



LA COROGNE (ESPAGNE)

L'aménagement du territoire maritime et la planification en droit espagnol

José Manuel Sobrino

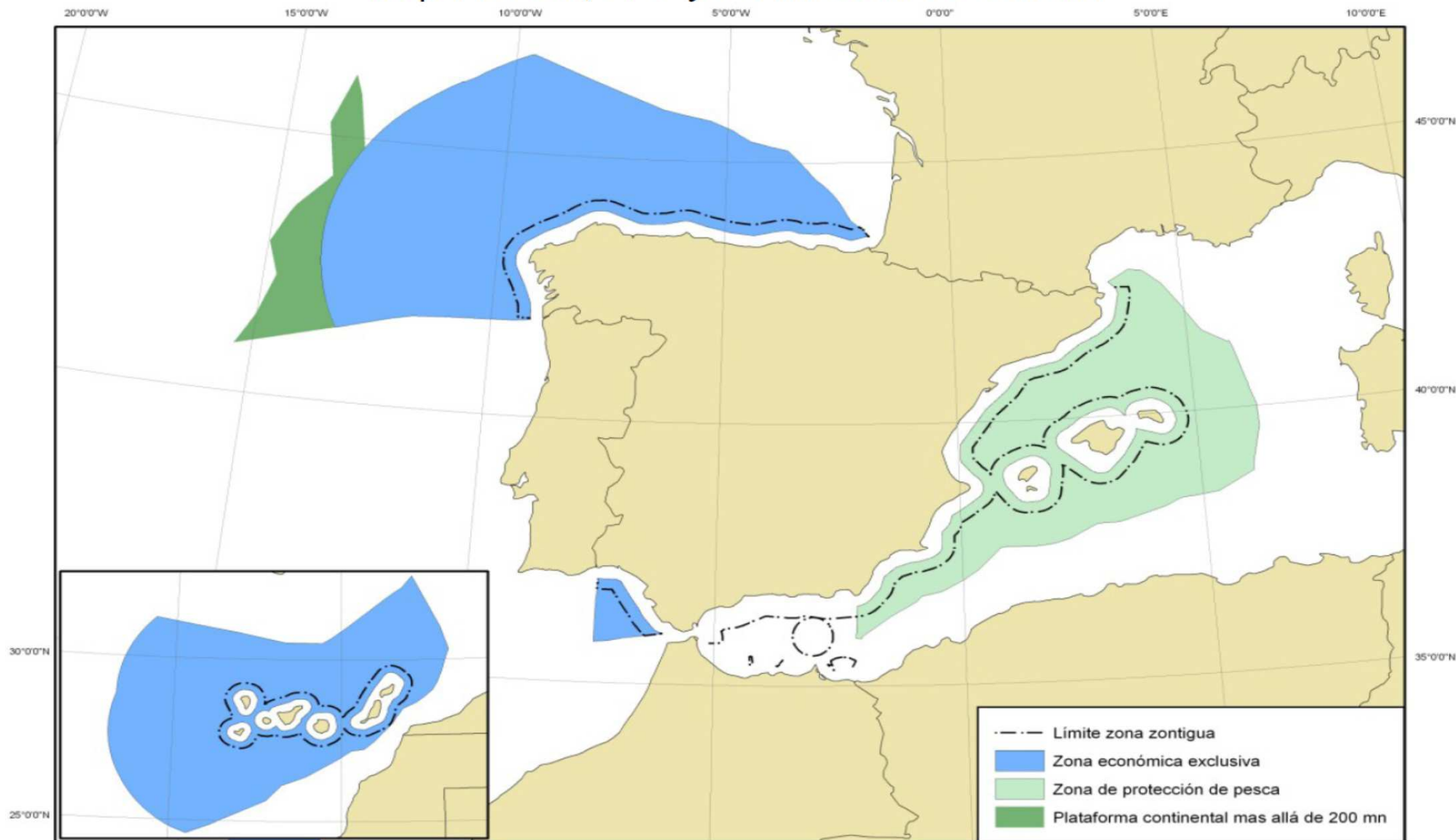




INTRODUCTION

- ❑ 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 de constituer, la nation ibérique, un pays profondément maritime d'un point de vue géographique, historique, socio-économique et culturel.
- ❑ La côte espagnole 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 Iles Baléares dans la Méditerranée et les Iles Canaries dans l'Atlantique.

Mapa 4. ZEE, ZPP y PC más allá de 200 mn



- ❑ L'Espagne est un pays essentiellement côtier, presque entièrement entourée d'eau (8.000Km des côtes)
- ❑ et les zones maritimes dans lesquelles l'Espagne exerce sa souveraineté, ses droits souverains ou de la juridiction comprennent environ 1.300.000 km²



(Ria de Galice)

Plan de la présentation

Introduction

A) Présentation du cadre réglementaire espagnol sur l'aménagement du territoire maritime et la planification

- a) La réglementation sur le littoral: les lois de « Costas »
- b) La législation concernant la gestion intégrale des zones côtières: les stratégies, les plans et la Loi sur la protection de l'environnement marin

B) Les principales questions soulevées par l'application de la réglementation espagnole concernant le territoire maritime.

- a) La complexe délimitation des compétences dans l'État des autonomies et son application au territoire maritime
- b) La privatisation du littoral espagnol ?

Considération finales



LES PROBLÈMES CONCERNANT LE LITTORAL ESPAGNOL

le vaste territoire maritime espagnol se trouve depuis les années soixante du siècle dernier sous une très forte tension entre la conservation et l'utilisation à des fins économiques.

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

sont quelques-uns des problèmes qui occupent et préoccupent les gestionnaires publics et les scientifiques en Espagne



LA PRESSION DÉMOGRAPHIQUE,

- ❑ 44 % des Espagnols (46.700.00) se pressent sur les 7 % du territoire que représentent les zones côtières.
- ❑ Et 4 sur 5 touristes qui viennent en Espagne chaque année (61.0000.000) préfère les zones côtières
- ❑ 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 dans le littoral

(Ci-dessus à Altea, sur la Côte Méditerranéenne , CC AA de Valencia)

A) Présentation du cadre juridique espagnol sur l'aménagement du territoire maritime et la planification

a) La réglementation sur le littoral: les lois de « Costas »

- ❑ La tradition juridique espagnole a toujours considéré la mer et ses rivages comme des espaces à usage public. **Domaine public** (*Las Siete Partidas* d'Alphonse X El Sabio , s. XIII).
- ❑ La première tentative, dans la période récente, faite par le législateur espagnol pour légiférer l'espace maritime: la **loi 28/1969 du 26 Avril de Costas** (Sa portée assez limitée). En 1980, a été adopté, après un retard considérable, le règlement de mise en œuvre(**RD.1088/1980**) .
- ❑ Parmi les actions entreprises sur la base de cette loi: le “**Plan de Ordenación General de la Playa**” (**28.4.1969**)
- ❑ Le processus dégradant le littoral a conduit à une réaction périodique des autorités, qui ont agi avec différents degrés d'efficacité: **loi 7/1980, de 10 mars sur la protection des côtes**
- ❑ **La Constitution espagnole de 1978** se réfère pour la première fois dans la histoire constitutionnelle espagnole, à l'institution juridique du domaine public.
- ❑ **Art.132.2:** « *Appartiennent au domaine public de l'Etat les biens que la loi déterminera et, dans tous les cas, la zone maritime - terrestre, les plages, la mer territoriale et les ressources naturelles de la zone économique et du plateau continental* ».

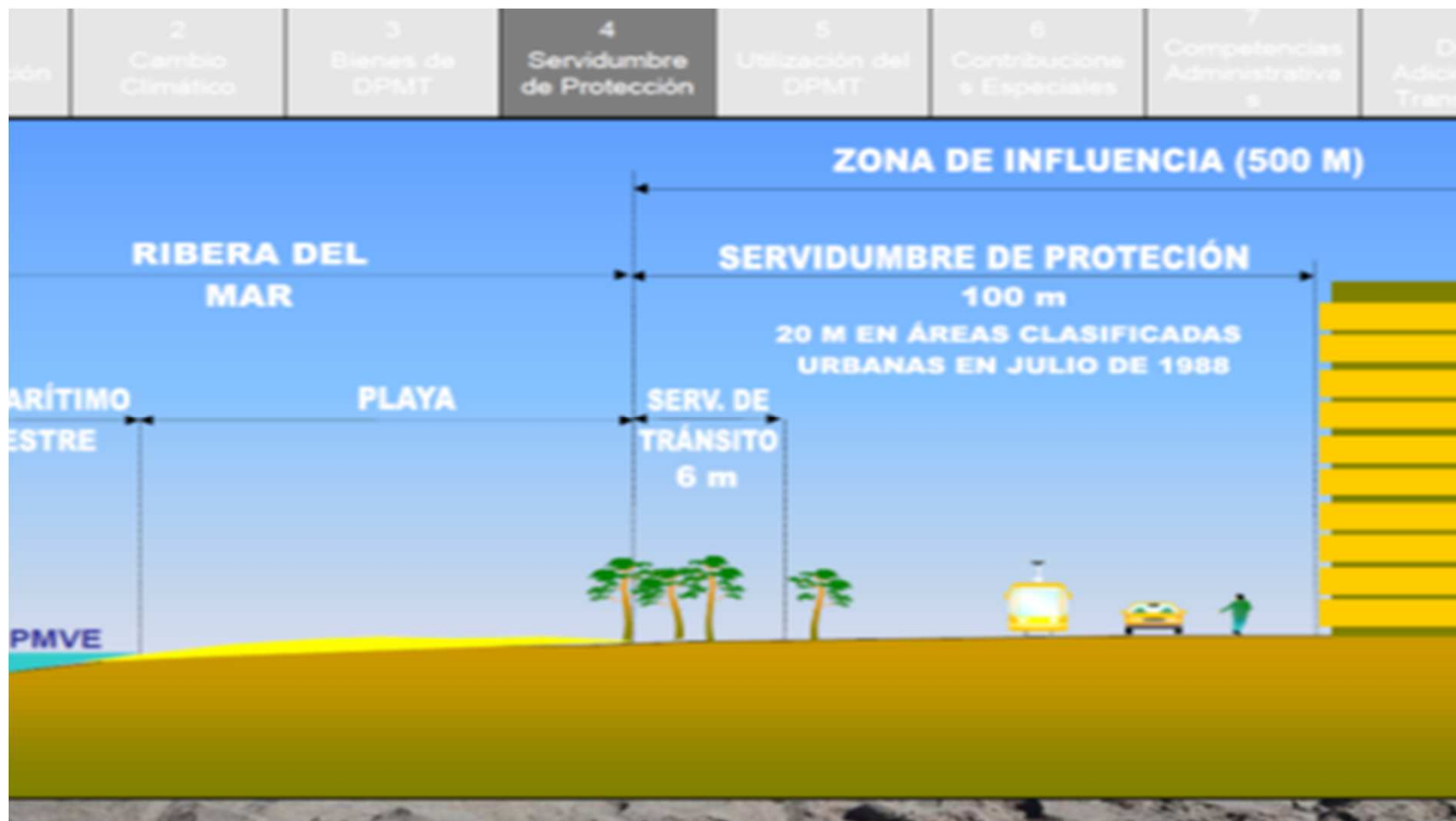
LA LOI 22/1988 DE COSTAS: loi de référence sur l'aménagement du littoral

- ❑ **loi 22/1988, du 28 juillet, de Costas** (*Reglamento General para su Desarrollo y Ejecución. Real Decreto 1471/1989, du 1 décembre*)
- ❑ Inspirée par les principes de la conservation des écosystèmes et de la récupération des zones privatisé pour un usage public.
- ❑ Leur objectif est:
 - réglementer la propriété publique du littoral,
 - fixer des limites au développement urbain et
 - réglementer le pouvoir des autorités publiques en vue de protéger la côte.
- ❑ La liste des biens appartenant au domaine public est considérablement élargie.
- ❑ Un nouveau bien est inclus dans le domaine public et va servir de référence spatiale pour les mesures concernant les servitudes légales: «**la ribera del mar** » (le bord de mer), englobant la zone maritime-terrestre, les espaces humides qui ont un contact en surface ou souterraine avec la mer (*albuferas*, étangs, marais), la plage et les dunes.

LES SERVITUDES LÉGALES

En vue de son statut juridique en tant qu'élément intégrant du domaine public étatique, la loi applique au littoral certaines servitudes légales et définit une zone d'influence

- ☐ La servitude de protection (20 ou 100m)
- ☐ La servitude de transit (6 m)
- ☐ La servitude d'accès à la mer (200 ou 500m)
- ☐ La zone d'influence côtière (minimum 500m)



La situation des propriétaires

- ❑ Les titulaires des propriétés dans le domaine public, ils deviennent titulaires d'un **usufruit** de celui-ci (30 ans, extensible 30 plus), perdant la propriété de leurs biens sans droit à une indemnité.
- ❑ Il y avait **12 800** habitations dans le domaine public et plus de **125 000** dans la servitude de protection.
- ❑ Une mesure de ce type a généré une **forte réaction** de ceux qui ont été affectées par elle. Critiquant que la Loi serait appliquée de manière arbitraire et rétroactive, créant des conditions d'expropriation sans compensation.
- ❑ Ce qui a généré de nombreux conflits juridiques devant les tribunaux espagnols et l'intervention du PE (**Le Rapport Auken**), et la **Commission des Pétitions** du PE.



(Occupation en régime de concession administrative dans la première ligne de la plage à Islantilla, Huelva)

La Loi 2/2013, du 29 mai, sur la protection et l'utilisation durable des zones côtières et modifiant la loi 22/1988 du 28 juillet, de Costas.

Selon les autorités espagnoles la nouvelle législation avait été motivée par la nécessité de résoudre les problèmes et les mauvaises expériences apparus sous l'empire de la loi de 1988

Les objectifs essentiels de cette loi sont le suivants:

- ☐ Améliorer la protection du littoral
- ☐ Renforcer la sécurité juridique
- ☐ Promouvoir l'activité économique durable

Pour atteindre ces objectifs ont mis en place un certain nombre de modifications, les plus importantes concernant:

- ☐ Le changement climatique
- ☐ Les biens du domaine public maritime et terrestre
- ☐ La servitude de protection
- ☐ L'utilisation du domaine public maritime et terrestre
- ☐ Les contributions spéciales
- ☐ Les compétences administratives
- ☐ La prorogation des concessions...

Son **principe directeur** est que la côte est un écosystème sensible et vulnérable qui nécessite une protection (conformément aux dispositions de la UE dans ce domaine)

CHANGEMENT CLIMATIQUE

C'est une nouveauté dans la Loi (dans la ligne de la réglementation européenne)

Pour la première fois des mesures concrètes contre les effets du changement climatique sont introduites dans la Loi de Costas: son impact sur les concessions concernées, la protection du littoral contre l'élévation du niveau de mer, la régression grave, la stratégie d'adaptation au changement climatique, etc.

En outre, la Loi prévoit que en deux ans une étude approfondie des effets du changement climatique sur toute la côte espagnole doit être disponible.

BIENS DU DOMAINE PUBLIC MARITIME-TERRESTRE

De même, que la loi 22/1988, la Loi 2/2013 (art.3) prévoit qu'ils sont des biens du domaine public de l'État, conformément à l'art'.132.2 de la Constitution:

1. La *ribera del mar* et les *rias*, comprenant:

a) La Zone Maritime-Terrestre

b) Les plages, les dunes

2. La mer territoriale et les eaux intérieures, avec le sol et le sous-sol, définis et réglementés par une législation spécifique

3. Les ressources naturelles de la zone économique et le plateau continental, définis et réglementés par une législation spécifique.

La Loi **introduit les définitions** de: zone maritime terrestre, plages, albufera, berma, Dune, escarpement, estuaire, marais et marjal (marécages)

B) LA LÉGISLATION CONCERNANT LA GESTION INTÉGRALE DES ZONES CÔTIÈRES



Depuis la promulgation de la loi littoral de 1988, la gestion intégrée des zones côtières est devenue un outil de gestion utilisé par les autorités publiques espagnoles.

Cette activité s'intègre dans le programme-orientation mené par l'UE et s'inspire dans la législation européenne dans ce domaine

L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT ESPAGNOL:

L'échange d'expériences sur la GIZC:

- Premier Forum européen sur les stratégies communautaires sur GIZC (18, 19 et 20 avril 2002, Villajoyosa, Alicante);
- Diagnostic de l'état actuel du développement des stratégies de GIZC dans l'UE et extracommunautaire;
- Analyse de l'information, des accords et des programmes de différentes mers régionales; Rapports nationaux sur la situation des GIZC dans des autres pays de l'Union européenne.

LA RÉPONSE AUX ORIENTATIONS DE LA UE

2005, une «Stratégie de gestion intégrée des zones côtières».

Cette initiative a été suivie par de nombreux autres textes juridiques qui directement ou indirectement se réfèrent à cette question:

- ☐ 2006 Plan directeur pour le développement durable du littoral 2006
- ☐ 2007 Stratégie pour le développement durable de la côte (*Estrategia de Sostenibilidad de la Costa*)
- ☐ 2007-2010 Création d'un réseau d'aires marines protégées en Espagne (RAMPE)
- ☐ 2008, « Lignes directrices pour la gestion du littoral» et « Lignes directrices sur l'intervention sur la plage»
- ☐ 2010 loi 41/2010 du 29 Décembre sur la protection de l'environnement marin
- ☐ 2011 ratification du Protocole sur la GIZC du Méditerranée

LE CADRE DE LA PLANIFICATION DU TERRAIN MARITIME

ORGANIZATION:

- ☐ Consejo Nacional de la Costa
- ☐ Observatorio de Sostenibilidad del Litoral

PLANIFICATION:

- ☐ Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa

ACTIONS:

- ☐ Accords de colabration avec les CCAA
- ☐ Achat de terrains dans les zones côtières
- ☐ R+D+i et éducation et formation

OBJECTIFS

- ☐ Objectifs spécifiques de développement durable
- ☐ Objectifs spécifiques de gestion intégrée

D'AUTRES RÈGLES QUI CONCERNENT DIRECTE OU INDIRECTEMENT LA PLANIFICATION DU TERRAIN MARITIME ESPAGNOL

Aux fins d'une gestion intégrée des zones côtières, l'Etat espagnol doit prendre en compte un certain nombre de règles de base qui, sans devenir un «Code Littoral » affectent, directement ou indirectement, le littoral

Par rapport aux espaces maritimes:

- Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial y
- Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la zona económica exclusiva.
- Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima
- Real Decreto 236/2013, de 5 de abril sobre la ZEE en el Mediterráneo Noroccidental

Concernant l'exploitation des ressources de la pêche, de la aquaculture et coquillages:

- Ley 59/1969, de 30 de junio sobre Ordenación Marisquera.
- Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos.
- Ley 20/1995, de 6 de julio, sobre medidas relativas a la conservación y comercialización de los productos pesqueros.
- Ley 3/2001, de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado.

Sur les ports maritimes: la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Loi 14/2014, de 24 de julio, de Navegación marítima

Sur les aires protégées et la protection de la biodiversité: la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales, de la Flora y Fauna Silvestres. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Sur la planification urbaine: la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

Sur le régime des eaux continentales, des surface et subterraines: la Ley 29/1985, de 2 de agosto de Aguas.

LOI 41/2010, DU 29 DÉCEMBRE, DE PROTECTION D E L'ENVIRONNEMENT MARIN

- ❑ La Loi 41/2010, est le premier instrument qui, explicitement, introduit la planification spatiale marine en Espagne (objectif principal transposition de la dir.2008/56/CE sur la stratégie marine)
- ❑ Son champ d'application s'étend sur tout la zone maritime relevant de la souveraineté ou de la juridiction espagnole: EI, MT, ZEE, ZEE Médit., PC.
- ❑ Incorpore le concept de démarcation maritime (5) en tant que secteur spatial dans lequel se développera chaque stratégie marine.
- ❑ établit une Comisión Interministerial de Estrategias Marinas et un Comité de Seguimiento de la Estrategia Marina

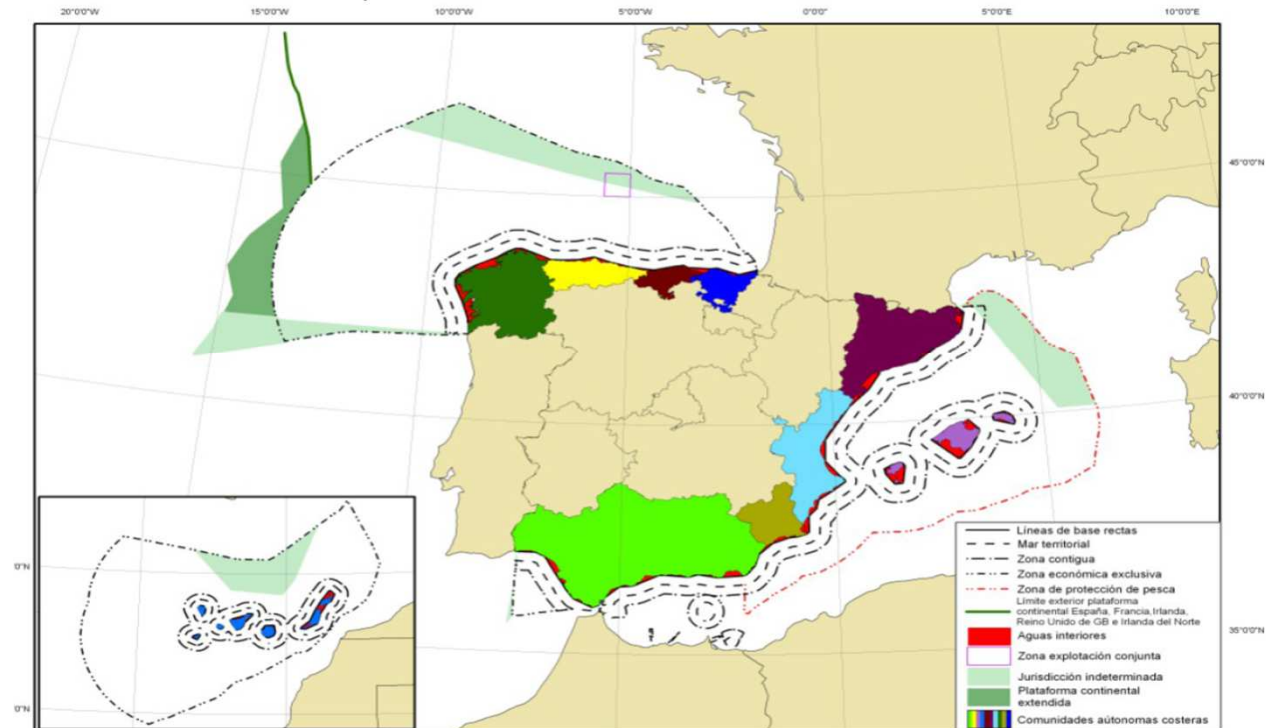


B) Les principales questions soulevées par l'application de la réglementation espagnole concernant le territoire maritime.

a) La portée de la législation espagnole sur le littoral et la complexe délimitation des compétences dans l'État des autonomies.

- ❑ L'Espagne est un pays avec une structure politique et administrative complexe: **Communautés autonomes** avec de vastes pouvoirs législatifs.
- ❑ Il y a **10 Communautés autonomes côtières**, qui comprennent **25 provinces** et **487 communes littorales**. Il faut ajouter les îles **Baléares et Canaries**, et les **villes autonomes de Ceuta et Melilla**.

Mapa 6. Comunidades Autónomas litorales



LES PARTAGES DE COMPÉTENCES ENTRE LES ORGANISMES PUBLICS TERRITORIAUX

- ❑ Correspond à **l'administration générale de l'État** à travers de la DGSCM du MAGRAMA la gestion et la protection du domaine public maritime, l'occupation et exploitation de celui-ci et l'octroi ou dénégarion des autorisations dans les zones soumises à des servitudes de transit et accès à la mer.
- ❑ Correspond aux **CC.AA.**, dans le cadre de ses compétences, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement (EE.AA).
- ❑ Correspond aux **municipalités** compétences plus limitées (dont une très important: **urbanisme**, soumise au contrôle et aux règles établis par les CC.AA.
- ❑ Le partage des compétences exclusives ou concurrentes relatives a la gestion des zones côtières entre les différents niveaux de l'administration de l'Etat **sont quasiment impossibles à déterminer à priori** d'une manière simple et moins encore incontestée, ce qui a donné du travail à la Cour constitutionnelle.
- ❑ Le résultat: **une notable fragmentation législative** et une régulation disparate des différents secteurs d'activité dans les zones côtières.

INITIATIVES PRISES PAR LES CC.AA. SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARTIME

Les CC.AA exercent des compétences en matière d'aménagement du littoral, de planification urbaine... qui atteignent exclusivement la zone terrestre du DPMT. Les CC.AA. ont mis en place des initiatives et des stratégies, a savoir:

- ❑ **L'Andalousie** (art. 56.6 Statut d'Autonomie). "Proposition d'une stratégie régionale sur la gestion intégrée des zones côtières" 2008 .
- ❑ La **Principauté des Asturies**, avec son «Plan territorial spécial pour la gestion des zones côtières», 2005, ou Stratégie TIDE qui constitue une vision régionale de PMI de l'UE .
- ❑ Les **îles Baléares** (art. 69 du Statut d'autonomie), la loi 4/2008, du 14 mai, sur les mesures urgentes pour le développement territorial durable des îles Baléares.
- ❑ Les **îles Canaries** LEY 19/2003, de 14 de abril, Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias
- ❑ La **Cantabrie** avec son «Plan pour la côte de Cantabrie" 2004
- ❑ La **Catalogne**, à travers le «Plan stratégique pour la gestion intégrée des zones côtières de la Catalogne" en 2004, et les administrateurs du système de planification côtière urbain en Catalogne
- ❑ La **Galice**, avec la loi 9/2002 du 30 Décembre sur la gestion urbaine et la protection de l'environnement rural et la loi 6/2007, du 11 mai, sur les mesures urgentes en ce qui concerne l'utilisation des terres et du littoral , et le Plan de Ordenación del Litoral de Galicia approuvé par le Decreto 20/11, de 10 de febrero.
- ❑ Le **Pays Basque**, le décret 43/2007 du 13 Mars, la protection territoriale sectorielle et plan de gestion de la côte du Pays Basque

b) LA PRIVATISATION DU LITTORAL ESPAGNOL ?

- ❑ La nouvelle loi fait une redéfinition clairement **réductionniste du DPMT** et introduit des nouvelles dispositions de démarcation qui favorisent clairement un régime de revalorisation économique de la côte qui bénéficie à certains intérêts privés
- ❑ Changement dans la durée de ces concessions : aux **30 ans octroyés en 1988, s'ajouteront 75 années supplémentaires**. Au cours des quelles les propriétaires pourront transmettre leur bien (par voie d'héritage ou de vente), sans problème (**avoir la propriété d'un espace publique pratiquement à vie**).
- ❑ Cette loi **soulage les propriétaires** des constructions sur la côte (154 000 édifices côtiers dans lesquels résident 500 000 habitants) qui vont bénéficier de cet assouplissement législatif, selon des estimations du gouvernement.
- ❑ En outre, quelque 1 700 installations du **secteur industriel** situées près de la mer pourront continuer d'exercer leurs activités, dans certain conditions.
- ❑ La loi réduit, dans certains cas, **de 100 à 20 mètres la frange de littoral** qui doit être soumise à une servitude de protection
- ❑ La loi permettra aussi de légaliser de fait, en les excluant du DPMT, **12 zones d'habitations**, notamment dans les alentours d'Alicante, de Gérone, de Valence et de Malaga

CONSIDÉRATIONS FINALES

- ❑ Les ZC espagnoles se caractérisent par leur diversité sur le plan géographique et leur dégradation sur le plan environnemental (le « mur » de béton tout au long des côtes).
- ❑ Plusieurs des ces problèmes, visibles en Espagne, sont communs aux autres Etats membres de l'Union Européenne de la région (exigence d'une action européenne concertée).

CONSIDÉRATIONS POSITIVES

- ❑ L'activité politique et législative espagnole a été développé depuis 1986 –au moins formellement- dans les paramètres fixés par la législation de l'UE et le droit international.
- ❑ Les lois de Costas montre la volonté pour atteindre un équilibre entre différents intérêts qui se projettent sur la côte en tant que domaine public.
- ❑ Il faut reconnaître, également les efforts déployés par les autorités espagnoles concernant la planification du littoral

CONSIDÉRATIONS CRITIQUES

- ❑ La maigre allocation budgétaire destinée à la côte, même si elle s'est améliorée au cours des dix dernières années.
- ❑ Le manque de coordination entre les différentes administrations qui concurrent dans un même espace maritime et terrestre.
- ❑ La Réduction de la frange du littoral protégée; la prorogation des concessions et les possibilités de vente et de succession; la l'amnistie ou prolongement du moratoire sur les logements côtiers illégaux ; la levée de la protection sur les salines ou l'augmentation de la durée des licences octroyées aux paillotes... conduisent à une privatisation déguisée du littoral



(La Torre de Hércules. La Corogne)

MERCI POUR VOTRE ATTENTION

José Manuel Sobrino

j.sobrino@udc.es

<http://www.udc.gal/iuee>