

LES LIMITES DE L'AMENAGEMENT DE L'OCCUPATION DURABLE DE LA ZONE COTIERE BRESILLENNE

Carina COSTA DE OLIVEIRA

*Professeure en droit international et en droit de l'environnement à l'Université de
Brasília (UNB).
Directrice du Groupe de Recherche sur le droit, les ressources naturelles et la durabilité
de la Faculté de Droit de l'UNB.
Docteur en droit à Paris II, Panthéon-Assas*

Luciana FERNANDES COELHO

*Chercheur dans le cadre du Master de la Faculté de Droit de l'Université de Brasília,
attachée au Projet de Recherche « La stratégie brésilienne pour la gestion durable des
ressources vivantes et non-vivantes maritimes ».*

L'aménagement de l'occupation durable de la zone côtière brésilienne comporte des limites institutionnelles et normatives dans le cadre juridique brésilien. Avec plus de 8.000 km de littoral, les activités d'exploitation du territoire maritime brésilien ne respectent pas de manière harmonieuse la protection de l'environnement tant de la partie terrestre que marine de la zone côtière. Si la gestion de cette zone est prévue par la Loi 7.661/1988 et par le Décret 5.300/2004, une gestion durable n'a pas encore été mise en œuvre. Des conséquences comme l'érosion des sols, la pollution, l'exploitation excessive des ressources vivantes et non-vivantes sont au nombre des exemples d'impacts que peuvent avoir des activités comme les constructions irrégulières dans la zone côtière. Dans ce contexte, il convient de définir la zone côtière brésilienne, la zone littorale et la zone maritime, de relever l'inexistence de planification de l'espace maritime au Brésil, de délimiter les activités d'exploitation examinées dans cette étude qui a pour objectif la démonstration des limites institutionnelles et normatives pour parvenir à un aménagement du territoire maritime durable.

La zone côtière brésilienne est définie comme étant l'espace géographique d'interaction entre l'air, la mer et la terre – incluant les ressources renouvelables ou non –, et qui englobe une bande terrestre et une bande de mer¹. Il s'agit d'une

¹ Loi n. 7.661 du 16 mai 1988. Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm.
Accès : août 2014. Décret 5.300 du 07 décembre de 2004. Disponible sur :
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm. Accès : août 2014.
Voir sur le sujet : M. A. P. DE FREITAS, *Zona Costeira e Meio Ambiente*, Juruá, 2005, pp. 23-32.
Paragraphe unique de l'art. 2° de la Loi Fédérale n° 7.661 de 16 de mai de 1988 qui crée le Plan

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

région vulnérable, compte tenu de la forte pression démographique qui s'y exerce, de la richesse et de la concentration de la faune et de la flore susceptibles d'une exploitation économique et de la quantité importante d'activités qui s'y concentrent². Cette région est, selon la Constitution, considérée comme un patrimoine national dont le développement doit s'opérer de manière durable³.

La bande maritime est limitée à une superficie correspondant à l'espace compris entre la limite des 12 milles marins et la ligne de base conformément à la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer de 1982 alors que la bande terrestre peut avoir une profondeur variable⁴. La délimitation de la bande terrestre ressort de l'aire identifiée dans « l'Inventaire des Municipalités concernées pour la bande terrestre de zone côtière qui devrait faire l'objet d'une mise à jour périodique par le Ministère de l'Environnement (*Ministério do Meio Ambiente* – MMA) »⁵ et qui comprend plus ou moins 395 municipalités réparties entre les 17 États de la Fédération qui ont une bande maritime⁶. Sont concernées les municipalités qui souffrent de l'influence des phénomènes pouvant intervenir en zone côtière⁷.

L'inventaire des municipalités est susceptible de varier mais l'on n'observe pas la mise à jour périodique de listes des municipalités que devrait réaliser le MMA ; cela cause une certaine insécurité juridique quant à la délimitation exacte de la zone côtière⁸. De plus, les États de la Fédération et les municipalités peuvent requérir leur inclusion ou exclusion de leur classement en zone côtière, ce qui a pour conséquence de pouvoir modifier constamment la dimension de cette zone. Au nombre des autres lacunes qui sont relevées de manière constante par les auteurs⁹, on peut citer les incertitudes découlant du manque de coordination entre la gestion de la zone côtière, la gestion des bassins hydrographiques et la gestion environnementale. La zone côtière a comme unité de gestion la municipalité,

National du Développement Côtier Développent Côtier. V. Résolution 01 du 21 nov. 1990 de la Commission Interministérielle pour le Ressources de la Mer (CIRM).

² V. P. DE FREITAS, D. A. P. F. DE FREITAS, "A proteção do meio ambiente na zona costeira", In, M. L. M. GRANZIERA, A. GONÇALVES, *Os problemas da zona costeira no Brasil e no Mundo*, Editora Universitária Leopoldiana, 2012. p. 258.

³ Constitution de la République Fédérative du Brésil de 1988. Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Accès : août 2014 ; Loi 12.651 du 25 mai de 2012. Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83. Accès : août 2014.

⁴ V. sur le sujet : S. T. SILVA, *Planejamento urbano na Zona Costeira*, Anais do XIV Conpedi, Boiteux, 2006, p. 357. Disponible sur : <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/VIVCongresso/151.pdf>. Accès le : 1^{er} nov 2014.

⁵ Décret 5.300 du 07 décembre de 2004, art. 3^o, premier paragraphe.

⁶ Disponible sur : <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/a-zona-costeira-e-seus-m%C3%BAltiplos-usos/caracteristicas-da-zona-costeira>. Accès : le 9 nov 2014.

⁷ Décret 5.300 du 07 décembre de 2004, art. 4^o, alinéas et paragraphes.

⁸ Les municipalités qui sont membres de la zone côtière sont listées dans l'Annexe B du Plan National du Développement Côtier II (PNGC II), Résolution CIRM n^o 005/1997. Disponible sur : http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf. Accès : oct 2014.

⁹ V. sur le sujet : E. LOITZENBAUER et C.A.B.MENDES, "A Faixa Terrestre da Zona Costeira e os Recursos Hídricos na Região Hidrográfica do Atlântico Sul", In, *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 14(1) :81-94, 2014, p. 84.

ECLAIRAGES COMPARATISTES

alors que la gestion des ressources hydriques a pour base l'unité territoriale des bassins hydrographiques. Ces bassins, ne prennent pas en compte les influences marines en partie basse des bassins, dans les estuaires. La gestion environnementale relève, elle, de la compétence de toutes les entités administratives de la Fédération, à savoir, l'État Fédéral, les États de la Fédération et les municipalités – ce qui est source de nombreux conflits de compétence en raison de l'absence de délimitation précise des compétences administratives, environnementales et normatives.

Le Décret 5.300/2004 inclut dans le Plan National de Gestion Côtière (*Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro* – PNGC) la gestion du « Bord de mer (*Orla*) ». Ce bord de mer fait partie de la zone côtière et concerne une bande de largeur variable d'interface entre la mer et la terre¹⁰. La différenciation entre la *orla* et la zone côtière soulève de nombreuses questions relatives aux limites et aux compétences de ces deux espaces¹¹. La *orla* fait l'objet de plans de gestion, comme le *Projet-Orla*.¹² Celui-ci a pour objet d'implanter la gestion intégrée de la *orla* entre le MMA et le Ministère de la Planification (*Ministério do Planejamento*) au moyen du Secrétariat d'État du Patrimoine de l'Union Fédérale (*Secretaria do Patrimônio da União* – SPU). L'objectif est de soumettre l'espace littoral à la compétence de l'Union Fédérale dans le but d'organiser l'utilisation multiple et l'occupation de cet espace littoral. Des objectifs similaires sont prévus au PNGC ; on peut citer, à titre d'exemple, l'article 5 paragraphe 2° de la loi 7.661/88 qui insère l'objectif de prévoir la forme d'utilisation du sol, du sous-sol et des eaux.

Parmi les composantes de la *orla*, la plage est objet de nombreuses législations. La plage est définie comme étant un bien public d'usage commun du peuple selon l'article 10 de la loi 7.661 du 16 mai 1998 et par l'article 21 du Décret 5.300/2004. De son côté, la Constitution Fédérale, en son article 20, dispose à l'alinéa IV que sont des biens de propriété l'Union : les îles fluviales et lacustres dans les zones limitrophes avec d'autres pays ; les plages maritimes ; les îles océaniques côtières, étant exclues celles qui contiennent le siège de municipalités, et excepté les zones affectées au service public et à l'unité environnemental fédérale. Ces divers traitements normatifs, qui prévoient des natures juridiques diverses à la plage, ont des conséquences considérables quant aux autorisations des activités qui peuvent ou non être réalisées sur les plages.

Outre la zone côtière, le Brésil possède une vaste aire océanique réglementée qui est délimitée par une norme interne - la loi 8.617 du 04 janvier 1993 - et dont la

¹⁰ Décret 5.300 du 07 décembre de 2004.

¹¹ Décret n. 5.300/2004, art. 23, I - maritime : isobathe de dix mètres, la profondeur dans laquelle l'action des vagues est influencée par la variabilité topographique des fonds marins, et réalise le transport des sédiments ; II - terrestre : cinquante mètres dans les régions urbanisées, ou deux cents mètres dans les zones non urbanisées, délimitées vers la direction du continent à partir de la ligne de marée haute ou à la fin des écosystèmes, tels que ceux caractérisés par de plages, des dunes, falaises, côtes rocheuses, les mangroves, les marais salants, les lagunes, les estuaires, les canaux et les ruisseaux, où ils existent, où sont situées les terrains de marine.

¹² Disponible sur : <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orla>. Accès le 18 oct 2014.

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

coordination est assurée par la Commission Interministérielle pour les Ressources Maritimes (*Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM*)¹³. La dénommée *Zone Marine ou Espace Marin*¹⁴, est constituée de la mer territoriale¹⁵, de la zone contiguë¹⁶, de la Zone Économique Exclusive (ZEE) et du plateau continental¹⁷. Elle comprend actuellement une superficie de 3.5 millions km², allant jusqu'à 4,5 millions km² avec l'extension de la ZEE. Aux termes de l'Article 20 alinéa VI de la Constitution Fédérale, la mer territoriale est un bien appartenant au domaine public de l'Union Fédérale alors que pour ce qui est du plateau continental et de la ZEE, l'Article 20 alinéa V n'attribue à l'Union que la propriété des ressources naturelles.

L'existence de normes, des plans et des programmes de gestion pour chaque espace spécifique génère de l'insécurité juridique découlant de la pluralité de normes applicables à des espaces similaires. Dans le même temps, il y a d'autres thèmes qui devraient être traités de manière conjointe, comme l'interface entre les bassins hydrographiques ou la planification urbaine et la zone côtière, mais il existe encore des limites pour des dynamiques conjointes. Pour pouvoir analyser si la délimitation de ces espaces – en tant que zone côtière, littorale et maritime – a contribué ou non à la sécurité juridiques des activités, il est important de sélectionner une activité pour centrer l'étude. La construction est une des activités qui peut s'exercer tant sur la bande terrestre que maritime de la zone côtière ; par conséquent, c'est un excellent exemple d'activité pour analyser les lacunes normatives et institutionnelles pouvant exister au Brésil afin de parvenir à une gestion durable de cet espace.

Cet article se concentrera sur les constructions immobilières et sur quelques constructions dans l'annexe maritime de la zone côtière. Ainsi, les activités portuaires et pétrolières ne seront pas abordées dans ce travail car leur régulation est spécifique et leurs problématiques sont différentes. La gestion des égouts, de

¹³ La CIRM a été créée par le Décret n° 74.557 du 12 de septembre 1974 compétent pour réglementer les sujets relatifs à l'exécution de la Politique Nationale pour les Ressources Maritimes (*Política Nacional para os Recursos do mar – PNRM*) conformément au Décret n° 3.939 du 26 septembre 2001.

¹⁴ Disponible sur : <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha>. Accès : le 15 oct 2014.

¹⁵ Douze milles nautiques mesurés à partir de la ligne de basse mer du littoral continental et insulaire.

¹⁶ La zone contiguë est une bande qui s'étend entre douze et vingt-quatre milles ; sur celle-ci le Brésil a compétence pour effectuer des mesures de contrôle pour éviter et réprimer les infractions sur son territoire ou en sa mer territoriale. Loi 8.617 de 04 de janvier de 1993. Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18617.htm. Accès : août 2014. Décret 1.355 de 30 de décembre de 1994. Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm. Accès : août, 2014.

¹⁷ Le plateau continental comprend : les fonds marins et le sous-sol des zones sous-marines qui se prolongent au-delà de sa mer territoriale, sur toute le prolongement naturel de l'extension de son territoire terrestre jusqu'au rebord externe de la marge continentale ou à une distance de deux cents milles nautiques les lignes de base, à partir de laquelle nous mesurons la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure. Loi 8.617 de 04 de janvier de 1993 ; Décret 1.355 de 30 de décembre de 1994. Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm . Accès : août 2014.

ECLAIRAGES COMPARATISTES

la qualité de l'eau et la relation entre les bassins hydrographiques et la zone côtière ne seront pas traitées dans la présente étude.

Considérant ce scénario, il ressort que la gestion de l'occupation durable de la zone côtière brésilienne a des limites institutionnelles (I) et normatives (II) qui doivent être analysées.

I. LES LIMITES INSTITUTIONNELLES DE LA GESTION DE L'OCCUPATION DURABLE DE LA ZONE COTIERE

Les limites institutionnelles pour la gestion de la zone côtière sont perceptibles dans l'annexe terrestre et dans l'annexe maritime. Pour le premier cas, les limites les plus évidentes concernent les compétences des entités de la fédération pour la protection de l'environnement. À propos de l'annexe maritime, la gestion de l'aménagement côtier est limitée car les compétences qui y sont relatives sont concentrées dans les mains de l'Autorité Maritime (AM) qui a des compétences plutôt liées aux activités de navigation. Il convient de présenter d'abord l'organisation fédérale brésilienne en ce qui concerne la protection de l'environnement et l'aménagement de la zone côtière pour faciliter la compréhension des limites institutionnelles.

La République Fédérale du Brésil est composée de 3 niveaux administratifs principaux : Union Fédérale, États Fédérés et municipalités. Chacun de ces niveaux administratifs dispose d'un pouvoir exécutif et d'un pouvoir législatif propre (qui va bien au-delà du pouvoir réglementaire dont dispose les régions, départements ou les communes en France). En conséquence, il existe une forte autonomie politique, législative et financière entre Union fédérale, États fédérés et municipalités. Il existe un pouvoir exécutif pour chaque niveau et une Assemblée Parlementaire au niveau de l'Union fédérale, de chaque État fédéré et de chaque municipalité qui disposent d'un réel pouvoir législatif avec une hiérarchie des normes entre Fédération, États et municipalités qui fonctionnent un peu comme le principe de subsidiarité des normes au sein de l'Union européenne.

La Constitution Fédérale évite d'effectuer des distinctions entre les biomes et dispose en son article 225 que l'environnement écologiquement équilibré est un bien d'usage commun des générations présentes et futures. Néanmoins, en son article 225 §4, il y a la reconnaissance expresse de certains biomes qui méritent une protection spéciale ; la zone côtière comme « patrimoine national » y est incluse. Reste donc à comprendre quel est le sens de la reconnaissance de la zone côtière comme « patrimoine national » pour aller au-delà du sens purement symbolique et quelle est la distinction entre un « patrimoine national » et un bien d'usage commun du peuple, ce qui sera traité dans la deuxième partie de cet article.

La compétence législative relative à l'élaboration des plans nationaux et régionaux d'organisation du territoire relève de la seule Union¹⁸. Ainsi, à

¹⁸ Art. 21 de la Constitution Fédérale (CF) : Il revient à l'Union : IX – d'élaborer et exécuter les plans nationaux et régionaux d'organisation du territoire et de développement économique et social ; Art. 23. Il est de la compétence commune de l'Union, des États, du District Fédéral et des