



Conflits d'usage des espaces naturels au Costa Rica

Edgar F. Fernandez

► **To cite this version:**

Edgar F. Fernandez. Conflits d'usage des espaces naturels au Costa Rica. L'accès à la terre et ses usages : variations internationales Access to land and its use: Differing international approaches, Jun 2009, Nantes, France. <hal-00716972>

HAL Id: hal-00716972

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00716972>

Submitted on 11 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

CONFLITS D'USAGE DES ESPACES NATURELS AU COSTA RICA *

Edgar FERNANDEZ FERNANDEZ,
Professeur à l'Université du Costa Rica,

Le Costa Rica est reconnu au niveau mondial comme un pays qui a misé sur une forme de développement basée sur le respect et la protection des espaces naturels. Cette reconnaissance est due notamment aux efforts faits à partir des années soixante-dix en faveur de la création d'un système de parcs nationaux et d'autres catégories de gestion d'aires protégées. Cependant, en dépit des apparences, la protection des espaces naturels ne correspond pas à une politique transversale et intégrée, mais elle coexiste, de façon parfois plutôt tumultueuse, avec d'autres politiques en concurrence avec elle. Cette approche sectorielle se traduit dans la pratique par des conflits d'usage multiples au sein de ces espaces.

Nous assistons ainsi à l'émergence, d'une part, de conflits issus de la superposition de régimes juridiques spéciaux sur un même espace (I), et, d'autre part, de conflits issus de l'occupation privative irrégulière des espaces affectés à des buts d'utilité publique (II). Enfin, d'autres conflits surgissent en raison de la relation dialectique entre la protection des espaces naturels et le développement touristique et immobilier (III).

I. CONFLITS ISSUS DE LA SUPERPOSITION DE REGIMES JURIDIQUES

Une première cause de conflits d'usage des espaces naturels au Costa Rica est celle de la superposition de régimes juridiques spéciaux sur un même espace. C'est le cas, par exemple, lorsque des régimes applicables à des espaces affectés à des finalités de protection de la nature se superposent au régime applicable à la zone maritime terrestre (A) ou bien au régime applicable aux terrains destinés à des programmes de distribution des terres à des paysans sans terres (B).

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)



A. ZONE MARITIME TERRESTRE ET ESPACES AFFECTÉS À DES FINALITÉS DE PROTECTION DE LA NATURE

La zone maritime terrestre correspond à la bande de deux-cent mètres le long des littoraux Atlantique et Pacifique du territoire national, indépendamment de sa nature, mesurée horizontalement depuis la ligne de la marée haute. Elle comprend aussi les terres et les roches que la mer laisse en découvert à marée basse. Font également partie de la zone maritime terrestre les îles, et toute autre formation naturelle qui sort de la mer, ainsi que les mangroves et les estuaires, indépendamment de leur extension¹.

La loi relative à la zone maritime terrestre du 16 décembre 1977 donne à cette zone une destination éminemment touristique² et confère son administration et son exploitation aux municipalités³. Celles-ci y trouvent un important intérêt en tant que source de revenus, car elles peuvent octroyer des concessions sur une partie de la zone maritime terrestre et exiger une redevance en échange aux concessionnaires. Le conflit surgit alors lorsque le régime applicable à un espace faisant partie de la zone maritime terrestre est modifié et lorsque l'administration de cet espace est transférée au ministère de l'Environnement, de l'Energie et des Télécommunications (MINAET), du fait de son inclusion dans les limites géographiques d'une aire protégée officiellement créée (1) ou de son classement dans le patrimoine naturel de l'Etat (2).

1) Inclusion dans les limites géographiques d'une aire protégée

L'inclusion d'un espace faisant partie de la zone maritime terrestre dans les limites géographiques d'une aire protégée a pour conséquence la non-application de la loi relative à la zone maritime terrestre du 16 décembre 1977 sur cet espace. En effet, l'article 73 de celle-ci dispose : « Cette loi ne s'applique pas aux zones maritimes terrestres incluses dans les parcs nationaux et les réserves équivalentes, lesquelles seront régies par la législation respective ». Le terme « réserves équivalentes » utilisé dans cet article a été interprété par la *Procuraduría General de la República*⁴, à partir de sa résolution C-174-87 du 8 septembre 1987, comme englobant toutes les autres catégories de gestion des aires protégées : les réserves biologiques, les réserves forestières, les refuges nationaux de la vie sauvage, les zones protectrices, etc. Ce critère a été confirmé par la Cour constitutionnelle dans diverses décisions, parmi lesquelles les décisions n° 1886-95 et n° 1887-95 du 7 avril 1995. Dans ces deux affaires, la Cour a affirmé que les refuges nationaux de la vie sauvage étaient inclus dans le concept de « réserves équivalentes » et, qu'en conséquence, en l'espèce la municipalité de Talamanca n'était pas compétente pour administrer le Refuge national de la vie sauvage Gandoca-Manzanillo.

¹ Articles 9-11 de la loi relative à la zone maritime terrestre du 16 décembre 1977.

² Articles 26-29.

³ Article 3.

⁴ Organe chargé de clarifier à l'administration publique le contenu de textes législatifs, et dont les avis ont force contraignante pour celle-ci.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

Les parcs nationaux et les « réserves équivalentes » étant alors régis, selon l'article 73 de la loi relative à la zone maritime terrestre du 16 décembre 1977, par la législation respective, les espaces de la zone maritime terrestre compris dans les limites géographiques de l'une de ces aires protégées sont administrés, conformément au deuxième paragraphe de l'article 32 de la loi organique sur l'environnement, par le MINAET, à l'exception des monuments naturels, administrés par les municipalités.

2) Classement dans le patrimoine naturel de l'Etat

Les forêts et les terrains à vocation forestière de la zone maritime terrestre font partie du patrimoine naturel de l'Etat. Ceci se dégage de l'article 13 de la loi forestière du 13 février 1996, lequel dispose que ce patrimoine sera constitué, entre autres, par les forêts et les terrains forestiers « *des zones déclarées inaliénables* », ce qui est le cas de la zone maritime terrestre, déclarée inaliénable par l'article 1 de la loi relative à la zone maritime terrestre du 16 décembre 1977. La *Procuraduría General de la República* a précisé, dans sa résolution C-297-2004 du 19 octobre 2004, que le classement de ces forêts et terrains forestiers dans le patrimoine naturel de l'Etat est une conséquence directe de la loi, sans qu'il y ait besoin d'un acte de classement de la part de l'Administration, critère qui a été confirmé par la Cour constitutionnelle dans sa décision n° 2008-16975 du 12 novembre 2008.

Tel que le disposent le deuxième paragraphe de l'article 13 et l'article 14 de la loi forestière du 13 février 1996, respectivement, le patrimoine naturel de l'Etat est administré par le MINAET⁵, et jouit d'un régime de protection qui le rend inaliénable, insaisissable et imprescriptible⁶. Pourtant, en dépit de la première de ces dispositions, le Pouvoir exécutif, par Décret n° 31750-MINAE-TUR du 22 avril 2004, avait reconnu une compétence aux municipalités pour administrer les forêts situées dans la zone maritime terrestre. L'excès de pouvoir réglementaire du Pouvoir exécutif a été précisément l'une des raisons pour lesquelles la Cour constitutionnelle a déclaré ce décret inconstitutionnel dans sa décision 2008-16975.

B. TERRAINS DESTINÉS À DES PROGRAMMES DE DISTRIBUTION DES TERRES ET ESPACES AFFECTÉS À DES FINALITÉS DE PROTECTION DE LA NATURE

L'Institut de développement agraire (IDA) est une entité décentralisée en charge d'exécuter la politique de l'Etat en matière rurale et d'administrer les terres qu'elle acquière pour les destiner à des programmes de distribution de terres à des paysans sans terres. Comme c'était le cas, traité plus haut, pour la zone maritime terrestre, des conflits surgissent lorsque des terrains destinés par l'IDA à des programmes de distribution des terres sont inclus dans les limites géographiques d'une aire protégée officiellement créée (1) ou sont classés dans le patrimoine naturel de l'Etat (2).

⁵ Deuxième paragraphe de l'article 13 de la loi forestière du 13 février 1996.

⁶ Article 14 de la loi forestière du 13 février 1996.



1) Inclusion dans les limites géographiques d'une aire protégée

Il existe des cas où des terrains acquis et destinés par l'IDA à l'un des ses programmes de distribution de terres ont été postérieurement inclus dans les limites géographiques d'une aire protégée. Un exemple très célèbre est celui d'une propriété appelée Salinas II, laquelle avait été acquise par l'IDA en 1977. Bien que celle-ci ait été incluse dans les limites de la Zone protectrice Tivives par le décret n° 17023-MAG du 6 mai 1986, l'IDA a continué l'exécution de son programme de distribution de terres. L'affaire a été menée jusqu'à la Cour constitutionnelle, laquelle, dans sa décision 1763-94 du 13 avril 1994, a statué qu'à partir du moment où les terrains de l'IDA avaient été incorporés à l'intérieur des limites de la Zone Protectrice Tivives, ils faisaient partie intégrante de ce que la législation en vigueur appelait le patrimoine forestier de l'Etat, et pour cette raison l'IDA était dans l'impossibilité, à partir de ce moment-là, de continuer l'exécution de son programme sur lesdites terres. Comme conséquence, la Cour a déclaré la nullité de tout transfert de terrains fait à Salinas II par l'IDA à partir du 6 mai 1986.

Il existe aussi un cas également célèbre où, cette fois-ci, c'est l'IDA qui acheta en 1979 un énorme terrain privé dont une grande partie avait été incluse depuis 1978 dans les limites de la Réserve forestière Golfo Dulce. Dans les années 80 et 90, l'IDA distribua et transféra des terres dans la partie du terrain acheté située dans les limites de la Réserve forestière. Depuis quelques années, il ne le fait plus en invoquant des décisions de la Cour constitutionnelle, telle que la décision n° 1763-94 du 13 avril 1994 sur Salinas II. Récemment, dans sa résolution FOE-PGAA-0750 du 29 octobre 2008, la *Contraloría General de la República*⁷ a ordonné à l'IDA de réaliser une enquête sur les transferts de terrains dans les limites de la Réserve forestière afin que ceux-ci soient récupérés par l'Etat. En même temps, les occupants de terres de l'IDA dans la Réserve forestière demandent à l'IDA de leur transférer les terrains qu'ils occupent et ils ont même présenté des projets de loi⁸ devant l'Assemblée législative afin que celle-ci autorise l'IDA à continuer le programme de distribution des terres initié.

2) Classement dans le patrimoine naturel de l'Etat

Une pratique courante de la part de l'IDA a consisté à acquérir des terrains qui ne sont pas à vocation agricole mais à vocation forestière ou qui sont recouverts de forêt, pour les destiner à l'un de ces programmes de distribution de terres. Même si ces terrains ne sont pas inclus dans les limites d'une aire protégée officiellement créée, ils sont considérés comme faisant partie du patrimoine naturel de l'Etat, et donc comme devant être administrés par le MINAET. La *Procuraduría General de la República*, à partir de sa résolution C-321-2003 du 9 octobre 2003, a interprété que les forêts et les terrains forestiers des organismes de l'Administration publique, y compris l'administration décentralisée, sont classés automatiquement dans le patrimoine naturel de l'Etat par les articles 13 et 14 de la loi forestière du 13 février 1996.

⁷ L'équivalent de la Cour des Comptes française.

⁸ Dossiers législatifs n° 17003 et n° 17016.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

C'est en se fondant sur ces mêmes critères d'interprétation que la *Contraloría General de la República*, dans sa résolution DFOE-ED-7-2007 du 15 mars 2007, a obligé l'IDA à transférer au MINAET tous les terrains faisant partie du patrimoine naturel de l'Etat, y compris ceux inclus dans les limites géographiques des aires protégées. Cependant, l'une des difficultés rencontrées par l'IDA pour exécuter cet ordre, a été le fait que le MINAET a refusé d'accepter le transfert des terrains où il existe des occupants.

II. CONFLITS ISSUS DE L'OCCUPATION PRIVATIVE IRREGULIERE DES ESPACES AFFECTES A DES BUTS D'UTILITE PUBLIQUE

Il existe également au Costa Rica d'autres conflits d'usage qui trouvent leur source dans l'occupation privative irrégulière des espaces affectés à des buts d'utilité publique.

Ces conflits s'expliquent par l'une des façons traditionnelles d'accès et d'appropriation privée de la terre qui a existé au Costa Rica : l'usucapion ou prescription acquisitive. C'est ainsi que la loi n° 139 du 14 juillet du 1941, appelée « loi relative aux enquêtes possessoires », établit une procédure pour que le juge puisse attribuer un titre en vue de son inscription dans le registre foncier, à celui qui peut démontrer avoir exercé une possession de plus de dix ans sur un terrain, dans les conditions établies par l'article 856 du Code civil : à titre de propriétaire, continue, publique et paisible. A travers cette procédure, il est possible de se voir attribuer un tel titre aussi bien sur des terres appartenant à l'Etat qui ne soient pas affectées à des buts d'utilité publique que sur des terres appartenant à des personnes privées.

La possibilité, donnée par la loi n° 139 du 14 juillet du 1941, d'accéder à un titre en vue de son inscription dans le registre foncier, explique la raison pour laquelle il existe une perception, au sein d'une grande partie de la population, selon laquelle le fait de s'introduire dans un terrain et de l'occuper pendant un certain laps de temps fait surgir un droit sur le terrain occupé. Elle explique aussi pourquoi l'on trouve partout dans le territoire national des personnes qui occupent des terres publiques et qui réclament des droits sur ces terres, même si elles n'ont pas vocation à être destinées à l'usage que ces personnes en font. Cette situation se traduit par des conflits d'usage lorsque les terres occupées par ces personnes sont des biens publics affectés à des buts d'utilité publique, constituant ainsi des dépendances du domaine public qui jouissent des caractéristiques d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, comme c'est le cas des terrains destinés à des programmes de distribution des terres (A) et des terrains inclus dans les limites géographiques d'une aire protégée (B).

A. OCCUPATION PRIVATIVE IRRÉGULIÈRE DES TERRAINS DESTINÉS À DES PROGRAMMES DE DISTRIBUTION DES TERRES

Les programmes de distribution de terres à des petits paysans sans terre, à la charge de l'Institut de développement agraire (IDA), sont destinés à des personnes qui remplissent certains critères de type socio-économique et qui sont physiquement et techniquement capables de réaliser des travaux agricoles. Pourtant, ces terrains sont souvent occupés par des gens qui ne remplissent pas lesdits critères, soit parce qu'ils



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

sont rentrés unilatéralement dans les terrains de l'IDA et que l'IDA ne les a jamais expulsés, soit parce qu'un bénéficiaire des programmes de l'IDA auquel l'IDA avait octroyé un titre de propriété sur une parcelle a transféré celle-ci à un tiers, sans l'autorisation de l'IDA, et que l'IDA ne l'a jamais expulsé non plus. Il existe aussi plusieurs cas dans lesquels c'est l'IDA même qui a octroyé des titres de propriété, dans le cadre de ces programmes, à des personnes qui ne remplissent pas lesdits critères.

Un arrêt de la Cour constitutionnelle et une résolution de la *Contraloría General de la República* ont mis en avant les buts et les bénéficiaires de l'affectation des terrains administrés par l'IDA, afin de faire valoir le régime de protection auquel ces terrains sont soumis de façon à ce qu'ils puissent servir à atteindre lesdits buts.

En effet, dans sa décision n° 7181-97 du 29 octobre 1997, la Cour constitutionnelle a affirmé que les terrains que l'IDA acquiert pour les destiner aux buts d'utilité publique que la loi lui confère, deviennent temporairement des dépendances du domaine public, à partir du moment où ils sont acquis par l'IDA jusqu'au moment où leur propriété est transférée aux bénéficiaires des programmes de l'IDA. Pour cette raison, personne ne peut acquérir par prescription acquisitive un droit de possession ou de propriété sur ces terrains, à moins de l'avoir fait avant l'acquisition des terrains par l'IDA.

Pour sa part, la *Contraloría General de la República*, dans sa résolution n° FOE-PGAA-0750 du 29 octobre 2008, a demandé à l'IDA d'annuler 180 titres de propriété octroyés dans le cadre de l'un de ses programmes de distribution de terres dans la Péninsule d'Osa, dans le Pacifique Sud du Costa Rica, car il avait été prouvé que l'IDA n'avait pas fait des études socio-économiques concernant les personnes auxquelles ces titres avaient été octroyés.

B. OCCUPATION PRIVATIVE IRRÉGULIÈRE DES TERRAINS INCLUS DANS LES LIMITES GÉOGRAPHIQUES D'UNE AIRE PROTÉGÉE

Nombre d'aires protégées ont été créées sur des terrains appartenant à l'Etat qui pouvaient être appropriés par des particuliers à travers l'usucapion ou prescription acquisitive : les terrains dits « vacants ». Il n'est pas rare, alors, qu'une grande partie des terrains sur lesquels ces aires protégées ont été créées aient été déjà possédés par des particuliers qui attendaient d'acquérir un droit de propriété par usucapion.

Mais la présence de particuliers a été la règle, même dans des cas où les aires protégées ont été créées sur des terrains appartenant à l'Etat pour lesquels les particuliers ne pouvaient pas espérer une quelconque acquisition par prescription positive, compte tenu du fait que ceux-ci avaient été déclarés inaliénables auparavant. C'est le cas, par exemple, des terrains faisant partie de la zone maritime terrestre. Un exemple concret de ce cas-là est celui du Refuge national de la vie sauvage Ostional. Cette aire protégée a été créée sur la zone maritime terrestre, comprenant ainsi la bande de 200 mètres de terre à partir de la ligne de marée haute et les mangroves comprises entre deux points de référence. Le but recherché par sa création a été celui de la protection des tortues marines et de leur habitat de nidation. Au moment de sa création, une communauté locale vivait déjà sur ces terres depuis plusieurs années, et aujourd'hui



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

des institutions comme la Cour constitutionnelle⁹ et la *Contraloría General de la República*¹⁰ exigent leur départ pour des motifs liés à la protection de l'environnement.

III. CONFLITS ISSUS DE LA RELATION DIALECTIQUE ENTRE PROTECTION DES ESPACES NATURELS ET DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE ET IMMOBILIER

Des conflits d'usage au Costa Rica émergent aussi du fait de la relation dialectique entre la protection des espaces naturels et le développement touristique et immobilier.

Aujourd'hui, des lois de conservation de la nature édictées dans les années soixante-dix, quatre-vingt et quatre-vingt-dix, deviennent des obstacles à une puissante industrie immobilière et hôtelière qui se développe rapidement et qui compte avec l'appui d'une bonne partie du secteur politique. Ceci est vrai aussi bien pour ce qui concerne les espaces compris dans les aires protégées (A) que les espaces naturels situés à l'extérieur de ces aires (B).

A) DANS LES AIRES PROTEGEES

L'une des manifestations des conflits issus de la relation dialectique entre la protection des espaces naturels et le développement touristique et immobilier, apparaît clairement à travers les différentes tentatives de modification des limites des aires protégées, qui ont eu lieu ces deux dernières années, dans l'intention d'y exclure certains espaces afin de les destiner à des développements touristiques et immobiliers. C'est le cas, par exemple, du Refuge national de la vie sauvage Isla San Lucas (1), du Refuge national de la vie sauvage Gandoca-Manzanillo (2) et du Parc national marin Las Baulas de Guanacaste (3).

1) Modification des limites du Refuge national de la vie sauvage Isla San Lucas

Un premier exemple est donné par un décret du Pouvoir exécutif¹¹ qui modifie les limites du Refuge national de la vie sauvage Isla San Lucas, sur la côte pacifique, dans l'intention d'y exclure une partie terrestre (5 hectares environ). Ce même décret élargit la partie maritime du Refuge de plus de 5 hectares afin de pouvoir soutenir qu'il ne s'agissait pas d'une réduction de la surface du Refuge mais d'un agrandissement de celui-ci. Cette argumentation est importante car l'article 38 de la loi organique sur l'environnement du 4 octobre 1995 exige l'émission d'une loi comme condition pour pouvoir réduire la surface d'une aire protégée. Ce décret a été signé par le Président de la République et ses ministres de la présidence, de l'environnement, du tourisme et de la culture. La principale raison avancée fut la création d'emplois parmi les habitants de la ville côtière de Puntarenas à travers l'aménagement d'une partie de l'Île San Lucas, y compris la restauration de l'ancienne prison, afin de recevoir des touristes par bateau

⁹ Décision n° 2020-2009 du 13 février 2009.

¹⁰ Résolution n° FOE-PGAA-0888 du 10 décembre 2008.

¹¹ Décret n° 34282-TUR-MINAE-C du 25 janvier 2008.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

depuis la ville de Puntarenas. Pourtant, le plan de gestion du Refuge prévoyait déjà la restauration de l'ancienne prison ainsi que l'aménagement de quelques parties de l'île pour le tourisme, à travers la création de sentiers de randonnée et d'autres facilités pour les accueillir. Actuellement, il existe contre ce décret trois recours d'inconstitutionnalité présentés devant la Cour constitutionnelle¹².

2) Modification des limites du Refuge national de la vie sauvage Gandoca-Manzanillo

Un deuxième exemple provient du décret du Pouvoir exécutif¹³ qui modifie les limites du Refuge national de la vie sauvage Gandoca-Manzanillo, sur la côte des Caraïbes, dans l'intention d'y exclure la partie correspondante à la zone maritime terrestre afin qu'elle passe en administration de la municipalité de Talamanca et que celle-ci puisse octroyer des concessions, sur la base de la loi relative à la zone maritime terrestre, à des fins notamment touristiques et commerciales. Il est intéressant de souligner que ce décret, signé par le Président de la République et son ministre de l'Environnement, a suivi la même stratégie que le décret sur le Refuge national de la vie sauvage Isla San Lucas : en même temps qu'il a exclu du Refuge une partie terrestre de celui-ci, il a élargi d'un plus grand nombre d'hectares la partie maritime du Refuge afin de pouvoir soutenir qu'il ne s'agit pas d'une réduction de la surface du Refuge mais d'un agrandissement de celui-ci. Plusieurs conflits ont été à l'origine de ce décret : d'abord, les multiples revendications de la municipalité de Talamanca pour que soit reconnue sa compétence pour octroyer des concessions sur la zone maritime terrestre comprise dans les limites géographiques du Refuge. La municipalité de Talamanca étant l'une des municipalités les plus pauvres du pays, elle conteste le fait qu'on lui ait retiré l'une des seules sources de revenus qu'elle aurait pu avoir. En effet, la loi relative à la zone maritime terrestre n'étant pas applicable aux parties de la zone maritime terrestre incluses dans les limites des aires protégées, elle se trouvait dans l'impossibilité d'octroyer des concessions à des particuliers (et de percevoir une redevance en échange).

Par décision n° 2009-001056 du 28 janvier 2009, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnels tous les articles dudit décret qui avaient rapport avec la réduction des limites du Refuge. En effet, la Cour a interprété que l'exclusion d'une partie terrestre des limites du Refuge impliquait une réduction du territoire de celui-ci, et elle a estimé que cette réduction était contraire au « principe de réserve légal », selon lequel certaines matières sont réservées par la constitution au domaine du législateur, ainsi qu'au droit à un environnement sain et écologiquement équilibré, consacré par l'article 50 de la Constitution.

¹² Voir dossier n° 08-004317-0007-CO de la Cour constitutionnelle.

¹³ Décret n° 34043-MINAE du 11 septembre 2007.



3) Modification des limites du Parc national marin Las Baulas de Guanacaste

Enfin, un troisième exemple est celui de trois projets de loi qui ont été présentés à l'Assemblée législative, deux en 2008 par un député¹⁴, et plus récemment en 2009 par le Président de la République et son ministre de l'Environnement¹⁵, pour exclure des limites du Parc national marin Las Baulas de Guanacaste une partie terrestre du parc appartenant majoritairement à des particuliers. Il s'agit notamment d'une bande de 75 mètres, derrière la zone publique de 50 mètres à partir de la ligne de marée haute, qui faisait partie autrefois de la zone maritime terrestre mais qui a pu être inscrite au nom de personnes privées grâce à une disposition transitoire contenue dans la loi n° 4558 du 22 avril 1970 ; à noter que cette disposition n'aura été en vigueur que 18 mois. Les propriétaires de ces terrains sont notamment des familles aisées de San José, la capitale du Costa Rica, et des promoteurs immobiliers nationaux et étrangers.

Conformément à l'article 37 de la loi organique sur l'environnement, loi n° 7554 du 4 octobre 1995, s'agissant des parcs nationaux, le Pouvoir exécutif est dans l'obligation d'acquérir, selon la procédure prévue dans la loi d'expropriation, loi n° 7495 du 3 mai 1995, tous les terrains privés inclus dans leurs limites géographiques, et ceci basé sur l'idée d'une incompatibilité entre l'occupation humaine et les objectifs de conservation des parcs nationaux. Dans le cas spécifique du Parc national marin Las Baulas de Guanacaste, les propriétaires ont essayé par tous les moyens d'éviter l'acquisition publique, car ils craignent de ne pas pouvoir obtenir de l'Etat le même prix qu'ils recevraient s'ils vendaient leurs terrains sur le marché à des personnes désirant construire des maisons de vacances à quelques pas de la mer. La discussion s'est donc vite réduite à la question concernant le prix des terrains : les projets de loi présentés se fondent sur l'argument selon lequel l'Etat n'a pas les moyens financiers pour payer les prix exorbitants qu'il faudrait payer aux propriétaires de terrains dans le parc, et ce malgré le fait qu'aucune procédure d'expropriation en cours n'a encore arrêté un prix pour l'un des terrains concernés. Parmi les trois projets de loi présentés pour exclure les terrains privés du Parc, ceux présentés en 2008 n'ont pas été approuvés par l'Assemblée législative, tandis que celui présenté en 2009 s'annonce comme un projet décisif pour le futur des parcs nationaux au Costa Rica compte tenu du dangereux précédent qu'il pourrait ainsi créer.

B) EN DEHORS DES AIRES PROTEGEES

D'autres manifestations du conflit entre protection des espaces naturels et développement touristique immobilier s'observent en dehors des limites des aires protégées. Des études scientifiques montrent que la conservation de la biodiversité présente dans le territoire national ne peut pas se faire seulement à travers des aires protégées qui existent actuellement. Ces études, notamment l'une d'entre elles appelée GRUAS II¹⁶, ont identifié ce qui a été appelé des « vides de conservation » (« vacíos de

¹⁴ Dossiers législatifs n° 16915 et n° 16916.

¹⁵ Dossier législatif n° 17383.

¹⁶ Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). *Grúas II, Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. Vol. 1: Análisis de vacíos en la*



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

conservación »), c'est-à-dire des espaces naturels d'importance écologique qui ne sont soumis à aucun régime de protection prévu dans la législation. Elles ont identifié aussi des corridors biologiques nécessaires pour garantir la connectivité entre les différentes aires protégées. Malgré ces constats, il existe l'idée, très répandue dans certains secteurs économiques, que les espaces naturels situés en dehors du périmètre des aires protégées ne jouent aucun rôle d'importance écologique et donc que le droit de propriété ne devrait pas se voir limité par des restrictions de type environnemental. Il existe cependant une législation qui établit de telles restrictions même en dehors des limites géographiques des aires protégées, ce qui est vu d'un mauvais œil par les promoteurs immobiliers et les investisseurs. Nous avons ainsi le cas des forêts (1) et des zones humides (2), lesquels reçoivent une protection en tant qu'écosystèmes et non pas en tant qu'aires protégées officiellement créées par l'Etat. On protège ainsi tous les espaces pouvant être considérés comme des forêts ou des zones humides du fait qu'ils présentent les caractéristiques décrites dans leurs définitions, et non du fait de l'existence d'un décret du Pouvoir exécutif ou d'une loi qui déclare un espace déterminé comme étant une forêt ou une zone humide.

1) Forêts

Il existe au Costa Rica l'interdiction, stipulée par l'article 19 de la loi forestière, loi n° 7575 du 13 février 1996, de transformer la forêt à d'autres usages, c'est-à-dire de couper les arbres pour destiner ces terres forestières à des usages comme l'agriculture ou la construction de lotissements.

Cependant, dans la pratique, les investisseurs et les promoteurs, nationaux ou étrangers, achètent des terrains pour leurs projets touristiques et immobiliers, ou même pour des projets agricoles tels que la production d'ananas, sans prendre en compte les caractéristiques naturelles et la vocation des terrains qu'ils sont en train d'acquérir. Par exemple, il est déjà arrivé qu'au moment de concevoir le projet sur la carte, le terrain de golf soit dessiné là où il existe une forêt primaire, où que les principales infrastructures hôtelières soient prévues là où une forêt existe. De la même manière, les montagnes à proximité de la côte sont d'une grande beauté vues depuis la mer, car elles se trouvent recouvertes de forêt ; mais celles-ci sont très prisées par les investisseurs et les promoteurs immobiliers et hôteliers en raison de leur vue sur la mer (et du concept en vogue de « *ocean view* »).

L'une des solutions qui a été très explorée par les avocats des investisseurs et des promoteurs, ainsi que par les hautes sphères politiques qui veulent promouvoir l'investissement étranger dans le pays à n'importe quel prix, a été celle d'invoquer une exception à l'interdiction de convertir la forêt à d'autres usages. Il s'agit de la déclaration d'un projet par le Pouvoir exécutif comme étant d'« intérêt national » (« *conveniencia nacional* », selon l'expression utilisée dans l'article 19, alinéa b), de la loi forestière, loi n° 7575 du 13 février 1996). C'est ainsi qu'il existe déjà un premier gros projet touristique sur la côte qui a été déclaré de « *conveniencia nacional* », par le décret n° 34701-MINAE-TUR du 6 août 2008 : le « *proyecto ecoturístico de Punta Cacique* ». Parmi les principaux arguments pour faire une telle déclaration, le décret a

representatividad e integridad de la biodiversidad terrestre. San José, Asociación Conservación de la Naturaleza, 2007, 100 p.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

mentionné le fait que le projet allait créer des emplois pour les habitants des populations locales et qu'il allait contribuer au développement de celles-ci. Pourtant, lorsque le législateur a inclus l'exception des projets déclarés de « *conveniencia nacional* », il a pensé à la construction d'ouvrages d'intérêt public, tels que des barrages hydroélectriques, des autoroutes, etc., et non à la défense d'investissements privés à vocation touristique¹⁷.

Une autre solution qui a été très explorée, a été celle d'élargir le champ d'application de l'exception à l'interdiction de convertir la forêt à d'autres usages, contenue à l'alinéa a) de l'article 19 de la loi forestière, loi n° 7575 du 13 février 1996, c'est-à-dire de la possibilité que cet alinéa confère au MINAET, d'autoriser une coupe d'arbres "*limitée, proportionnelle et raisonnable*" aux fins suivantes : construction de maisons, de bureaux, d'étables, d'écuries, de pépinières, de chemins, de ponts, d'installations destinées à la récréation et au tourisme écologique et d'autres améliorations analogues. C'est ainsi, par exemple, qu'un projet de loi a été présenté devant l'Assemblée législative par un député, le 30 octobre 2008¹⁸, afin de permettre l'utilisation de 10 % de la surface des forêts privées pour les destiner à des projets de logements, à des projets touristiques et à des projets de loisirs.

2) Zones humides

En ce qui concerne les zones humides, il existe l'intention, au niveau des investisseurs et des promoteurs immobiliers et touristiques, ainsi qu'à celui des hautes sphères politiques, de limiter leur protection à celles se trouvant dans le périmètre d'un espace officiellement déclaré comme une aire protégée. Cette intention a été mise en évidence par la *Contraloría General de la República*, dans sa résolution n° FOE – PGAA-0888 du 10 décembre 2008, dans laquelle elle a fait mention à l'existence d'un projet de décret du Pouvoir exécutif qui prétend protéger seulement 19 zones humides parmi toutes celles qui existent dans le pays (plus de 720). L'idée qui se cache derrière ce projet de décret est celle d'établir une liste des zones humides qui, du fait de leur inclusion dans les limites géographiques d'une aire protégée, méritent d'être protégées, en excluant ainsi le reste des zones humides, qui ne mériteraient donc pas d'être protégées comme telles.

Une telle proposition profite de l'existence, en ce moment, d'une grande confusion en ce qui concerne l'application des lois qui ont rapport avec les zones humides : est-ce qu'on protège tous les écosystèmes présentant les caractéristiques d'une zone humide ou est-ce que, parmi ces écosystèmes, on ne protège que ceux ayant été officiellement déclarés comme étant une aire protégée ?

Ladite confusion relève de la coexistence de normes contradictoires. En effet, les articles 40, 41, 43, 44 et 45 de la loi organique sur l'environnement contiennent la définition des zones humides ainsi que le régime juridique de protection applicable aux écosystèmes qui remplissent les caractéristiques présentes dans ladite définition.

¹⁷ Voir le dossier législatif de la loi forestière n° 7575 du 13 février 1996, p. 3695-3696, ainsi que la résolution C-042-1999 du 19 février 1999 de la *Procuraduría General de la República*.

¹⁸ Dossier législatif n° 17206.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

Cependant, la même loi, dans son article 33 qui établit la liste des catégories de gestion des aires protégées, fait mention d'une catégorie de gestion appelée « zones humides ». De même, le dernier paragraphe de l'article 7 de la loi de conservation de la vie sauvage, loi n° 7317 du 30 octobre 1992, indique que les zones humides doivent être délimitées et déclarées par décret du Pouvoir exécutif. Il existe en ce moment un recours d'inconstitutionnalité présenté devant la Cour constitutionnelle contre ledit paragraphe, car celui-ci a servi comme fondement aux tribunaux pénaux pour ne pas engager la responsabilité pénale des propriétaires qui avaient asséché des zones humides qui se trouvaient dans leurs terrains. D'autre part, récemment, une réforme à l'article 98 de la loi de conservation de la vie sauvage¹⁹, loi n° 7317 du 30 octobre 1992, a établi clairement que la sanction décrite dans cet article était applicable à tout individu qui assècherait une zone humide, indépendamment du fait qu'elle ait été déclarée ou non par un décret du Pouvoir exécutif. Par la suite, un propriétaire de terrain qui pouvait se voir concerné par cette disposition a présenté un recours d'inconstitutionnalité contre elle devant la Cour constitutionnelle, lequel a été rejeté.

Les conflits d'usage présentés dans cet article ne sont pas inévitables. Plusieurs solutions sont envisageables, selon le type de conflit. Celles-ci reposent avant tout sur une approche plus intégrale, et non pas sectorielle, de la gestion des espaces, perspective qui pourrait être atteinte par la mise en place d'un processus d'aménagement du territoire, y compris la création d'une instance de coordination politique et d'une instance de coordination technique des institutions qui possèdent des compétences sur le territoire.

¹⁹ Réformé par la loi n° 8689 du 4 décembre 2008.