



Méditerranée

Revue géographique des pays méditerranéens / Journal of Mediterranean geography

115 | 2010

Rivages méditerranéens

Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé

Twenty years of coastal law enforcement in Spain. A mixed results

Francisco José Torres Alfosea



Édition électronique

URL : <http://mediterranee.revues.org/4956>
DOI : 10.4000/mediterranee.4956
ISSN : 1760-8538

Éditeur

Presses Universitaires de Provence

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2010
Pagination : 9-19
ISBN : 978-2-85399-79-0
ISSN : 0025-8296

Référence électronique

Francisco José Torres Alfosea, « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé », *Méditerranée* [En ligne], 115 | 2010, mis en ligne le 30 décembre 2012, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://mediterranee.revues.org/4956> ; DOI : 10.4000/mediterranee.4956

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

Tous droits réservés

Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne Un bilan mitigé

Twenty years of coastal law enforcement in Spain. A mixed results

Francisco José TORRES ALFOSEA

Maître de conférences
Institut interuniversitaire de Géographie, université d'Alicante (Espagne)
francisco.torres@ua.es

La loi Littoral espagnole de 1988 avait été présentée comme l'instrument juridique capable de réintégrer dans le domaine public les espaces côtiers urbanisés illégalement et d'étendre sensiblement les périmètres non constructibles. Deux décennies plus tard, le bilan est mitigé, en particulier sur la façade méditerranéenne. En effet, en l'absence d'une politique intégrée du littoral, il est très difficile de mettre en œuvre cette loi d'une grande complexité technique et juridique, suscitant en outre une forte résistance sociale. Plus globalement, les aléas de la loi Littoral mettent en lumière les enjeux, les modalités et les difficultés de la gestion de l'urbanisme côtier en Espagne.

Mots clés : côtes, littoral, bornage, domaine public maritime-terrestre, Espagne, loi 22/1988, *rapport Auken*

I - La loi Littoral de 1969 et la privatisation du domaine public

On peut affirmer que la planification du littoral n'a jamais fait partie des priorités de l'administration espagnole, même si des outils de régulation existent depuis quarante ans. Les premières tentatives de régulation de l'interface terre-mer remontent à la *loi des Eaux* de 1866, établissant une *servitude de surveillance et sauvetage* sur une profondeur de 20 m. La première *loi des ports* de 1880, centrée sur les conditions de navigation et d'accès aux zones portuaires, annule cette servitude, qui ne sera rétablie qu'en 1969 avec la première loi Littoral. Les effets de cette suspension seront limités dans la mesure où, jusqu'au milieu du 20^e siècle, les pressions sur les espaces littoraux ne justifiaient pas de normes spécifiques.

La loi de 1963 sur les *Zones d'Intérêt Touristique National* change la donne. Elle s'inscrit directement dans la politique du régime franquiste en faveur d'un tourisme littoral de masse, contribuant à rééquilibrer la balance des paiements grâce aux devises étrangères. Cette politique a indiscutablement dynamisé l'économie, généré des emplois et contribué à élever le niveau de vie des Espagnols. Mais l'urbanisation s'est opérée au détriment de la protection de l'environnement et s'est surtout traduite par une privatisation spectaculaire des espaces côtiers.

La loi Littoral de 1969 s'avère très insuffisante au regard de l'intensité des pressions. On notera tout d'abord qu'elle ne comporte aucune mesure de sauvegarde des écosystèmes et n'impose aucune contrainte aux outils de planification. Toutefois, elle détermine, de façon assez sommaire, le *domaine public maritime-terrestre* espagnol. Celui-ci recouvre trois types d'espaces (fig. 1) :

– La *mer territoriale*, comprenant aussi la colonne d'eau.

The Spanish Coastal Law of 1988 had been presented as the legal tool capable of reintegrating illegally urbanized coastal areas into the public domain and to noticeably extend the perimeter of land not suitable for development. Two decades later, the results are mixed, particularly on the Mediterranean coast. Indeed, due to the absence of an integrated coastal policy, it has been extremely difficult to implement this law of considerable technical and legal complexity, which furthermore, has provoked a strong social resistance. More generally, the repercussions of the Coastal Law highlight the stakes, the methods and the difficulties of managing coastal urbanization in Spain.

Key words : coastlines, public domain demarcation, Spain, The 22/1988 Law, *The Auken Report*

– La *zone maritime-terrestre (ZMT)*. Elle reprend l'ancienne *servitude de surveillance* de 1866. Plus généralement, elle est entendue comme l'espace recouvert lors des tempêtes ordinaires les plus importantes.

– La *plage*. Elle reprend elle aussi l'ancienne *servitude de sauvetage*. Sa limite supérieure est fonction de la nature de la végétation.

En revanche, plutôt que de lutter contre le processus de privatisation, la loi de 1969 le reconnaît, voire le consolide :

– Officiellement, les secteurs privatisés sont intégrés dans le domaine public. Mais dans les faits, cette intégration ne doit pas *porter préjudice aux droits légalement acquis* (art. 1). De sorte que l'occupation privée perdure.

– Les terrains gagnés sur la mer sont reconnus propriété des personnes ayant mené les travaux (art. 5.3).

– Par manque de volonté politique, les décrets d'application de la loi n'interviendront qu'en 1980. Durant onze ans, certaines dispositions restent donc inapplicables, particulièrement celles régissant les servitudes de passage le long du rivage et les servitudes d'accès à la côte depuis la terre.

Le régime démocratique hérite de cette question des *droits acquis*. La Constitution espagnole de 1978 tente de consacrer la notion de domaine public, mais recule à nouveau devant les privatisations du domaine public. Dans son article 132.2, elle établit que *sont des biens du domaine public de l'État, ceux déterminés par la Loi et, dans tous les cas, la zone maritime-terrestre, les plages, les eaux territoriales, et les ressources économiques de la zone économique [exclusive] et de la plateforme continentale*. La loi de 1969 reste donc opérante – avec ses dérogations – et bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle. Par ailleurs, le texte prévoit que le domaine public pourra être étendu à la faveur d'une nouvelle loi. C'est à la «seconde» loi Littoral, celle de 1988, que reviendra cette tâche.



2 - Les objectifs ambitieux de la « seconde » loi Littoral de 1988

2.1 - Des objectifs ambitieux, anticipés par les communes littorales

Le texte de 1988, que l'on peut considérer comme la seule véritable loi Littoral au sens de la protection des rivages, s'inscrit tout d'abord dans un contexte international favorable. Deux ans auparavant, la France avait voté à l'unanimité « sa » loi Littoral, aux dispositions novatrices et volontaristes. À une autre échelle, la communauté internationale avait commencé à formaliser les préceptes du développement durable, qui seront consacrés en 1992 au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro. Cette prise de conscience environnementale opère également en Espagne, où les dérives de l'urbanisme littoral, les atteintes à l'environnement et la privatisation du domaine public maritime sont alors particulièrement spectaculaires.

La genèse de la loi Littoral s'inscrit pourtant dans un contexte politique assez tendu. Aux élections législatives de 1986, le Parti Socialiste de Felipe González obtient de nouveau une majorité absolue. Or d'une part, il a perdu 18 sièges par rapport aux élections précédentes. D'autre part, le parlement est largement divisé¹. Enfin, le principal parti d'opposition – la Coalition Populaire, futur Parti Populaire de droite – est dirigé par Manuel Fraga ; lequel avait été sous le régime franquiste le principal artisan de la loi Littoral de 1969. L'approbation d'un nouveau texte, plus protecteur des écosystèmes littoraux et plus respectueux du domaine public, s'avère donc difficile. D'ailleurs, le parti socialiste avait déjà dû repousser la réforme durant sa première législature (1982-1986).

Le gouvernement décide d'agir rapidement pour éviter que le texte ne pâtisse d'un affaiblissement de la majorité, ne subisse des motions de censure ou ne soit renégocié par les partis régionalistes. Dès 1986, la loi commence à être rédigée. Parallèlement, avec le slogan *Récupérons la côte*, le Ministère des Travaux Publics entame une campagne d'information dans laquelle sont exposées les lignes directrices de la future loi :

- Création d'une *servitude de protection* de cent mètres, dans laquelle l'urbanisation résidentielle ou hôtelière serait interdite (soit cinq fois l'emprise de l'ancienne *servitude de surveillance* de la loi de 1969).

- Incorporation de nouveaux types d'espaces dans le *domaine public* (dunes, falaises et espaces gagnés sur la mer par exemple), qui devrait s'en trouver sensiblement élargi.

- Surtout, à contre-courant des textes précédents, exclusion de toute possibilité de privatisation du domaine public ; y compris si lesdites occupations bénéficient d'une inscription

au *Registre de la Propriété*, ont fait l'objet d'actes notariés considérés comme légaux, et acquittent des taxes locales. En fonction d'un bornage à réaliser, les propriétaires de biens sur le domaine public seront privés de leur titre de propriété au profit d'une concession administrative d'une durée de trente ans renouvelable.

Ces propositions, et notamment celle sur la réappropriation du domaine public, provoquent une onde de choc dans la société. En particulier sur la façade méditerranéenne, où compte tenu des enjeux et des dérives, les réactions sont les plus vives (fig. 2).

Anticipant les effets de la future loi, les communes s'engagent précipitamment entre 1985 et 1987 dans l'élaboration de nouveaux plans d'aménagement urbains (Plans Généraux d'Aménagement dans la plupart des cas)². Elles y requalifient massivement les terrains non urbanisables en *zones urbanisables avec planification partielle approuvée*, ou directement en terrains immédiatement constructibles. En effet, les zones déjà construites ou constructibles doivent offrir un double avantage par rapport à la future loi Littoral. Tout d'abord, elles devraient échapper à la *servitude de protection* étendue aux 100 m, et ne subir donc que celle des 20 m issue de l'ancienne loi. Surtout, les constructions situées sur le Domaine Public devraient échapper à la démolition. C'est pourquoi, lorsque la loi entrera en vigueur, les statistiques montreront un littoral sensiblement plus urbanisé que dans la réalité, sur lequel le nouveau texte aura moins d'effets qu'escompté (fig. 3).

2.2 - Redéfinition du domaine public et instauration de nouvelles servitudes

Parmi les principaux apports de la nouvelle norme juridique, on peut distinguer trois trains de mesures :

2.2.1 - Une redéfinition des composantes du domaine public

Des types d'espaces jusqu'alors non pris en compte, comme les dunes, les falaises ou les terrains gagnés sur la mer, sont définis comme faisant partie du domaine public. Parallèlement, les secteurs déjà reconnus dans les textes précédents (*plage, zone maritime-terrestre*) reçoivent une nouvelle définition, plus large et conforme à la réalité écologique littorale :

- La *plage* ne sera plus limitée aux secteurs dans lesquels la végétation est soit *absente*, soit *rare et caractéristique*, comme le prévoyait la loi Littoral de 1969, mais entendue comme *zone de dépôt de matériaux sans consistance*.

- La *zone maritime-terrestre* n'aura plus comme limite *les plus fortes vagues lors des tempêtes ordinaires*, mais *les vagues lors des plus fortes tempêtes connues*.

1 Après les élections de 1986, le Parlement présente une fragmentation extraordinaire : sur les douze formations politiques représentées, huit ont un caractère régionaliste (« Partido Aragonés Regionalista » (Parti Aragonais Régionaliste), « Unión Valenciana » (Union Valencienne), « Agrupación Independientes de Canarias » (Groupement Indépendant des Canaries)), nationaliste (« Coalición Galega » (Coalition Galicienne), « Convergència i Unió » (Convergence et Union), « Partido Nacionalista Vasco » (Parti Nationaliste Basque), « Euskadiko Eskerra » (Gauche Basque)) ou même indépendantiste (« Herri Batasuna » (Unité Populaire)). Elles représentaient exactement 10% de la Chambre (35 sièges sur 350).

2 Dans la province d'Alicante, plusieurs villes approuvent leurs nouveaux documents d'aménagement : Elche, Santa Pola et Guardamar del Segura en 1985, Teulada, Poble Nou de Benitatxell et Torrevieja en 1986, Denia, L'Alfaç del Pi et Alicante en 1987. Soit 9 communes sur 19.





La ley pretende impedir la aglomeración de edificios cerca de la orilla



La legislación garantizará la creación de lugares de tránsito en el litoral

El Estado registrará a su nombre los nuevos terrenos de dominio público

La Ley de Costas pone en peligro la propiedad de numerosos edificios

La nueva Ley de Costas va a poner en peligro la propiedad de numerosos edificios que se encuentran en primera línea del litoral, especialmente los que están situados fuera de las zonas consideradas urbanizadas. Los terrenos que se encuentren dentro de la zona de dominio público, una vez que se marquen los nuevos límites de la franja

de titularidad del Estado, se considerarán una concesión que durará un máximo de 60 años, y posteriormente se demolerá lo que hubiera construido, sin que los actuales propietarios tengan derecho a indemnización.

Una excepción discriminatoria

R. I.
CUANDO la Ley de Costas está preconizando la libre-utilización de todos los terrenos que bordean al mar, mediante su conversión en dominio público, el texto legal proporciona una curiosa excepción: continuarán, siendo privados, sin ningún tipo de limitación, aquellos terrenos que se hayan ganado al mar o los terrenos desecados.
 Este punto afecta, princí-

Fig. 2 - Réaction des média à l'annonce de la loi Littoral de 1988.

Titre: « La Loi Littoral met en danger la propriété de nombreux immeubles ». Sous-titre: « L'État enregistrera à son nom les nouveaux terrains de domaine public » - Source: journal Información, 12 août 1988

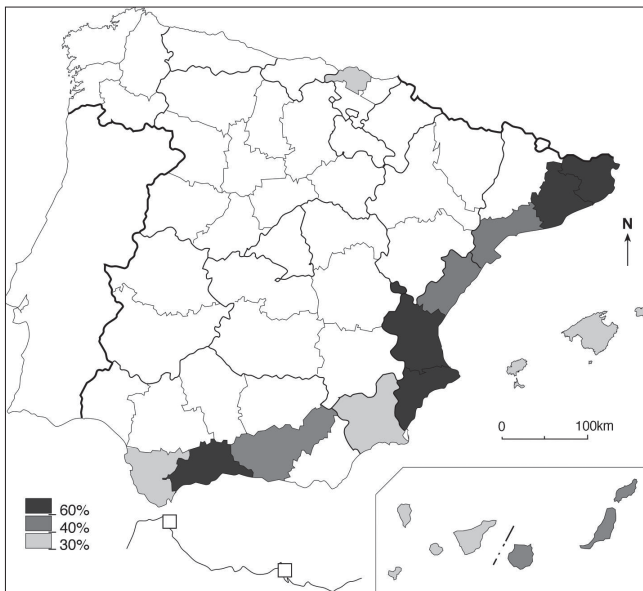


Fig. 3 - Linéaire de côte classé en zone constructible ou d'urbanisation future lors de l'entrée en vigueur de la loi Littoral de 1988 - Source et conception: F. Torres, 1997

2.2.2 - Création d'un nouvel espace juridique, le «rivage de la mer»

Le *rivage de la mer* (*ribera del mar*) pourrait correspondre à la partie terrestre du Domaine Public Maritime. Il englobe quatre types d'espaces, soit préexistants, soit créés par la nouvelle loi: la *zone maritime-terrestre*, les *zones*

humides (zones en relation superficielle ou souterraine avec la mer telles que les lagunes, les marécages ou les marais), la *plage* et les *dunes*. Il est essentiel car sa limite supérieure servira de référence spatiale pour la mesure des servitudes évoquées ci-après (fig. 4 et 5).

2.2.3 - Institution de nouvelles servitudes

Les servitudes sont toujours au nombre de trois et s'inspirent de celles existantes, mais leur nom change et surtout leurs dimensions, leurs objectifs et leur régime juridique sont profondément modifiés. Deux sont parallèles à la côte, la troisième est perpendiculaire (fig. 4 et 6).

- La *servitude de protection* varie en profondeur. Comme on l'a évoqué précédemment, elle reste de 20 m dans les secteurs classés comme urbains ou *urbanisables avec planification partielle approuvée*. En revanche elle passe à 100 m en zone non constructible, voire à 200 m si la commune le juge nécessaire. Y sont interdites les utilisations résidentielles et hôtelières. Il peut toutefois s'y construire des piscines, des parkings, des cours de tennis et même des commerces, ce qui affaiblit beaucoup la portée de la servitude.

- La *servitude de transit* est spécialement conçue pour le tracé de promenades de bord de mer, dans les zones urbanisées ou urbanisables. Sa largeur est de 6 m mais elle peut atteindre 20 m dans les passages difficiles ou dangereux (par exemple en pied de falaise). Elle est mesurée à partir de la limite du *rivage de la mer*, mais elle est comprise dans la *servitude de protection* des 100 m évoquée ci-des-



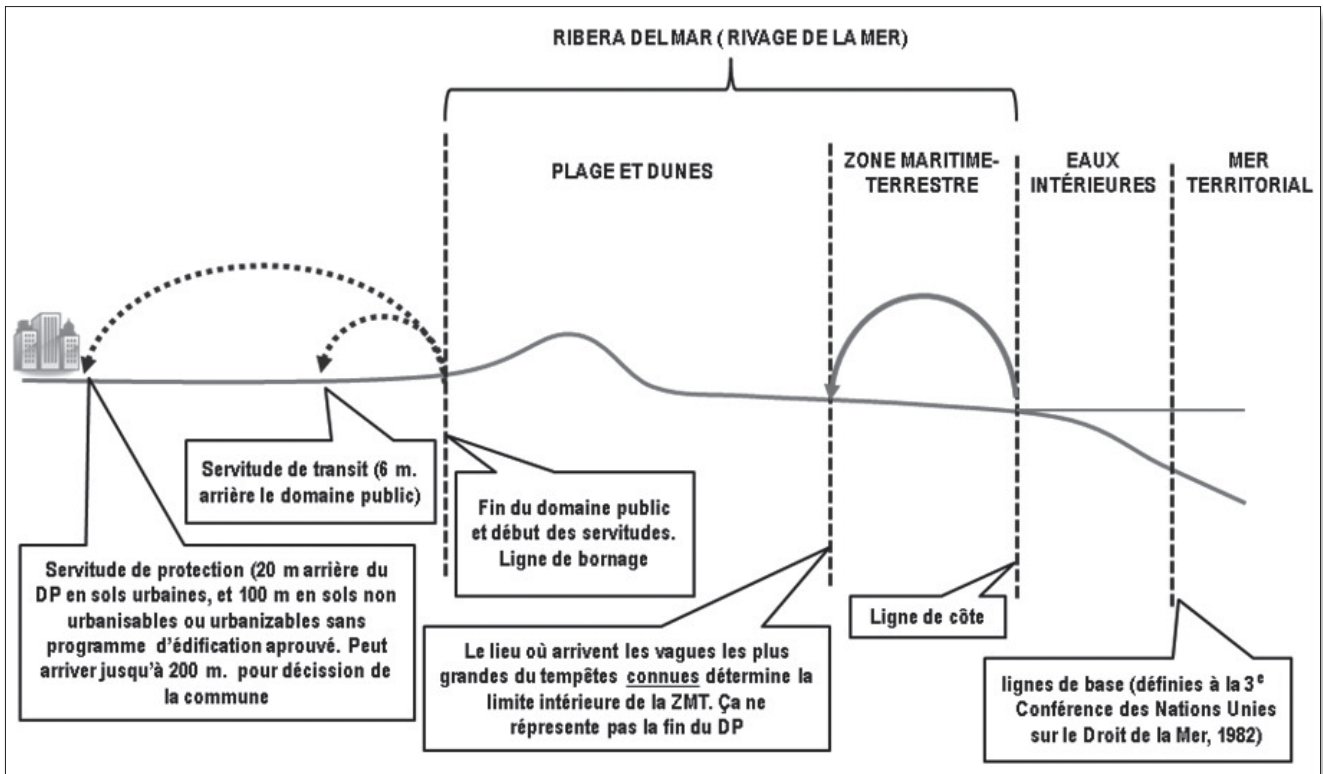


Fig. 4 - Organisation spatiale du régime de servitudes et du Rivage de la Mer dans la loi Littoral de 1988 – Conception et réalisation : F. Torres

sus. Les utilisations permanentes et la propriété privée y sont interdites. Ne pourront être installées que des utilisations en régime de concession (par exemple des restaurants sur la promenade de bord de mer) à la condition qu'il n'existe pas d'emplacement alternatif. La compétence administrative en matière de concessions relève de l'État (*Direction Générale*

de Durabilité de la Côte et de la Mer selon la dénomination de 2009).

– La *servitude d'accès à la mer* est clairement définie : dans les zones urbanisées ou urbanisables, elle doit garantir un accès libre, public et gratuit à la côte tous les 200 m pour les piétons, et tous les 500 m pour les véhicules.



Fig. 5 - Organisation spatiale et juridique du Rivage de la Mer (Ribera del Mar) – Conception : F. Torres





Fig. 6 - Régime des servitudes dans la loi Littoral de 1988. N'est pas présente ici la servitude d'accès à la mer – Conception : F. Torres

Toutefois, il s'agit ici de véhicules de nettoyage, de surveillance ou de sauvetage, et non pas de véhicules particuliers. Le terrain devenant public et inconstructible, il faut négocier son acquisition ou engager son expropriation ; y compris dans les secteurs entièrement construits où l'accès au rivage est physiquement impossible.

2.3 - Une volonté de réappropriation du domaine public

Les propriétaires de biens acquis avant l'entrée en vigueur de la loi, et qui suite au bornage se trouvent sur le domaine public, deviennent titulaires d'un droit d'occupation temporaire. Ils perdent donc leur titre de propriété, sans avoir droit à indemnisation, au profit d'une concession administrative d'une durée de trente ans. Au terme de cette concession, le bien sera détruit s'il n'était pas situé dans une zone urbaine ou urbanisable lors de son édification. Si son édification était légale au regard des règles d'urbanisme, la concession pourra être renouvelée. On notera que le législateur aurait pu opter pour une solution compensatoire, de type rachat du bien, mais les prix de marché ont été jugés beaucoup trop élevés pour l'administration.

La mesure a immédiatement provoqué une forte réaction des personnes concernées. En revanche, elle a suscité chez le reste des citoyens une passivité générale, voire un sentiment de satisfaction quant au caractère expéditif de la loi.

Cependant, on verra que la mise en œuvre de cette disposition s'est avérée tellement complexe que, vingt ans après la promulgation de la loi, la plupart des dossiers sont toujours devant les tribunaux et les démolitions sont finalement restées exceptionnelles. En effet, l'application rétroactive de la loi serait selon certains juristes illégale ; *a fortiori* pour des biens acquis légalement.

Par ailleurs, le texte est contradictoire, voire potentiellement dangereux pour les occupants des immeubles. L'article 6 de la nouvelle loi prévoit que : *Les propriétaires des terrains menacés par l'invasion de la mer ou des sables des plages, du fait de causes naturelles ou artificielles, pourront réaliser des travaux de défense, après autorisation ou concessions, à la condition expresse de ne pas occuper de plage et de ne pas produire de phénomènes préjudiciables sur cette plage ou sur la zone maritime-terrestre, et de ne pas porter tort aux limitations et servitudes légales correspondantes*³. *Dans les autres cas, les terrains envahis deviendront une partie du domaine public maritime-terrestre, selon les résultats du bornage correspondant*». Concrètement, cela signifie que les propriétaires se voient interdire de réaliser des travaux d'amélioration ou de renforcement (même mineurs, comme la substitution de portes et fenêtres corrodées par le sel et l'humidité) du fait de leur situation sur le domaine public. Il y a contradiction entre la concession d'occupation accordée pour occuper le lieu durant 30 ou 60 ans, et les difficultés imposées aux occupants pour jouir de ce droit. Dans ces conditions, le temps

³ Le texte original n'est pas graissé.



joue contre les concessionnaires. En effet, leur logement peut être démoli pour des raisons de sécurité avant la fin de la concession, si les techniciens municipaux décident d'un classement en ruine après une tempête marine (photo 1).



Photo 1 - Occupations en régime de concession administrative sur la plage de El Pinet et problèmes de sécurité face à l'érosion du trait de côte, commune d'Elche, province d'Alicante – Photographie: F. Torres

3 - Loi de l'espace littoral ou loi de la domanialité publique? Un texte à la portée insuffisante

3.1 - Des mesures de protection insuffisantes

En premier lieu, la loi Littoral espagnole de 1988 n'est pas une *loi des côtes* – traduction littérale du titre espagnol – car elle ne gère pas les usages sur l'interface terre–mer et ne définit même pas le concept de *côte*. On ne peut pas dire non plus qu'il s'agisse d'une *loi du littoral* car le volet maritime n'est pas pris en compte par le texte mais régulé par les conventions internationales ou par une législation nationale spécifique (lois sur les eaux territoriales par exemple). Il n'existe pas non plus de régulation de l'urbanisation sur l'ensemble du territoire communal puisque, si la loi évoque aussi une bande de 500 m à partir du *rivage de la mer*, elle n'y émet que des recommandations⁴. Enfin, le texte n'encourage ni n'impose l'élaboration d'instruments de planification spécifiques et intégrés, tels que des directives d'aménagement du littoral ; documents qui en revanche seront développés plus tard par les communautés autonomes, avec des objectifs et des résultats très inégaux.

En second lieu, nous avons vu que pour anticiper les restrictions de la loi Littoral, les communes méditerranéennes ont accéléré la révision des documents de planification, requalifiant massivement en zones urbanisables les terrains côtiers non encore construits. L'effet protecteur du texte s'en est trouvé largement affaibli. Certes, le législateur a imposé que les documents approuvés après le 1^{er} janvier 1988 soient mis en compatibilité avec le texte, mais il n'a pas voulu étendre la mesure conservatoire aux multiples plans d'urbanisme approuvés entre 1986 et 1987, durant l'élaboration de la loi Littoral au Parlement et au Sénat. Il s'agit là d'une attitude relativement conciliante vis-à-vis des communes, et qui tranche avec le volontarisme des mesures appliquées aux particuliers.

En troisième lieu, la *servitude de protection* pose questions. En effet, dans cette bande de 100 à 200 m, on a vu qu'il est possible de trouver un grillage ou un mur délimitant un lotissement, mais aussi des équipements non résidentiels ou hôteliers tels que des cours de tennis, des piscines, des locaux commerciaux ou des installations sportives. Il est vrai que ces utilisations ne génèrent pas d'effet écran ni d'ombres portées l'après-midi sur les plages exposées à l'est, mais il est difficile de comprendre qu'elles puissent être acceptées dans le cadre d'une servitude ayant pour objet, comme son nom l'indique, de protéger le littoral (photo 2).



Photo 2 - Servitude de protection des 100 m
À droite, l'opération immobilière est postérieure à la loi Littoral. Devant elle se trouve la servitude de protection, occupée légalement par des équipements de loisirs privés. À gauche, l'opération est antérieure à la loi. Plage de Marina d'Or, commune d'Oropesa, province de Castellon – Source: Marina d'Or

3.2 - Une délimitation du domaine public maritime perfectible

On peut considérer que la loi de 1988 est principalement une loi sur la domanialité publique littorale. Le texte, on l'a vu, élargit les composantes spatiales du *rivage de la mer*, durcit ses conditions d'occupation, et tente d'y réintégrer les espaces privatisés. Pour autant, la délimitation du domaine public est apparue en certains points peu précise et/ou problématique.

Des questions techniques se sont posées. On en citera deux exemples :

– La loi de 1988 a incorporé les *dunes* au domaine public, jusqu'à leur partie postérieure. Elle rend possible, au titre de la *servitude de transit*, la construction immédiatement contiguë de cheminements en dur. Or les systèmes dunaires sont mobiles et ont besoin d'une zone d'amortissement d'au moins une dizaine de mètres, qui leur garantisse une évolution semi naturelle.

– Les *falaises* sont assez mal définies. L'article 4.4 de la loi établit que font partie du domaine public *les falaises sensiblement verticales jusqu'à leur sommet, en contact avec la mer ou avec des espaces du domaine public maritime-terrestre*. Par falaises «*sensiblement verticales* on doit comprendre celles dotées d'une pente supérieure ou égale à 60 degrés. Dès lors, toutes les falaises n'ont pas été entièrement intégrées dans le domaine public. Par ailleurs se pose

⁴ Régulée par l'article 30 de la loi Littoral 22/1988. La densité d'urbanisation ne peut pas y être supérieure à la densité moyenne du sol classé comme urbanisable dans la commune.



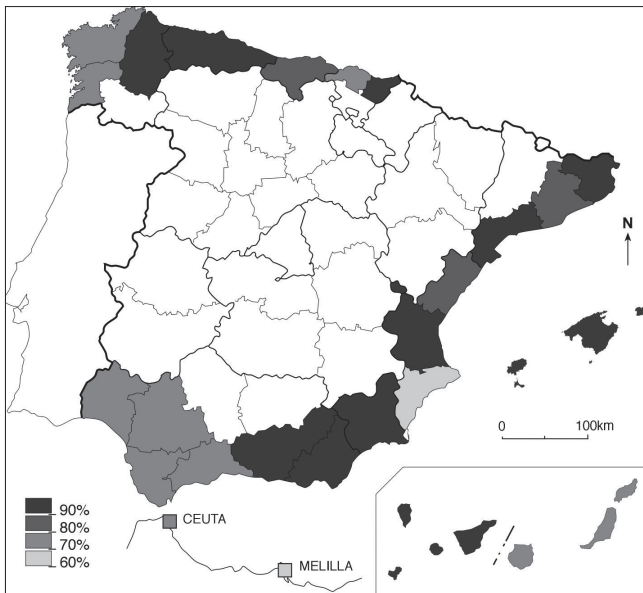


Fig. 7 - Proportion du linéaire côtier ayant fait l'objet d'un bornage du domaine public – Source: Direction Générale de Durabilité de la Côte et de la Mer, Ministère de l'Environnement et du Milieu Rural et Marin

Tab. 1 - Longueur de côte bornée annuellement au niveau national (2004-2009)

Année	Bornages réalisés au cours de l'année (km)
2004	361
2005	483
2006	543
2007	604
2008	590
2009	450 au 30 juin 2009

Source: Ministère de l'Environnement, du Milieu Rural et Marin, 2009

Tab. 2 - Progression du bornage du domaine public maritime selon les provinces

Zone côtière	Province	pourcentage borné (31.12.2005)	pourcentage borné (30.06.2009)	Δ
Cantabrie et Galice	Guipúzcoa	99,89	100,00	+ 0,11 %
	Biscaye	70,19	77,00	+ 6,81 %
	Cantabrie	60,08	87,00	+ 26,92 %
	Asturies	84,38	94,00	+ 9,62 %
	Lugo	100,00	100,00	0
	La Corogne	59,21	86,00	+ 26,79 %
	Pontevedra	77,35	86,00	+ 8,65 %
côte atlantique andalouse	Huelva	63,51	73,00	+ 9,49 %
	Séville	74,22	77,00	+ 2,78 %
	Cadix	81,55	89,00	+ 7,45 %
côte méditerranéenne	Malaga	55,94	73,00	+ 17,06 %
	Grenade	93,64	99,00	+ 5,36 %
	Almeria	67,71	93,00	+ 25,29 %
	Murcie	55,78	90,00	+ 34,22 %
	Alicante	60,55	63,00	+ 2,45 %
	Valence	81,77	95,00	+13,23 %
	Castellon	85,46	86,00	+ 0,54 %
	Iles Baléares	62,41	94,00	+ 31,59 %
	Tarragone	100,00	98,00	- 2 %
	Barcelone	75,97	88,00	+ 12,03 %
	Gérone	90,48	91,00	+ 0,52 %
archipel des Canaries	Santa Cruz Tenerife	85,05	99,00	+ 13,95 %
	Las Palmas de Gran Canaria	61,55	74,00	+ 12,45 %
villes autonomes	Ceuta	77,79	78,00	+ 0,21 %
	Melilla	67,02	67,00	- 0,02 %

Source: Ministère de l'Environnement (2005) et Ministère de l'Environnement et du Milieu Marin et Rural (2009)

la question des falaises de roches tendres, dont le processus de recul est très difficile à prendre en compte.

La délimitation du domaine public a longtemps souffert de retards et d'avancées inégales selon les provinces. Beaucoup y ont vu un manque de volonté de l'administration et des politiques. La loi de 1969, en dépit de ses dispositions favorables à la privatisation du littoral, imposait à l'administration centrale d'achever le bornage du domaine public sous cinq ans. Or en 1988, non seulement ce bornage était loin d'être achevé mais la nouvelle loi Littoral ne fixait pas de délai de réalisation. Elle se contentait de préciser que *pour la détermination du domaine public maritime-terrestre les bornages opportuns seront pratiqués par l'administration de l'État*. Il faudra attendre le milieu des années 2000 pour que le bornage avance réellement, passant de 70% de la côte en 2005 à près de 90% en 2009 grâce à la mise en œuvre du Plan National de Bornage (2004-2008), (fig. 7 et tab. 1).

Mais cet effort a été inégal. Notable dans plusieurs provinces comme celles de Murcie (qui passe de 55% à 90% de la côte) ou des Baléares (de 62 à 94%), il est resté insignifiant dans celles de Séville, Alicante, Castellon et Gérone, (tab. 2).

Enfin, derrière ces 90% des côtes bornées à l'échelle nationale, il y a une autre réalité. En effet, une portion significative des côtes a été bornée en fonction des critères de la loi de 1969, dont on rappelle qu'elle n'incorporait pas dans le domaine public les dunes et les falaises. Dans la commune de Denia, au nord de la province d'Alicante, sur les 15,5 km de domaine public délimités (sur 20 total), 14,6 l'ont été selon des critères obsolètes. Or la réactualisation du zonage n'est pas obligatoire dans les zones urbaines ou dans celles ne comportant pas de biens privés à réincorporer dans le domaine public. Il y a là un manque de lisibilité dans



Tab. 3 - Budget de la Direction Générale des Côtes pour le programme Actions sur la Côte. La forte réduction des deux dernières années s'explique par la fusion du ministère dans celui de l'Agriculture

	Budget destiné au programme Actions sur la côte du Ministère de l'Environnement (en €)	Part du programme dans le budget du Ministère de l'Environnement
2005	182.293.360	8.78%
2006	200.989.530	8.32%
2007	236.002.860	9.98%
2008	291.095.280	6.78%
2009	290.945.330	2.20%

Source : Ministère de l'Environnement

la politique de protection de la côte. D'autant que la limite du *rivage de la mer* et des *servitudes de protection et de passage*, prend justement comme ligne de référence la délimitation du domaine public.

Les considérations financières ne sont pas étrangères à la situation. Bien qu'il se soit amélioré au cours des dix dernières années, le budget consacré au littoral reste très faible. En 2009, moins de 300 millions d'euros ont été alloués aux *Actions sur la côte*. Ce chiffre, qui représente moins de 10% du budget total du ministère de l'Environnement, doit être comparé à ceux d'autres programmes du même ministère (1,9 milliard pour *Gestion et infrastructures de l'eau*), eux-mêmes très inférieurs aux programmes du puissant Ministère des Travaux Publics. Enfin, dans ce modeste budget *Actions sur la côte*, le poste «bornages» n'a jamais dépassé 5% du total au cours des dernières années, contre 60% au poste «régénération des plages», (tab. 3).

3.3 - Démolitions sur le domaine public : du contentieux au rapport Auken

L'approbation tardive de la loi et les tolérances anciennes ont généré une occupation du domaine public tellement complexe que la politique de réintégration a induit un énorme contentieux juridique, particulièrement en ce qui concerne les démolitions des biens.

En avril 2009, l'administration centrale avait demandé la démolition de 1 246 logements en première ligne de côte. Faute de moyens suffisants et d'instance dédiée, la justice ne peut faire face à la multiplication de procédures très longues, allant souvent jusque devant les juridictions de dernière instance telles que le Tribunal Suprême, voire exceptionnellement la Cour Nationale. En décembre 2009, au terme de vingt ans de procédure, le Tribunal Suprême devait ainsi statuer sur la demande de démolition de deux immeubles à Alicante, construits au début des années soixante au sein du domaine public, hors zone urbanisable, (photo 3).

La tension sociale tient aussi à la complexité du texte, qui peut générer un sentiment d'inégalité des propriétaires face à la loi. Il s'agit en effet pour l'administration et la justice de croiser deux critères délicats :

- la situation du bien vis-à-vis du domaine public, dont on a souligné parfois le manque de cohérence et/ou de lisibilité,
- son appartenance à une zone urbanisable ou inconstrucible lors de l'entrée en vigueur de la loi ; sachant, on l'a vu, que les communes ont opéré dans l'urgence des requalifications massives en zones urbaines ou urbanisables.

Ainsi, des biens situés dans la partie la plus reculée du domaine public sont menacés de démolition parce qu'ils n'étaient pas classés, il y a vingt ans, en zone constructible. Inversement, des biens très proches du rivage ne sont pas



Photo 3 - Quartier de la Albuferata (Alicante)
Attente de jugement concernant la destruction des deux immeubles situés à droite en bordure du rivage – Photographie : F. Torres

sujets à démolition. D'où l'émotion et le retentissement médiatique suscités par la démolition en octobre 2008 de 23 logements à Cho Vito (commune de Candelaria, île de Tenerife, Canaries).

Des particuliers se sont regroupés à partir de janvier 2008 au sein de la *Plateforme Nationale des Personnes Affectées par la Loi Littoral*, et seraient environ 20 000 aujourd'hui. Ce n'est pas la première association de ce type, mais c'est celle qui a recueilli le plus fort soutien populaire et obtenu le plus fort impact médiatique pour avoir déposé en février 2008 une plainte devant le Parlement européen en dénonçant le caractère rétroactif et abusif de la loi. La Commission des Pétitions du parlement européen a admis la plainte le 16 juillet. Les études qui suivirent ont débouché sur le célèbre *Rapport Auken*, du nom de la députée du groupe Les Verts/Alliance Libre Européenne.

Le rapport Auken a été rendu public le 26 mars 2009, sous le titre *Impact de l'urbanisation extensive en Espagne sur les droits individuels des citoyens européens, l'environnement et l'application du droit communautaire*. Il expose en 39 points ce qu'il juge être une application arbitraire de la loi, une impunité de l'administration espagnole et un non respect des droits des propriétaires ; particulièrement en ce qui concerne l'absence d'indemnisation économique pour la perte de leur bien. Il considère par exemple que la loi Littoral *affecte de façon disproportionnée les propriétaires particuliers de biens, dont les droits devraient être pleinement respectés, et, dans le même temps, n'a pas un impact suffisant sur les authentiques auteurs de la destruction côtière, responsables dans de nombreux cas de développements urbanistiques excessifs sur les côtes, dont des complexes de vacances, et qui étaient mieux placés pour savoir que leur action allait sans le moindre doute à l'encontre des dispositions de la loi en question*. Le rapport accuse les administrations



– centrale, des communautés autonomes et des communes – d’avoir mis en marche un modèle de développement non durable, qui a eu de très graves conséquences, bien entendu au niveau environnemental, mais aussi au niveau social et économique.

Le rapport Auken enjoint l’administration espagnole d’opérer plusieurs rectifications. Ainsi doit-elle veiller à ce qu’aucun acte administratif obligeant un citoyen à céder sa propriété privée acquise légitimement ne trouve son fondement juridique dans une loi adoptée après la date de construction de ladite propriété. Ou encore, les personnes ayant acquis de bonne foi une propriété en Espagne et s’étant trouvées dans une situation où elle aurait été déclarée illégale doivent avoir le droit à obtenir une indemnisation adéquate à travers les organes juridictionnels espagnols. Enfin et surtout, il recommande aux autorités espagnoles de réviser en urgence et le cas échéant de modifier la loi Littoral afin de protéger les droits des légitimes propriétaires de logement et de ceux possédant de petites parcelles sur des zones de côte n’ayant pas un impact négatif sur l’environnement côtier, en insistant sur le fait que cette protection ne doit pas être concédée à des projets de développement spéculatifs ne respectant pas les directives de l’UE en matière d’environnement.

Le rapport Auken n’a pas de portée normative mais il constitue tout de même un avertissement fort dont l’Espagne devra tenir compte pour rédiger un nouveau texte. Par ailleurs, le rapport recommande à la Commission européenne de lancer une campagne d’information adressée aux citoyens de l’UE voulant acquérir une propriété immobilière dans un autre état membre, en laissant entrevoir que l’Espagne n’offre pas une sécurité juridique suffisante aux acquéreurs. Outre le fait que l’administration dans son ensemble ait été gravement mise en cause, on comprend que ce texte ait eu des répercussions importantes dans un pays qui base l’équilibre de sa balance des paiements sur le secteur touristique et résidentiel.

3.4 - La loi littoral face aux tentatives d’assouplissement

Une refonte de la loi Littoral ne semble pas à l’ordre du jour, en dépit des nombreuses réclamations, de la complexité de sa mise en œuvre, des critiques de la part de ceux qui la considèrent excessive ou inversement de la part de ceux qui la jugent peu ambitieuse. Toutefois, le texte a connu depuis 1988 des assouplissements ou tentatives d’assouplissement ; souvent dans la discrétion grâce à des amendements glissés dans d’autres lois. On peut citer deux exemples :

– En 2002, l’interdiction de construire dans les vingt premiers mètres de la *servitude de protection* a été assouplie. Des dérogations pouvaient être obtenues dès lors que l’on réussit à obtenir l’homogénéisation urbanistique de la partie

de façade maritime à laquelle appartient le terrain, ou s’il s’agit de construction fermée, de façon à ce que aussi bien les constructions existantes que celles pouvant faire l’objet d’autorisation, soient mitoyennes latéralement à celles contiguës. Concrètement, cela revenait à poursuivre l’urbanisation en continuité de celle existante si la volumétrie ne changeait pas. La formule fut qualifiée d’*authentique aberration* par Greenpeace et le WWF, et le nouveau gouvernement l’abrogea après les élections de 2004.

– En 2003, à la faveur de la *loi Régulatrice du Contrat de Concession de Travaux Publics*, il a été prévu que les entreprises puissent financer elles-mêmes les travaux côtiers – de la construction d’une route à la régénération d’une plage – moyennant l’exploitation économique du secteur concerné. Ainsi, sur le littoral, l’exploitation des plages échapperait au régime des *autorisations administratives* ou des *concessions*, au profit des entreprises ayant financé leur régénération⁵. Les prix à payer par les usagers pourraient en être augmentés, ainsi que la proportion de plage concédée, alors limitée à 50%.

Même si cela n’a pas constitué au sens strict une modification de la loi, on retiendra que le 5 octobre 2007, Cristina Narbona, Ministre de l’environnement, a remis au Conseil des Ministres une proposition de *Stratégie pour la durabilité sur la côte*. Il s’agissait d’un pari sur l’établissement de nouveaux modes de développement sur la frange côtière, non pas basés sur l’occupation urbanistique mais soutenus par et renforçant la ressource nature du littoral (ALFONSO, 2007). De façon assez théorique, le projet prévoyait des systèmes participatifs citoyens et la constitution d’une *Commission pour la Durabilité de la Côte*. Plus concrètement, il visait aussi la récupération des concessions tout au long des 777 km de la côte méditerranéenne et des Canaries afin de rendre ces espaces à une utilisation publique. Pour mener à bien les procédures juridiques et permettre l’indemnisation des concessionnaires, deux conditions devaient être remplies, qui ne le furent pas : une assignation budgétaire de 5 milliards d’euros (rappelons que le budget de la Direction Générale des Côtes n’a jamais atteint 300 millions d’euros) et la nécessaire collaboration des communautés autonomes. En outre, le projet a souffert d’une mauvaise communication, la diffusion d’images de démolitions ayant alarmé les occupants⁶ et conduit à la création de la *Plateforme Nationale des Personnes Affectées par la Loi Littoral*. La *Stratégie* ne fut donc jamais mise en œuvre, le ministère de l’Environnement disparut en tant que tel, la ministre abandonna le gouvernement, et la politique côtière fut sensiblement réorientée après les élections de 2008.

L’année 2009 s’est inscrite dans cette dynamique de temporisation. L’avant projet de *loi Générale de Navigation Maritime* permettrait aux propriétaires de logements en

⁵ Les *autorisations* sont octroyées par le Ministère, via la municipalité, pour une durée d’un à cinq ans et concernent les occupations légères (matelas, parasols). Les *concessions* sont accordées directement par le Ministère pour plusieurs années et concernent des installations lourdes (restaurants notamment), mais aussi comme on l’a vu les immeubles édifiés sur le domaine public. On notera que les ports de plaisance bénéficient de concessions octroyées par les administrations régionales; cette compétence ayant été transférée aux Communautés Autonomes.

⁶ Le quotidien *El País* a publié, entre le 29 octobre et le 8 novembre 2007, une série de reportages sur l’occupation de divers points de la côte espagnole, en plus d’un éditorial, le 4 novembre qui réclamait que « si l’on n’obtient pas un accord négocié (...) il existe de nombreuses raisons pour l’imposer par la force de la loi ».



régime de concession de vendre cette concession, se libérant ainsi d'une charge financière devenue parfois insupportable. Si la mesure peut se comprendre, et ne concernerait qu'un marché très faible, elle a été ressentie comme un signe d'apaisement dans la politique de reconstitution du domaine public. À l'heure actuelle la loi n'est toutefois pas encore votée. Dans le même ordre d'idées, il a été permis aux propriétaires en attente d'une décision de justice de réaliser des travaux d'amélioration, à condition qu'ils n'induisent pas d'augmentation de volume ni de superficie (remplacement de fenêtres, de balustrades oxydées, améliorations esthétiques, peinture de façades, etc.). L'idée ne serait donc plus de gêner au maximum les propriétaires afin de précipiter leur départ.

Enfin, utilisant leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et du littoral, certaines communautés autonomes ont rédigé des normes modifiant les modalités d'application de la loi Littoral. En Galice, la loi *Logement* de décembre 2008 a permis de protéger des centaines de logements situés en première ligne de côte au motif de leur *typicité* architecturale et culturelle. Aux Canaries, en mars 2009, une norme similaire a fait allusion à la *valeur ethnographique* des villages maritimes de première ligne ; réponse politique immédiate à la démolition du village de Cho Vito.

Conclusion

Plus de vingt ans après l'approbation de la loi Littoral, le bilan reste mitigé et en certains points contradictoire. À son crédit, on avancera que la loi a rempli une « fonction éducative » en contribuant à la diffusion des valeurs environnementales du littoral dans la société (SANZ LARRUGA, 2008). À l'inverse, élaborée tardivement, très longue à être mise en œuvre, elle a laissé le temps aux aménageurs d'occuper des pans entiers de l'espace côtier. Elle a de plus suscité des méthodes expéditives vis-à-vis des occupants du domaine

public, largement abusés, sans prendre en compte l'évidente responsabilité des administrations. Enfin, on peut considérer que la situation des côtes espagnoles non seulement ne s'est pas améliorée, mais qu'elle a notablement empiré. En une seule année (mi 2006-mi 2007), avant que ne se produise la crise du secteur immobilier, on a autorisé la construction de trois millions de nouveaux logements sur le littoral (López de Uralde, 2007) ; un chiffre étonnant sur une côte qui n'est toujours pas complètement bornée, à la gestion de laquelle est consacrée la moitié du budget d'une université moyenne, et pour laquelle on manque toujours d'une véritable politique de protection et de mise en valeur.

Plusieurs voies devraient être explorées. Il faudrait créer un établissement public de protection, dans l'esprit du *Conservatoire du Littoral* français, capable de constituer à terme un véritable réseau d'aires protégées, plus important et plus cohérent que l'action très ponctuelle du *Ministère de l'Environnement*. Il serait utile aussi de constituer un organe de gestion intégrée du littoral, situé à un niveau administratif supérieur, agissant en concertation avec les communautés autonomes, mais sans pour autant que ces dernières soient omnipotentes. Au delà, les deux principaux partis politiques devraient s'entendre sur un modèle de développement littoral – éventuellement dans le cadre d'une nouvelle loi Littoral – que les communautés autonomes ne pourraient pas remettre en cause. Cela pourrait atténuer les effets d'une trop grande dispersion des responsabilités entre ministères, entre directions d'un même ministère et entre communautés autonomes. On peut espérer qu'ainsi les projets et opérations engagés aboutissent enfin : terminer le bornage des côtes, récupérer les concessions en négociant équitablement avec les propriétaires, libérer des espaces occupés en première ligne pour les remettre à disposition du public, planifier l'occupation des plages, etc. Même si elle nécessite une extraordinaire concertation politique à tous les niveaux, sans doute utopique, cette politique contribuerait à ce que les côtes espagnoles rattrapent le temps perdu.

Références bibliographiques

- ALFONSO C., (2007), "Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Nuevo modelo de gestión de la franja costera", en *Ambienta, Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n° 71 (noviembre 2007), p. 20-24
- AUKEN M., (2009), *Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI))*, 35 p., en ligne [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+PDF+V0//ES>].
- BARRAGÁN MUÑOZ J.M., (1994), *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, éd. Oikos Tau, Barcelona, 298 p.
- GREENPEACE y WWF/ADENA, (2002), *Análisis del proyecto de ley de medidas fiscales y del orden social, en la modificación de la ley 22/1988, de Costas*, novembre 2002, 45 p.
- LÓPEZ DE URALDE J., (2007), "Recuperemos la costa", *El Mundo*, 28 de junio de 2007, en ligne [<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/28/ecologia/1183017826.html>]



- MARM, (2009), “Plan de deslindes. El deslinde del dominio público marítimo-terrestre”. Documento informativo del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en ligne [http://www.mma.es/secciones/acm/aguas_marinas_litoral/gdpmt/pdf/plan_deslindes_jun09.pdf], consultado el 10 de diciembre de 2009.
- MEH, (2009), Presupuestos Generales del Estado para 2009. Ministerio de Economía y Hacienda, en ligne [http://www.sgpg.pap.meh.es/Presup/PGE2009Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/4/20/2/N_09_A_R_31_123_1_1_7.PDF], aussi [<http://www.sgpg.pap.meh.es/Presup/PGE2009Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/Cuerpo.htm>].
- MMA, (2005), “El deslinde del dominio público marítimo-terrestre”, en *Ambienta, Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº 47, septiembre 2005, p. 16-20.
- OLMOS J., (1988), “Ley de costas: balance y perspectivas de un proceso”, en *El País*, 17 de diciembre de 1998.
- SANZ LARRUGA J., (2008), “La ley de costas, veinte años después”, en *Boletín costero* nº 4, boletín de la gestión costera de la provincia de Cádiz, número extraordinario titulado *Veinte años de la ley de costas*, octubre 2008, p. 8.
- TORRES ALFOSEA F.J., (1997), *Ordenación del litoral en la Costa Blanca*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 296 p.

