESENTATION DU CADRE JURIDIQUE ESPAGNOL RELATIF AU TERRITOIRE MARITIME ET A LA PLANIFICATION

A. La réglementation sur le littoral : les lois de « *Costas* »

Du point de vue juridique, la tradition espagnole, ancrée dans les principes du droit romain, a toujours considéré la mer et ses rivages comme des espaces à usage public. On trouve la qualification de domaine public dans des documents juridiques très anciens comme *Las Siete Partidas de Alfonso X El Sabio* (XIII^e siècle)³.

Dans la période contemporaine, la première tentative faite par le législateur espagnol pour légiférer sur l'espace maritime remonte à la loi 28/1969 du 26 Avril de *Costas*⁴, qui a essayé de réglementer le domaine public maritime et terrestre. Sa portée était plutôt modeste. La loi s'est contentée de réglementer les différents pouvoirs et compétences, et d'attribuer des responsabilités à divers ministères et organismes de l'administration espagnole pour agir sur le domaine maritime (la loi ne contenait pas de règles imposant des sanctions). En 1980, le règlement de mise en œuvre a finalement été adopté après un retard considérable (RD.1088/1980⁵).

Parmi les actions entreprises sur la base de cette loi, il faut mentionner l'adoption du "Plan de Ordenación General de la Playa", mais cette tentative de gestion des plages a été un échec en raison des tensions relatives aux compétences entre l'État et les communes et les luttes au sein de l'administration de l'État.

Le processus de dégradation du littoral a conduit à une réaction périodique des autorités, qui ont agi à des degrés différents d'efficacité, comme il s'avère, par exemple, avec l'impact limité de la loi 7/1980, du 10 mars sur la protection des côtes⁶. Dans ce texte, les infractions sont criminalisées, les sanctions fixées et la méthode d'application déterminée.

La constitutionnalisation du domaine public maritime et terrestre se produit, dans le droit espagnol, avec la Constitution de 1978. En effet, la Constitution espagnole se réfère, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle espagnole, à l'institution juridique du domaine public. A cet égard son article 132.2 affirme :

« 1- La loi réglementera le régime juridique des biens appartenant au domaine public et des biens communaux, en s'inspirant des principes

³ Un développement historique de cette réglementation peut être consultée dans : E. SÁNCHEZ GOYANES (Dir.) : *El Derecho de Costas en España*, Ed. La Ley, Madrid, 2010.

⁴ Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas. BOE n. 101, de 28 de abril de 1969, pp. 6358 a 6361.

⁵ Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas. BOE n.142, de 13 de junio de 1980, pp. 13110 a 13115.

⁶ Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre protección de las costas españolas. BOE n. 64, de 14 de marzo de 1980, pp. 5797 a 5798.