

Le littoral comme espace à protéger dans les États de tradition civiliste

Les pays de tradition civiliste allouent à la zone côtière un caractère public, tradition héritée des Romains. Ces derniers, reconnaissaient la mer et le littoral jusqu'à la limite des plus hautes vagues d'hiver comme des biens communs qui ne peuvent être appropriés (*res omnium communes*). Au fil des années, le caractère public de la côte est devenu synonyme de la protection de son environnement naturel¹¹⁹³. Dès lors, le principe de *res communes* évolue au sein du concept du domaine public, qui est à la base de la construction du cadre juridique de la zone côtière dans la majorité des pays de cette étude¹¹⁹⁴.

Bien que le domaine public apparaisse dans tous les droits nationaux des pays de tradition civiliste, chacun des États de la Méditerranée insulaire adopte une manière différente de mettre en place la gestion intégrée de l'espace d'interaction entre la mer et la terre. La pratique des États montre que le protocole GIZC est un outil juridique dynamique, car il s'adapte à la volonté étatique, même après sa ratification. Dans la présente section, nous mettons en lumière la pluralité des manières de protéger le littoral méditerranéen insulaire¹¹⁹⁵. Pour certains pays, le protocole GIZC a incité l'État et les collectivités territoriales à renforcer la protection du littoral, et notamment du littoral insulaire (§ 1). En revanche, dans le cas de l'Espagne, la ratification du protocole n'a pas suffi pour entériner la protection littorale et le cadre national observe une régression (§ 2).

§ 1. Renforcement de la protection de la zone côtière des îles croates et italiennes

La Croatie et l'Italie sont parmi les pays où le protocole GIZC a impulsé une protection renforcée du littoral insulaire. En Croatie, ceci a été réussi à travers l'action centrale. L'État croate innove en instaurant un cadre juridique particulièrement adapté à l'attention que nécessitent les îles et propose un paradigme pour la gestion insulaire (A). En Italie, la gestion intégrée de la zone côtière ne fait

1193 KISS, A. C. et CARBIENER, R., *L'Écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement : réflexions sur le droit de l'environnement*, L'Harmattan, 1989.

1194 CULLINAN, C., *Integrated Coastal Management Law: Establishing and Strengthening National Legal Frameworks for Integrated Coastal Management*, Food & Agriculture Org., 2006, p. 34.

1195 Nous n'examinons pas le cadre juridique français, pour lequel existe une doctrine abondante. Nous n'examinons pas non plus le cadre grec ni le cadre tunisien, dont l'examen aurait alourdi le texte sans offrir des éléments qui changent la réflexion. Toutefois, le tableau de l'annexe 2 montre les points importants des législations des huit États méditerranéens de l'étude.

pas l'objet d'une stratégie nationale, mais les régions italiennes peuvent mobiliser leurs compétences pour la mettre en œuvre. Ceci est principalement fait dans les régions insulaires (**B**).

A. De la gestion intégrée à la protection intégrale des îles croates

La législation croate relative au littoral est innovante pour deux raisons. D'une part puisqu'elle reconnaît l'existence d'une zone d'interaction de la terre et de la mer depuis les années soixante-dix, d'autre part car elle adopte des mesures qui protègent l'ensemble du territoire des îles, par le droit d'urbanisme (1). La ratification du protocole GIZC en 2013 enrichira le cadre juridique national en introduisant une gouvernance adaptée et en incitant une participation du public plus importante. Cela est facilité par le large champ d'application, choisit par le pays avec une déclaration déposée lors de la ratification. La même déclaration tient à préciser que le pays vise à un régime spécial d'aménagement pour les îles, qui dépasse le champ d'application du protocole (2). Ainsi, le cas de la Croatie montre que la prise en compte simultanée des problématiques insulaires ne peut pas se faire dans le cadre d'une approche exclusivement côtière.

1. Dispositions et outils mettant en place la gestion intégrée du littoral et les différences de la protection des îles

En Croatie, le cadre juridique de la GIZC n'est pas instauré par une législation spécifique telle qu'une loi littoral mais l'approche intégrée est prise en compte dans plusieurs textes juridiques, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, dans lequel le pays a une expérience longue initiée dès 1930¹¹⁹⁶.

La zone côtière est considérée comme un espace à protéger et à préserver pour le bien-être humain, logique qui contraste avec d'autres pays européens, comme Malte et Chypre, États pour lesquels le littoral est, sans équivoque, une source de revenus.

En effet, la logique de protection prévaut dans le premier texte normatif yougoslave qui fait

1196PAP/RAC, *National Report on Current Policy, Procedures, Legal Basis and Practice of Marine Spatial Planning in Croatia*, 2007, p. 1.

référence à « la mer et au littoral » et qui date de 1973. Elle fait partie de la loi sur l'Aménagement du territoire et du développement, qui énonce que le littoral maritime et lacustre jouit d'une protection spéciale puisqu'il forme une partie de l'environnement humain qui a une valeur spécifique¹¹⁹⁷. La loi n'adopte pas une gestion intégrée de la mer et de la terre, mais des objectifs distincts pour le littoral (art. 53) et la mer (art. 54). Le littoral est réservé aux usages récréatifs et de loisirs et la loi garantit l'accès du public et interdit les constructions, sauf pour des installations militaires (art. 56).

La République de Croatie réglemente la zone côtière avec plus de détails, mais en gardant le même esprit. La législation sur l'aménagement du territoire, le *Physical Planning Act (Zakon o prostornom uređenju)* du 2013 explicite la protection spéciale du littoral. Une zone non constructible d'une distance variant entre 70 et 100 mètres est établie¹¹⁹⁸, et les mesures mettant en place le libre accès au rivage sont précisées.

La création, en 2004, d'une Zone Côtière Protégée (ZCP)¹¹⁹⁹ est l'outil juridique le plus remarquable. La taille de cette zone de restriction s'étend à 1000 mètres vers la terre et à 300 mètres vers la mer et couvre le territoire des unités administratives côtières¹²⁰⁰. De plus, la ZCP couvre tout le territoire terrestre des îles, même s'il dépasse la limite de 1000 mètres. Cette zone est assortie des critères restrictifs concernant les constructions, mais aussi des obligations pour la conservation et la restauration de l'environnement naturel, culturel et historique. La régénération naturelle des espèces endémiques compte parmi les obligations que l'aménagement doit respecter. De plus, la loi limite les possibilités d'expansion des zones urbaines et interdit l'installation de parcs éoliens dans la zone de protection (art. 46).

La notion de GIZC fait également partie de la législation environnementale. L'*Environmental Protection Act* de 2007 ajoute une définition de la GIZC (art. 3 §10) ainsi qu'un article qui prévoit la gestion commune de la mer et du littoral comme partie intégrante de leur protection. L'article 24 énonce que « la protection maritime concerne les mesures de protection de la mer y compris

1197Art. 48, Loi sur l'Aménagement du territoire et utilisation des terrains pour le développement (O prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta), JORCr. 14/73.

1198Article 48, Physical Planning Act, JORCr. 153/13.

1199Pour un historique de l'adoption de cette mesure, v. PAP/RAC, *Assessment of Impacts of the Ratification of the Mediterranean Protocol on ICZM on Croatian Legislation, with a Focus on Article 8*, rapport du MedPartnership, 2012, pp. 9-10.

1200Art. 45, Physical Planning Act, *Op. Cit.*

l'écosystème marin et la zone côtière, comme un tout indivisible »¹²⁰¹. La disposition explicite que la protection contre la pollution maritime comprend une gestion de la zone côtière, de l'environnement marin, des ressources halieutiques qui ne cause pas de dommage à l'environnement marin. La protection de la zone côtière comprend la protection des écosystèmes côtiers et la gestion durable des ressources côtières.

C'est dans ce contexte, quand la gestion intégrée est de plus en plus sollicitée, que la Croatie adhère au protocole de Madrid.

2. Le protocole GIZC, complémentaire, mais pas exclusif pour réussir la protection des îles

La Croatie a signé le protocole GIZC en 2008 et elle l'a ratifié en 2013. La ratification a été faite par la loi croate NN-MU 8/12, qui contient une déclaration fixant un champ d'application différent. Selon la déclaration :

« Conformément à l'article 3 § 2 du Protocole relatif à la gestion intégrée de la zone côtière en Méditerranée, la République de Croatie déclare que la zone géographique d'application du protocole sur la GIZC en Méditerranée est définie par la frontière extérieure de la mer territoriale de la République de Croatie, alors que la frontière de la zone côtière en direction du continent correspond aux limites des unités administratives locales côtières et les unités administratives locales, dont la partie du territoire englobe également la partie terrestre d'une zone côtière protégée de 1000 m. Conformément à l'article 3 § 2 du Protocole sur la GIZC en Méditerranée, la République de Croatie se réserve le droit d'un régime spécial concernant l'aménagement du territoire dans une zone qui comprend : toutes les îles, une bande terrestre d'une largeur de 1000 m du trait de côte et une zone maritime d'une largeur de 300 m du trait de côte »¹²⁰².

Le premier alinéa de cette déclaration précise que le protocole s'applique dans les municipalités côtières, mais aussi dans les municipalités dont le territoire n'a pas une façade maritime, mais se situe dans la limite d'une zone de 1000 m. Il s'agit d'un champ d'application particulièrement large qui dépasse les exigences du protocole. Cependant, cette zone n'est pas la même que la ZCP,

1201Art. 24§ 1, Environmental Protection Act, 2007, JORCr. 110/207.

1202Traduction non officielle du texte en croate de l'article 3 de la loi NN-MU 8/12, JORCr. 96 du 14/11/2012.

puisqu'elle ne couvre pas l'ensemble des îles.

Au lieu de faire appliquer le protocole à tout le territoire terrestre des îles, la Croatie a préféré se réserver le droit d'adopter un régime spécial pour l'aménagement du territoire des îles et de la zone côtière protégée. Ce régime spécial marque une évolution du droit du littoral à un droit insulaire, ou un passage de la gestion intégrée de la zone côtière à la **gestion intégrée de l'environnement insulaire**. En effet, cette déclaration constitue la reconnaissance que les îles devraient faire l'objet d'un processus décisionnel propre et commun, encadré par une législation adéquate, telle que la loi des Îles Croates. Le régime spécial doit être accompagné d'un processus stratégique qui peut tirer plusieurs outils de la GIZC, mais nécessite une adaptation à l'échelle de l'île, en se basant sur une approche écosystémique¹²⁰³. La déclaration de la Croatie a une valeur qui dépasse les frontières nationales, elle est un indice de la nécessité de porter un regard spécifique sur les terres insulaires. Par ailleurs, la Croatie est dans la meilleure position pour proposer une telle évolution, puisqu'elle est le pays méditerranéen qui porte le plus attention à la protection environnementale de ses îles.

Ce régime pourrait être répliqué au bénéfice des autres îles de la Méditerranée, soit sur initiative étatique, comme en Croatie, soit sur l'initiative des régions. En effet, dans certains pays, la mise en place d'un système de gestion intégrale de l'environnement insulaire peut être une décision régionale. Le cas de l'Italie est éloquent, puisqu'elle attribue à ses régions des compétences renforcées, grâce auxquelles certaines régions ont pu solliciter le protocole GIZC, même en absence de ratification par le pays (**B**).

B. Gestion partagée de la zone côtière italienne

En Italie la réglementation sur le littoral est relativement peu développée, alors que ce pays est le seul à avoir expressément déclaré que la convention de Barcelone s'applique aussi sur son littoral, conformément à l'article 1 § 2 de la convention. La loi de ratification de la convention de 1995

1203TSOUKALA, A., et al. « Ανάπτυξη Συστήματος Στήριξης Αποφάσεων για την Ολοκληρωμένη διαχείριση Νησιωτικού Περιβάλλοντος υπό την Επίδραση των Κλιματικών Αλλαγών » (Développement d'un système de support à la prise de décisions pour la gestion intégrée de l'environnement insulaire sous l'influence des changements climatiques) in SPILANIS, I., KIZOS, T., KARAMPELA, S. (éds.), *Νησιωτικότητα και Βιωσιμότητα Η περίπτωση των Νησιών του Αιγαίου (Insularité et Durabilité : Le cas des Îles d'Égée)*, Université d'Égée, 2015, p. 269.

énonce, en effet, que celle-ci s'applique sur la zone côtière, « telle que définie par la loi nationale »¹²⁰⁴, définition qui demeure absente. À défaut d'une stratégie étatique, la législation italienne prévoit plusieurs manières d'aborder la zone côtière, manières qui permettent rarement la gestion conjointe de la partie maritime et la partie terrestre (1).

Un effort considérable de préparation du terrain pour la ratification du protocole GIZC est mis en place à travers les programmes d'aménagement côtier (PAC), qui se concentrent, pour la plupart d'entre eux, sur les territoires insulaires¹²⁰⁵. Cependant, en absence d'un cadre juridique national, l'avenir de la zone côtière dépend de la volonté politique régionale. Bien que ce système favorise l'instauration des mesures innovantes pour la gestion de la partie terrestre de la zone côtière par certaines régions, comme par la Sardaigne (2), il consolide un traitement fragmenté de la partie maritime et terrestre du littoral.

1. Un traitement pluriel des éléments littoraux

À défaut d'un traitement juridique propre, le littoral est abordé soit dans le cadre plus général du domaine public maritime (*demanio marittimo*), soit dans le cadre plus précis de la protection du paysage. Les deux législations suivent la doctrine classique qui sépare les compétences entre les autorités maritimes et terrestres. En complément de ces deux lois, certaines régions spécialisent l'encadrement juridique du littoral de leur compétence, de manière assez innovante, à travers les documents d'aménagement du territoire.

La première difficulté pour l'adoption d'une approche intégrée de la zone côtière est due au fait que la partie terrestre de la zone côtière est sous la compétence de la région, alors que la partie maritime est sous la compétence étatique. La partie maritime de la zone côtière appartient à la domanialité publique et bénéficie d'une protection spécifique associée au principe de l'usage limité du domaine public maritime par les personnes privées¹²⁰⁶. La seule exception sur cette compétence exclusive de l'État au domaine public maritime est la région Sicile. Dans ce cas, les biens appartenant à l'État, y

1204Il est ainsi énoncé dans l'article 3 de la loi de ratification de la Convention de Barcelone, loi n° 179/27-5-1999, JORI 140 du 17/06/1999.

1205Le projet « PAC Italie » est un de plus grand et plus réussi. Pour plus d'information sur le projet, v. PAP/RAC, *Comparing CAMP-Italy with other ICZM projects: best practices in governance and institutional coordination*, 2015, et le site internet du projet <http://www.camp-italy.org/>.

1206ROCHETTE, J., « Des relations État-régions dans la politique littorale italienne », *Op. Cit.* 2010, § 13.

compris les eaux publiques existantes en Sicile, sont assignés à la Région¹²⁰⁷. Concernant les autres biens du domaine public maritime italien, c'est-à-dire « la plage, le rivage de la mer, les rades et les ports », ils appartiennent à l'État dans le cas des régions ordinaires, mais ces dernières disposent de compétences étendues pour les administrer¹²⁰⁸. Les deux régions insulaires à statut spécial disposent de la compétence de principe pour la gestion des biens du domaine public. Par conséquent, la mise en place de la gestion intégrée des zones côtières sardes et siciliennes est facilitée par une administration impliquant moins d'acteurs. Dans le cas de la Sicile, la zone côtière est presque exclusivement une affaire régionale.

Outre le régime de la domanialité publique, le littoral est régi par la loi sur la lutte contre les pollutions marines, n° 979/1982¹²⁰⁹. Cette loi impose l'élaboration d'un Plan général de défense de la mer et des côtes, qui établirait, entre autres, un cadre organisé de protection du milieu, associant à la fois les composants terrestre et marine de la zone côtière. Cependant, la loi ne fut précédée d'aucune véritable analyse des ressources et des activités économiques et sociales côtières, le Plan énoncé n'a jamais été adopté et il reste donc à ce jour inappliqué¹²¹⁰.

La partie terrestre de la zone côtière est soumise à la loi n° 431/1985, connue par le nom de son initiateur, Galasso. Cette loi instaure la protection du paysage en droit italien accordant une protection à une série d'espaces considérés comme particulièrement vulnérables et menacés par les constructions de toute sorte¹²¹¹. Plus précisément, les espaces concernés par la loi sont : la haute montagne, les glaciers, les parcs nationaux et régionaux, les volcans, les zones d'intérêt archéologique, les zones humides inscrites dans la liste Ramsar et les forêts.

Intégrée en 2004 dans le code des biens culturels et du paysage, la loi Galasso énonce les caractéristiques de la protection envisagée¹²¹². Le paysage est considéré comme une partie homogène du territoire et l'altération de son état est interdite. Parmi les espaces protégés figure le

1207 Art. 32 du Statut d'autonomie de la Sicile et Décret présidentiel n° 684/1977, *Op. Cit.*

1208 Art. 822 du C. civil italien.

1209 Loi n° 979 du 31/12/1982 JORI 16 du 18/01/1983.

1210 RORCHETTE, J., « Des relations État-régions dans la politique littorale italienne », *Méditerranée*, n° 115, 2010, pp. 21-32, §15.

1211 Par ailleurs, la notion du paysage, défini très largement, orchestre la protection de l'environnement dans la législation italienne. Scovazzi note que la Constitution n'aborde la notion de l'environnement qu'à partir de la réforme de 2001, mais la « protection du paysage et du patrimoine historique et artistique de la Nation » est une obligation étatique dès la première version de 1947. Cf. SCOVAZZI, T., « La gestion de la zone cotière d'après le droit italien », *VertigO*, n° Hors-série 5, 2009, § 10.

1212 Décret législatif n° 41/2004, JORI 45 du 24/02/2004, Code des biens culturels et du paysage (C. Pays.).

littoral (terrestre), sur une longueur de trois cents mètres à partir du rivage. De plus, les montagnes situées dans les îles sont parmi les espaces protégés pour leur valeur paysagère¹²¹³. La construction peut y être interdite, mais ceci reste une possibilité à la discrétion de l'autorité côtière.

Ce cadre juridique est considéré insuffisant justement parce qu'il ne traite pas de manière intégrée la partie terrestre et la partie maritime de la zone côtière. Seule exception à l'institutionnalisation de la dyarchie de la zone côtière, le régime des aires protégées, qui, lorsqu'elles comprennent une partie maritime et une partie terrestre, sont administrées par une seule entité, l'entité de l'aire protégée¹²¹⁴.

Le code des biens culturels et du paysage énonce l'obligation d'élaborer un Plan Paysager Régional (PPR) en laissant les autorités régionales décider des mesures protectrices à entreprendre. La Sardaigne est la région italienne la plus engagée dans la protection du littoral, mais certaines décisions politiques mettent en péril son paradigme innovant (2).

2. Le cas de la Sardaigne : un cadre régional innovant mais régressif

Conformément aux dispositions du code des biens culturels et du paysage, les régions doivent adopter un plan paysager régional (PPR) qui définit, pour l'ensemble du territoire de la région, les modifications compatibles avec la valeur paysagère, les actions de récupération des terrains et de restauration des propriétés dans les zones protégées, dans une perspective de développement durable¹²¹⁵. Il revient donc aux régions de définir les activités et actions autorisées.

La région Sardaigne montre un intérêt particulier au regard de la protection de sa zone côtière. Très rapidement après l'adoption du code des biens culturels et du paysage, elle se dote d'une législation très avancée qui vise à réaliser la GIZC dans son PPR¹²¹⁶.

1213Art. 1, loi n° 431 du 4/8/1985 Conversione in legge con modificazioni del decreto legge n° 312/27-6-1985 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, JORI 197 du 22/08/1985.

1214Art. 19 §2 de la loi n° 394 du 06/12/1991, JORI 292 du 13/12/1991.

1215Art. 135 C. Pays.

1216Art. 14§ 2 Legge Regionale n° 8/25-11-2004, JO Sard. 38 du 25 novembre 2004.

En 2004 elle adopte la loi régionale n° 8 qui définit les espaces protégés et les normes techniques pour l'élaboration du PPR. La loi, surnommée « loi de sauvegarde des côtes » (*legge salvacosta*), interdit toute nouvelle construction sur la côte en attendant l'élaboration du Plan¹²¹⁷.

Le champ d'application de la loi est établi dans un périmètre très large, étendu sur une zone de 2 kilomètres du rivage sur l'île principale et sur 500 mètres sur les petites îles. La loi interdit toutes les constructions dans la limite de 300 mètres du rivage, cela étant réduit à 150 mètres pour les petites îles¹²¹⁸. De plus, la loi régionale élargit la notion des biens culturels et paysagers, pour inclure également toutes les zones humides (pas uniquement les zones humides inscrites dans la liste de Ramsar), les dunes et le système de plage, les grottes marines, etc. (art. 17 § 3).

Le Plan finalement adopté en 2006 est très innovant. Il trace la limite de la zone côtière et le champ d'application du régime des biens paysagers. Il établit une différence limpide du régime appliqué au territoire sarde *stricto sensu* et à ses nombreuses petites îles.

D'abord, le plan place dans son champ d'application l'ensemble du territoire des îles mineures, ce qui signifie que toutes les activités entreprises dans les îles et organisées par d'autres plans et programmes régionaux doivent être conformes au PPR¹²¹⁹.

Si la taille de la zone côtière est moins étendue dans les petites îles, leur protection est garantie par le régime d'aire naturelle qui adopte une approche de gestion écologique. La loi définit comme « aires naturelles » les roches et les petites îles, où toute nouvelle construction est interdite, ainsi que toute activité susceptible de déstabiliser l'écosystème. L'accès dans ces îles est réglementé afin de respecter la période de reproduction des espèces qui y ont leur habitat (art. 22-24). La cartographie accompagnant le PPR démontre que ce régime est appliqué à la majorité des petites îles environnant l'île principale, y compris les îles habitées. Seules les îles de l'archipel de Sulvis (l'île San'Antioco, connectée avec l'île principale avec un pont, et l'île de San Pietro) ne sont pas des aires naturelles au sens de la loi 8/2004.

Bien que le premier cadre juridique adopté soit en phase avec les principes de la GIZC, le contexte politique régional montre un désaccord qui est traduit par l'adoption des législations ultérieures

1217Pour une analyse historique des législations sur le paysage et du contenu exact du PPR à Sardaigne, v. le numéro spécial de la *Gazetta Ambiente, Rivista sull'ambiente e territorio*, n° 6/2011, 144 p.

1218Art. 12§ 2 L.R. n° 8/2004, *Op. Cit.*

1219Ibid., Art. 105§ 1

nuançant les propos du PPR¹²²⁰. En effet, en 2012 la région adopte la loi n° 20 qui introduit une « interprétation authentique » de l'art. 17 § 3, g) de la loi 8/2004 (normes techniques de mise en œuvre du PPR).

Selon ladite interprétation, l'interdiction de la loi 8/2004 de construire sur une zone tampon de 300 mètres à partir du rivage, se réfère seulement au rivage de lacs naturels ou artificiels ainsi qu'aux élévations naturelles sur les lacs, et elle ne s'applique pas aux zones humides, même si le texte mentionne aussi les zones humides¹²²¹. Qui plus est, l'interprétation a une force rétroactive obligeant donc les communes et les autres autorités compétentes à adopter les actes nécessaires pour autoriser les permis demandés depuis l'entrée en vigueur du PPR¹²²². La loi, surnommée « destructrice des étangs », visait à entraver la démolition d'une villa située à quelques mètres de l'étang de Molentargius, à Cagliari, démunie d'autorisation paysagère¹²²³. La loi fut attaquée et aussitôt annulée par la Cour constitutionnelle¹²²⁴, mais cela ne constitue pas le seul exemple de régression éprouvée depuis l'adoption de la loi *salvacosta*¹²²⁵. La révision du premier PPR sarde, en cours depuis 2013, ne laisse pas espérer une approche aussi écologique que la précédente.

Cette régression de la protection de la zone côtière sarde reste toutefois un phénomène local, qui peut changer avec l'adoption d'une stratégie nationale. Il n'en va pas ainsi pour l'Espagne, dont le cadre juridique régresse au niveau national (§ 2).

1220La loi « salvacoste » est adoptée par le gouvernement de Renato Soru (parti politique Progetto Sardegna, centre gauche) en 2006. La protection du paysage et la mise en place d'un modèle de développement économique rénové étant au coeur de son programme politique, le président Soru démissionne en 2008, en raison de la non-approbation par la Junta Regionale de la nouvelle loi régionale d'urbanisme. Sa démission empêche l'achèvement des plans paysagers régionaux avec l'adoption d'un PPR pour l'arrière-pays. Cf. BAGLIANI, P. et FALQUI, P. « La formazione del Piano paesaggistico regionale : Dal decreto Soru all'approvazione del Piano (2004-2006) », *Gazzetta Ambiente*, n° 6, 2011, p. 29.

1221Selon la disposition 17 § 3 : Rientrano nell'assetto territoriale ambientale regionale le seguenti categorie di beni paesaggistici [...]: [...] « g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; »

1222Legge regionale Sardegna n° 20/12-10-2012 JO Sard. 45 du 18/10/2012.

1223DELIPERI, S., « La Corte costituzionale bocchia la legge regionale sarda scempia-stagni », *Rivista giuridica online Lexambiente*, 2013.

1224Cour Constitutionnelle italienne, 17 décembre 2013, n° 308/2013.

1225Notons par exemple la loi régionale n° 8/2015 JORI 19 du 30/04/2015, qui réintroduit l'exception de la loi annulée concernant la possibilité de construire au bord du rivage des zones humides (art. 27). Beaucoup plus longue et rédigée avec plus d'attention, cette loi vise à simplifier la procédure d'autorisations de construction et la « reconquête des compromis paysagistes et environnementaux existants » (art. 1).

§ 2. Régression de la protection du littoral espagnol malgré la ratification du protocole GIZC

La législation espagnole adopte le concept du « domaine public maritimo-terrestre », et son cadre juridique est établi par la loi Littoral et la Constitution. Même si ce concept ne constitue pas une stratégie d'intégration terre-mer, il contribue à la mise en place des outils du protocole de Madrid, comme le contrôle des constructions et des privatisations côtières. De plus, il marque la gestion espagnole de la plage, qui remonte au XIX^e siècle (A). Or, la volonté politique de gérer le littoral ne va pas de pair avec une volonté de le protéger. Le résultat est mitigé dans la mesure où bien que le protocole GIZC ait été ratifié en 2011, il a été suivi, deux ans plus tard, de l'adoption d'un amendement régressif de la *Ley de Costas* (loi littoral) (B). Dans ce contexte hésitant, les petites îles inhabitées sont protégées comme faisant partie du domaine public maritimo-terrestre, mais les îles habitées ne sont pas à l'abri d'un développement côtier pas nécessairement protecteur.

A. Une gestion historique du littoral et des îles inhabitées

En Espagne, la gestion de la zone côtière trouve ses fondements juridiques dans le régime du domaine public. Bien que de fortes similarités existent entre le système espagnol, son homologue grec et, surtout, français, le corpus législatif espagnol présente certaines particularités. L'importance du domaine public maritimo-terrestre, instauré par la Constitution et la loi, est une première (1). Outre le domaine public, la loi littoral d'Espagne instaure un nombre important de servitudes aux terrains adjacents au *Dominio Publico Maritimo Terrestre* (DPMT), en allongeant la protection de la côte au sein du domaine privé. Ce régime peut s'avérer bénéfique pour les îles, comme le montre le cas des Baléares (2).

1. La doctrine du domaine public maritimo-terrestre, garantie de l'inconstructibilité du littoral

Le domaine public maritimo-terrestre est l'évolution d'une « servitude de sauvegarde » de vingt mètres, instaurée en 1866¹²²⁶. Il apparaît pour la première fois sous son appellation actuelle dans une

1226 Par la « loi des eaux » de 1866.

loi Littoral liminaire, très sommaire, datant de 1969¹²²⁷. Même si la loi de 1969 déclare viser les « gestion et protection » des biens du domaine public, la volonté politique de l'État franquiste pour appliquer la loi est manquante et les Décrets d'application n'interviendront qu'en 1980¹²²⁸.

Plus tard, le gouvernement démocratique reconnaît dans la Constitution de 1978 la vulnérabilité du DPMT. L'article 132 § 2 énonce que : « Appartiennent au domaine public de l'État, les biens déterminés par la loi 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 »¹²²⁹. Cet espace est le seul bien public directement réglementé par la Constitution. Même si le contenu de la notion de DPMT ne diffère pas des notions similaires adoptées par d'autres pays de l'Europe¹²³⁰, l'Espagne a la particularité d'être le seul pays à consacrer à cet espace une protection constitutionnelle. Les raisons qui expliquent ce choix sont de trois ordres. Dans un premier temps, en raison de l'inquiétude causée par la dégradation du littoral provenant de l'intensité des développements des années soixante-dix¹²³¹. Dans un deuxième temps, en raison d'une affirmation de la souveraineté étatique sur les ressources marines, en parallèle avec les évolutions du droit de la mer pendant la même période. Dans un troisième et dernier temps en raison d'une sincère préoccupation écologique de la part de l'État¹²³².

Les normes qui s'appliquent au DPMT sont spécifiées dans la Loi littoral, ou *Ley de Costas*¹²³³ de 1988, loi qui fut modifiée en 2013¹²³⁴. Cette loi nationale s'applique à l'ensemble du littoral et garantit l'accès du public et la protection du rivage¹²³⁵. Le littoral comprend deux zones, le DPMT et le domaine privé, qui sont divisés par une ligne de démarcation (deslinde). Le DPMT est sous la compétence de l'État et est composé d'une partie maritime et d'une partie terrestre (*Cf.* image). Côté mer, il s'agit de la mer territoriale et des eaux intérieures. Côté terre, il comprend le « rivage de la mer », c'est-à-dire les lais, le littoral, de la marée basse à la marée haute, les plages, les dunes,

1227Loi n° 28/1969 du 26 avril 1969, JORE n° 101 du 28/04/1969.

1228ALFOSEA, F. J. T., « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé », *Méditerranée*, n° 115, 2010, pp. 9-19.

1229Art. 123 §2 de la Constitution de l'Espagne de 1978, traduction officielle.

1230Le domaine public maritime en France, le nouveau domaine public en Malte, le domaine maritime en Italie, etc.

1231Alfosea explique le contexte politique de l'adoption de la loi littoral, dont le slogan était « Récupérons la côte » *Cf.* ALFOSEA, F. S. T., « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé », *Op. Cit.*, p. 3.

1232« Introducción ó réxime xurídico do litoral », Xornadas sobre Ordenación do Litoral, Escola Galega de Administración Pública, Ferrai, 2000, p. 10-11 cité in LARRUGA, F. J. S., « Aspects juridiques de la gestion des zones côtières en Espagne », *RJE*, vol. 26, n° 1, 2001, p. 133-134.

1233Loi n° 22/1988, Ley de Costas para la proteccion ambiental y el desarrollo sostenible de nuestro litoral, JORE 181 du 28/07/1988.

1234Loi n° 2/2013 du 29 mai 2013 Ley de proteccion y uso sostenible del litoral y de modification de la ley de Costas de 22/1988 de 28 julio, JORE 27221 du 06/02/2013.

1235Pour une analyse critique de la législation sur la zone côtière en Espagne v. LARRUGA, F. J. S., « Aspects juridiques de la gestion des zones côtières en Espagne », *Op. Cit.*, et ALFONSEA, *Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé*, *Op. Cit.*, pp. 9-19.

les falaises, les biotopes côtiers et plus généralement tout espace qui est sous l'influence directe de l'air marin. Dans cette partie, toute construction est interdite.

Le domaine privé du littoral est réglementé de telle manière qu'il peut contribuer à la protection des îles.

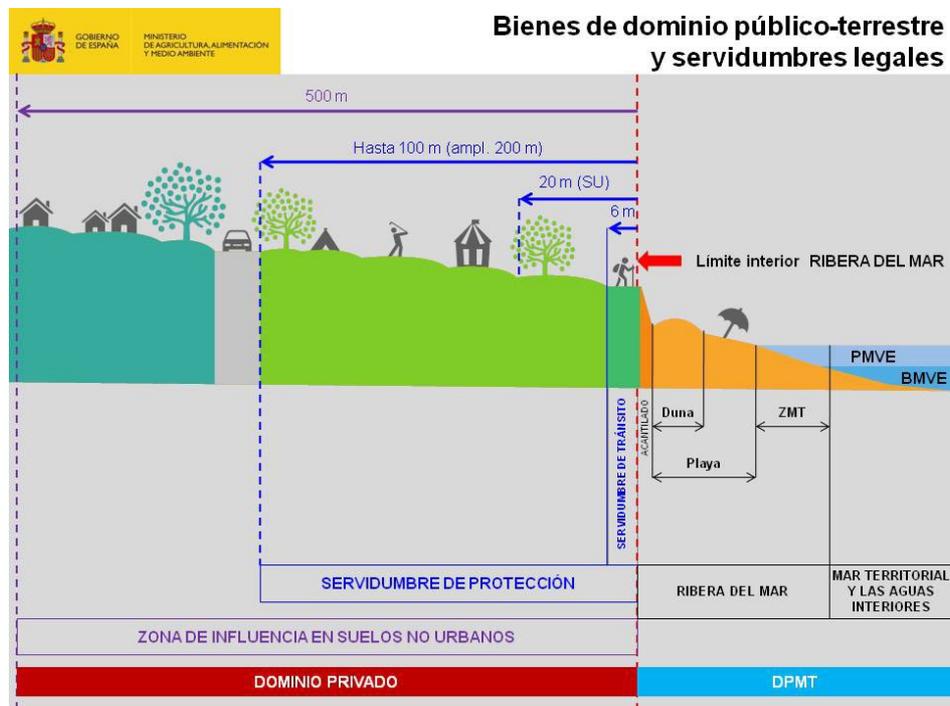


Figure 1: Le cadre juridique de la zone côtière espagnole : domaine public maritime-terrestre et servitudes de protection (source : <http://www.mapama.gob.es>, 2017)

2. Les servitudes des terrains adjacents au DPMT : une possibilité pour mieux protéger les îles dans le domaine privé

Les îles sont protégées dans ce contexte, depuis la première loi de 1969. L'article 3 de la loi littoral en vigueur (n° 2/2013) énonce que les îlots inhabités font partie du DPMT, disposition qui existe également en droit français¹²³⁶. De plus, conformément à l'article 5, les îles intérieures ou situées dans la mer territoriale qui sont formées ou seront formées naturellement font également partie du domaine public étatique, sous réserve des droits de propriété des personnes privées ou publiques¹²³⁷. L'article ne précise pas s'il concerne les îles de toute taille ou les îles inhabitées, mais la réserve introduite pour protéger la propriété privée rend l'article très peu appliqué en pratique¹²³⁸.

1236 Art. L. 121-23 C. urb. pour les îles maritimes.

1237 Art. 4 §6 et 5 de la ley de costas. La propriété privée est possible même dans ces espaces, cas où le domaine public se limite à la plage.

1238 Le ministère espagnol met en place une base des données géographiques qui montre la démarcation de la côte (<http://sig.mapama.es/dpmt/visor.html> consulté le 20 juillet 2017). Sur ce site, on peut constater que la disposition ne s'applique pratiquement pas, puisque même dans les plus petites îles, telles que les îles de la Mar Menor, le

La seconde zone concernée par la loi littoral espagnole comprend les servitudes de protection et la zone d'influence. Cette zone est un domaine privé, elle est donc sous la compétence des communautés autonomes ou des régions. La « servitude de protection » est imposée sur les terrains contigus au DPMT. Elle comprend une « servitude de transition » spécialement conçue pour l'installation des promenades côtières dans les zones urbaines. Elle est similaire au « sentier du littoral » ou « sentier du douanier » français, bien que ce dernier ait un caractère naturel¹²³⁹.

Le régime du domaine privé contigu au DPMT peut contribuer à augmenter la protection du littoral insulaire. La servitude de protection est une zone de non-construction, où les activités et les constructions sont réglementées. Sont notamment interdites les constructions pour habitations et la construction de routes. La taille de la zone est en principe d'une largeur de 100 mètres, pouvant être étendue à 200 mètres avec l'accord des régions autonomes et des municipalités concernées (art. 23 §1 et 2).

Les communautés autonomes côtières coopèrent, dans la limite de leurs compétences, pour mettre en place, en plus du zonage imposé par la loi littoral, la gestion intégrée de leurs zones côtières¹²⁴⁰. L'organisation Réseau Espagnol de Gestion Intégrée des Zones Côtières (REGIAL), réunit les dix communautés autonomes (CA) autour d'un projet qui associe les connaissances des administrations autonomistes et des experts de la GIZC pour l'élaboration des lignes directrices pour chaque territoire.

Concernant la communauté autonome des Iles Baléares (CAIB), les recommandations issues du projet REGIAL accentuent la particularité de l'insularité. L'« indice » littoral des îles Baléares (le rapport entre le nombre de kilomètres de côte et la superficie totale de la CA) est 25 fois supérieur de l'indice des régions espagnoles continentales. Ceci crée un phénomène de « littoralisation », qui ne peut pas être négligé, car il conditionne toute politique et initiative de la gestion de l'ensemble du territoire¹²⁴¹. Globalement, la CAIB a pris une série d'initiatives qui permettront d'utiliser de

domaine public se limite au littoral.

1239La servitude de transition espagnole est de six mètres, alors que l'art. L. 121-31 du C. urb. français établit une bande de trois mètres comme servitude d'utilité publique pour assurer le passage des piétons.

1240Pour un diagnostic des difficultés de la mise en place de la GIZC avec le système de la Ley de Costas de 1988, v. le tableau de BARRAGAN MUNOZ, J. M., « Fin de siglo para la gestion costera en Espana (1975-2000) » in BARRAGAN MUNOZ (dir.), *La gestion de areas litorales en Espana y Latinoamérica*, UCA, 2005, p.159.

1241Red espanola de Gestión Integrada de las Areas Litorales (GIAL), *Bases para el debate. La Gestión del Litoral en*

manière durable ses ressources côtières, notamment à Majorque où les pressions anthropiques sont fortes. Parmi ces initiatives, notons la création d'un « Observatoire GIZC Baléares », l'élaboration d'un Système d'indicateurs pour la GIZC aux Baléares, mais aussi la signature d'une résolution de coopération avec le gouvernement espagnol pour les infrastructures côtières¹²⁴² et l'adoption d'une législation sur les plans d'aménagement du littoral¹²⁴³.

L'exemple des Baléares s'inscrit dans une tendance régionale à l'adoption de la GIZC¹²⁴⁴. Malgré ces initiatives régionales qui ont permis à l'Espagne de ratifier le protocole GIZC en 2011 sans déposer de déclaration pour en modifier le champ d'application¹²⁴⁵, la réforme de la loi littoral en 2013 se traduit par une régression importante de la zone de non-construction.

B. Une réforme législative compromettant la protection du littoral espagnol

La loi littoral de 1988 a affecté beaucoup de propriétaires privés qui se sont vus confisquer leurs résidences légalement acquises. Ainsi, une réforme de la Ley de Costas a été jugée nécessaire afin de rétablir un équilibre entre propriétés privées et inaliénabilité de la protection du littoral (1). Les îles sont également touchées par cette réforme (2).

1. Une réforme jugée nécessaire, mais ne remplissant pas les objectifs initiaux

La loi littoral espagnole de 1988 est le premier instrument juridique véritablement protecteur de la côte, qui a subi des altérations destructrices à la suite des politiques franquistes pour revitaliser l'économie en se basant sur le tourisme de masse¹²⁴⁶. Cependant, la loi a été préparée dans l'urgence et la crainte de la perte de la zone côtière au nom d'un tourisme concentré dans les structures

la Islas Baleares. El papel de las comunidades autonomas en el camino hacia una Gestión Integrada de las Areas Litorales (GIAL), 2011, p. 1

1242Résolution n° 9033 de 23 mars 2007, *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de las Illes Balears para actuaciones en infraestructuras de costas*, JORE 105 du 2/05/2007.

1243Cette législation est adoptée avec le Décret n° 72/1994 *sobre planes de ordenación del litoral*, JORE 76 du 23/06/1994, qui est transcrit dans le code d'urbanisme de la CAIB.

1244LARRUGA, F. J. S., « Aspects juridiques de la gestion des zones côtières en Espagne », *Op. Cit.*, v. p. 144 pour d'autres initiatives régionales.

1245*Instrumento de Ratificación del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, hecho en Madrid el 21 de enero de 2008*. JORE 70 du 23/03/2011.

1246ALFOSEA, F. S. T., « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé ». *Op. Cit.*

hôtelières côtières et n'a pas prévu des dispositions qui permettraient aux petits propriétaires de conserver leurs habitations.

Le Parlement européen a adopté une résolution suite aux pétitions reçues par des propriétaires qui ont été affectés par la loi. Le rapport Auken, sur la base duquel le Parlement a adopté sa résolution de 2009, souligne que « cette loi littorale a une incidence disproportionnée sur les particuliers propriétaires, dont les droits devraient être pleinement respectés, alors qu'elle est sans effets suffisants sur les auteurs réels de la dégradation du littoral qui, dans nombre de cas, sont à l'origine d'un développement urbain excessif en région côtière, notamment pour ce qui est des stations, et qui devaient pertinemment savoir qu'ils enfreignaient les dispositions de la loi en question »¹²⁴⁷.

La réforme de 2013 était donc attendue comme nécessaire pour corriger des injustices sociales. Pourtant, la réforme de loi littoral ne semble pas avoir réussi à instaurer un équilibre entre ces intérêts contradictoires. Elle a été très critiquée par les ONG et la doctrine comme n'étant « ni protectrice ni durable » puisqu'elle favorise un développement massif de la zone littorale et le déclassement des biens du DPMT. Parmi les amendements les plus critiqués de la loi de 2013 figure l'ajout d'un troisième alinéa à l'article 23, qui permet la réduction de la servitude de protection à 20 mètres, sous réserve de l'accord de la communauté autonome ou de la municipalité compétente¹²⁴⁸.

La loi fut attaquée devant le Tribunal constitutionnel¹²⁴⁹, qui a annulé une petite partie des modifications sans pourtant reconnaître la régression manifeste de la zone de non-construction¹²⁵⁰.

Concernant la servitude de protection, le juge considère que l'ajout du point 3 est arbitraire et n'est pas justifié, mais la disposition n'est pas inconstitutionnelle. La raison est qu'elle répond à l'exigence de l'article 132 de la Constitution qui énonce l'obligation de garantir la domanialité publique de l'espace maritimo-terrestre. Par ailleurs, le juge constitutionnelle fait allusion au protocole GIZC pour souligner que le législateur devait légiférer selon ses principes. Cependant, la

1247Point Q, Résolution du Parlement européen du 26 mars 2009 concernant l'impact de l'urbanisme extensif en Espagne sur les droits individuels des citoyens européens, l'environnement et l'application du droit communautaire, sur la base des pétitions reçues, 2008/2248 (INI).

1248BROTONS, I. L., et URETA, A. G., « La subordinación de la conservación del litoral a los intereses económicos en la reforma de la Ley de Costas », *Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, n° 12, 2014 p. 64.

1249Les requérants étaient 106 membres du parti d'opposition, le Grupo Parlamentario Socialista, soutenus par des ONG telles que Greenpeace.

1250Tribunal Constitutionnel Espagne, 5 novembre 2015, 233/2015, JORE 296 du 11/12/2015, p. 27.

souplesse du protocole n'oblige pas le juge à annuler le paragraphe ajouté à la loi littoral comme contraire à un traité international.

Une des dispositions de la réforme visait spécifiquement la réduction de la zone côtière de Formentera, île de l'archipel Baléare. Le Tribunal constitutionnel annule cette disposition (2).

2. L'île de Formentera protégée par la sentence du Tribunal constitutionnel

La décision du Tribunal constitutionnel protège le caractère intouchable du littoral insulaire, en annulant une disposition qui diminuait la protection du littoral de Formentera. En effet, parmi les dispositions que le juge prononce comme inconstitutionnelles, figure la disposition additionnelle numéro quatre qui modifie les critères pour la désignation de la ligne de démarcation sur l'île de Formentera. Cette petite île, qui appartient à l'archipel des Baléares, a une géomorphologie particulière, sableuse et étroite. En raison de cette géomorphologie, la mise en place de la Ley de Costas de 1988 a entraîné beaucoup de confiscations des propriétés privées construites sur des terrains devenus DPMT. La disposition additionnelle inscrite dans la loi de 2013 permet de revenir en arrière, puisqu'elle énonce que pour Formentera la définition de la plage et du domaine public est différente. Le Tribunal constitutionnel constate que la nouvelle disposition reproduit pratiquement à la lettre les critères du domaine public de la loi littoral de 1969¹²⁵¹. Or, le critère adopté par cette loi, antérieure à la Constitution de 1978, n'intègre pas les mêmes exigences de protection. En conséquence, il est obsolète, car il ne prend pas en compte les connaissances scientifiques actuelles¹²⁵².

Le « caractère exceptionnel dû à la configuration géomorphologique spéciale de l'île » est censé justifier la protection limitée de la zone côtière de l'île. Le juge considère ce fondement comme irrationnel, manquant de base scientifique et insusceptible de s'opposer à un concept

1251Selon la disposition réfutée, le DPMT de Formentera est défini comme « *El espacio de territorio que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean. A estos efectos, se entiende que son temporales ordinarios los que se han repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en que se inicie el deslinde* » (L'espace de territoire baigné par la mer dans son flux et reflux, sensible aux marées, et là où sont les plus grandes vagues en temps ordinaire. À cet effet, il est étendu comme temps ordinaire celui qui a été répété, d'au moins trois fois dans les cinq ans immédiatement antérieurs au moment du début de la ligne de démarcation).

1252GARCIA, E. A., et ORTEGA, A. N., « La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido? », *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, n° 97, 2013, p. 29.

constitutionnel¹²⁵³. Ainsi, l'établissement d'une délimitation singulière pour l'île de Formentera, qui permettrait à l'État d'y désigner une ligne de démarcation plus étroite, est en « violation frontale » de la disposition constitutionnelle « qui ne permet pas de modifier les caractéristiques naturelles à prendre en compte » pour l'établissement du DPMT¹²⁵⁴.

Cette mesure additionnelle à la loi amendée permettrait de déclasser 90 % du DPMT actuel de l'île¹²⁵⁵. Même si cette disposition a été annulée, les propriétaires insulaires continuent de lutter contre la loi littoral. L'administration locale, le Consell Insular de Formentera, soutient les propriétaires privés qui sont affectés par la loi de 1988, mais elle se déclare contre la réforme de 2013 qui aurait un impact négatif sur la protection de son littoral¹²⁵⁶. Cette situation divise les deux acteurs, l'État et la communauté locale, entravant la coopération entre eux, pourtant nécessaire pour la mise en œuvre de la GIZC. Ceci semble être le frein principal à la mise en place effective des processus politiques dynamiques, telle que la GIZC.

1253 Tribunal Constitutionnel Espagne, 5 novembre 2015, 233/2015, *Op. Cit.*, p. 8, 65.

1254 *Idem*.

1255 GARCIA, E. A., et ORTEGA, A. N., « La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido? », *Op. Cit.*, p. 42.

1256 Conseil Insulaire de Formentera, *El Consell de Formentera solicita el mismo grado de protección del litoral de la isla*, article sur le site internet du Conseil Insulaire de Formentera, du 14 mai 2013, en ligne, http://www.consellinsulardeformentera.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=2277:el-consell-de-formentera-demana-el-grau-de-proteccio-del-litoral-de-lilla-&catid=107:medi-ambient&lang=es&Itemid=, consulté le 2 septembre.