HAL
open science

L'île : nouvel objet juridique : le cas particulier des grandes îles de la Méditerranée.

Pantelina Emmanouilidou

To cite this version:

Pantelina Emmanouilidou. L'île : nouvel objet juridique : le cas particulier des grandes îles de la Méditerranée.. Droit. Université de Limoges, 2018. Français. NNT : 2018LIMO0069 . tel-03096929

HAL Id: tel-03096929

https://theses.hal.science/tel-03096929

Submitted on 5 Jan 2021

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.

Ecole Doctorale n° 88 Pierre Couvrat

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques

THESE POUR L'OBTENTION DU GRADE DE DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE LIMOGES

Discipline : Droit public

Présentée et soutenue publiquement le 14 décembre 2018 par

Pantelina EMMANOUILIDOU

L'ÎLE: NOUVEL OBJET JURIDIQUE
vers un statut particulier pour les îles de la Méditerranée

Thèse dirigée par

M. Gérard MONEDIAIRE

Professeur de droit public à l'Université de Limoges

JURY

Rapporteurs

M. Olivier BARRIÈRE, Chargé de recherches 1ère classe-HDR à l'Institut de recherches pour le Développement

M. Frédéric BOUIN, Maître de Conférences HDR Université de Perpignan Via Domitia

Suffragants

M. le professeur Louis BRIGAND, laboratoire LETG Brest, Institut Universitaire Européen de la Mer, Université de Bretagne Occidentale

M. le professeur émérite Michel PRIEUR, Doyen honoraire, directeur scientifique de l'OMIJ-CRIDEAU, Faculté de Droit et des Sciences Économiques

M. le professeur émérite Gérard MONÉDIAIRE, directeur du développement de l'OMIJ-CRIDEAU, Faculté de Droit et des Sciences Économiques

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Les réflexions contenues dans la présente thèse sont le résultat d'échanges avec de nombreuses personnes que j'ai rencontrées pendant les six ans de cette thèse, chercheurs, professionnels et amis, à qui je souhaiterais adresser mes sincères et profonds remerciements. Je remercie notamment :

M. Gérard Monédiaire, qui a encadré ce travail, pour la confiance qu'il m'a temoigné, sa disponibilité et ses précieuses relectures.

M. Michel Prieur, pour sa disponibilité, ses idées et l'intérêt porté à mon travail, ainsi que toute l'équipe du CRIDEAU pour les échanges fructueux pendant les journées doctorales. J'adresse plus largement mes remerciements à l'équipe du CRIDEAU pour le soutien logistique.

L'équipe de la Délégation Europe et International du Conservatoire du Littoral, Fabrice Bernard et Mathieu Thévenet, dont le rôle n'a pas seulement été celui des interlocuteurs permanents, mais ils sont devenus des collègues et des amis.

Parmi les vifs échanges qui ont contribué au tissage de mes réflexions, je note notamment celles avec Joan Mayol de la Communauté autonome des Iles Baleares, Irene Estaún du Consell Insular de Minorque, Nenad Starc de l'Université de Jagreb, Sylvain Petit du PAP/RAC. Je remercie également la Faculté de Droit de l'Université des îles Baléares qui m'a chaleureusement accueillie pendant un moins en avril 2016, séjour qui m'a permis de rencontrer des acteurs insulaires. Je remercie encore l'équipe de l'École du Droit Transnational de la Faculté de Droit de l'Université de Pékin à Shenzhen, qui a eu la gentillesse de m'accueillir pendant près de deux mois en printemps 2018 et discuter de mes travaux en détail.

L'achèvement de ce travail a été possible grâce au soutien de la Région Limousin, de l'École Doctorale Pierre Couvrat et du CRIDEAU, qui ont financé ma participation à des nombreuses conférences internationales et séjours scientifiques.

Je remercie Laurence Pillant, Lucile Gruntz, Camille El Mhamdi, Aline Treillard, Sara Casella-Colombeau, Margot Bonis et Alice Fromonteil qui ont généreusement accepté de relire mes épreuves et apporter leur regard critique venant de plusieurs disciplines en sciences humaines et sociales. Je remercie spécialement Laurence Pillant pour l'appui cartographique. J'adresse également mes remerciements à Marina et Laurence qui ont concouru à l'organisation de la bibliographie et à Romain, pour la mise en page finale du document.

Je remercie mes collègues du bureau à Marseille, pour leur soutien et leur amitié, ainsi que tous les amis aux quatre coins d'Europe qui m'ont accompagné pendant ce long parcours. Toute ma reconnaissance à Marios, qui m'a incité à poursuivre ce trajet. Enfin, j'adresse mes remerciements à mes parents, pour leur soutien continu et leur amour infaillible.

À mes pays insulaires et autres

SOMMAIRE

Partie I : Le droit international et le droit européen appliqués aux îles de la Méditerranée, état des lieux et perspectives

Titre I : Le droit international face aux grands enjeux mondiaux relatifs aux îles

Chapitre 1 : Le droit international, révélateur des enjeux principaux qui influencent le droit de la protection des îles de la Méditerranée

Chapitre 2 : La Convention de Barcelone, cadre adéquat et rationnel pour la protection des îles de la Méditerranée

Titre II : La vision européenne de l'insularité, obstacle au développement qui nécessite une attention particulière

Chapitre 1 : Reconnaissance laborieuse de l'insularité comme caractéristique justifiant l'adoption de mesures spécifiques en droit de l'UE

Chapitre 2 : Traductions de l'attention particulière aux îles européennes, émergence de nouveaux concepts en droit et politiques publiques

Partie II : L'insularité dans le droit et les politiques nationales

Titre I : L'influence du statut institutionnel sur l'émergence de l'insularité comme critère de protection de l'environnement dans les îles de la Méditerranée

Chapitre 1 : Les pays insulaires, terrain idéal pour une gestion environnementale basée sur la fragilité écologique

Chapitre 2 : Les îles dépendantes d'une autorité continentale, terrain favorable à la mise en place de politiques publiques inédites

Titre II : Les pratiques des États sur les littoraux insulaires, indices de la nécessité d'adoption d'un cadre juridique propre aux îles

Chapitre 1 : Une protection littorale dépendante de la tradition juridique des États

Chapitre 2 : Vers la gestion écologique des îles

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

AEE : Agence européenne pour l'environnement

AMP : Aire marine protégée

ASPIM : Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne

CAIB : Communauté Autonome des Iles Baléares

CDB : Convention sur la Diversité Biologique

CdE : Conseil de l'Europe

C. envir. : Code de l'environnement

CESE : Conseil économique et social européen

C. for. : Code forestier

CIJ : Cour International de Justice

CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées

CJCE : Cour de justice des communautés européennes

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CMDD : commission méditerranéenne du développement durable

CRPM : Conférence des Régions Périphérique Maritimes

C. urb. : Code de l'urbanisme

DPMT : Domaine public maritimo-terrestre (Espagne)

EEE : Espèce exotique envahissante

FEDER : Fonds européen de développement régional

GIZC : Gestion Intégrée de la Zone Côtière

JOCAIB : Journal officiel de la Communauté autonome des Iles Baléares

JOCE : Journal officiel des communautés européennes

JORC :Journal officiel de la République de Chypre

JORCr :Journal officiel de la République de Croatie

JORE : Journal officiel du Royaume d'Espagne

JORF : Journal officiel de la République française

JORH : Journal officiel de la République Hellénique

JORI : Journal officiel de la République Italienne

JO Sard. : Journal officiel de la Région

Sardaigne

JO Sic : Journal officiel de la Région Sicile

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

MEEDDM : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer

MEPA : Malta Environmental and Planning Authority

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OIG : Organisation inter-gouvernementale

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PAM : Plan d'Action pour la Méditerranée

PEID : Petits États Insulaires en Développement

PEM : Planification de l'espace maritime

PLU : Plan local d’urbanisme

PMI : Politique maritime intégrée

PNUE : Programme des Nations Unies pour l’environnement

RJE : Revue juridique de l’environnement

RTCN : République Turque de Chypre du Nord

RUP : Régions Ultrapériphériques

SIDS : Small Island Developing States

SMDD : Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable

TAAF : Terres australes et antarctiques françaises

TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

TIDM : Tribunal international du droit de la mer

UE : Union européenne

UICN : Union Internationale de Conservation de la Nature

UNFICYP : United Nations Forces

WWF : World wildlife fund

ZEE : Zone Economique Exclusive

ZPS : Zone de protection spéciale

ZPT : Zone protégée transfrontalière

ZSC : Zone spéciale de conservation

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les îles de la Méditerranée par État avec au moins une île habitée

Tableau 2 : Les problèmes des îles selon les institutions européennes

Tableau 3 : Les îles de la Méditerranée occidentale administrées par une autorité continentale

Tableau 4 : Ordre chronologique des décisions de la COP de Ramsar sur les zones humides insulaires

LISTE DES CARTES ET FIGURES

Carte 1 : Les études de cas examinées par le présent travail

Carte 2 : La Mar Menor, site Ramsar nº 706, avec ses cinq îles (source : https://rsis.ramsar.org/ris/706)

Carte 3 : Le Parc Natural de ses Salines (source : initiative PIM, 2016)

Carte 4 : Le champ d'application du protocole Tellurique amendé en 1996 comprend la totalité du territoire insulaire méditerranéen. Source : Plan Bleu, 2009.

Carte 5 : En vert, le champ d'application du protocole GIZC en Crète, Grèce

Carte 6 : En vert, le champ d'application du protocole GIZC à Majorque, Iles Baléares, Espagne

Carte 7 : Les zones maritimes de la Croatie, presque toutes les îles sont dans les eaux intérieures

Carte 8: Délimitation de la partie terrestre de la zone côtière de Malte. Source: Coastal Strategy Topic Paper, Maps, MEPA, 2002

Carte 9 : La péninsule d'Akamas avec ses villages

Carte 10 : Les sites Natura 2000 à Akamas, couvrant la moitié de la péninsule

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

Figure 2: Les obligations des États énoncées dans la Résolution XII.14/2015 la Convention de Ramsar

INTRODUCTION

« Mais, dans tous les pays du monde, ne sommes-nous pas condamnés à rechercher l'île peu fréquentée pour y retrouver non la gloire, mais la paix d'un paradis que nous sommes sûrs d'avoir perdu ? »

F. Braudel, 1996[1]

L'île impose le refus du superflu et l'adaptation à ses lois et à ses règles.

Anna Maria Scaiola, 1996[2]

L'île, fascine. Oscillant entre paradis et enfer, elle est reliée à plusieurs imaginaires opposés qui lui sont propres[3]. Paysages paradisiaques et conditions de vie rudes, l'antinomie des territoires insulaires donne lieu à des situations radicales, extrêmes, mettant en évidence les tensions propres à l'époque contemporaine.

Cette antinomie nous intéresse, car elle se traduit par une expression exagérée des conflits entre protection environnementale et développement économique. La protection de l'environnement naturel des îles est un *a priori* pour la conservation de l'image du paradis. Or, le développement et le progrès économique de l'île sont une condition *sine qua non* pour la continuité de la vie sur place. Dans ce contexte, le droit de l'environnement, avec ses droits connexes, apparaît comme un instrument pour réguler ladite antinomie.

L'île émerge en tant qu'objet de recherche propre et non seulement comme point d'observation privilégié des réalités continentales[4]. Elle suscite l'intérêt et l'enthousiasme des chercheurs venant de plusieurs horizons, qui forment aujourd'hui une discipline émergente : les études insulaires. Ces dernières décrivent l'île, déchiffrent l'imaginaire qui lui est rattaché,

---

1 BRAUDEL, F., *Les écrits de Fernand Braudel. 1. Autour de la Méditerranée,* Editions de Fallois, 1996.

2 SCAIOLA, A. M., « Les signes de l'île invisible, le mont analogue » in BURGOS, J. et RUBINO, G., *L'île et le volcan: formes et forces de l'imaginaire,* Lettres modernes, 1996, p. 194.

3 BALDACCHINO, G., « Islands – Objects of Representation », *Geografiska Annaler*, vol. 87 B, n° 4, 2005, p. 247-248.

4 BALDACCHINO, G., « Islands, Island Studies, Island Studies Journal », *Island Studies Journal*, vol. 1, n° 1, 2006, pp. 3-18.

et analysent les difficultés de la société insulaire, nous procurant ainsi des informations sur les particularités de ces territoires. Ces particularités sont au cœur de l'opposition entre protection de l'environnement et développement économique (**1**). L'affirmation de l'existence des particularités des îles est donc le point de départ de cette thèse. Toutefois, il ne s'agit pas de son objet. Non seulement parce que ces éléments sont déjà analysés par les chercheurs des études insulaires, mais aussi parce que le droit a une autre vocation : la régulation des conflits et tensions sociétales.

Le présent travail saisit l'île en termes juridiques et s'interroge sur l'adaptabilité des normes communes pour réguler les tensions présentes dans ces territoires. L'hypothèse est que les îles peuvent et doivent faire l'objet de normes juridiques qui leurs sont propres afin de prendre en compte leurs particularités. La mer Méditerranée est l'espace d'étude. Par la diversité des réalités insulaires qu'on y rencontre et des droits qui s'y appliquent, elle sert de terrain légitime pour construire les fondements d'un droit propre aux îles (**2**).

1. Les îles révélatrices des tensions entre protection de l'environnement et développement économique

L'île est considérée par les chercheurs comme un terrain idéal, sinon idéalisé[5], pour la recherche, puisque son espace fini facilite l'investigation de la nature et des sociétés[6]. Véritables laboratoires, les îles fournissent une base scientifique précieuse pour l'étude des processus tant naturels que culturels et sociétaux[7]. Les chercheurs décrivent les caractéristiques des îles, soulignant que ces territoires présentent certaines particularités qui créent des tensions extrêmes entre protection de l'environnement et développement sociétal. D'une part, les naturalistes montrent que la nature insulaire fonctionne d'une manière spécifique. Ce constat nous amène à poser la question de la nécessité d'une protection accentuée pour la biodiversité insulaire (**A**). D'autre part, les sciences humaines et sociales affirment que toutes les îles présentent certaines caractéristiques communes qui peuvent influencer la manière dont les règles de la société se construisent (**B**). Ces deux domaines

5 BERNARDIE-TAHIR, N., *L'usage de l'île*, Petra, 2011.
6 SINGELIN, P. et MONNAT, J.-Y. « Gestion des ressources et aménagement des îles », *Norois*, vol. 145, n° 1, 1990, pp. 21-23.
7 COPPOLANI, J.-Y., « Préface » in MEISTERSHEIM, A. (coord.), *L'île laboratoire : colloque de l'Université de Corse, 19-21 juin 1997*, Éd. A. Piazzola, 1999.

alimentent l'opposition entre protection environnementale et développement économique qu'on constate dans les îles. Leur étude s'avère donc indispensable afin de maîtriser les problèmes auxquels le droit est appelé à répondre.

A. Études naturalistes illustrant la particularité des îles pour la biodiversité

L'île attire l'attention de l'écologue de différentes manières, notamment comme analyse scientifique d'un écosystème particulier et comme champ pionnier d'application de mesures protectrices de l'environnement[8]. Ces deux orientations de la recherche insulaire pour les écologues font des îles un sujet de prédilection pour les biologistes et tous les scientifiques en sciences de la nature[9]. L'existence d'une spécificité de l'écosystème insulaire est affirmée dès les premières recherches entreprises sur les îles qui remontent aux voyages des premiers explorateurs-biologistes du milieu du XIXe siècle. Charles Darwin, Von Humboldt et Alfred Russel Wallace sont des chercheurs qui ont apporté des connaissances emblématiques en biologie insulaire et ont commencé à exprimer le consensus concernant la valeur de la biodiversité des îles.

La particularité de l'écologie insulaire peut se résumer à une diversité biologique unique (*a*), tributaire des conditions physiques de l'île (*b*) et vulnérable (*c*).

a. Une biodiversité unique

Le premier élément central est la notion d'endémisme, notion qui explique l'unicité de la biodiversité insulaire. Découverte par Darwin lors de son voyage aux îles Galapagos[10], l'endémisme insulaire signifie que lorsqu'un groupe d'organismes arrive à coloniser un

---

8 PELLETIER, P., « Postface. L'île-laboratoire, le retour ? », in TAGLIONI, F. (éd), *Insularité et développement durable*, Objectifs Suds, IRD Éditions, 2013, pp. 489-504, en ligne, http://books.openedition.org/irdeditions/5791, consulté le 27 septembre 2016.

9 MALLET, B., *Rôle des facteurs écologiques dans le processus de spéciation en milieu insulaire. Effet de l'habitat et des pollinisateurs sur la diversification du faham (Jumellea spp., Orchidaceae) aux Mascareignes.* Thèse Écologie, Université de la Réunion, 2014, p. 19.

10 Embarqué au bord du *Beagle*, Charles Darwin quitte le port de Plymouth en 1831, pour gagner les îles Galapagos. Ce voyage de cinq ans donne lieu à l'ouvrage *Journal et Remarques* et pose la pierre angulaire pour la théorie.

système insulaire, leur descendance aura tendance à diverger de leur état originel[11]. Contemporains de Darwin, les scientifiques Von Humbolédt et Wallace ont présenté les îles comme des écosystèmes singuliers et fragiles[12]. Découverte centrale pour la construction de la théorie d'évolution, l'endémisme s'effectue dans tous les milieux. Dans les îles, il est plus courant, et elles présentent un pourcentage important d'espèces endémiques, c'est-à-dire d'espèces qui n'existent nulle part ailleurs. Ainsi, quand l'île de Cuba abrite dix-huit mammifères endémiques, le Guatemala et le Honduras, à proximité, n'en ont que trois.

b. Une biodiversité tributaire des caractéristiques physiques de l'île

En deuxième lieu, l'écologie insulaire est tributaire des caractéristiques physiques des îles. La biodiversité y est très diversifiée parce qu'elles présentent de fortes variations topographiques, climatiques et édaphiques[13] leur conférant un grand nombre d'habitats potentiels, et ce malgré une petite surface[14]. Wallace est le premier à classer les îles selon leurs différences biologiques, en distinguant les îles océaniques, qui sont d'origine volcanique pour la plupart d'entre elles, et les îles continentales, qui sont des fragments des continents. Cette classification binaire est par la suite démultipliée avec les îles lacustres et les îles lacustres isolées sur les montagnes[15].

La biodiversité insulaire est également influencée par la taille des îles et par leur éloignement du continent. Plus précisément, les chercheurs en géographie physique démontrent le rapport entre la biodiversité et l'éloignement des îles du continent, précisant que la répartition de toutes les espèces terrestres est directement tributaire de l'éloignement[16]. Comme l'explique L. BRIGAND, la chance de peuplement est d'autant plus faible que l'île est plus éloignée du lieu

---

11 GROS-DÉSORMEAUX, J.-R., « La biodiversité dans des territoires insulaires, approche théorique et perspectives de développement », *Développement durable et territoires*, vol. 3, n° 1, 2012, mis en ligne le 07 janvier 2013, consulté le 26 septembre 2016.

12 WALLACE, A.R. *Island Life, or the phenomena and causes of insular faunas and floras, including a revision and attempted solution to the problem of geological climates*, AMS Press, 1880/1975.

13 Le facteur édaphique des territoires concerne le sol, il est un élément permanent de l'environnement de nombreuses espèces.

14 WHITTAKER et al., 2008, cité dans MALLET, B. *Op.Cit.*

15 INGROUILL, M., et EDDIE, B., *Plants : Diversity and Evolution*, Cambridge University Press, 2006, p. 309.

16 DOUMENGE, F., « Les îles et les micro-États insulaires », *Hérodote*, n° 37-38, 1985, p. 303.

d'origine des espèces immigrantes[17]. Le taux d'immigration augmente avec la surface de l'île. En conséquence, les îles les plus riches en biodiversité seront les grandes îles qui sont situées à côté des continents.

c. Une biodiversité vulnérable

En troisième lieu, la biodiversité insulaire est vulnérable puisque la capacité d'adaptation des espèces endémiques lors d'un changement intervenant dans leur habitat est limitée. Les limites sont imposées par les frontières naturelles, tant marines que terrestres, et par leur taille circonscrite. La petitesse des habitats favorise la disparition des espèces.

De plus, les espèces endémiques sont fortement affectées par les changements anthropiques. Les espèces endémiques sont protégées par la barrière naturelle, mais sont très vulnérables lorsque la discontinuité géographique est réduite par l'homme par le biais de moyen de transport maritime ou autre[18]. Ainsi, la perte de biodiversité des derniers siècles s'est avérée plus grave sur les îles que sur les continents[19].

En conséquence, les territoires insulaires sont et seront particulièrement touchés par les changements climatiques, faute de manque d'espace disponible et de vulnérabilité écologique des espèces endémiques[20].

En raison de ces caractéristiques, les îles sont uniques et sont toutes considérées, en matière d'écologie, comme de hauts lieux de biodiversité (*hotspots*). La conservation des îles, à travers notamment la protection de la biodiversité, serait bénéfique à un niveau qui dépasse

17 BRIGAND, L., *Les îles du Ponant : histoires et géographie des îles et archipels de la Manche et de l'Atlantique*, Éditions Palantines, 2002, p. 25.

18 GRENIER, C., « Discontinuité et accessibilité des aires protégées : du modèle insulaire au modèle réticulaire », in LEBIGRE, J.-M., *Les aires protégées insulaires et littorales tropicales : actes du colloque DYMSET, transcultures, SEPANRIT... Nouméa, Nouvelle-Calédonie, 30 et 31 octobre 2001*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2003, p. 32.

19 GROS-DÉSORMEAUX, « La biodiversité dans des territoires insulaires, approche théorique et perspectives de développement », *Op. Cit.*

20 WONG, P. P., « Chapter 23: Island Systems » in HASSAN, R. M. et al. (éd.), *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment*, The millennium ecosystem assessment series, v. 1, Island Press, 2005 et NURSE, L.A. et al., *Small Islands in Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, pp. 1613-1654.

leurs limites territoriales[21].

Les résultats de ces recherches démontrent une nécessité indéniable de préserver la biodiversité des îles. Au-delà de cette évidence scientifique, les normes existantes suffisent-elles pour protéger efficacement l'environnement insulaire ? Les études scientifiques indiquent de manière précise en quoi les îles diffèrent des continents, en facilitant la tâche d'identification des domaines où il peut y avoir la nécessité d'instituer des normes protectrices ou régulatrices. Les espèces exotiques envahissantes, les habitats en échelle micro[22], la morphologie littorale, sont quelques uns des éléments qui ressortent et qui peuvent être régulés par le droit de l'environnement.

En réalité, quand on regarde l'île d'une échelle extérieure, on constate que la valeur de la biodiversité insulaire prend une telle ampleur que la conservation idéale exclurait la présence de l'homme. Ce consensus scientifique concernant l'écologie insulaire fait naître une tension entre protection de la nature et développement de la société insulaire. Ladite tension n'est pas relativisée par les études en sciences humaines, qui analysent l'île à l'échelle insulaire. Au contraire, la tension est alimentée par le désaccord en sciences humaines et sociales sur l'importance de la spécificité des sociétés insulaires (**B**).

B. Bilan mitigé sur l'existence d'une spécificité insulaire en sciences humaines et sociales

La société insulaire devient un objet de recherche au début du XXe siècle[23], et plus systématiquement au début des années soixante-dix. Depuis, les chercheurs en géographie humaine, en ethnologie, en anthropologie et en sociologie démontrent un intérêt continu pour l'étude de l'île. Au-delà des problématiques spécifiques à chaque discipline et chaque recherche, la question transversale posée par ces chercheurs est de savoir s'il existe une

---

21 SPATZ, D. R. et al., « Globally Threatened Vertebrates on Islands with Invasive Species » , *Science Advances*, vol. 3, n° 10, 2017.

22 L'effet du relief multiplie les zones micro-climatiques et la variété des paysages sur une superficie réduite, fait qui explique les micro-habitats des îles *Cf*. BENJAMIN, D. ; GODARD, H., *Les outre-mers français : des espaces en mutation*, Ophrys, 1999, p. 56.

23 Parmi les premiers était l'anthropologue RADCLIFFE-BROWN, A. qui a consacré son terrain de recherche effectué de 1906 à 1908 à l'étude des habitants de l'île indienne Grand Andaman. Sa thèse est publiée plus tard, RADCLIFFE-BROWN, A., *The Andaman Islanders : A study in social anthropology,* Cambridge University Press, 1922, p. 556.

spécificité des îles qui nous permettra de théoriser l'objet et de tirer des conclusions sur les sociétés insulaires[24].

L'identification de certaines caractéristiques communes à toutes les îles pose la pierre angulaire de la *nissologie* ou la science des îles[25] (*a*). Cependant, les conséquences de ces caractéristiques sur la société ne font pas l'unanimité parmi les chercheurs (*b*). Leurs conclusions mitigées empêchent de contrebalancer le consensus scientifique concernant l'écologie insulaire et alimentent la tension entre protection de la nature et développement économique.

a. L'insularité, accord sur l'existence des caractéristiques communes à toutes les îles

Bien que les naturalistes impulsent les recherches sur les îles, ce sont les chercheurs en sciences humaines et sociales qui se penchent en priorité sur l'identification des traits caractéristiques de ces territoires. L'existence d'un ensemble de caractéristiques communes à tout espace insulaire permettra de poser les bases d'une recherche sur les sociétés insulaires et d'introduire le débat sur les conséquences environnementales de ces caractéristiques. Ainsi, en histoire[26], en littérature[27] ou en géographie[28], les chercheurs s'accordent sur la reconnaissance d'éléments communs aux îles, que l'on appelle succinctement « insularité », « isola effect »[29] ou « fait insulaire ».

Dérivant du latin tardif, le mot « insularité » est « l'état d'un pays composé d'une ou plusieurs îles »[30], mais au XXe siècle la notion se connecte, dans le monde francophone et anglophone, avec les caractéristiques des îles. L'historiographe français L. Febvre analyse déjà en 1922 les traits des îles qui constituent leur « insularité »[31] selon trois éléments emblématiques : le

24 HAY, P., « A Phenomenology of Islands », *Islands Studies Journal*, vol. 1, n° 1, 2006, pp. 19-24.
25 Le terme « nissology » ou « nissonology » vient du grec *nesos* (νήσος), qui signifie « île », pour décrire la science qui étudie les îles.
26 FEBVRE, L. et BATAILLON, L., *La terre et l'évolution humaine : introduction géographique à l'histoire*, A. Michel, 1970.
27 TRABELSI, M., *L'insularité*, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2005.
28 BERNARDIE-TAHIR, *L'usage de l'île*, *Op. Cit.*
29 Ce terme est utilisé dans WONG, P. P., « Chapter 23: Island Systems », *Op. Cit.*
30 LITTRÉ, E., *Dictionnaire de la langue française*, 2018.
31 FEBVRE, L. et BATAILLON, L., La terre et l'évolution humaine : introduction géographique à l'histoire, *Op. Cit.*, p. 24.

littoralisme, que nous connectons à la taille circonscrite des îles, l'influence de la mer, et l'isolement.

Le littoralisme, la frontière, la taille

L'omniprésence du littoral, ou littoralisme, caractérise toute île. « L'île est un tour des côtes, un circuit de rivages » ; en tant que telle, « elle représente le cas typique d'un habitat littoral parfait »[32]. Le littoral de l'île signifie sa fin. Fin imposée, elle outrepasse les frontières politiques. Le littoral des îles est toujours synonyme de la frontière qui sépare l'extérieur de l'intérieur, alors que les continents connaissent d'autres types de frontières. Cette frontière physique fait de l'île le centre des îliens, la référence[33].

Si les îles présentent une variété de tailles très différentes, elles ont toujours des limites bien définies. Ces limites circonscrites créent des microcosmes, des « systèmes presque fermés »[34], qui agissent sur l'équilibre écologique, social et psychologique. Paradoxalement, les effets du littoralisme sur l'écologie et sur la psychologie des insulaires sont tous les deux dépendant de la taille de l'île. Ainsi, l'île serait une sorte de fonction phénoménologique, qui est liée à sa taille : quand le sentiment de la fermeture de son contour échappe à la continuité du champ de conscience de ses habitants, l'insularité n'est plus déterminante[35]. En revanche, une île de petite taille induit un sentiment d'identité collective fort. La taille de l'île a par ailleurs des conséquences sur le plan écologique, plus petite serait l'île, plus fragile elle serait.

L'influence de la mer

« L'île est une surface terrestre sur laquelle jouent souverainement les influences de la mer »[36]. Représentant tantôt le danger, tantôt la vie et l'ouverture au monde, la mer marque le paysage insulaire. Les limites terrestres de l'île sont mêlées avec la mer autour, association qui incite le chercheur à intégrer le contour maritime à l'étude de la société insulaire[37]. Ainsi, on parle

---

32 *Idem*.
33 CASTELAIN, J.-P., « Approches de l'île », *Ethnologie française*, vol. 36, nº 3, 2006, p. 3.
34 *Idem*.
35 MOLES, A. « Nissonologie ou science des îles », *Espace géographique*, vol. 11, nº 4, 1982, p. 281-289, p. 83.
36 FEBVRE, L. et BATAILLON, L., *La terre et l'évolution humaine*., *Op. Cit.*
37 HAYWARD, P., « Aquapelagos and aquapelagic assemblages. Towards an integrated study of island societies and marine environments », *Shima : The international Journal of Research into Island Cultures,*

d'*islandscapes*, notion qui intègre les paysages insulaires terrestres (landscapes) et maritimes (seascapes)[38], ou d'*aquapelagos*[39]. Le mot homérique *amphialos*, mer de deux côtés, décrit également cette relation particulière entre terre insulaire et mer[40].

Cette influence est davantage présente dans les « réseaux d'îles unies par la mer du milieu », les archipels. L'importance de l'influence maritime est par ailleurs juridiquement reconnue pour les États constitués exclusivement d'archipels. Défini dans la Convention des Nations unies sur le Droit de la mer (UNCLOS), l'*État archipel* est entièrement constitué par un ou plusieurs archipels et il bénéficie d'un régime spécial pour la délimitation des zones maritimes qui l'entoure, basé sur la création des eaux archipélagiques[41].

L'isolement

« À cause de l'influence maritime, l'île est un domaine voué à l'isolement et à toutes ces conséquences »[42]. Le troisième élément des îles est l'isolement. Mot dérivant directement d'*insula*, l'isolement est la caractéristique dont les conséquences sont les plus tangibles, mais aussi dont l'importance a été la plus débattue par les anthropogéographes[43]. Sans surprise, toutes les îles, qui ne sont pas reliées au continent par des ponts, sont isolées, que ce soit des marchés, du centre de prise des décisions politiques ou autre. Quel que soit le degré d'éloignement, tous les îliens ont besoin d'un moyen de transport maritime pour se rendre sur le continent.

Calculé à l'aide d'indicateurs, le degré d'isolement des îles varie. Différentes méthodes pour calculer « l'indice d'éloignement »[44] sont utilisées en combinaison avec des indicateurs pour

---

vol. 6, n° 1, 2012, 11 p.

38 VOGIATZAKIS, I. et al., « Characterising Islandscapes : Conceptual and Methodological Challenges Exemplified in the Mediterranean », *Land*, vol. 6, n° 1, p. 14.

39 HAYWARD, P. « Aquapelagos and aquapelagic assemblages. Towards an integrated study of island societies and marine environments », *Op. Cit.*

40 Homère utilisait ce mot pour décrire la terre qui est entourée de mer (*als* est la mer, et le préfixe amphi — signifie de deux côtés). Selon les linguistes, une traduction littéraire de ce mot n'existe ni en grec moderne ni en une autre langue. *Cf.* KAMARINOU, D., *Πίσω Από Τις Λέξεις Μας: Ρίζες Της Θάλασσας (Derrière nos mots: racines de la mer)*, article de blog, The National Herald GR, mise en ligne le 5 septembre 2016, https://www.ekirikas.com/, consulté le 16 mai 2018.

41 Selon l'article 47 de la Convention sur le droit de la mer, la mer territoriale de l'État archipel est une zone de 12 milles marins au-delà d'une ligne de base reliant les points extrêmes des îles les plus éloignées et des récifs découvrants de l'archipel. Cet espace s'appelle « eaux archipélagiques ».

42 FEBRE, L., et BATAILLON, L., *La terre et l'évolution humaine*., *Op.Cit.*

43 BERNARDIE-TAHIR, N., *L'usage de l'île*, *Op. Cit.*, p. 104-105.

44 Indice d'isolement du PNUE en 1998, indice d'isolement du géographe François DOUMENGE en 1984,

mesurer l'insularité des États qui ont des îles (taux d'insularité, soit le taux de la superficie étatique en îles et des habitants insulaires)[45], l'importance de leur biodiversité. D'autres indicateurs classifient les îles par rapport à leur fonction caractéristique comme lieu de vacances ou autre (classification fonctionnelle de l'île)[46]. Ces résultats penchent manifestement vers la reconnaissance d'une singularité à l'étude de l'île (*b*).

b. Un débat ouvert sur les conséquences de l'insularité pour la société insulaire

L'analyse de la notion d'insularité, résumée ci-dessus, fournit un *topos* commun pour penser l'île. Certains auteurs soutiennent que les îles sont singulières pour l'étude de la société, puisqu'elles fournissent des exemples pour comprendre ce qui se passe sur les continents[47]. Dans ce même courant s'inscrivent des auteurs tels que l'archéologue J. D. Evans et le politiste J. C. Olivasi. Le premier étend, en 1973 et en 1977[48], la singularité des écosystèmes insulaires aux hommes et aux sociétés primitives[49]. Le second soutient, en 1986, que l'enfermement des îles « conduit tout naturellement à la préservation de la spécificité des communautés culturelles qui y habitent »[50].

Or, soutenir que l'insularité conditionne d'une manière précise et identique toute société insulaire relèverait d'un déterminisme physique dépassé des sciences humaines et sociales, qui se tournent vers une approche s'appuyant sur la singularité des *topos*[51]. C'est pour cela que certains auteurs insistent sur le fait que les îles ne constituent pas une catégorie utile pour l'analyse de la société et des politiques publiques. Étendre la pensée d'une spécificité insulaire

---

indice de l'économiste BRIGUGLIO, L. en 1995, ainsi que du géographe TAGLIONI, F. en 2002.

45 KOLODNY, E., « Aspects d'ensemble de l'insularité méditerranéenne » , *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 53, nº 435, 1976, p. 93.

46 Tableau de GERMANAZ, C., d'après DE LA RUE, A., *L'Homme et les îles*, Gallimard, 1935, cité dans TAGLIONI, F., *Recherches sur les petits espaces insulaires et leurs organisations régionales*, HDR en géographie, Université Paris IV, Figure 3, p. 17.

47 BERNARDIE-TAHIR, N. et SCHMOLL, C., « Iles, frontières et migrations méditerranéennes : Lampedusa et les autres », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, nº 25, 2015, http://journals.openedition.org/espacepolitique/3333, consulté le 6 octobre 2018.

48 EVANS, J. D., « Island archeology in the Mediterranean: problems and opportunities », *World Archaeology*, vol. 9, 1977, pp. 12-26.

49 VOGIATZAKIS, I. N., PUNGETTI, G., et MANNION, A. M., *Mediterranean Island Landscapes: Natural and Cultural Approaches*, Springer, 2008, p. 4.

50 OLIVESI, C., « Les institutions insulaires des États du sud de la Méditerranée occidentale », *Pouvoirs*, vol. 37, 1986, p. 144.

51 BERNARDIE-TAHIR, N., *L'usage de l'île*, *Op. Cit.*, p. 107.

basée sur des déterminants physiques, tel qu'il en est en sciences de la terre, à l'étude en sciences humaines et sociales des sociétés insulaires revient à raviver des théories géographiques du XIXème dont les échecs ont été largement constatés[52]. Ainsi, les situations insulaires sont tellement variées que les différences entre les îles ne sont pas moins nombreuses que leurs différences avec les régions continentales. Dans ce cas, la notion d'insularité ou d'îléité n'a plus de substance et elle ne peut pas être à la base d'une méthodologie pour l'étude des îles en tant qu'ensemble sociétal, notamment quand cette méthodologie soupçonne un rapport déterminant entre insularité et développement de la société locale[53].

Cependant, même si on rejette le déterminisme du modèle insulaire pour l'étude de la société, force est de constater que l'insularité comporte des spécificités environnementales. De ce fait, la notion d'insularité prend une connotation négative dans son utilisation contemporaine par les institutions européennes[54]. Elle est liée aux contraintes des îles, appréhension qui revient à la théorie d'un déterminisme géographique « refoulé »[55]. Peut-être que « l'essentiel n'est pas de savoir si les territoires insulaires sont ou pas des lieux structurellement et fondamentalement différents », car « la force des sentiments d'îléité et d'insularisme qui anime la plupart des sociétés insulaires est telle qu'elle a, de fait, produit et construit progressivement des lieux d'exception qui se singularisent objectivement aujourd'hui dans leur fonctionnement social, économique et politique »[56]. Par ailleurs, les conséquences de l'insularité ne sont pas nécessairement les mêmes pour toutes les îles, et il faut examiner un très grand nombre d'îles pour tirer des conclusions horizontales[57].

Ce qui est central pour le présent travail est l'existence d'une tension qui se tisse entre la

---

52 SELWYN, P., « Smallness and islandness » , *World Development*, vol. 8, 1980, p. 945., F. TAGLIONI s'oppose également à l'existence d'une spécificité insulaire.

53 GIANNIRIS, I., *Η Μεταπολεμική εξέλιξη του γαιοχρηστικού συστήματος στην περιφέρεια μέσα από το παράδειγμα της Ζακύνθου, της Χίου και της Ικαρίας (Post-war evolution of the land use system in the Greek territory through the example of Zante, Chios and Icaria)*, Thèse Architecture, Ecole Polytechnique d'Athènes, 1994, p. 43.

54 Pour l'Union européenne, l'insularité est un « handicap naturel et démographique grave et permanent » (art. 174 TFUE), *Cf. infra* p. 141 et s.

55 BERNARDIE-TAHIR, N., *L'usage de l'île, Op. Cit.*, p. 107.

56 BERNARDIE-TAHIR, N. et TAGLIONI, F. « Les territoires insulaires : des lieux d'exception ? », *Cultures & Sociétés*, n° 40, 2016, p. 48-49.

57 DE LA RUE, A., *L'Homme et les îles*, 1935, cité dans BERNARDIE-TAHIR, *L'usage de l'île, Op. Cit.*, p. 109.

certitude des effets de l'insularité sur l'écologie et le débat ouvert sur la particularité de la société insulaire. Positionnée dans ce champ, cette thèse s'intéresse à la manière dont l'environnement insulaire est protégé par le droit. Le débat sur les sociétés insulaires nous oblige à porter une attention à la singularité de chaque île, c'est pourquoi ce travail est géographiquement circonscrit à la Méditerranée. Cette zone étendue et diversifiée permet d'être attentif à la diversité insulaire tout en permettant une montée en généralité limitée (**2**).

2. Émergence d'un droit insulaire à partir de l'étude des îles de la Méditerranée

La présente recherche vise à déterminer l'apport du droit de l'environnement au traitement de l'insularité méditerranéenne. Les îles de la Méditerranée ont en commun une forte fréquentation humaine, dont la quintessence se traduit aujourd'hui par le tourisme, phénomène qui touche tout le bassin, mais prend une importance fortement accrue sur ces îles[58]. Ce phénomène donne une dimension particulière à la nécessité de réguler la tension entre protection de la nature et développement économique dans cet espace géographique (**A**). En même temps, le caractère international de l'espace insulaire méditerranéen nous incite à considérer la construction théorique d'un droit des îles, qui commence par l'interrogation sur la nature juridique de ces territoires (**B**).

A. La Méditerranée, espace convoité par l'homme et la nature

Caractérisée en tant que « mer monde »[59], la Méditerranée, cette « terre du milieu »[60], est une mer semi-fermée qui compte plus de 15 000 îles et îlots[61]. Bien que sa taille soit réduite par rapport aux océans, la Méditerranée acquiert une notoriété grâce à sa charge historique, culturelle et naturelle. L'espace insulaire méditerranéen contribue à cette notoriété depuis

---

58 BRIGAND, L. et BATISSE, M., *Les îles en Méditerranée : enjeux et perspectives*, Economica, Centre d'activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée, 1992.

59 Braudel donne ce paronyme à la Méditerranée.

60 Étymologiquement, la mer Méditerranée provient de l'adjectif latin Mediaterraneus qui dérive du nom en grec ancien *μεσόγειος* (mesoyios), composé des mots μέσο et γή, milieu et terre, et donc signifie « au milieu des terres ».

61 Pour une description géographique de la Méditerranée v. BARREAU, J.-C. et BIGOT, G., *Toute la géographie du monde*, Fayard, 2007.

l'Antiquité. Vaste, il s'étend sur 3800 km de large, de l'île espagnole d'Alboran, à l'Ouest, à la petite île d'Arouad, en Syrie, à l'Est. Du Nord au Sud, il s'étale de Krk, dans les îles dalmates, à Djerba, en Tunisie. De ces 15 000 îles et îlots, seulement 276 sont habitées[62]. Le nombre exact n'est pas arrêté définitivement, en raison des changements démographiques et de l'absence d'une définition globalement acceptée du nombre d'habitants qui font qu'une île est considérée comme habitée[63].

La diversité et le grand nombre d'îles font de la Méditerranée un champ d'investigation très riche pour l'étude et la compréhension des faits insulaires[64]. Par ailleurs, la question de l'insularité touche la majorité des États méditerranéens. Parmi les vingt-et-un pays riverains du bassin[65], dix ont des îles habitées sur leur façade méditerranéenne (v. tableau 1, page suivante). Ces dix pays sont les pays visés par cette recherche, avec un examen plus détaillé de huit pays dont l'étude a été jugée pertinente et réalisable (v. carte 1, p. 23)[66].

Les îles de la Méditerranée présentent des différences et des similarités. Leurs différences sont facilement repérées. L'histoire biogéographique complexe et la profonde hétérogénéité environnementale des îles de la Méditerranée nous procurent la plus grande diversité des situations insulaires qui existent dans le monde. Il en va de même en raison de la taille des îles, allant des îles « mini-continents », comme la Sicile et la Sardaigne[67], jusqu'aux « pullulements micronésiques » des îles égéennes[68]. Du point de vue géologique, la Méditerranée est une région fortement fragmentée, en raison de son ensemble complexe de plaques tectoniques[69]. Du point de vue géopolitique, la Méditerranée est divisée politiquement, socialement, culturellement. Tel fut toujours le cas y compris lorsqu'elle était unifiée économiquement au XVIe siècle[70].

---

62 Selon nos calculs à partir des sources disponibles en 2018. E. KOLODNY avait calculé en 1971 que les îles Méditerranéennes habitées en permanence sont au nombre de 200.

63 Sur les questions démographiques des îles méditerranéennes, *Cf.* KOLODNY, E., « La population des Iles en Méditerranée. », *Méditerranée,* vol. 7, n° 1, 1966, p. 3-31.

64 BRIGAND, L. et BATISSE, M., *Les îles en Méditerranée, Op. Cit.*, p. 1.

65 Les vingt-et-un pays riverains de la Méditerranée sont l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Croatie, l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, l'Israël, Malte, le Maroc, Monaco, le Monténégro, le Liban, la Libye, la Slovénie, la Syrie, la Turquie et la Tunisie.

66 Nous n'examinons pas la Syrie, puisqu'elle n'a qu'une île habitée, ni la Turquie, dont l'étude s'avérerait davantage complexe en raison de l'absence des repères pour l'auteur (langue, institutions).

67 BRIGAND, L. et BATISSE, M., *Les îles en Méditerranée, Op. Cit.*

68 KOLODNY, E., « Aspects d'ensemble de l'insularité méditerranéenne », p. 192.

69 BRIGAND, L. et BATISSE, M., *Les îles en Méditerranée, Op. Cit.*

70 BRAUDEL, F., *Les écrits de Fernand Braudel. 1. Autour de la Méditerranée*, Editions de Fallois, 1996.

Tableau 1 : Les îles de la Méditerranée par État avec au moins une île habitée[71]

Pays	**Iles et Ilots majeurs**	**Iles habitées en Méditerranée**
Chypre	1	1
Croatie	1 200	47
Espagne	52	6
France	83	6
Grèce	3 000	169
Italie	128	32
Malte	8	4
Syrie	1	1
Turquie	210	7
Tunisie	41	3
Total	4 724	276

Les similarités des îles de la Méditerranée sont également importantes. Du point de vue de l'écologie, elles sont toutes sous l'influence du climat méditerranéen, il en résulte une biodiversité et un paysage largement commun. Elles ne sont pas dans l'isolement extrême des îles océaniques ; en effet, toutes les îles se trouvent à une distance de moins de deux-cents kilomètres d'une masse continentale[72]. Elles rassemblent un nombre très significatif d'espèces, une grande partie d'entre elles étant endémique[73]. Du point de vue de la société, elles ont une charge historique et culturelle brillante. La pression de l'homme sur leur environnement est de plus en plus importante.

Ces caractéristiques communes sont des points de convergence et permettent de traiter les îles comme un ensemble cohérent. Concernant les normes juridiques qui régissent les îles de la Méditerranée, elles ont en commun leur multiplicité et leur complexité. Contrairement aux autres disciplines relatives à l'environnement naturel, comme la biologie et la géologie, le droit applicable aux îles se caractérise par sa *fragmentation* — notamment induite par les faits

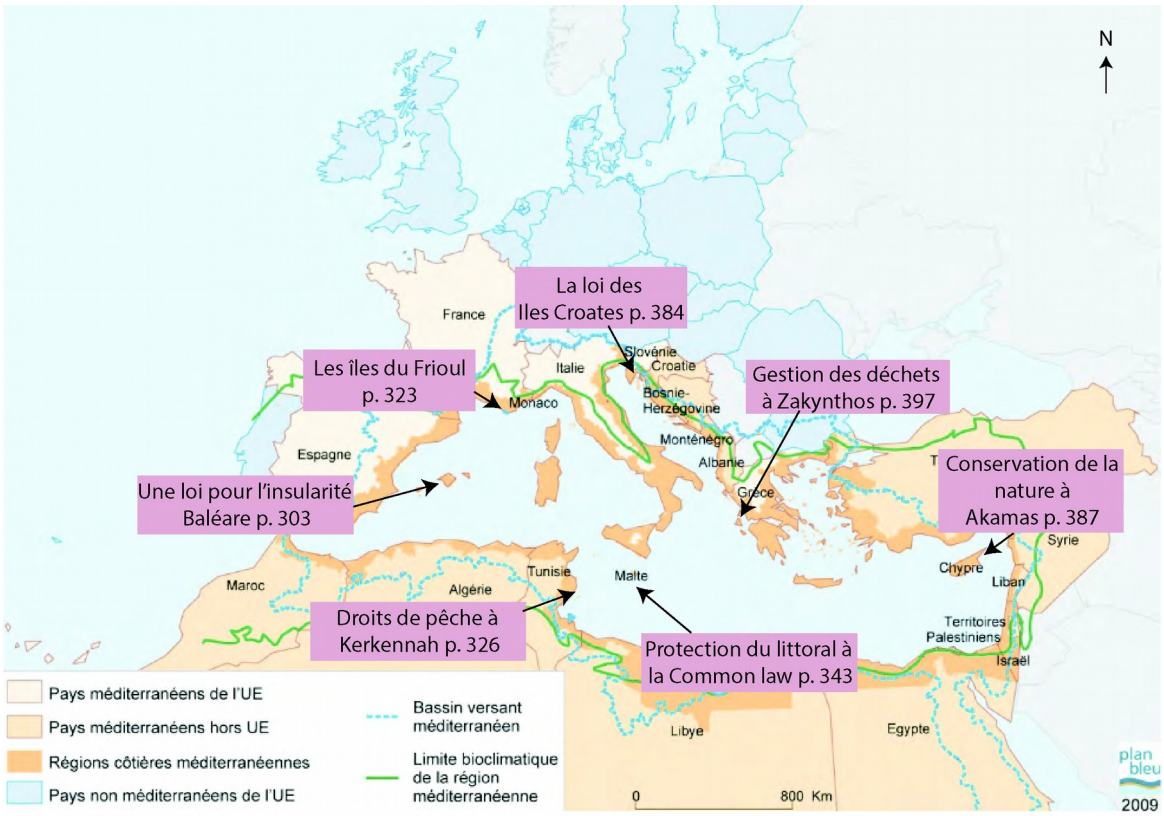
71 Selon nos propres calculs.

72 Cent kilomètres pour la Méditerranée orientale. *Cf*. KOLODNY, E., « La population des Iles en Méditerranée. », *Op. Cit.*

73 MEDAIL, F., « The Specific Vulnerability of Plant Biodiversity and Vegetation on Mediterranean Islands in the Face of Global Change », *Regional Environmental Change*, vol. 17, 2017, p. 1-16.

géopolitiques du bassin méditerranéen[74]— et la superposition de quatre niveaux juridiques : le droit international, le droit européen, les divers droits nationaux et les droits régionaux.

Carte 1 : Les études de cas examinées par le présent travail



Source : PNUE/PAM, Plan Bleu, Etat de l'environnement et du Développement en Méditerranée, rapport, 2009, p. 17

L'émergence d'un droit méditerranéen de l'environnement est en gestation depuis plusieurs décennies[75], dans le cadre duquel on peut réfléchir sur l'élaboration de normes spécifiques pour les îles, en examinant tous les ordres juridiques. Le premier niveau juridique est le droit international. À travers la Convention sur le Droit International de la Mer, il énonce les règles du jeu relatives aux délimitations maritimes. Les Conventions pour la protection de la nature participent quant à elles à faire reconnaître la spécificité de l'écologie insulaire.

Le tissu juridique de la Méditerranée s'accroît avec le droit de l'Union européenne (UE) qui

74 Parmi eux, on compte les différences entre le Nord et le Sud de la région, la concurrence entre les pays de l'Europe et l'instabilité politique aux pays arabes. La Méditerranée est une mer de passage, de transit, un couloir de flux économiques puissants qui sont à l'origine des tensions des pays voisins.

75 CHEROT, J.-Y., ROUX, A. (éd.), *Droit méditerranéen de l'environnement*, coll. Coopération et développement 13, Economica, 1988.

constitue le deuxième niveau juridique. Bien qu'il soit très abondant en matière d'environnement, il ne s'applique bien sûr qu'à une partie des États méditerranéens. Aujourd'hui, la question d'une politique insulaire et d'un plan pour les îles est aiguë pour l'Union européenne, dans la mesure où elle comprend 56 régions insulaires et plus de 13 millions d'habitants.

Le droit appliqué aux îles est par la suite enrichi par les droits nationaux et droits *infra*–nationaux ou droits régionaux, dont l'existence dépend du statut institutionnel qui régit la division administrative de chacune, soit du droit constitutionel. En Méditerranée, nous distinguons trois catégories de statuts institutionnels. Deux îles, Chypre et Malte, sont des États insulaires. Certaines, souvent les plus grandes, bénéficient d'un statut d'autonomie leur procurant un pouvoir parfois quasi législatif, souvent administratif. La Sicile et la Sardaigne sont des Régions à Statut Spécial, les îles Baléares forment une Communauté Autonome et la Corse est une collectivité territoriale à statut particulier. Toutefois, la majorité de ces îles constitue des unités administratives sans autonomie, continentale ou intra-insulaire[76]. Le défi de l'autonomie législative des îles vis-à-vis des autorités continentales est relatif à la reconnaissance d'une spécificité insulaire qui suggère et autorise l'émergence d'un droit propre aux îles, un droit insulaire, pour une part droit d'exception par rapport au droit commun continental.

Si le droit des îles de la Méditerranée oscille entre fragmentation et unification, la *mare nostrum* est synonyme d'échanges, de mélanges et de coopération. Elle est la première mer régionale à avoir fait l'objet d'un programme de coopération interétatique, et ce dès le début du XXe siècle. En 1910, le prince de Monaco réunit la « Commission de la Méditerranée », transformée plus tard en Commission internationale pour l'exploitation scientifique de la Méditerranée, qui a opéré les premiers travaux de coopération internationale en matière de recherche et de surveillance de l'environnement marin[77].

L'existence de ces initiatives de coopération au niveau méditerranéen a contribué à la construction d'une vision partagée en matière d'environnement à l'échelle du bassin. Cette

76 Les conséquences du statut institutionnel sur la prise en compte de l'insularité sont analysées dans la deuxième partie de la thèse, p. 253 et s.

77 CHEROT, J.-Y., ROUX, A. (éd.), *Droit méditerranéen de l'environnement*, *Op. Cit.*

vision favorise le traitement juridique des îles dans un cadre international et régional. Dès lors, il convient de poser la question de l'existence d'un droit commun des îles (**B**).

B. Les îles comme objet de droit et leur nature juridique

Si les anthropogéographes confirment qu'une « loi des îles » universelle pesant sur les hommes et la société insulaire n'existe pas[78], avec ce travail nous nous interrogeons sur la nécessité d'un droit des îles, qui s'adapterait aux singularités environnementales et par extension sociétales de ces territoires. L'étude de l'île commence par une approche territoriale du droit, approche conforme au droit de l'environnement. Ce droit permet de prendre en compte la spécificité des milieux, par l'adoption des normes verticales, c'est-à-dire des normes qui concernent les différents éléments de l'environnement[79]. Un droit des îles a du sens dans ce contexte, puisque l'île est à la fois un milieu et un territoire constitué de plusieurs milieux. Parmi les différents sujets traités par le droit de l'environnement, la nature est un domaine privilégié pour aborder les îles puisque la spécificité de la nature insulaire bénéficie de preuves scientifiques, pouvant justifier l'élaboration de normes juridiques[80]. Or, le traitement juridique des conséquences de l'insularité ne peut pas s'arrêter seulement à la nature[81], il s'étend à l'ensemble de l'environnement[82]. Par conséquent, ce travail est nécessairement plus global, car il a vocation à aborder tous les éléments dans lesquels se manifeste la tension entre protection de l'environnement et développement économique de la société insulaire. Ces tensions seront notamment examinées dans le contexte de la protection de la mer et du littoral, la protection de la nature et la gestion des ressources naturelles.

Dès lors, la question de recherche se dessine autour de la prise en compte de l'insularité qui

---

78 FEBVRE, L. et BATAILLON, L., *La terre et l'évolution humaine, Op. Cit.,* p. 272.

79 PRIEUR, M. et al., *Droit de l'environnement,* Dalloz, 2016, *Op. Cit.*

80 Le droit de l'environnement et un des lieux privilégiés de rencontre entre le droit et les sciences, *Cf.* OST, F. et GUTWIRTH, S., *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? : actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement — F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie — V.U.B.),* Publications Fac St Louis, 1996, p.34.

81 Nous entendons la « nature » comme une composante de l'environnement, donc une notion moins large. PRIEUR la définit comme une notion qui « regroupe les sites, les paysages et les écosystèmes ». *Cf.* PRIEUR, M. et al, *Droit de l'environnement*, 2016, p. 4. Pour une analyse des différentes notions utilisées dans la doctrine *Cf.* JOLIVET, S. p. 8 et s.

82 Nous entendons « environnement » au sens de PRIEUR, M., comme « l'expression des interactions et des relations des êtres vivants (dont l'homme) entre eux et avec leur milieu. *Cf*. PRIEUR, M. et al., *Droit de l'Environnement, Op. Cit.*

doit se faire sans nier l'existence de multiples différences des îles et de leurs sociétés. Cette interrogation nécessite de poser une question liminaire sur la nature juridique des îles.

Cette question n'est pas abordée dans le cadre des études insulaires. Les juristes n'ont pas déterminé si les caractéristiques des îles imposent un regard différencié sur les normes appliquées aux îles. De plus, les grands théoriciens des sciences politiques et du droit ne se réfèrent pas audit sujet. Montesquieu et Jean Bodin ne consacrent que de courts passages pour parler des réalités insulaires. Le premier note que « les peuples des îles sont plus portés à la liberté que les peuples du continent »[83]. Le second rappelle un vieux dicton selon lequel les insulaires sont des personnes dont il faut se méfier, car « qui dit insulaire dit marchant répandu au dehors, habile à discuter et à tromper le chaland »[84].

La théorie du droit offre certains éléments de réflexion sur la nature juridique des îles. La principale leçon que l'on en tire est que les caractéristiques physiques d'un État influencent son droit. En effet, le droit se développe dans l'espace, sur une surface déterminée. Il a besoin d'être localisé en un lieu déterminé. Toutes les relations juridiques, toutes les situations de droit comportent, au moins de manière accessoire, une dimension géographique ou spatiale[85]. Elle est exprimée au niveau national et au niveau local.

Au niveau national, l'élaboration du droit est influencée par les facteurs naturels et géographiques des pays. En effet, « les règles de droit sont en partie dictées par la nature »[86]. Ainsi, les normes appliquées aux îles dans un contexte de droit national d'un État insulaire sont influencées par la condition insulaire.

Au niveau local, la dimension spatiale des situations de droit peut donner lieu à des normes différentes pour certaines parties d'un même État. Ainsi, bien que le droit d'un État soit *a priori* unique, plusieurs territoires sont soumis à des normes différentes. Par exemple, en France, les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Moselle ont conservé un droit

---

83 MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois, I,* XVIII, § 5, cité dans FEBVRE, L., *Op. Cit.*
84 BODIN, J., *La République, livre V*, cité dans FEBVRE, L., *Op. Cit.*
85 BERGEL, J.-L., *Théorie générale du droit*, 5e édition, Méthodes du droit, Dalloz, 2012.
86 Les raisons juridiques et extrajuridiques créent des conditions et des besoins différents selon la situation insulaire, maritime ou continentale de chaque pays, son relief, sa végétation, son hydrographie, son climat. *Cf.* BERGEL, J.-L., *Théorie générale du droit*, *Op. Cit.*, p. 151.

local. En Grèce, le mont Athos et la région d'Évros sont soumis à des normes particulières[87].

Dans ce cadre, les îles d'un État peuvent avoir un droit local pour des raisons relatives à l'histoire, à l'idéologie et aux évolutions des pays. De plus, le droit local d'une île peut être le résultat de l'éloignement, de l'isolement, de la relation particulière avec la mer. En effet, historiquement, les territoires insulaires engendrent le développement de règles particulières de la société. Par exemple, le droit pénal de l'île de Man du début du XXe siècle faisait des distinctions entre les vols de différents animaux et utilisait un vocabulaire emprunté presque exclusivement aux éléments marins[88]. Des exemples plus récents existent aujourd'hui en Méditerranée et ailleurs. À Karpathos, l'île grecque la plus isolée, la succession des biens à la suite d'un héritage se fait en suivant une coutume archaïque selon laquelle le fils et la fille aînés héritent chacun de tous les biens des parents du même sexe, laissant leurs autres enfants sans héritage[89]. Les îles de Kerkennah en Tunisie préservent un droit de propriété sur la mer[90]. Les exemples d'un droit fiscal particulier sont aussi récurrents, tant en Méditerranée[91], qu'ailleurs[92], faisant des îles des paradis fiscaux par excellence.

Dans ces cas, ce n'est que dans certaines matières bien déterminées que ces régions conservent un droit particulier, qui peut porter sur le droit civil, le droit pénal, le droit administratif ou même les droits de l'Homme, dans les limites de la marge d'appréciation des États relative à leurs obligations internationales, bien entendu. Ces normes sont tout d'abord lues dans le cadre d'une diversité générale des droits et non pas comme des normes relatives à l'insularité *per se*.

La question que nous formulons dans le présent travail dépasse la singularité des droits nationaux qui ne peuvent qu'affirmer l'insularité comme facteur qui conditionne les normes. Dès lors, il faudrait distinguer les normes qui répondent à des besoins spécifiques locaux, qui peuvent exister sur les îles, mais pour lesquelles l'insularité n'est pas un facteur déterminant,

---

87 Article 105 de la Constitution grecque de 1974.

88 MISS SAMPLE, *Influences of Geographic Environment, ch. II*, cité dans FEBVRE, L., *La terre et l'évolution humaine, Op. Cit.*, p. 254.

89 VERNIER, B., *La genèse sociale des sentiments : aînés et cadets dans l'île grecque de Karpathos*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1991, p. 3 et s.

90 Une analyse du statut particulier des îles Kerkennah suit *infra*, p. 328 et s.

91 L'insularité influence notamment le droit fiscal. Sur ce sujet v. LALEURE-LUGREZI, J. et ORSONI, G., *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine*, LGDJ, Lextenso, 2014, 505 p.

92 BERNARDIE-TAHIR, N., *L'usage de l'île, Op. Cit.*

et les normes spécifiques au traitement de l'insularité comme facteur amplifiant la tension entre protection de l'environnement et développement économique. Dans ce contexte, l'examen des droits nationaux seul ne peut pas répondre à la question de savoir si l'insularité constitue une raison qui justifie l'élaboration d'un droit des îles. La réponse doit être recherchée, en premier lieu, dans les ordres juridiques extérieurs au droit national (**Partie I**). Cependant, la recherche doit aussi porter sur les droits nationaux et locaux puisque les enjeux mondiaux s'intéressent peu à ce qu'il se passe à l'intérieur de l'île, à ses habitants. Plus précisément, nous solliciterons les méthodes du droit comparé pour identifier comment les différents États prennent en compte l'insularité. Nous examinerons le droit national des États concernés, dans la mesure où la traduction et la transposition des obligations et recommandations internationales dans les politiques publiques nationales en sont influencées (**Partie II**). L'approche de micro-comparaison sera suivie pour cette partie[93], tout en saisissant des notions de droit constitutionnel et administratif, afin d'assurer la compréhension préalable du système juridique de chaque pays[94].

93 La micro-comparaison poursuit la comparaison entre deux institutions juridiques ou encore la comparaison des solutions apportées à un même problème. Elle est distincte de la macro-comparaison, qui a pour objectif la taxonomie des systèmes juridiques. *Cf.* JALUZOT, B., « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective » , *Revue internationale de droit comparé,* vol. 57, nº 1, 2005, p. 29-48, https://doi.org/10.3406/ridc.2005.19332, p. 6.

94 SAMUEL, G., *Introduction to Comparative Law Theory and Method,* Bloomsbury Publishing, 2014. p. 50.

Partie I : Le droit international et le droit européen appliqués aux îles de la Méditerranée, état des lieux et perspectives

Les îles influencent le droit à plusieurs égards. À ce titre, la protection de leur environnement dépend d'une part de leur importance en tant qu'**objets juridiques** et, d'autre part, elle est ajustée au regard de leur **valeur écologique**. Les enjeux géopolitiques et économiques influencent très fortement les normes qui leur seront appliquées en vue de protéger ou conserver leurs écosystèmes fragiles. Le droit actuellement en vigueur dans les îles est le résultat de confluences et de divergences entre les autorités étatiques, dont dépendent ces mêmes îles, et d'enjeux internationaux. La Méditerranée n'échappe pas à cette dynamique : les îles sont les territoires où se concentrent les forces antinomiques, entre enjeux géopolitiques et protection environnementale (**Titre I**). Par ailleurs, le « droit méditerranéen » est largement tributaire du droit européen. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe abordent les îles sous un angle différent de celui du droit international universel. L'insularité commence à être acceptée comme raison d'adaptation des normes, afin que les îles puissent être compétitives en termes économiques. Or, la reconnaissance d'une certaine spécificité de l'insularité ouvre la voie pour l'adoption des normes environnementales adaptées (**Titre II**). Au final, bien que fragmenté, le droit applicable aux îles, issu des normes internationales, prend un sens commun et met en exergue l'**évidence d'une particularité insulaire**. Désormais les particularités des îles sont transcrites, peu ou prou consciemment, dans la législation internationale, européenne, nationale.

Titre I : Le droit international face aux grands enjeux mondiaux relatifs aux îles

Le droit international commence très tôt à questionner son rôle, sa place et les règles juridiques qu'il doit consacrer aux îles. L'insularité influence l'élaboration de normes internationales qui ont tendance à s'adapter aux problèmes particuliers et (ou) aux caractéristiques spécifiques des îles. En effet, les îles ont toujours été liées à des enjeux importants en tant que territoires. Le droit international est révélateur des grands enjeux mondiaux liés aux îles. Ces enjeux catalysent l'importance des îles au niveau mondial et influencent, entre autres, l'élaboration de normes pour la protection de l'environnement terrestre et marin (**Chapitre 1**). La gouvernance et le cadre juridique appliqué aux îles de la Méditerranée sont en particulier abordés par la Convention sur la protection de la Méditerranée contre la pollution, cadre qui permet une meilleure prise en compte de l'environnement (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : Le droit international, révélateur des enjeux principaux qui influencent le droit de la protection des îles de la Méditerranée

Présentées à la fois comme « victimes » – du changement climatique, dotées d'un faible développement et comme porteuses d'enjeux géopolitiques – quand elles font l'objet de revendications maritimes – les îles constituent, en droit international, des entités fortes. L'enjeu majeur des îles est bien qu'elles participent à déterminer les pouvoirs des États en mer (**section 1**). Fonction uniquement géopolitique, la délimitation des frontières maritimes ne s'intéresse pas à la société îlienne ni à son rapport avec le territoire dont elle dépend, mais seulement à l'existence de l'île et de la mer qui l'entoure. Dans ce sens, l'enjeu est donc concentré sur la délimitation de l'île et des zones maritimes qu'elle procure.

Le second enjeu de la normalisation du statut juridique des îles est relatif à la conservation de la biodiversité mondiale (**section 2**). Pour une part déconnecté des intérêts économiques, cet enjeu est en concurrence avec la délimitation des frontières maritimes puisque l'efficacité de mesures protectrices de la nature nécessite que les États renoncent à une partie de leurs intérêts économiques provenant de l'établissement de zones maritimes souveraines.

Section 1 : L'île déterminant de frontières maritimes

Les îles occupent une place centrale en droit de la mer ; elles jouent un rôle majeur dans la délimitation des frontières maritimes. La délimitation de la frontière établit la souveraineté sur les eaux environnantes des terres et détermine les normes environnementales qui y seront appliquées. Or, en raison de la définition juridique de la notion d'île, la conservation de l'environnement terrestre et marin des îles inhabitées est en péril (**§ 1**). De plus, les îles sont au centre de conflits maritimes, contentieux ou pas, qui modèlent au cas par cas le statut des zones maritimes (**§ 2**).

§ 1. La définition de l'île, un péril pour la conservation de l'environnement des îles inhabitées

Une définition juridique de l'île, et de ses zones maritimes, est établie par le droit de la mer. Cette définition est initiée par les quatre conventions de Genève et modifiée par la Convention de Montego Bay de 1982[95]. Le besoin de se munir d'une norme conventionnelle résulte d'intérêts économiques et géopolitiques, notamment autour des questions de délimitation des frontières maritimes. Or, la définition finalement retenue est ambiguë et défavorable à la conservation de la biodiversité des îles inhabitées (**A**). L'élaboration de cette définition a occupé les États pendant plusieurs années et la protection de l'environnement des îles n'était pas prise en compte lors des négociations (**B**).

A. Une définition non favorable à la conservation de l'environnement des îles inhabitées

Proposer une définition juridique de l'île est une préoccupation importante de la communauté internationale depuis les premières tentatives de codification du droit de la mer. La première

95 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée en 1982 à Montego Bay et entrée en vigueur en 1994, recueil des traités vol. 1834, p. 3 (UNCLOS ou Convention de Montego Bay).

définition de l'île, adoptée en 1958, est vague et ne répond pas à la question de savoir si les îles ont les mêmes zones maritimes que les continents (**1**). La réponse est finalement posée lors de la Convention de Montego Bay de 1982 qui instaure une différentiation entre les îles et les rochers inhabités (**2**). Cependant, l'article 121 fait naître la possibilité de créer une passerelle possible entre le régime des îles à celui des « rochers », ce qui motive les États à occuper des îles inhabitées.

1. Adoption d'une première définition « géographique » de l'île ne donnant pas de réponse quant aux zones maritimes des îles

La première définition conventionnelle de l'île est adoptée par la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë de 1958[96], issue de la conférence de Genève de la même année[97]. Cette conférence est suivie par l'adoption des quatre conventions de Genève, préambule à la codification du droit de la mer[98]. Lors de cette conférence, les États ne parviennent pas à un accord global concernant l'ensemble des éléments du droit de la mer. Les échanges et négociations démontrent la complexité du sujet et la difficulté d'homogénéiser ce droit[99]. Le statut des îles n'échappe pas à la dynamique de désaccord et la définition adoptée en 1958 est alors incomplète, car elle ne précise pas si les îles ont les mêmes droits aux zones maritimes que les continents.

Savoir si les îles ont le droit d'instaurer des zones maritimes fait partie des questions qui préoccupent particulièrement les États dès les premières conférences. Dans ce sens, le premier problème à résoudre est de savoir si les îles possèdent une mer territoriale. Cette question influence l'évolution des zones maritimes (zone contiguë, zone économique exclusive, plateau continental) et manifeste la nécessité de fixer de manière précise le régime des îles. Par

96 Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, Genève, 29 avril 1958, entrée en vigueur le 10 septembre 1964, recueil des Traités, vol. 516, p. 205

97 La Conférence qui a lieu à Genève de 1957 à 1958 résulte en l'adoption des quatre conventions de Genève. Il s'agit de la Convention sur la mer territoriale, la Convention sur le plateau continental, la Convention sur la haute mer et la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

98 Globalement, le droit de la mer a été négocié lors de quatre conférences, deux d'entre-elles ont conduit à l'adoption de Conventions. La première conférence, tenue à La Haye en 1930 ne réussit qu'à reconnaître une zone territoriale d'au moins 3 milles et une zone contiguë adjacente à celle-ci. La seconde est la conférence de Genève de 1956, puis la conférence de Genève de 1960 et la conférence de Montego Bay de 1973.

99 BEURIER, J.-P. « Droit International de la Mer » in *Droits maritimes* Tome 1, Édition Juris Service, 1995, p. 82

ailleurs, pratiques et doctrine sont divisées autour de la question d'une distinction, devant ou pas, être établie entre les îles, et donc de leur statut juridique.

La première tentative de résolution de ces problèmes figure à l'article 10 de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë. L'article adopte une définition géographique classique, ne donnant pas d'éléments pour l'instauration des zones maritimes. Ainsi, une île est « une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute »[100]. La Convention consacre simplement le droit des îles à avoir une mer territoriale, sans établir de distinction entre les îles de différentes tailles. L'article dispose que « La mer territoriale d'une île est mesurée conformément aux dispositions des présents articles » (art. 10 §2).

Notons que pendant les négociations préparatoires de la conférence, il est proposé d'ajouter dans la définition la phrase suivante : « capable d'occupation et de contrôle effectif »[101]. Cependant, celle-ci est finalement rejetée en raison des vifs débats qu'elle suscite sur le sens à attribuer aux mots « contrôle » et « effectif »[102].

Cette définition descriptive de la condition géographique des îles remplit à l'époque l'objectif de la Convention de Genève, à savoir codifier la souveraineté des États au-delà de leurs territoires et de leurs eaux extérieures[103]. Or, dès lors que les institutions de la zone économique exclusive et du plateau continental se cristallisent en droit de la mer, le risque advient qu'une île puisse disposer d'une zone économique exclusive disproportionnellement étendue en regard de son territoire terrestre[104]. L'exemple classique tiré de la pratique des États est celui de l'île britannique de Rockall, un rocher de 57 m², qui engendre une zone

100 Article 10§1 de la Convention de Genève sur le droit de la mer et la zone contiguë de 1958.

101 Sir Hersch LAUTERPACHT, juge de la CIJ a proposé l'ajout de la phrase « capable of effective occupation and control ».

102 KOLB, R., « L'interprétation de l'article 121, paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les «rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre...» », *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994, p. 886.

103 WACHIRA WORAKAM, T., *Les rochers et le droit international de la mer*, Mémoire droit, Paris I, 2000, p. 6.

104 Une «île» de 2 mètres de diamètre est capable de générer une ZEE de 430.796 km², d'après le calcul de KARAGIANNIS, S., « Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre et le droit de la mer », *Revue belge de droit international*, Bruylant, 1996/2, vol. XXIX, p. 561.

économique exclusive (ZEE) de 125.000 miles carrés[105].

C'est dans ce contexte qu'intervient le régime des îles, établi par la Convention de Montego Bay (**2**).

2. L'instauration d'une différenciation entre îles et rochers provoquant l'occupation d'îles jusqu'alors non habitées

Les nouveaux efforts pour codifier le droit de la mer en un texte unique génèrent l'insatisfaction concernant le régime des îles. Le sentiment croissant des parties prenantes à la Convention de Genève reste que l'article 10 de ladite convention définit l'île de manière trop vague et simpliste[106], compte tenu de la vaste diversité des îles. Le besoin de redéfinir les « droits » des îles se concrétise avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, (UNCLOS ou Convention de Montego Bay par la suite) laquelle, tout en maintenant l'approche géographique, en vient à différencier les îles, non par rapport à leur taille, mais à leur *qualité*. Ainsi, l'article 121 de la Convention de Montego Bay dispose :

> Article 121
>
> Régime des îles
>
> « 1. Une île est une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute.
>
> 2. Sous réserve du paragraphe 3, la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental d'une île sont délimités conformément aux dispositions de la Convention applicable aux autres territoires terrestres. »
>
> 3. Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental. »

Il s'agit là de la seule disposition normative qui différencie juridiquement les îles, en distinguant les « îles » des« rochers, ces derniers ne se prêtant pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre ».

---

105 MOISE, F., *Islands and their capacity to generate maritime zones*, Mémoire droit, Oslo, 2008, p. 5.
106 KOLB, R., *Op. Cit.*

La notion de «rocher» entre ainsi dans le monde juridique, sans pour autant atténuer les incertitudes relatives aux droits des îles. Par son manque de clarté, le point 3 de l'article 121 de la Convention UNCLOS suscite plusieurs interprétations possibles. Comme le souligne R. Kolb, « l'article 121, paragraphe 3, sera l'exemple type d'une clause obscure ou ambiguë»[107]. La notion juridique de « rocher » va à l'encontre de la définition géologique, d'après laquelle une roche est «un matériau formé par un agrégat naturel de minéraux, de fossiles, et/ou d'éléments d'autre(s) roche(s) »[108]. En revanche, l'article 121 (3) suggère que la notion juridique du terme est **dynamique** dans le sens où un rocher peut devenir une île quand il arrivera au point de pouvoir accueillir l'habitation humaine ou une vie économique propre, sans qu'une modification de ses substances géologiques s'avère nécessaire[109].

Autrement dit, le critère déterminant pour la distinction entre une île et un rocher résulte de la **viabilité socio-économique du territoire**. Ledit critère est antérieur à la Convention de Montego Bay, car proposé dès 1927, lors de travaux rendus par l'Institut de droit international sur la mer territoriale[110], puis par la doctrine[111]. Néanmoins, c'est la Convention de Montego Bay qui attribue à ce critère une force juridique.

Le choix de ce critère transforme l'appréciation juridique des îles et crée une passerelle entre le régime privilégié des îles et le régime minimum des rochers. Cette nouvelle notion incite les États à habiter les îles vierges afin d'ouvrir des droits propres aux zones maritimes qui en dépendent en application de la définition donnée par la Convention. Or, les îles inhabitées sont des territoires dotés d'une importance capitale dans la conservation de la biodiversité mondiale. À titre d'exemple, les phoques moines ont leur habitat dans des îles isolées et inhabitées et l'arrivée des hommes ébranle leur habitat qui peut être détruit à terme.

La formulation finale de l'article 121 de la Convention Montego Bay est le fruit de négociations internationales intenses, tenues lors de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1974 à Caracas. La négligence des problématiques environnementales relatives aux îles est en partie responsable de cette définition problématique (**B**).

---

107 *Idem.*
108 Source : www.geowiki.fr
109 OUDE ELFERINK, A., « Clarifying Article 121(3) of the Law of the Sea Convention : The Limits Set by the Nature of International Legal Process », Boundary and Security Bulletin, 1998, p. 59.
110 Institut de droit international, *Annuaire*, tome 33, 1927-I, p. 79.
111 GIBEL, G., *Le droit international de la mer*, vol. III, Paris, Sirey, 1934, p. 684.

B. Absence de prise en compte des problématiques environnementales dans le cadre des négociations déterminant le statut juridique des îles

L'article 121 de la Convention tente de concilier de nombreuses volontés opposées et contradictoires. L'ambiguïté qui ressort de cet article est le résultat d'une recherche de consensus entre intérêts divergents (**1**). Au-delà de l'ambiguïté propre à l'article, notons que certains États signataires tentent de dépasser la disposition retenue en réservant leurs droits aux zones maritimes par des déclarations annexées à la Convention (**2**).

1. La définition de l'île : un compromis découlant de négociations intenses

Au cours des négociations, les États insulaires et les États qui comptent des formations insulaires dans leur territoire ont défendu une définition toujours plus large de la notion d'île, afin de pouvoir exploiter la ZEE qui en résulte, tandis que les États qui n'ont pas d'îles ont privilégié une définition très restrictive[112]. Les questions les plus significatives qui se posent alors portent essentiellement sur la taille et l'habitabilité des îles. Des limites de taille sont proposées par beaucoup de pays, afin d'éviter que des îlots inhabités et isolés génèrent des prétentions maritimes (agrandissant le capital en zone maritime des États de façon conséquente). Plus précisément, certains États désirent enlever aux îlots inhabités tout droit aux espaces maritimes, jusqu'au droit d'une mer territoriale. Or, une telle mesure considère le territoire insulaire comme juridiquement non existant. En effet, la souveraineté sur un territoire insulaire est marquée par les zones maritimes qui l'entourent, et surtout par la mer territoriale, cette dernière étant la seule zone maritime à être « *un tout* »[113], un « espace territorial pur »[114], intégrant la surface, la colonne d'eau et les fonds de cette zone à la souveraineté de l'État côtier[115,116]. En outre, grâce à l'établissement de la mer territoriale, l'île

112 Plus précisément, les pays ne souhaitant pas une distinction entre îles, îlots et rochers : le Canada, Chypre, les Fidji, la France, la Grèce, la Jamaïque, Madagascar, la Nouvelle Zélande, les Samoa Occidentales, Trinité-et-Tobago, les Tonga, et le Venezuela. Les pays qui y sont favorables : l'Algérie, la Côte d'Ivoire, la République de Guinée, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, le Mexique, la Roumanie, le Royaume-Uni, Singapour et la Turquie, doc. A/CONF.62/C.2/L.62/Rev.1.

113 PANCRACIO, J.-P., « Expansionnisme maritime chinois », in *Droit de la mer et des littoraux*, blog de l'auteur, http://blogs.univ-poitiers.fr/jp-pancracio/ publication du 24 juin 2014.

114 COMBACAU, J., SERGE, S., *Droit international public*, 10e édition, Montchrestien, 2012, p. 405.

115 Article 2 de l'UNCLOS.

116 Contrairement aux autres zones, lesquelles ne procurent à l'État que le droit de contrôle et (ou) d'utilisation des ressources biologiques et non biologiques, conformément aux dispositions respectives de la Convention

entre pleinement dans le champ d'application du droit international de la mer[117]. L'importance d'avoir une mer territoriale pour un territoire insulaire est constamment affirmée par la CIJ depuis la mise en vigueur de la Convention[118].

Par ailleurs, chacune des propositions n'est intelligible qu'au regard des intérêts territoriaux de chaque État. N'oublions pas l'équilibre fragile des forces diplomatiques des Nations Unies à l'époque des négociations pour la Convention sur le droit de la mer entre pays développés et pays dits « en voie de développement ». Cette quête d'équilibre se traduit par l'augmentation des adhésions des « pays en voie de développement » à l'ONU, au point que ces derniers parviennent, à eux seuls, à prendre des décisions requérant un vote à la majorité des deux tiers[119]. La montée des pays en développement à l'Assemblée des Nations Unies contrarie l'émergence d'une convention universellement acceptable, ce qui s'observe en particulier au travers des propositions énoncées par divers pays concernant l'article 121, lors de la troisième conférence. À l'époque, les incertitudes économiques et politiques ne cessent de s'amplifier, si bien que l'intérêt porté aux ressources naturelles en tant que source de richesse et de puissance politique se développe[120].

Les tensions sont clairement perceptibles à la lecture des positions fortement antagoniques de la Grèce et de la Turquie.

La Turquie propose l'adoption de deux dispositions ainsi conçues :

« Les îles sans vie économique propre situées en dehors de la mer territoriale d'un État n'ont pas d'espace marin propre. »

« Les rochers et les haut-fonds découvrants n'ont pas d'espace marin propre. »[121]

Quant à elle, la Grèce propose que «l'île possède une zone contiguë et une zone économique

---

de Montego Bay.

117 Bien que la mer territoriale soit une aire d'exercice des compétences souveraines de l'État riverain, le droit coutumier impose le respect de la navigation internationale dans cet espace adjacent à la haute mer. *Cf.* DUPUY, P.-M., *Droit international public*, Dalloz, 12e édition, 2014, p. 821.

118 Voir *infra* p. 44.

119 DUPUY, R.-J., VIGNES, D., *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Economica et Bruyant, 1985, p. 143.

120 Pour un historique plus complet de la période de la troisième conférence voir *ibid.*, p. 143-144.

121 Troisième Conférence, Documents, vol. III, p., doc. A/CONF.62/C.2/L.55.

sur la même base que le territoire continental, en accord avec les provisions de la Convention»[122], sans différencier entre île, îlot et rocher.

Ces deux propositions, diamétralement opposées, ne peuvent être analysées sans contextualiser les enjeux propres à ces deux pays, et ce au regard de revendications locales qui se traduisent en 1973 par le conflit gréco-turc relatif à la délimitation du plateau continental de la mer Égée[123]. Leurs propositions lors des négociations de la Convention du droit de la mer reflètent leurs positions respectives autour d'un territoire historiquement revendiqué. Par ailleurs, le premier article de la proposition turque est plus problématique que la disposition finalement retenue, puisqu'il prévoit que les îles habitées sans vie économique propre (îles dépendantes d'autres îles ou du continent) peuvent se voir privées de mer territoriale et donc de la souveraineté autour de leur territoire.

D'autre part, quatorze pays africains rédigent un projet[124] allant au-delà et comportant des différenciations entre îles plus complexes. L'objectif étant de souligner la nécessité de définir clairement des catégories d'îles. Les cinq articles qui composent le projet définissent les notions d'île, d'îlot, de rocher et les haut-fonds découvrants. Selon l'article 2 (1), toutes les formations insulaires adjacentes à l'État auquel elles appartiennent servent à déterminer les espaces maritimes de l'État. Néanmoins, le droit aux zones maritimes des formations insulaires non adjacentes à l'État est réservé aux îles et non aux îlots et aux rochers. Ceux-ci dépendent de « critères équitables » fixés à l'article 2 (3), soit des critères socio-économiques propres à chaque île.

L'intérêt de cette alliance africaine est double. En premier lieu, la proposition commune, très détaillée, vise à donner de la visibilité aux pays diplomatiquement faibles. En second lieu, la mise en place de « critères équitables » leur est d'autant plus chère que beaucoup d'îles africaines sont sous souveraineté de pays non africains. Dès lors, les pays concernés craignent l'exploitation potentielle des ressources marines et sous-marines africaines par les pays européens. De surcroît, l'article 5 se consacre aux droits des îles sous domination coloniale. Il stipule que :

---

122 «The island has a contiguous zone and an economic zone on the same basis as the continental territory, in accordance with the provisions of the Convention», traduction non-officielle, Doc. A/CONF.62/C.2/L.50.
123 Pour une analyse du conflit, v. *infra* pp. 49-50.
124 Troisième Conférence, Documents, vol. III, p. 232-233, doc. A/CONF.62/C.2/L.62/Rev.1.

« En ce qui concerne les îles sous domination coloniale, régime raciste ou occupation étrangère, les droits attachés aux espaces marins et à leurs ressources appartiennent aux habitants de ces îles et ne doivent profiter qu'à leur propre développement.

Aucune puissance coloniale étrangère ou raciste qui administre ou qui occupe ces îles ne peut exercer ces droits, en tirer profit ou y porter atteinte de quelque façon que ce soit. »[125]

Bien qu'elles ne se soient pas intégrées à la Convention, ces propositions ne sont pas ignorées, eût égard à la montée en puissance diplomatique des pays « en voie de développement ». Ainsi, elles inspirent une « Résolution III » annexée à l'Acte Final de la Conférence[126]. La Résolution porte sur la primauté des intérêts des habitants dans les territoires au sein desquels le peuple n'a pas accédé à la pleine autonomie. Bien entendu, toute référence aux îles ayant disparu, cette Résolution s'applique aussi bien aux territoires continentaux qu'insulaires. Il reste que ladite Résolution ne bénéficie pas de la même valeur juridique que la Convention, puisqu'elle ne fait pas partie intégrante du texte adopté. Il s'agit d'un détournement de la demande des pays africains, dont beaucoup d'îles demeurent alors exploitées par des pays non africains[127].

Lors de la septième session de la Conférence, un autre groupement de pays demande la suppression du § 3 de l'article. Initialement avancée par le Japon, puis par le Royaume-Uni, la proposition est approuvée par un nombre important de pays[128]. Parmi eux, le Venezuela relève « [que] *en conservant pareille formule* [le paragraphe 3 de l'article 121], *on instituerait une discrimination entre les différentes parties – continentales et insulaires – du territoire d'un État. De plus, cette norme exceptionnelle soulève de graves difficultés d'interprétation. Le terme "rochers" ne fait partie ni du vocabulaire juridique ni du vocabulaire scientifique et pourrait viser toute formation insulaire »*[129]. La position de l'Angleterre pendant les négociations est également remarquable : le délégué anglais relève que le caractère instable de la vie socio-économique des îles est un critère injuste. Cependant, sa proposition de supprimer le § 3 de l'article n'est pas mise au vote.

---

125 *Ibid.*, p. 233.
126 Troisième Conférence, Acte Final, p. 183.
127 Par exemple les îles françaises qui font parties des TAAF. Pour plus de détails, voir *infra* p. 51.
128 Cette proposition était défendue par la France, la Grèce, le Brésil, le Portugal, l'Équateur, l'Australie, l'Iran et la Zambie.
129 Doc. A/CONF.62/SR.135, paragraphe 18, p. 23, cité et traduit par KOLB, Robert, op. Cit. p. 892.

La résolution finalement choisie est, selon Haritini Dipla, « l'exemple typique d'une règle, qui, par son application, peut produire des résultats inéquitables, alors que le but initial était de les éviter[130] ». Vague et ambigu, intentionnellement pour certains[131], l'article 121 demeure une disposition qui ne peut être interprétée de manière absolue.

2. Réservation des droits par les déclarations annexées à la Convention

La possibilité de changement de statut d'une formation insulaire stimule l'attention particulière des États pour ces petits bouts de monde, inintéressants jusqu'alors. L'intérêt de développer une activité quelconque sur les rochers, afin de «sauter» du paragraphe 3 aux paragraphes 1 et 2 de l'article 121 de la Convention, ce qui permet d'ouvrir des droits à la ZEE et au plateau continental, ne leur échappe pas.

L'ambiguïté exprimée par ledit article pose immédiatement problème, ainsi qu'en témoignent les deux déclarations de la Roumanie et de l'Iran ajoutées à la Convention durant la signature. En effet, les deux pays interprètent l'article 121 (3) de façon contradictoire. D'une part, l'Iran s'attache à limiter le champ d'application de l'article. Son objectif est probablement de réserver ses droits quant aux trois îlots que l'Iran occupe dans le golfe Persique (antérieurement dénommé « golfe Arabique »)[132]. Suivant sa déclaration, relèvent de l'application de l'article 121 (2), les îlots situés dans une mer fermée ou semi-fermée, qui peuvent potentiellement soutenir l'habitation humaine, même si celle-ci n'est pas encore advenue à cause de conditions climatiques, de restrictions de ressources ou d'autres limitations. Ces îlots doivent donc posséder une ZEE et un plateau continental[133].

---

130 DIPLA, H., *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*, Paris, PUF, 1984, p. 42.

131 SCHOFIELD, C. *The Trouble with Islands : The Definition and Role of Islands and Rocks in Maritime Boundary Delimitation*, in *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes and the Law of the Sea*, Publications of Ocean Development, 2009, p. 27.

132 VIGNES, D., « Les déclarations faites par les États signataires de la Convention sur le Droit de la Mer sur la base de l'article 310 de cette article », Annuaire Français de Droit International, vol. 29, 1983, p. 733.

133 UN, *The Law of the Sea: Declarations and statements with respect to the United Nations Convention on the Law of the Sea and to the Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Éditions des Nations Unies, 1997, p. 91.

D'autre part, la Roumanie désire clarifier le fait que les *îles* (et non les rochers) inhabitées sans vie économique « ne peuvent en aucune manière affecter la délimitation des espaces maritimes qui appartiennent aux côtes continentales des Etats côtiers »[134]. Cette déclaration vise à protéger les intérêts de la Roumanie en mer noire. Plus précisément, elle est relative au statut juridique de l'île des Serpents – un territoire inhabité ukrainien. Si l'île des Serpents peut disposer d'une ZEE, alors l'Ukraine s'arroge à un espace maritime étendu, revendiqué par la Roumanie eût égard à la proximité de l'île de la côte roumaine. Par ailleurs, le statut de cette même île a fait l'objet d'une affaire devant la CIJ, comme nous le verrons plus loin.

L'intérêt pour la communauté internationale à définir juridiquement l'île est vif, car la question délimite ou éteint automatiquement l'influence des États sur la mer. Le droit international de la mer définit le principe selon lequel la terre domine la mer, les îles deviennent alors la pomme de discorde. En effet, l'article 121 de la Convention de Montego Bay a généré et génère encore des querelles internationales et est l'une des principales sources de conflits maritimes[135]. Les questions relatives à l'article 121 se posent régulièrement lors de conflits portant sur la délimitation des frontières maritimes. Bien que la plupart des États choisissent de résoudre leurs différends par l'intermédiaire de la diplomatie[136], d'autres saisissent les tribunaux internationaux (**§ 2**) conformément aux dispositions prévues par la Convention de Montego Bay.

---

134 *Ibid.*, p. 76.

135 SONG, Y.-H. « The Application of Article 121 of the Law of the Sea Convention to the Selected Geographical Features Situated in the Pacific Ocean », Chinese Journal of International Law, vol. 9, n° 4, 2010, p. 663.

136 Le conflit le plus cité par la doctrine en matière de statut juridique des îles, et qui n'a pas fait l'objet d'un arrêt est celui de l'île Rockall. Il s'agit d'un rocher - inhabitée et sauvage - de 57 m², située à 160 km de la côte nord-ouest de l'Écosse, appartenant au Royaume-Uni. En 1976 le Royaume-Uni déclare une ZEE de 200 milles nautiques autour de Rockall. Ladite déclaration est contestée par l'Irlande, l'Islande et le Danemark. L'Irlande considère que la zone maritime découlant de Rockall viole l'article 121 (3), car il ne s'agit pas d'une île qui peut soutenir l'habitation humaine ni avoir une vie économique propre. Le conflit se termine en 1997, quand le Royaume-Uni renonce à sa demande et adhère à la Convention de Montego Bay.

§ 2. Les décisions concernant les îles, ne sécurisant pas la protection de leur environnement marin car traitant les conflits géopolitiques

Les questions de délimitation maritime étant très sensibles pour les États, la plupart d'entre eux évitent de saisir les tribunaux internationaux. Ceci est dû à la fois à la crainte de perdre une influence imposée *de facto*, ainsi qu'à celle de perturber les relations diplomatiques avec les pays voisins.

La question environnementale relevée par les différends maritimes est relative à la protection de la mer autour des îles, notamment des îles inhabitées. Quel statut pourra mieux préserver l'environnement marin ? Le statut de la haute mer peut être bénéfique pour les parties inaccessibles de la mer, mais l'existence des îles, même inhabitées, attire les navires qui peuvent constituer une menace pour les ressources maritimes.

La réponse sur le statut qui garantit le plus de protection ne peut pas être unique. Les affaires présentées devant les instances internationales témoignent de plusieurs réponses possibles. Or, lors des affaires soumises devant les tribunaux internationaux, le juge cherche à donner une solution aux conflits géopolitiques connectés avec le statut des îles et ne traite qu'indirectement la problématique de la protection de l'environnement marin (**A**). La problématique de la gestion des ressources maritimes est explicitement traitée dans les affaires plus récentes. Contentieuses ou pas, ces affaires mettent en lumière les sujets que le droit de la mer moderne est appelé à résoudre (**B**).

A. Solutions implicites à la protection de l'environnement marin autour des îles

Les affaires concernant un différend maritime relèvent de la compétence de la Cour Internationale de Justice (CIJ) et du Tribunal International du Droit de la Mer (TIDM). Les différends maritimes relatifs au régime des îles soulèvent deux hypothèses. D'une part, les conflits entre deux ou plusieurs pays portant sur la revendication de la souveraineté sur une île. Dans ces cas, la Cour n'aborde pas la possibilité d'établir des zones maritimes autour de l'île. La question se limite à savoir quel État aura la souveraineté sur le territoire terrestre,

mais sous-entend l'ouverture des droits à la mer (**1**).

D'autre part, les conflits sur la nature d'une île portent sur l'existence des zones maritimes. Au cas où le territoire insulaire est considéré comme une « île », il aura des zones maritimes alors que s'il est considéré comme un « rocher » le statut de la mer qui l'entoure sera celui de la haute mer (**2**).

1. Affaires sur la souveraineté sur les îles, laissant en suspens la question sur les zones maritimes

La CIJ rappelle à plusieurs reprises que toutes les îles, quelles que soient leurs dimensions, jouissent du même statut que les territoires continentaux, et engendrent les mêmes droits qu'eux[137]. Les affaires affirmant le régime des îles tel qu'énoncé à l'article 121 de la Convention de Montego Bay portent sur la souveraineté sur des îles pourtant peu ou pas habitées.

a. Affaire Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan

L'affaire *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan*[138] fournit un exemple classique de disputes concernant la souveraineté sur les îles. Elle démontre comment les États camouflent un conflit majeur, l'exploitation des ressources pétrolières maritimes, par le biais d'un conflit sur deux îles, d'importance mineure à première vue. L'affaire est introduite devant la CIJ le 2 novembre 1998.

En l'espèce, l'Indonésie et la Malaisie revendiquent la souveraineté sur les îles Ligitan et Sipadan. La Cour rencontre des difficultés importantes à se prononcer, puisqu'aucune des parties ne parvient à démontrer de manière convaincante le bien-fondé de ses prétentions relatives à la possession d'un titre sur les îles. Selon le juge Oda, cette difficulté est liée à

---

137 CIJ, 16 mars 2001, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn),* rec. 2001, p. 40 § 185, CIJ, 8 octobre 2007, *Différent maritime et terrestre entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer de Caraïbes (Nicaragua c. Honduras),* rec. 2007, p. 658, § 113, CIJ, 13 décembre 2007, *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie),* rec. 2007, p. 832, § 138.

138 CIJ, 23 octobre 2001, *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie c. Malaisie),* Rec. 2002, p. 625.

l'absence d'un titre de souveraineté. Or, cette absence est due à l'indifférence des deux pays à revendiquer la souveraineté sur ces territoires, jusqu'à la fin des années soixante passée, c'est-à-dire lorsque la Malaisie et l'Indonésie décident de suspendre les négociations concernant les limites de leurs plateaux continentaux. En l'absence d'accord, la souveraineté sur ces deux îles peut renforcer leurs revendications respectives concernant le plateau continental[139]. L'élargissement du plateau continental autour de ces îles devient en effet crucial pour les deux pays, suite à la découverte de ressources pétrolières sous-marines. Le juge Oda estime que le différend n'a pas trait en réalité à la souveraineté sur les îles, mais à la répartition des droits d'exploitation des ressources situées dans leurs plateaux continentaux. Bien qu'une partie du conflit soit résolue par l'arrêt de la Cour, qui accorde les îles à la Malaisie, les deux pays demeurent en négociation quant à la délimitation de leurs plateaux continentaux.

b. Affaire Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn

L'objet du litige dans cette affaire[140] est la souveraineté de certaines îles du golfe Persique. Cette affaire, motivée par la volonté d'exploiter les ressources pétrolières sous marines du golfe Persique, est un exemple classique de questions de souveraineté sur les îles et les îlots.

En l'espèce, le Qatar introduit une instance devant la Cour en 1991, lui demandant d'examiner les questions de souveraineté sur certaines îles et de délimiter les zones maritimes entre les deux États. Le Bahreïn, pays insulaire, fait valoir que certaines îles qui se trouvent proche des côtes du Qatar, à savoir les îles Hawar, l'île de Janan et Hadd Janan sont de souveraineté bahreïnite, étant donné qu'elles font partie de l'archipel de Bahreïn. De plus, Bahreïn revendique la souveraineté sur la ville de Zubarah, ville côtière située sur la péninsule qatarienne, ainsi que sur les hauts-fonds découvrant de Fasht ad Dibal et de Qit'at Jaradah qui se trouvent entre les deux pays. Il s'agit d'un conflit qui date de 1946, quand la Barhain Petroleum Company Ltd demande au Royaume-Uni, à l'époque la puissance protectrice de Bahreïn et du Qatar, l'autorisation de forer dans des zones du plateau continental. Le Royaume-Uni considère alors qu'à défaut d'un accord précisant les possessions et délimitant

139 Déclaration de M. le Juge ODA, annexée à l'arrêt *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/ Malaisie) Op. Cit.*

140 CIJ, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn, Op. Cit.*

les fonds marins des deux pays limitrophes, l'autorisation de forer ne peut être accordée. Par la suite, l'agent britannique examine la question et décide que les îles Hawar et la région des hauts-fonds de Dibal et de Jaradah appartiennent à Bahreïn, en précisant que l'île de Janan ne fait pas partie du groupe des îles Hawar, et qu'elle appartient donc au Qatar.

La Cour juge que le Qatar est souverain sur la ville de Zubarah, sur les îles de Janan et Hadd Janan. Barhein est, quant à lui, souverain sur les îles de Hawar et les hauts-fonds découvrant de Qit'at Jaradah et Fasht ad Dibal. Le jugement de la Cour se base presque exclusivement sur une décision britannique datant de 1939, ce qui conduit trois juges à exprimer une opinion dissidente commune. Par ailleurs, le présent arrêt fige « une terminologie et logique nouvelles »[141] selon laquelle la Cour appréhende la délimitation maritime. Il s'agit du tracé d'une ligne maritime unique, concept qui dépasse les définitions et limites de la ZEE et du plateau continental. Selon la professeure Nathalie Ros, ceci constitue une évolution jurisprudentielle de la norme conventionnelle, bien qu'elle ne soit pas acceptée par l'ensemble des juges[142].

2. Affaires sur la nature des îles : l'existence des îles ne génère pas des zones maritimes

Malgré une jurisprudence féconde sur des affaires qui posent la question de la nature des îles, le juge international n'a pas interprété l'article 121 de la Convention de Montego Bay de manière à mettre fin aux disputes. La pratique suivie par le juge international est de designer la ligne d'équidistance en ne prenant pas en compte l'existence de petites îles, îlots, rochers et hauts-fonds, comme seul moyen d'arriver à une « solution équitable ».

Désormais, la majorité des limites maritimes potentielles reste non déterminée[143].

---

141 ROS N. « Le fabuleux destin de la norme fondamentale » in *Mélanges offerts à Lucchini et J.-P. Quéneudec*, Pedone, 2003, p. 557.

142 Dans cette affaire, le juge Oda conteste l'utilisation par la Cour de l'expression « limite maritime unique » et rappelle qu'il existe plusieurs régimes s'appliquant à la zone économique exclusive et au plateau continental d'une part, à la mer territoriale d'autre part. De sorte qu'il n'est pas approprié de parler, comme le fait la Cour, d'une « limite maritime unique ».

143 Par exemple, le conflit entre le Japon et la Chine pour la souveraineté sur les îles Senkaku, et le conflit entre ces mêmes pays pour le statut juridique de l'atoll Okinotorishima.

a. Affaire Délimitation maritime en mer Noire

La CIJ qualifie souvent les petites îles d' « accidents géographiques »[144], dont l'existence doit être ignorée lors de la délimitation des frontières maritimes. Lors de l'affaire *Délimitation maritime en mer Noire*[145], introduite devant la CIJ le 16 septembre 2004, la question du régime des îles a été discutée. La Roumanie et l'Ukraine s'opposent alors sur la qualification à conférer à l'île des Serpents, territoire ukrainien, ainsi que sur le rôle de cette formation insulaire dans le processus de délimitation du plateau continental et de la ZEE. La Roumanie proclame que l'île des Serpents est un rocher inapte à l'habitation humaine ou à une vie économique propre au sens de l'article 121 (3). Par conséquent, il est dépourvu de ZEE et de plateau continental. Le requérant fonde ces qualifications sur la notion géomorphologique du terme, car il s'agit d'une formation rocheuse dépourvue de sources naturelles d'eau, de végétation et de faune, de sorte que toute vie humaine sur ce territoire dépendrait d'approvisionnement extérieur[146]. En tout état de cause, la Roumanie soutient que suivant la jurisprudence internationale et la pratique des États, les îles de très petite taille, comme en l'espèce, « indépendamment de leur qualification juridique, se sont souvent vues accorder un effet très limité – voire aucun effet – dans la délimitation du plateau continental, de la zone économique exclusive ou d'autres zones maritimes »[147].

D'autre part, l'Ukraine considère que l'île des Serpents constitue « indiscutablement » une île, au sens de l'article 121 (2), car elle se prête aisément à l'habitation humaine et à une vie économique propre. Son tapis végétal, l'approvisionnement en eau douce, le fait qu'elle est dotée de l'infrastructure et des logements nécessaires pour accueillir une population active en font preuve.

La Cour ne se prononce pas sur la question de la qualification de la formation insulaire en cause, car la réponse ne changerait pas la solution sur la délimitation des frontières entre les

144 CIJ, 12 octobre 1984, *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada c. Etats-Unis d'Amérique)*, rec. 1984, p. 246, § 201.
145 CIJ, 3 février 2009, *Délimitation Maritime en Mer Noire (Roumanie c. Ukraine)*, rec. 2009, p. 61.
146 *Ibid.* § 180.
147 *Ibid.* § 182.

deux États. En premier lieu, le juge ne prend aucun point sur l'île pour désigner la ligne d'équidistance provisoire, car l'île ne peut pas être assimilée comme faisant partie du littoral ukrainien en raison de sa distance du continent (20 miles). En second lieu, la Cour considère que l'île de Serpents constitue une « circonstance pertinente » qui aurait pu justifier un ajustement de la ligne d'équidistance.

Cependant, en l'occurrence, l'existence de l'île ne justifie pas l'ajustement de la ligne, indépendamment de la nature de l'île. La raison est que, à cause de la géographie de la région à délimiter, aucun droit à un plateau continental ou à une zone économique exclusive éventuellement générés par l'île des Serpents ne s'étendrait au-delà des espaces maritimes engendrés par la côte continentale de l'Ukraine[148]. L'île de Serpents, aujourd'hui habitée, s'est donc vue accorder uniquement une zone territoriale de 12 miles marins[149].

De nombreuses solutions similaires ont été suivies par la CIJ ou le TIDM, par exemple l'affaire sur la délimitation de la frontière entre le Bangladesh et le Myanmar.

b. Affaire relative à la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale

L'affaire relative à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et la Birmanie[150], présentée devant le TIDM, pose la question du rôle d'une île quant à la délimitation maritime[151]. Dans cette affaire, il n'est question ni de souveraineté sur l'île ni de la caractérisation du territoire comme île ou comme rocher. Plus précisément, il y est question de savoir si l'île bangladaise de Saint Martin doit être prise en compte aux fins du tracé de la ligne d'équidistance au-delà de la mer territoriale. Le Bangladesh fait valoir que cette île, qui se trouve face à la côte birmane, constitue une caractéristique géographique importante et comme telle, elle doit être considérée comme une circonstance pertinente qui justifie un

---

148 *Ibid.* § 187.

149 Une solution similaire est donnée par la CIJ lors de la délimitation des frontières maritimes entre Malte et la Libye, où l'îlot Filfa n'est pas pris en compte en raison des résultats disproportionnés qu'une telle solution aurait. *Cf* CIJ, 3 juin 1985, *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte),* rec. 1985, p. 13 § 64.

150 Le nom officiel de la Birmanie depuis 2010 est République de l'Union du Myanmar, bien qu'il soit seulement utilisé par L'ONU – donc aussi par le TIDM – et la Suisse.

151 TIDM, 14 mars 2012, *Différend relatif à la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh / Myanmar),* rec. aff. n° 16.

ajustement de la ligne d'équidistance. Le Tribunal reconnaît la valeur de l'île en tant que formation importante qui devrait être prise en compte. Cependant, en raison de la localisation de l'île, le juge choisit de ne pas lui donner un effet dans la délimitation. Une telle solution ne serait pas équitable, puisque la ligne ainsi produite « bloquerait la projection de la côte du Myanmar vers le large de telle manière qu'il en résulterait une distorsion injustifiée de la ligne de délimitation »[152].

Une telle solution est par ailleurs pratiquée par certains pays en Méditerranée. Par exemple, l'Espagne n'a pas pris en compte l'île d'Alboran et les îles Chaffarines pour la délimitation de sa ZEE étant donné qu'une déclaration opposée créerait un différend avec le Maroc puisqu'elle ramènerait les frontières maritimes de Madrid à la porte de Rabat.

c. Affaire Plateau continental de la mer Égée

La question du statut des îles et des droits qui en découlent s'est posée d'une manière différente lors de l'affaire *Plateau continental de la mer Égée*[153]. La Cour est saisie le 10 août 1976, bien avant l'adoption de la Convention de Montego Bay. La législation alors en vigueur se fonde sur les quatre conventions de Genève de 1958. La Convention sur le plateau continental énonçait que l'expression « plateau continental » désigne, entre autres, « le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines analogues qui sont adjacentes aux côtes des îles »[154].

En l'espèce, la Grèce demande au juge de se prononcer sur la question du plateau continental des îles grecques visées par la requête[155]. La Turquie soutient que les espaces sous-marins, le long et au large des côtes turques, constituent le prolongement naturel de la presqu'île d'Anatolie, c'est-à-dire de son plateau continental, les îles grecques ne possédant pas de

152 *Ibid.* § 318.
153 CIJ, 19 décembre 1978, *Plateau Continental de la mer d'Égée (Grèce c. Turquie),* rec. 1987, p. 3.
154 Art. 1 point b, Convention de 1958 sur le plateau continental.
155 Il s'agit des îles grecques de la mer Égée situées en proximité de la côte turque, à savoir les îles de la division administrative d'Égée-Septentrionale (9 îles, toutes habitées), ainsi que toutes les îles du Dodécanèse (150 îles et îlots, dont 27 habités).

plateau continental[156]. À l'opposé, la Grèce défend les droits des îles au plateau continental[157] en tant que partie intégrante du territoire grec. Le conflit débute l'été 1973 avec la déclaration du président – dictateur – grec de l'époque, à propos de l'existence de ressources pétrolières en mer Égée et de la volonté de l'État grec de les exploiter. Ladite déclaration intéresse fortement la Turquie, qui commence ses propres recherches sous-marines, dans des zones où le plateau continental relève de la Grèce d'après le gouvernement grec. De plus, en novembre 1973, la Turquie attribue par publication dans sa gazette officielle des concessions pétrolières à la compagnie pétrolière nationale[158]. Depuis, les prétentions turques sur le plateau continental égéen se sont concrétisées. Le gouvernement turc a estimé que la CIJ « n'est manifestement pas compétente pour connaître la requête grecque »[159] et ne s'est donc pas présenté devant la Cour le jour de l'audience publique[160].

La Cour s'est en effet déclarée incompétente et ne s'est pas prononcée sur le point du litige, à savoir si les îles en cause ont droit à leur propre plateau continental. Bien que la majorité de la doctrine considère la position la Cour regrettable, la décision rendue **aura permis de protéger** les îles et la mer Égée des effets néfastes d'une éventuelle exploitation des ressources pétrolières, et cela même si ladite protection reste fragile. Ainsi, la compétence de la Cour a mis un frein à l'exploitation pétrolière égéenne, en l'absence de délimitation claire entre plateaux continentaux grec et turc. Si une telle délimitation devait advenir aujourd'hui, les questions environnementales pourraient trouver une place dans le débat juridique, ce qui n'était pas le cas à l'époque de la décision de la CIJ.

---

156 Note verbale turque du 27 février 1974, CIJ, *Affaire du plateau continental de la mer Égée, Op. Cit.*, p. 37.

157 Sur le sujet des droits des îles à leurs propre plateau continental, v. TZIMITRAS CH.-Z., *Δικαίωμα σε τίτλο αντιμέτωπο με την οριοθέτησή του : η υφαλοκρηπίδα των νησιών στη διεθνή νομολογία*, (*Droit au titre c. délimitation : le plateau continental des îles dans la jurisprudence internationale),* thèse sciences politiques, Pantio Athènes, 1996, 257 p.

158 Décisions No 7/8594 et 7/8308 du gouvernement turc.

159 *Plateau Continental de la mer d'Égée, Op.Cit.* § 8.

160 Rappelons que, conformément à l'article 36§2 du statut de la CIJ, la Cour a une « compétence obligatoire de plein droit et sans convention spéciale » sur l'interprétation d'un traité international si l'État dépose une telle déclaration auprès du Secrétaire générale des Nations Unies.

B. Prise en compte explicite de l'enjeu relatif aux ressources maritimes

La question de la protection des ressources sous-marines émerge plus explicitement lors des affaires portant sur des ZEE qui ont été illicitement délimitées (**1**). Ce non-respect de l'article 121 de la Convention de Montego Bay démontre l'insuffisance du droit de la mer pour aborder les questions actuelles. Il appelle à sa redéfinition, notamment en Méditerranée (**2**).

1. Délimitation des ZEE autour des îles inhabitées, manifestation de l'insuffisance de Montego Bay

La pratique des États concernant la délimitation des zones maritimes démontre un mépris de la Convention de Montego Bay à défaut d'un conflit interétatique. Les affaires *Volga*[161] et *Monte Confusco*[162], présentés devant le TIDM, démontrent le non-respect général de l'article 121 quand celui-ci n'est pas contesté par d'autres États.

Dans les deux cas, l'objet du litige est la pêche illicite effectuée par le navire d'un des requérants dans la ZEE de l'autre. Or, les ZEE en cause découlent d'îles inhabitées et inhabitables.

Dans l'affaire *Monte Confusco,* il s'agit de la ZEE des îles Kerguelen, situées dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Par ailleurs, la ZEE de ces îles inhabitables est la plus vaste des trois ZEE françaises du Sud de l'océan indien[163]. Pareillement, dans l'affaire *Volga*, la ZEE dans laquelle le navire russe pêchait illicitement résulte des îles australiennes Heard et McDonald inhabitées et inhabitables.

La seule activité existante dans ces îles françaises et australiennes consiste en des missions scientifiques. Une telle activité ne peut en aucune manière être considérée comme remplissant les conditions énoncées à l'article 121 (3). Si l'on ajoute le fait qu'elles sont inhabitées, ces îles n'ont droit ni à une ZEE ni à un plateau continental. Il s'agit d'exemples flagrants de violation de l'article 121 (3) de la Convention de Montego Bay. Pourtant, seul le juge Vukas

161 TIDM, 23 décembre 2002, *Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), prompte mainlevée,* rec. aff. n°11.
162 TIDM, 18 décembre 2000, *Affaire du « Monte Confurco » (Seychelles c. France), prompte mainlevée,* rec. aff. n°6.
163 TAAF, *Rapport annuel sur l'état de l'environnement dans les TAAF*, 2005-2007, p. 33.

l'a constatée dans ses déclarations annexées aux deux arrêts. Le juge explique que ni le droit conventionnel ni les raisons historiques de l'instauration du régime de la ZEE ne justifient l'attribution d'une ZEE aux îles de l'espèce[164]. À preuve, il précise que le régime de la ZEE a été instaurée afin de reconnaître aux États côtiers en développement un droit de pêche préférentiel dans les eaux adjacentes à leurs eaux territoriales. Ce droit a été précédemment reconnu par la CIJ comme droit coutumier. Il se base sur l'importance fondamentale de la pêche pour le développement économique et l'alimentation des habitants des États concernés. Dans le même sens, le professeur J.P. Pancracio explique que l'esprit de la Convention de Montego Bay ne relève que « de la pure logique : la ZEE et le plateau continental sont des zones à caractère "économique" destinées, en premier lieu, aux approvisionnements des populations concernées. Or là où, sur les îles non habitables de façon civile, pérenne et autonome, que l'on va appeler pour la circonstance "rochers", il n'y a pas de vie économique terrestre possible, il ne peut y avoir de zones d'économie maritime liées à ces modestes hinterland insulaires. »[165]

En outre de ces îles ayant fait partie du litige devant le TIDM, tous les TAAF, formés par des îles[166] inhabitées sans vie économique propre, bénéficient également d'une ZEE[167]. Idem pour l'île de Clipperton, atoll inhabité du Pacifique est[168], entouré d'une ZEE de 425.000 km²[169]. L'exemple des îles Éparses, situées dans l'océan indien, autour de Madagascar, est également étonnant. Tout déplacement sur terre y est interdit, sauf autorisation préalable du préfet des TAAF. Pourtant, la pêche dans leur ZEE est possible, sous réserve d'autorisation préalable. Marcher ou pêcher aux îles Éparses est alors soumis au même régime, celle de l'autorisation préalable du préfet.

---

164 Déclaration de M. Vukas, vice-président, annexée à l'arrêt « *Volga* », *Op. Cit.* pp. 42-43.

165 PANCRACIO, J.-P., « Expansionnisme maritime chinois », in *Droit de la mer et des littoraux*, *Op. Cit.*

166 À l'exception de la terre Adélie, tous les TAAF sont des îles : archipel des Kerguelen, îles de Saint Paul et Amsterdam, archipel des Crozet, îles Éparses.

167 Ces terres procurent à la France plus que 2.300.000 km² de ZEE, la faisant deuxième emprise maritime au monde après les États-Unis.

168 L'îlot de Clipperton (à l'origine l'île de la Passion) est situé à 1.300 km du Mexique et à 6.000 km de Tahiti. L'écrivain J. GAILLARD contribue à relever les enjeux internationaux des îles par une présentation littéraire, presque anecdotique, des aspects historiques de l'acquisition du titre territorial de l'île de Clipperton, dans son article « Clipperton : le rapport Botul » in *L'État, le Droit, le Politique, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Dalloz, 2014, pp. 203-213.

169 Un an avant la signature de la Convention de Montego Bay, en 1981, l'Académie des Sciences d'outre-mer a émis le vœu que l'atoll soit doté d'une vie économique propre. Son statut serait ainsi conforme aux exigences de l'article 121 et serait alors considéré comme une île et non pas comme un rocher.

Il en va de même pour l'île de Tromelin, une des îles Éparses, de consistance sableuse, « habitée seulement par des missions scientifiques ou météorologiques, dépourvue d'eau potable et balayée par des alizés qui rendent toute culture impossible, ne peut être abordée que dans des conditions particulièrement difficiles. »[170]. L'accord-cadre entre la France et la République de Maurice pour la cogestion de l'île illustre le mépris dans lequel sont tenues les dispositions de la Convention de Montego Bay.

Tous ces exemples démontrent le bien fondé de l'article 5 du projet élaboré par quatorze pays africains à propos du régime des îles lors des négociations à Caracas (1974), abordé précédemment. En cantonnant le projet de ces États à une Résolution extérieure, et donc non contraignante, de la Convention, les pays riches comme la France et l'Australie ont pu étendre leurs zones maritimes. Notons la thèse selon laquelle le fait que la France ait tracé des ZEE autour de ces îlots inhabitables assure « une certaine protection des ressources halieutiques fréquentant ces lieux et de la biodiversité marine »[171]. Cependant, il ne semble pas que la protection de l'environnement marin soit à l'origine de la création de ces ZEE. Deux éléments participent à la conception de cette argumentation conçue dans les années 2000. Premièrement, les difficultés financières rencontrées lors des expéditions de pêche[172], et deuxièmement la surpêche survenue très rapidement[173] combinée avec les préoccupations environnementales développées au cours des dernières décennies.

170 Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République de Maurice sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants, adopté par le Sénat le 18 décembre 2012.

171 PANCRACIO, J.-P., *Op. Cit.*

172 Par exemple, le projet d'établir une base de pêche permanente à Clipperton. Il est abandonné à la fin des années quatre-vingt à cause des contraintes économiques liées à l'éloignement et à l'exiguïté de l'atoll.

173 La pêche au thon est passée de 1 million de tonnes en 1987 à 4,5 en 2010.

2. Nécessité de redéfinir certains aspects du droit de la mer, notamment en Méditerranée

Le régime des îles en droit de la mer nécessite une redéfinition, en raison de nombreux cas de non-respect de l'article 121 de la Convention et de l'ambiguïté générée quant à son interprétation devant les instances internationales. De plus, la technologie développée pendant les décennies écoulées depuis l'élaboration de la Convention de Montego Bay constitue une menace pour la surexploitation maritime.

La Méditerranée est particulièrement concernée par la pression anthropique exercée sur une mer de taille restreinte et semi-fermée. L'installation de plates-formes pétrolières constitue la principale menace. De plus, le développement des îles artificielles au large des côtes méditerranéennes en constitue une seconde[174].

Concernant l'article 121, une proposition récente de la doctrine mérite d'être évoquée. La professeure Kwiatkowska avance l'avis[175] selon lequel la pratique jurisprudentielle pourrait aboutir à une nouvelle disposition coutumière, un hypothétique art. 121 (4), qui serait formulé en ces termes :

« les dispositions du présent article sont sans préjudice des questions relatives aux disputes non résolues concernant la souveraineté sur les territoires insulaires et à la délimitation des zones maritimes des îles entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face conformément aux articles 15, 74 et 83 »[176,177]. Bien que coutumière, ladite disposition pourrait en effet clore les conflits relatifs aux îles, au moins en ce qui concerne les différends liés aux questions d'exploitation économique[178].

---

174 SMOLAR P., « Au large de Gaza, la possibilité d'une île », *Le Monde*, 14 juillet 2017.

175 KWIATKOWSKA, B., « Submissions to the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf : The Practice of Developing States » in *Cases of Disputed and Unresolved Maritime Boundary Delimitations or Other Land or Maritime Disputes. Part One,* The International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 28, No. 2, juin 2013, p. 227.

176 Traduction non officielle de l'anglais « The provisions of this article are without prejudice to the questions relating to unresolved disputes concerning sovereignty over insular terittory and to the delimitation of maritime zones of islands betwenn States with opposite or adjacent coasts pursuant to Articles 15, 74 and 83 ».

177 Les articles 15, 74 et 83 sont relatifs à la délimitation de la mer territoriale, de la ZEE et du plateau continental entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face.

178 Elle serait insuffisante pour les conflits liés aux questions de domination ou de prestige, par exemple le conflit gréco-turc relatif aux îles de la mer Égée.

Cependant, la question de la définition juridique de l'île prévue par le droit international de la mer reste vague. Les territoires insulaires sont tellement marqués par les enjeux géopolitiques et économiques que leurs autres aspects sont ignorés. Lesdits enjeux sont corrélés par la richesse des ressources sous-marines, question qui relève du droit international de l'environnement.

Or, la Convention de Montego Bay ne prévoit que peu d'outils pour la protection du milieu marin et pas de régime spécifique pour la création de zones de protection. La création de zones de pêche dans la ZEE reste une possibilité, mais elle s'est avérée difficile à appliquer en Méditerranée. Reste donc seulement une obligation générale de protéger le milieu marin dans la ZEE et dans les zones de juridiction internationale[179] ainsi que l'obligation d'assurer la protection des mammifères marins[180]. En outre, l'article 123 énonce une obligation spécifique pour les États du pourtour d'une mer semi-fermée, comme la Méditerranée, à savoir celle de coopérer pour protéger le milieu marin. Des mesures précises ont été adoptées dans le cadre des conventions de mer régionale, que nous analyserons plus loin.

Dans le contexte de la Méditerranée, les pays ont rarement saisi les juridictions internationales pour délimiter leurs frontières maritimes[181]. La question de l'instauration d'une ZEE et d'un plateau continental est problématique et la meilleure solution n'est pas évidente vu la taille restreinte de la Méditerranée. D'une part, la déclaration de ZEE par tous les pays couvrirait l'ensemble du bassin, ne laissant pas de place pour la haute mer. D'autre part, le régime de haute mer peut conduire à une exploitation exacerbée des ressources halieutiques, à la pollution de la mer par les hydrocarbures et, finalement, à l'appauvrissement des ressources et la destruction de l'écosystème marin. En effet, les régimes de ZEE et de plateau continental peuvent servir à réguler la pêche illicite et à conserver les ressources, notamment par l'instauration des zones de pêche.

---

179 Article 56 1 b), article 145 et de l'UNCLOS.

180 Article 65 UNCLOS.

181 Les pays méditerranéens ont présenté des affaires relatives à leurs frontières maritimes méditerranéennes seulement en trois cas, tous les trois datant avant le début de mise en vigueur de l'UNCLOS. Les trois affaires concernent le plateau continental et sont l'affaire CIJ, *Grèce c. Turquie*, *Op. Cit.*, l'affaire CIJ, 10 décembre 1985, *Tunisie c. Jamahiriya arabe libyenne*, rec. 1985 et l'affaire CIJ, 24 février 1982, *Jamahiriya arabe libyenne c. Malte*, rec. 1982.

Cependant, la pêche est un domaine de compétence exclusive de l'Union européenne, fait qui signifie que l'instauration de ZEE par les pays méditerranéens membres de l'UE donnerait des droits de pêche à tous les pays membres de l'UE, et se rapprocherait donc d'un régime similaire à celui de la haute mer. En conséquence, la meilleure solution pour la conservation des ressources biologiques serait l'instauration de zones de protection en haute mer.

La problématique méditerranéenne rappelle la nécessité globale de créer un accord international sur la gouvernance des zones maritimes hors de la juridiction nationale. L'objectif de cet accord, déjà initié par l'ONU, sera d'assurer leur utilisation durable et la conservation de leurs ressources[182].

En plus de la protection du milieu marin de la pollution et de l'exploitation excessive, l'île nécessite un cadre législatif pour la protection de sa nature fragile et riche en biodiversité. La création des zones de protection des éléments de la nature du milieu marin et terrestre s'inscrit dans le champ du droit de la conservation de la nature. En effet, alors que le droit de la mer s'intéresse exclusivement à l'espace entourant l'île, le droit de la conservation de la nature propose des règles pour la protection de sa partie terrestre et pour l'interface terre-mer. Par la suite, nous constaterons que les mesures spécifiques pour les îles en matière de conservation de la nature intègrent en droit la fragilité écologique de l'écosystème insulaire (**section 2**).

182 Sur la question v. RAYFUSE et R. WARNER R., « Protecting the marine environment : High seas Governance for the 21st century », International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 23, n°3, 2008, pp. 399-421.

Section 2 : L'île déterminant la biodiversité mondiale

La conservation de la biodiversité insulaire constitue le second grand enjeu lié aux îles au niveau mondial. Démontré par les scientifiques dès le début des études insulaires, la richesse biologique terrestre et marine des îles leur procure une valeur écologique qui nécessite la plus grande attention du conservateur. Alors que le droit de la mer aide à la délimitation des frontières maritimes, le droit de la conservation de la nature aide à leur dépassement, à travers les notions d'écosystème, d'habitat et de biodiversité. La protection de la biodiversité insulaire s'intègre aux procédures normatives dans les prémisses des préoccupations internationales de protection de la nature. Dans ce sens, cette protection concerne l'île soit en tant qu'habitat d'espèces endémiques ou fragiles, soit en tant qu'écosystème vulnérable. Bien que la conservation de la nature insulaire soit un enjeu majeur, elle ne se traduit pas en intérêt économique, fait qui influence l'engagement politique (**§ 1**). Le cadre actuellement en vigueur l'est un peu moins, mais il reconnaît la vulnérabilité des îles (**§ 2**).

§ 1. La biodiversité, un enjeu dissocié des intérêts économiques

Le droit de la conservation de la nature, même s'il n'est pas une branche du droit à proprement parler, réunit une importante littérature et fait l'objet d'une production conventionnelle non négligeable. La singularité des îles est illustrée par ces Conventions qui s'intéressent aux particularités insulaires dans plusieurs cas, même si le cadre juridique reste hésitant quant au champ d'application des dispositions universelles (**A**). En outre, un échec marque le cadre relatif à la conservation de la biodiversité insulaire au niveau mondial, celui de la non-consécration d'une Convention spécifique pour la sauvegarde des îles inhabitées (**B**).

A. Un cadre juridique marqué par la diversité des outils, mais qui reste hésitant quant à son champ d'application

Une particularité des Conventions pour la conservation de la nature est qu'elles adoptent une diversité de moyens, en établissant des approches différentes, en vue d'atteindre un même but. Ce droit polyvalent offre une grande diversité de normes protectrices des îles qui restent parmi les premiers territoires à avoir fait l'objet d'accords internationaux pour la préservation de la biodiversité (**1**). Cependant, ces moyens ne sont pas canalisés aux îles de la Méditerranée en raison du manque d'engagement politique. Ceci conduit à l'apparition d'un doute quant au champ d'application de dispositions universelles (**2**).

1. La grande diversité d'outils permettant de prendre en compte tous les éléments de la nature insulaire

L'inclusion de la diversité biologique insulaire dans les conventions internationales est majoritairement abordée par la désignation d'aires protégées. Dans la plupart des cas, les conventions intègrent la valeur de la biodiversité soit par l'approche naturaliste, qui protège l'habitat, ou par l'approche de préservation de l'écosystème. En effet, les Conventions comme le **patrimoine mondial**[183] et **Ramsar**[184] protègent principalement des types d'écosystèmes, alors que la Convention de **Berne**[185] ou la Convention sur la **conservation des espèces migratrices**[186] se focalisent sur l'habitat. En général, les conventions qui protègent les types d'écosystèmes intègrent dans le statut de protection plusieurs éléments de la nature et peuvent avoir une approche de la question plus anthropocentrique. Par exemple, la Convention sur le **patrimoine mondial** et le **programme MAB**[187] s'intéressent tous deux à la question de l'interaction de l'homme avec la nature. La Convention s'attachant quant à elle à l'interaction historique alors que le programme s'intéresse, lui, à la question de l'interaction au présent.

---

183 UNESCO, *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, Paris, 1972, entrée en vigueur le 10 décembre 1975.

184 UNESCO, *Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau*, Ramsar, 1971, entrée en vigueur le 2 février 1971.

185 Conseil de l'Europe, *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*, Berne 1979, entrée en vigueur le 1er juin 1982.

186 ONU, *Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage*, Bonn, 1979, entrée en vigueur le 1er novembre 1983.

187 UNESCO, *Programme sur l'Homme et la Biosphère (MAB).*

Plus rarement, les travaux de reconnaissance de la biodiversité se sont faits au moyen de l'approche géomorphologique et (ou) physiographique[188]. Cette dernière approche concerne les évolutions géologiques de la Terre dans le temps, en intégrant écosystèmes et espèces. Cette approche n'est que peu suivie par les instruments internationaux ou européens, elle est même expressément exclue par certains[189]. La Convention sur le patrimoine mondial est finalement la seule à prévoir que la géomorphologie d'un site peut être un critère *per se* permettant le classement[190]. Les **géoparcs mondiaux de l'UNESCO** offrent un statut qui concerne les sites et paysages d'importance géologique, mais, à l'instar du programme MAB, son principal objectif est l'interaction humaine avec le milieu naturel[191]. Le statut de l'UNESCO met l'accent sur la nécessité d'exploitation des géoparcs et l'engagement de la société locale « de façon à tirer des bénéfices mutuels »[192]. Toutefois, il ne s'agit pas là d'un cadre législatif pour la protection des sites, bien que les sites qui bénéficieront du statut de géoparc doivent déjà bénéficier d'un cadre législatif prévoyant des normes de protection précises[193]. Dans le même esprit, le **Diplôme européen des espaces protégés** du Conseil de l'Europe[194], récompense des sites qui bénéficient par ailleurs d'un statut de protection : les sites diplômés peuvent l'être selon des critères particuliers, entre autres, géomorphologiques[195].

En suivant cette distinction donnée des valeurs de la nature, constatée et analysée par Alexander Gillespie[196], la protection des îles en droit international peut se fonder sur plusieurs bases. Dans ce contexte, la protection des espèces, qui ont leur habitat dans une île, est la solution la plus pratiquée, tant par les conventions internationales que par la réglementation

188 GILLESPIE A., *Protected Areas and International Environmental Law,* Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 60

189 Le programme MAB (Man and the Biosphere) et la Convention de Berne ont exclue cette valeur de leurs critères d'inscription avec les décisions respectives UNESCO 2001 ICC Bureau Meeting SC/-01/CONF.211/13 et Report of the 21st Meeting of the Bern Convention T-PVS (2001). 89. 11-12.

190 L'approche géomorphologique s'intègre dans le critère II de la Convention sur le patrimoine mondial, qui inclue des sites qui permettent de « témoigner d'un échange d'influences considérable pendant une période donnée ou dans une aire culturelle déterminée, sur le développement de l'architecture ou de la technologie, des arts monumentaux, de la planification des villes ou de la création de paysages ». Aucun site n'est classé seulement sous le critère ii, bien qu'il faille mentionner qu'il est en général extrêmement rare de classer des sites sous un seul critère. *Cf. Ibid.*, p. 83.

191 Les géoparcs mondiaux de l'UNESCO, lancés en 2001 au sein du programme international pour les géosciences et les géoparcs, ne se fondent pas sur une convention mais fonctionnent selon un statut communément adopté.

192 « Directives opérationnelles pour les géoparcs mondiaux UNESCO », UNESCO, 2015, p. 1.

193 « UNESCO Global Geoparks: Celebrating Earth Heritage, Sustaining Local Communities », UNESCO, 2016, p. 2.

194 Le Diplôme est attribué dans le cadre de la Convention de Berne.

195 Résolution CM/ResDip(2008)1 concernant le règlement révisé du Diplôme européen des espaces protégés, adoptée par le Comité des Ministres le 20 février 2008, lors de la 1018e réunion des Délégués des Ministres.

196 Gillespie, *Protected Areas and International Environmental Law, Op. Cit.*

européenne. Cette approche est justifiée par l'expérience scientifique et les études qui démontrent que l'altération ou la perte de l'habitat est la raison principale de l'extinction des espèces[197]. Le classement sur la base de l'aire géomorphologique exige, par principe, la protection intégrée du site. Ceci constitue un grand avantage pour la conservation du site, mais en même temps explique la rareté de tels sites. L'approche géomorphologique ne concerne finalement qu'un nombre limité de territoires, faute d'identification des conditions géomorphologiques qui méritent d'être réglementées[198]. Un exemple d'îles classées sur cette base sont les îles Éoliennes en Italie (Isole Eolie)[199], qui comportent un environnement volcanique très particulier.

Finalement, l'approche par écosystème est la première suivie par les conventions internationales et est aujourd'hui la plus riche en contenu et en possibilités. Notion dynamique, l'écosystème alimente sans cesse des nouvelles méthodes et politiques de conservation. Dans ce cadre, la protection des services écosystémiques a été ajoutée au travail de l'UICN en 2005 et une **liste rouge des écosystèmes** a été adoptée par la même organisation en 2008[200]. La liste rouge des espèces menacées de l'UICN est créée en 1964, alors que sa liste rouge d'écosystèmes n'est conçue qu'en 1996 et n'a vu réellement le jour qu'en 2012. Sa création se justifie par le constat qu'il n'existe pas de référence pour la promotion et la gestion des écosystèmes, et développe un système qui permet d'évaluer le risque d'effondrement d'écosystèmes. Cette liste servira de base pour les politiques de conservation à travers la création des aires protégées et plus généralement par l'intégration de l'approche écosystémique dans l'élaboration des plans d'aménagement.

L'approche écosystémique est par ailleurs officiellement adoptée par une grande partie des conventions internationales. Dès lors, l'UICN parle d'un changement dans la manière de

---

197 Selon les rapports de l'UICN, la perte d'habitat influence, inter alia, 86 % de l'ensemble d'oiseaux menacés, 86 % de mammifères et 88 % d'amphibiens. Cf Jonathan Baillie, Craig Hilton-Taylor, et S. N. Stuart, éd., *2004 IUCN red list of threatened species: a global species assessment*, Gland, Switzerland: IUCN--The World Conservation Union, 2004, p. xxii.

198 Pour certains chercheurs, l'approche géomorphologique est ignorée et méprisée par le législateur. *Cf* Vincent Grandgirard « Géomorphologie et gestion du patrimoine naturel. La mémoire de la Terre est notre mémoire », *Geographica Helvetica*, n° 2. 1997, p. 7.

199 Les îles Éoliennes sont classées en tant que patrimoine mondial, v. *infra* p. 79.

200 L'idée de créer une liste rouge d'écosystème est née en 1996, lors du premier Congrès mondial de l'UICN, mais elle n'aboutie qu'en 2012. *Cf*. RODRIGUEZ J.P. et al., « IUCN Red List of Ecosystems », S.A.P.I.EN.S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society, nº 5.2 (23 août 2012).

conserver la nature, d'un passage « de l'espèce à l'écosystème »[201].

L'approche écosystémique pourrait être employée pour réussir une réelle protection des îles. Or, une telle approche est une protection de l'ensemble du territoire terrestre et marin adjacent. Cette solution serait celle qui pourrait intégrer le mieux les problématiques environnementales propres aux îles. En pratique, elle ne concerne que les îles inhabitées ou très peu peuplées, en raison de à l'impossibilité de traiter de la même manière les espaces urbanisées et les espaces naturels. En revanche, une partie des îles de la Méditerranée sont incluses dans divers statuts de protection et selon les types d'écosystèmes que l'on y retrouve.

2. Ambiguïté du champ d'application des dispositions *a priori* universelles

Bien que les conventions sur la conservation de la nature se réfèrent aux îles, nous constatons qu'elles témoignent d'ambiguïté concernant leur champ d'application. En effet, rares sont les références directes aux îles de la Méditerranée, alors que les références aux petits États insulaires sont nombreuses. Ceci est dû à l'absence d'engagement politique pour la protection des îles méditerranéennes au niveau international, qui contraste avec le lobbying important des petits États insulaires[202]. Deux textes internationaux illustrent ces propos, le chapitre 17 de l'Agenda 21, et la Convention sur la biodiversité biologique.

a. Chapitre 17 de l'Agenda 21, quelles îles comme « zones prioritaires » ?

La vulnérabilité des écosystèmes insulaires, et spécialement celle des petites îles, est inscrite dans le **chapitre 17 de l'Agenda 21** qui identifie les îles comme des zones prioritaires pour l'ONU[203]. Dans son ensemble, le texte reconnaît toutes les caractéristiques spécifiques des îles (faible étendue, isolement géographique, éloignement des marchés), en mettant l'accent sur la vulnérabilité au regard du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer, ainsi

201 « À propos de nous / Liste Rouge des Écosystèmes | Liste Rouge des Écosystèmes de l'UICN », consulté le 13 octobre 2016, http://iucnrle.org/about-rle/rle/.

202 Sur l'approche environnementale du lobbying des PEID v. EMMANOUILIDOU P., « Islands Speaking the Climate Change Language », in BRUNN S., KEHREIN R. (eds.) *Handbook of the Changing World Language Map* Springer, 2018, 14 p.

203 Selon le texte, « les États devraient envisager notamment [de] […] coopérer en vue […] d'établir des méthodes d'intervention en particulier pour les zones prioritaires telles que les petites îles », Agenda 21, Chapitre 17.100, 1992.

qu'au niveau du développement économique. Au même titre, le texte reconnaît la fragilité de l'écosystème insulaire et la contribution non négligeable des îles à la conservation de la diversité biologique mondiale[204].

Force est de constater que le texte se réfère aux îles sans distinguer quelles seraient les mesures à entreprendre au regard des différences qui les caractérisent : types/taille ou groupe d'îles. Ainsi, le chapitre 17 fait référence aux « petits États insulaires en développement », aux « îles sur lesquelles vivent de petites collectivités », aux « petites îles », ou bien aux « petites zones insulaires ». Cette reconnaissance, bien qu'issue d'un texte non contraignant, a offert une base théorique à l'élaboration des projets et programmes dédiés à la conservation des îles. Or, le contexte de l'adoption du texte ainsi que ses conséquences, montrent que cette partie du chapitre 17 a été rédigée au profit des petits États insulaires et non pas des îles méditerranéennes.

En effet, parallèlement à l'adoption du chapitre 17, l'alliance internationale des petits États insulaires en développement (PEID ou SIDS en anglais) est créée et reconnue comme groupe spécifique des États en développement au sein de l'ONU. L'alliance organisera la 1re conférence du développement durable des PEID tenue à la Barbade en 1994, qui fut suivie par l'adoption d'une déclaration et d'un Programme d'Action[205] qui fixe de manière complète[206] les actions à entreprendre afin de parvenir à atteindre l'objectif de développement durable. Ces actions sont finalement concrétisées en 2005 avec l'adoption de la Stratégie de Maurice[207], puis en 2014 lors d'une conférence à Samoa[208]. Cependant, aucune île méditerranéenne ne participe à l'alliance des PEID, y compris Malte qui a un statut étatique.

---

204 Agenda 21, Chapitre 17.123, *Ibid*.

205 Programme d'Action de la Barbade de 1994, document A/CONF.167/9, pp. 6-63.

206 La thématique du Programme d'Action ne s'arrête pas aux suggestions pour faire face au changement climatique et aux catastrophes naturelles, mais elle s'ouvre aussi à la gestion du sol, aux transports et communications, aux coopérations techniques etc.

207 Déclaration et Stratégie de Maurice, doc. A/CONF.207/11, pp. 1-41.

208 En 2014, les gouvernements et les hauts représentants des pays en question se rassemblent à Samoa où ils élaborent le *S.A.M.O.A. Pathway*, un manuel d'actions à mettre en œuvre soutenu par une plate-forme de suivi. À travers ces engagements, qui s'avèrent très orientés vers le changement climatique, les acteurs publics et la société civile, reconnaissent « qu'il faut impérativement renforcer la résilience, améliorer la surveillance et la prévention, réduire la vulnérabilité, accroître les activités de sensibilisation et mieux préparer ces États à l'intervention en cas de catastrophe et au relèvement après une catastrophe » *Cf* Résolution adopté par l'Assemblée Générale des NU le 14 novembre 2014, *Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa)*, document A/RES/69/15, § 51, p. 13.

Parallèlement à l'adoption de l'Agenda 21, la **Convention sur la diversité biologique** est ouverte à la signature lors de la conférence de Rio. Celle-ci reconnaît l'importance des îles et a un champ d'application moins ambiguë que le chapitre 17.

b. Convention sur la Diversité Biologique

La Convention sur la diversité biologique[209] fait, elle aussi, référence aux petits États insulaires en développement, et énonce que les parties contractantes doivent prendre en compte la diversité biologique quand elles décident de la distribution des ressources financières[210].

En revanche, si les îles de la Méditerranée ne sont pas évoquées lors des premiers travaux de la Convention pour la conservation de la biodiversité insulaire, elles entrent tout de même dans le champ d'application du premier **« Programme de travail pour la biodiversité insulaire »**, adopté en 2006 par une décision de la COP 8 de la Convention tenue au Brésil[211]. Ce document tient compte du caractère unique et de la fragilité de la biodiversité des îles et envisage la mise en place d'un programme visant à « réduire de manière substantielle l'appauvrissement de la diversité biologique des îles d'ici 2010 et au-delà »[212]. Lors de ces travaux, il est suggéré que les îles constituent des réservoirs de biodiversité et que leur contribution à la biodiversité mondiale n'est pas comparable à celle des continents, leur accordant ainsi une importance non reconnue jusque là.

Le spectre mondial du programme est souligné tout au long du document, précisant que, dans toutes les îles du monde, qu'elles soient petites ou grandes, autonomes ou pas, il y a des défis à relever concernant les questions de conservation (préservation) de la biodiversité et d'utilisation durable des ressources[213]. Le texte présente les îles comme des laboratoires, où « on peut appliquer, tester et affiner des stratégies, des politiques publiques et des régimes de gestion de développement durable » et il appelle à une « conservation intégrée de la

209 UN, *Convention sur la diversité biologique*, Rio de Janeiro, 1992, entrée en vigueur le 29 décembre 1993.
210 *Ibid.*, art. 20 § 6.
211 UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/1 du 15 juin 2006.
212 *Ibid*, § 14.
213 UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/1, *Ibid*, § 6.

biodiversité insulaire »[214]. Le programme adopte des objectifs spécifiques qui visent à la conservation de la diversité biologique des îles. Les objectifs définis sont complétés par des actions concrètes et mesurables à mettre en place. À titre d'exemple, les parties s'engagent à prendre des mesures pour restaurer au moins 15 % des écosystèmes insulaires dégradés. Les petites îles ainsi que les PEID demeurent la priorité du programme, même si celui-ci inclut clairement toutes les îles en offrant ainsi le système le plus complet de protection de la biodiversité insulaire prévu jusqu'alors. En même temps, il constitue le document le plus approfondi sur la question et ne laisse pas de doute sur l'importance particulière de la protection des îles.

En réalité, la CDB fonctionne comme une convention cadre, et nécessite l'adoption de protocoles additionnels, notamment des instruments régionaux. En effet, elle inspire l'élaboration de plans au sein des conventions régionales, comme la Convention de Berne pour la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, qui adopte en 2011 une Charte pour les îles[215].

Le cadre juridique pour la conservation de la nature des îles est par ailleurs marqué par un échec, celui de la non-adoption d'une convention spécifique pour les îles inhabitées (**B**).

B. Un cadre juridique marqué par l'échec de protéger les îles inhabitées

Le projet de Convention proposé en 1972 par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)[216] pour la conservation de la biodiversité des îles est de contenu et de nature innovants, basé sur la notion de patrimoine commun de l'humanité (**1**). Cependant, le projet initié par l'UICN n'a finalement pas abouti (**2**).

---

214 *Ibid.* § 8, p. 5, Traduction de l'anglais non-officielle faite par l'auteur.
215 Conseil de l'Europe, *Charte de la sauvegarde des îles d'Europe*, 2011, Pour une analyse v. *infra* p. 203 et s.
216 Créée en 1948, l'UICN est la principale organisation non gouvernementale mondiale consacrée à la conservation de la nature. Elle est une union de membres et elle comprend 1400 agences gouvernementales et ONG.

1. La Convention des îles : un texte innovant du point de vue de la démarche et du contenu

Lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à **Stockholm en 1972**, l'UICN dépose au secrétariat un projet de Convention intitulé ***« Convention pour la sauvegarde de certaines îles pour la science »***, ou « *Convention des Iles* ». L'élaboration de ce document, finalement non abouti, résulte de l'inquiétude suscitée autour du développement humain, pendant les années soixante, chez les équipes de l'UICN, risquant, à terme, d'atteindre les îles inhabitées. Le projet de création d'une convention internationale qui confronterait le double danger auquel les îles sont exposées – le développement humain et la technologie – est initié en 1966. La Convention propose de conserver intactes certaines îles « pour la science » (et donc de les préserver de ces deux dangers en émergence).

Lors de son Assemblée générale, tenue cette même année à Lucerne, l'UICN adopte une résolution exprimant la volonté de rédiger une **liste** des « **îles importantes inhabitées ou relativement peu perturbées** »[217]. L'élaboration du projet de liste, qui a comme objectif « d'assurer [la] préservation [des îles] en tant que régions naturelles intactes »[218], est confiée au « Programme biologique international » en collaboration avec l'UICN[219]. Par le moyen de la liste, les équipes de l'UICN espèrent sauver un maximum de ces petits bouts de terre, qui pourraient devenir habitables à l'ère des nouvelles techniques permettant, notamment, la désalinisation de l'eau de mer. Dans ce sens, l'AG de 1966 adopte une résolution, priant les autorités responsables de l'administration de l'île japonaise Iriomote Jima[220] d'établir « la plus grande réserve possible et de la conserver dans un état intact **comme région laboratoire pour l'étude scientifique future** »[221]. Ces propos sont les prémisses de la Convention des Iles et témoignent que l'idée de sauvegarder en l'état les îles peu peuplées existait déjà avant le commencement des travaux de l'équipe du projet de liste des îles. Le besoin d'un cadre législatif est rapidement approuvé par une communauté de chercheurs rencontrée au Japon en

---

217 Résolution du 2 juillet 1966, GA_1966_RES_009.

218 *Ibid.*

219 Le Programme biologique international (PBI) était un *think tank* scientifique, lancé en 1964 par le Conseil International des Unions Scientifiques et terminé une décennie plus tard. Son travail a porté notamment sur l'étude de fonctionnement des écosystèmes. *Cf.* DI CASTRI, F. « Recherches internationales sur l'environnement » in *Les Paradoxes de l'environnement : Responsabilité des scientifiques, pouvoir des citoyens. Colloque de La Villette, 27-28 avril 1994,* Albin Michel, 1994.

220 La formulation de la résolution est faite ainsi puisque l'île était contrôlée par les forces états-uniennes à l'époque de son adoption. L'île a été cédée au Japon en 1972.

221 Résolution du 2 juillet 1966, GA_1966_RES_010.

1966, lors du 11e congrès des Sciences du Pacifique qui a lieu un mois après l'AG de l'UICN[222].

Les travaux de l'équipe mûrissent jusqu'aux travaux préparatoires de la conférence de Stockholm, et un cinquième **projet de Convention** est déposé par l'UICN en 1971. Le document est accompagné de notes qui viennent clarifier certains points de la Convention et qui expliquent rapidement la procédure suivie pour l'élaboration du projet. Le Groupe de travail Intergouvernemental sur la Conservation (GIC), constitué afin de préparer la conférence de Stockholm, est consulté pour la rédaction de la version finalement déposée au secrétariat de la conférence.

Le projet de Convention reflète l'idée que les îles sont des laboratoires naturels et que, pour cette raison, il est justifié de défendre leur conservation. Il invite les États à reconnaître la richesse en biodiversité des îles et à cesser le développement de certains territoires insulaires. Le texte appelle à la désignation d'*îles ou de parties d'îles* qui seront incluses dans une « liste d'importance internationale pour la science ». Les régions choisies ne comprendront pas seulement des territoires terrestres, mais aussi des territoires marins – eaux environnantes et fonds marins[223].

Cependant, force est de constater que le projet de Convention dépasse la portée énoncée dans son intitulé, à savoir l'utilisation des îles pour des raisons scientifiques (en tant que laboratoire d'expertise). Le texte est imprégné dans son intégralité par le principe de **prévention** de l'impact négatif de l'homme dans les territoires importants tels que les îles. Ainsi, les mesures prévues dans les articles 1, 2, 3 et 5 voulaient servis de base juridique pour protéger les îles de manière globale et durable. L'**article premier** dispose que les États garderont toujours la souveraineté sur les îles incluses dans la liste, mais que la ratification de la Convention signifiera *in fine* que leur conservation est d'*intérêt international commun*[224]. L'intérêt pour la

222 Il s'agit du 11th Pacific Science Congres, Tokyo, août 1966, qui a rassemblé 6000 chercheurs provenants du monde entier. *Cf.* THYER, R.F., *Visit to Japan : Eleventh Pacific Science Congress*, Commonwealth of Australia, Department of National Development, Record n° 1967/6, 1966, p. 1.
223 Convention on conservation of certain islands for science, draft (5), October 1971, Art. 1.1.
224 *Ibid.*, Art. 1.4.

conservation de ces territoires dépasse alors le niveau local et a un impact mondial, car l'article premier établit les îles inhabitées comme des *territoires d'intérêt commun de l'humanité.* Le concept d'intérêt commun de l'humanité est matérialisé par celui de patrimoine commun, ainsi, dans ce sens, les îles choisies feraient partie du **patrimoine commun de l'humanité**. Ce concept, dominé par l'idée du *trust*[225], intègre en effet l'idée de conserver intacts certains « biens »[226]. Dès lors, la liste des îles à conserver pour la science met en valeur le *territoire* en tant que bien méritant le classement. Au contraire, la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel concerne des zones ou des sites « strictement délimités », et non des territoires, notion qui intègre un ensemble d'éléments.

L'**article 2** détermine les mesures à adopter pour conserver les îles inscrites à la liste. Il dispose que les mesures de protection à mettre en place restent des prérogatives des parties contractantes. Le projet de Convention indique seulement que les États signataires devront adopter des mesures « législatives ou autres mesures appropriées » pour « protéger et gérer » les espaces protégés[227]. Les États doivent alors annoncer les mesures adoptées au Secrétariat.

Le changement du niveau *d'intérêt* énoncé dans le premier article intègre également un changement du niveau de *responsabilité.* En effet, l'**article 3** transcrit l'esprit de la Convention concernant la responsabilité internationale pour la conservation de ces territoires en définissant une procédure contraignante à suivre dans le cas où un État souhaite modifier le statut ou le niveau de protection d'un territoire de la liste : les changements à la liste sont possibles seulement sur le motif d'« intérêt national urgent » et l'État doit déposer une demande auprès du secrétariat de la Convention, qui la notifiera au Comité consultatif[228]. Le Comité consultatif peut consulter l'État et discuter de la nécessité de prendre de mesures

---

225 Le *public trust* est une doctrine qui permet de protéger certaines ressources naturelles en imposant aux pouvoirs publics de les gérer, voir d'assurer leur réparation, pour l'usage et au profit du public. *Cf.* CORNU-THENARD, E., « Éléments sur l'apport de la doctrine américaine du public trust à la représentation de l'environnement devant le juge », *VertigO*, nº Hors-série 22, 2015.

226 KISS, A. « La notion de patrimoine commun de l'humanité », in Académie De Droit International De La Hague, *New trends in the doctrine of private international law and their impact on court practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1983 et FLORY, M., « Le patrimoine commun de l'humanité dans le droit international de l'environnement », in *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, Aix-en-Provence, 1995, 143 p., pp. 39-50.

227 *Ibid.*, art. 2.

228 *Ibid.*, art. 3.

alternatives. Si la consultation n'est pas fructueuse, la liste est amendée lors de la prochaine réunion des parties.

Dans le même esprit, l'**article 4** de la Convention prévoit la nécessité d'atténuer les dommages causés aux îles protégées, que ce soient des dommages dus aux phénomènes naturels ou dus à l'intervention humaine. Les parties contractantes sont liées par l'obligation d'informer le secrétariat dans le cas où un dommage survient sur le territoire d'une île incluse dans la liste même si cette île ne dépend pas de sa souveraineté. Le secrétariat saisira par la suite l'État auquel l'île appartient. Cet article fait écho au principe *pollueur-payeur*, élaboré par une autre organisation pendant la même période[229]. Selon une note jointe au projet de Convention, cette disposition vise les îles inhabitées et très isolées et a comme objectif d'élargir la capacité de « reporting »[230].

L'**article 5** constitue le cœur de la Convention puisqu'il fixe de manière détaillée les conditions de coopération en matière de recherche scientifique. Il énonce un principe de liberté d'accès aux îles de la liste pour les scientifiques approuvés par le Comité consultatif, encourage l'entreprise de recherches de terrain et formalise l'échange d'informations et la coopération avec les institutions de l'ONU.

Un usage strictement pacifique des îles protégées est également adopté : la Convention interdit les explosions nucléaires et toute utilisation militaire ou essai d'armes. Est également interdit le rejet des matériaux toxiques et des métaux lourds[231]. Cet article vise clairement à mettre fin à des explosions nucléaires et autres armes dans les îles isolées, comme celles effectuées aux îles Marshall ou en Polynésie françaises par la France[232].

Globalement, l'élaboration de la Convention des Iles est une initiative très prometteuse, qui aurait pu fournir un cadre approprié pour la protection efficace de l'environnement des îles. Bien que le titre de la Convention mette l'accent sur l'opportunité d'utiliser des îles pour des raisons scientifiques, le fond du texte est bien d'affirmer une volonté plus large qui est de

229 Le principe *pollueur payeur* a été adopté par l'OCDE en 1972, un an après le dépôt de la Convention des îles.
230 Convention on conservation of certain islands for science, *Op. Cit.*, note 2.
231 Convention on conservation of certain islands for science, *Op. Cit.*, art. 6.
232 Cinquante essais nucléaires ont été faits sur les îles Marshall jusqu'en 1958. Plus proche dans le temps, de l'élaboration du projet de convention, la France a effectué six essais à Fangataufa, en Polynésie française de 1966 à 1970.

protéger les îles au regard du développement humain et technologique, en quelque sorte de les sanctuariser. Dès lors, la science semble être la légitimation pour agir, mais non pas la motivation principale, cette dernière étant l'élaboration d'un cadre spécifique reconnaissant les particularités environnementales des îles. L'évidence scientifique est cependant mise en exergue pour soutenir l'adoption d'un document juridiquement contraignant. Ceci est par ailleurs l'esprit qui règne lors de la conférence de Stockholm eu égard aux textes finalement adoptés. Profondément marqué par la confiance absolue dans la science, le développement technique est considéré comme la solution pour venir à bout des problèmes environnementaux[233]. Dans ce cadre, la Convention des îles présente une double facette : d'un côté, elle va de concert avec la croyance internationale dominante et de l'autre côté, elle instaure un garde-fou contre les effets néfastes d'un développement excessif dans les îles. Le fait que cette convention ait été basée sur le principe de prévention et non pas sur un principe de réparation de dommage déjà effectué à la nature est à l'origine de sa non-adoption.

2. La Convention des îles : une convention échouée

L'UICN avait classé la Convention des îles au même rang que la Convention sur la protection du patrimoine mondial et la Convention Ramsar sur les zones humides d'importance internationale. Il a été suggéré qu'elle soit incluse au niveau III de la conférence de Stockholm, qui était le niveau conçu pour action immédiate. Alors que les deux Conventions[234] ont toutes deux abouti et été ouvertes à la signature lors de la conférence de Stockholm, la Convention des Iles n'a, quant à elle, pas connu la même destinée. Bien au contraire, l'existence de cette *Convention des Iles* a été très courte : elle a disparu assez rapidement[235].

La Convention ne contient pas d'article spécifiquement dédié au champ d'application, toutefois les notes explicatives en fin de document précisent que l'objectif de la Convention est de couvrir toutes les îles du monde et qu'elle n'est pas rédigée à l'attention de territoires

233 LAVIEILLE, J.-M., *Droit international de l'environnement, op. cit.*, p. 32.
234 La Convention sur la protection du patrimoine mondial et la Convention de Ramsar sur la protection des zones humides d'importance internationale.
235 ADAM, R., *Elephant Treaties: The Colonial Legacy of the Biodiversity Crisis*, UPNE, 2014, p. 82.

précis. Le fait que le projet de Convention prévoit un champ géographique aussi large peut être regardé comme une exception aux thématiques de l'organisation, puisque ses travaux relatifs aux îles se focalisent principalement aux îles très isolées du Pacifique, les îles tropicales et les petits États insulaires en développement. Par ailleurs, quelques années avant le dépôt du projet de la Convention des îles, l'UICN avait adopté une Résolution qui contrarie ce champ géographique convoqué dans le projet de Convention de 1971, puisqu'il se réfère à la nécessité de préserver les îles du Pacifique.

La résolution n° 28/1969, adoptée lors de la 11e assemblée générale de l'UICN tenue à New-Delhi en 1969, fait référence à la liste des îles à conserver pour la science, mais celle-ci est cantonnée aux « îles océaniques du Pacifique »[236]. Dans ce document, l'UICN promeut l'élaboration d'une Convention internationale pour la conservation de certaines îles pour la science qui pourra s'ajouter à une convention déjà existante, par exemple le traité de l'Antarctique ou les Conventions pour la pêche dans le Pacifique. Dans cette résolution, l'AG cible les pays censés conclure la Convention des îles, à savoir l'Australie, l'Angleterre, l'Équateur, les États-Unis, la France, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

Dès lors, le projet de Convention pour la conservation des îles de 1971 peut-être considéré comme une tentative osée de l'UICN d'embarquer les États vers un accord exceptionnel qui aurait une action préventive et protectrice de l'environnement des îles du monde entier. Les deux idées qui prévalent alors au sein de la Convention, la prévention et la responsabilité internationale, semblent trop avancées pour l'époque. Selon la doctrine, très limitée sur la question, c'est la raison pour laquelle la Convention des îles n'a pas abouti, contrairement à la Convention Ramsar, la Convention CITES et la Convention du patrimoine mondial qui ont, elles, débouchées sur des accords internationaux majeurs[237]. La Convention des îles impulsait en effet une vision très radicale de protection de l'environnement puisqu'elle proposait une interférence très audacieuse face à la souveraineté territoriale des États. Notre analyse sur la question porte à croire qu'en 1971, il était encore trop tôt pour pouvoir proposer, à travers un texte international contraignant, de cesser ou même de contenir le développement de certains

236 UICN, Résolution n° 28, GA_1969_RES_028, 1969.
237 ADAM, R., *Elephant Treaties, Op. Cit.*, p. 84.

territoires. Le nouveau droit de la mer est alors en pleine élaboration et les États ne veulent pas s'engager à laisser intacts des territoires maritimes et terrestres qui pourront leur apporter une richesse et une influence internationale potentiellement très importante. Toutes les possibilités étaient alors ouvertes et la valeur géopolitique des îles n'était pas encore évidente.

Bien que l'UICN ait voulu avancer sur ce dossier, les démarches entreprises dans les années qui suivent la conférence de Stockholm ont été moins audacieuses. Son travail ne concerne plus l'ensemble du monde insulaire, mais se focalise aux îles du Pacifique. Dans ce domaine, l'association a élaboré une documentation importante qui comprend des guides méthodologiques pour la protection et la gestion des espèces menacées[238], des informations sur le statut de protection des espèces au sein d'îles précises[239] et des stratégies de développement spécialement conçues pour les petites îles[240], pouvant servir de base pour d'autres groupes d'îles, comme les îles de la Méditerranée.

D'autres propositions de conventions étaient alors mieux abouties lors de la conférence de Stockholm. Bien qu'elles s'inscrivent toutes dans une logique anthropocentrique de conservation de la nature[241], la Convention Ramsar, la Convention sur le patrimoine mondial et la Convention CITES prévoient des moyens de conservation et n'oublient pas l'importance majeure des îles en matière de biodiversité.

§ 2. Impacts positifs de la mise en place des outils juridiques pour la conservation de la biodiversité insulaire en Méditerranée

Bien que les îles ne soient pas protégées en tant que territoires spécifiques d'intérêt

238 PIPPARD, H., *The current status and distribution of freshwater fishes, land snails and reptiles in the Pacific Islands of Oceania*, Gland, Switzerland: IUCN, 2012, 69 p.

239 REEVES, R.R. and BROWNELL R.L. (eds), *Indo-Pacific bottlenose dolphin assessment workshop report : Solomon Islands case study of Tursiops aduncus*, Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature, 2009, 53 p.

240 RIETBERGEN S., *Island Voices, Island Choices: Developing Strategies for Living with Rapid Ecosystem Change in Small Islands*, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, 40 p.

241 ADAM, R., *Elephant Treaties, Op. Cit.*, p. 84.

international commun, une protection particulière leur est accordée par les conventions de conservation de la nature. La grande diversité d'outils juridiques qu'elles mobilisent permet l'adoption de mesures favorables à la protection des îles de la Méditerranée. D'une part, un côté écologique est conservé par certaines conventions qui protègent l'écosystème insulaire pour sa valeur intrinsèque (**A**). D'autre part, certaines conventions adoptent une approche anthropocentrique en protégeant l'interaction de l'homme avec la nature insulaire (**B**).

A. Protection des îles au regard de leur importance écologique par la Convention de Ramsar

La Convention de Ramsar offre un bon aperçu de l'approche écologique que certaines conventions peuvent adopter. En inscrivant les zones humides, la Convention met l'accent sur les îles en permettant à la fois une protection holistique, efficace et prometteuse.

1. La protection des îles par le prisme de l'écosystème

La Convention de Ramsar, officiellement dénommée Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, est signée en 1971 à Ramsar en Iran. À l'instar de la Convention avortée des Iles, la Convention de Ramsar adopte une approche de protection par le prisme de l'écosystème. Elle a pour mission « la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier »[242]. Elle fonctionne sur la base d'une liste des zones humides d'importance internationale[243]. Chaque partie contractante doit désigner au moins une zone humide à inscrire sur la liste au moment de la signature ou lors de la

242 « La Convention de Ramsar et sa mission | Ramsar », consulté le 5 octobre 2016, http://www.ramsar.org/fr/a-propos/la-convention-de-ramsar-et-sa-mission.

243 La liste des zones humides dépasse les 2060 sites inscrits dans 163 parties contractantes. Elle est disponible en ligne, sur https://rsis.ramsar.org/ris. Pour plus d'information sur le fonctionnement de la Convention v. Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Le Manuel de la Convention de Ramsar 6e édition*, 2013, 120 p.

ratification ou de l'adhésion à la Convention[244]. Pour chaque zone humide inscrite sur la liste, la partie contractante élabore un plan d'aménagement de la zone qui doit favoriser leur conservation[245].

La Convention de Ramsar précise, dès son deuxième article, que les zones humides peuvent inclure des îles ou être sur des îles ou îlots. Selon l'art. 2.1, les limites de chaque zone humide devront être décrites de manière précise et « pourront inclure des zones de rives ou de côtes adjacentes à la zone humide et des îles ou des étendues d'eau marine d'une profondeur supérieure à six mètres à marée basse, entourées par la zone humide, particulièrement lorsque ces zones, îles ou étendues d'eau ont de l'importance en tant qu'habitat des oiseaux d'eau. »[246] Cette disposition est ajoutée dans le but d'assurer une cohérence entre les sites présents sur la liste. Bien qu'elle ne propose pas un traitement particulier aux zones humides insulaires, il est permis d'inclure l'ensemble d'une île dans un même site inscrit en le considérant comme partie de la zone humide. Les zones humides se distinguant en plusieurs catégories ; celles qui concernent les îles de la Méditerranée sont des zones humides marines ou côtières. Le secrétariat de la Convention a développé un système de classification des zones basé sur des codes qui permettent d'identifier rapidement le type de zone humide. Conformément à ce système de classement, les zones humides comportant des îles sont incluses dans les sites dits « D – Rivage marin rocheux » qui comprend les îles rocheuses et les falaises marines[247].

Ladite disposition trouve sa première application sur le site Ramsar de la *Mar Menor,* dans la région de Murcia, en Espagne[248]. Classé en 1994, le site couvre une vaste mer intérieure qui entoure cinq îles inhabitées : Isla Mayor ou Barón, Isla Perdiguera, Isla del Sujeto, Isla Redonda ou Rondella et Isla del Ciervo, reliée par un pont à La Manga – un cordon

---

244 Quatre obligations principales découlent de la Convention : la conservation des zones humides, l'encouragement de la coopération internationale en matière de conservation des zones humides, l'encouragement de la communication relative à la conservation des zones humides et le soutient des travaux de la Convention. L'obligation de désigner des sites à inscrire sur la liste est prévue par l'art. 2.4 de la Convention de Ramsar et constitue une sous-obligation qui découle de la première obligation principale qui lie les parties contractantes. *Cf.* Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Le Manuel de la Convention de Ramsar Op. Cit.*, p. 17.

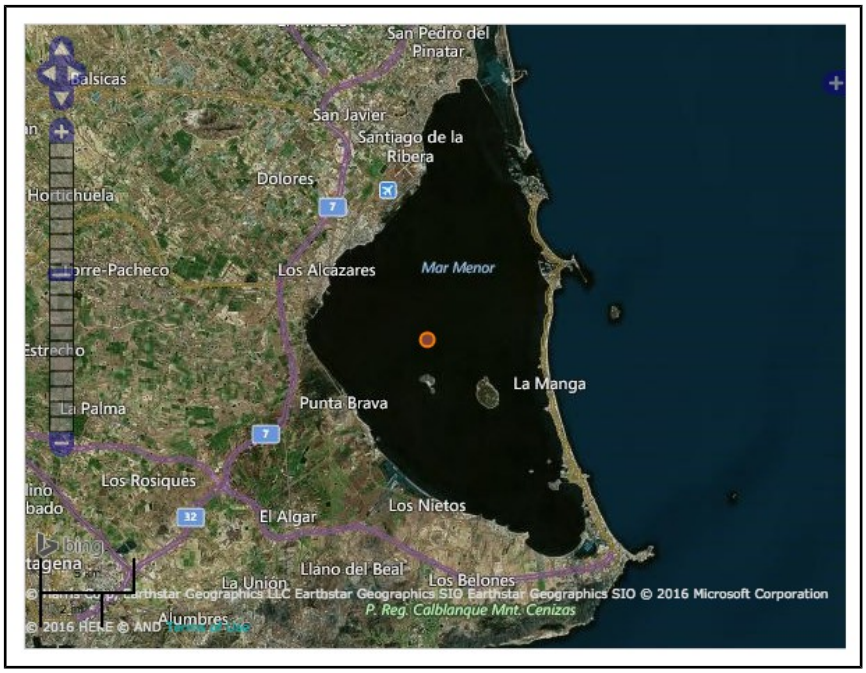
245 *Ibid.*, art. 3.1.

246 *Ibid.*, art. 2.1.

247 Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Le Manuel de la Convention de Ramsar, Op.Cit*, p. 61.

248 Site Ramsar nº 706.

sablonneux séparant la lagune à la mer. Les îles de la Mar Menor font partie des éléments protégés du site puisqu'elles sont considérées en tant qu'*habitats* de la zone humide, au même titre que les plages, les marais salants et les dunes. En effet, la fiche descriptive du site dispose : « The Mar Menor is the largest lagoon on the Spanish Mediterranean coast. **Habitats include islands**, beaches, salt pans, saltmarshes, and dune systems. »[249]. Ces îles sont l'habitat de plusieurs espèces animales et végétales, endémiques et uniques en Europe pour certaines[250]. Elles bénéficient par ailleurs de plusieurs statuts nationaux et européens de protection[251].



Carte 2 : La Mar Menor, site Ramsar nº 706, avec ses cinq îles (source : https://rsis.ramsar.org/ris/706)

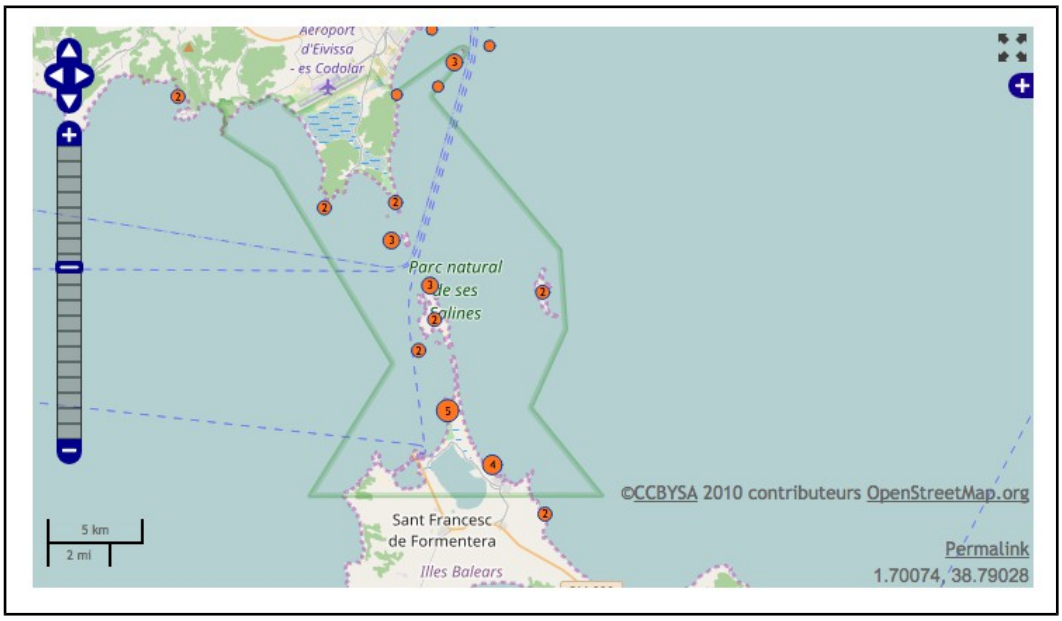
En l'occurrence, les îles de la Mar Menor sont protégées dans leur totalité en tant que type d'environnement distinct. Cette approche de protection des îles est inédite parce qu'elle ne suit pas la manière classique dont on divise habituellement un territoire continental. Selon l'approche classique appliquée en régions continentales, l'élaboration des statuts de protection

249 https://rsis.ramsar.org consulté le 5 octobre 2016.
250 L'île Mayor dispose d'une forêt de petits palmiers (*Chamaerops humilis)* unique en Europe.
251 La première protection prévue pour les îles de la Mar Menor a été leur inclusion dans un Parc Naturel fondé en 1992 avec la Ley 4/1992 de 30 de julio 1992 de de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. Cette loi régionale prévoit l'élaboration d'un site protégé pour les îles et les zones côtières et de la Mar Menor, appelé *Paisaje Protegido de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor.* L'inscription du site dans la liste Ramsar date de 1994.

se base sur la division des *types* d'environnement et des éléments naturels. La forêt, la plage, les dunes, le littoral, sont tous des types d'environnement assignés dans différentes catégories par la législation, puisque la gestion qu'ils exigent est différente.

En l'espèce, l'île suit ce principe. Ce qui fait qu'elle devient un élément naturel, un type d'environnement et d'habitat qui existe *sui generis* et qui exige d'être considéré séparément par la législation. A contrario de l'approche classique, l'île n'est pas un territoire à partir duquel une division des éléments naturels commence, comme c'est le cas pour les continents.

Nous retrouvons cette approche inédite de « l'île – habitat » dans deux autres sites classés par la liste de la Convention de Ramsar. Le site **Salinas de Ibiza y Formentera**, dans les îles Baléares et la réserve de **Palm Islands** au Liban font, tous deux, référence aux îles comme un des habitats du site protégé.



Carte 3 : Le Parc Natural de ses Salines (source : initiative PIM, 2016)

Dans le premier cas, les marais salins des Iles Baléares[252] se situent entre les deux îles, Ibiza et Formentera. Le site classé est composé d'une partie de l'île d'Ibiza, d'une partie de

252 Site Ramsar nº 641, classé en 1993.

Formentera et de tous les îlots situés entre les deux îles[253].

L'inscription des Salines des Baléares en zone humide de la Convention de Ramsar est le premier statut de protection dont ce lieu a bénéficié. Depuis, plusieurs statuts de protection l'ont suivi, dont principalement le statut conféré par celui de *Parc Natural* en 2001 qui comprend la totalité du territoire terrestre et marin autour des salins[254], donc une aire beaucoup plus grande que celle du site Ramsar. De plus, la partie marine du site a été inscrite en 1999 dans la liste de l'UNESCO en tant que Patrimoine mondial de l'humanité[255].

Dans le second cas, celui des îles Palm au Liban[256], le statut de réserve naturelle qui est le statut de protection national précède l'inscription dans la liste Ramsar. Le site se compose de trois îlots inhabités qui contiennent un nombre important d'espèces animales terrestres et marines, d'oiseaux d'eau et d'oiseaux migratoires[257].

2. Une convention efficace pour la protection des îles avec des perspectives prometteuses en Méditerranée

Dans les exemples donnés ci-dessus, l'inscription dans la liste des sites Ramsar a été présentée comme un outil de protection efficace, permettant l'adoption de plans d'aménagement appropriés qui garantissent la conservation des sites. Par ailleurs, la Convention de Ramsar a été déjà utilisée comme base juridique devant un juge national pour la protection d'un site insulaire inscrit.

Il s'agit d'une affaire sur l'île Bonaire dans les Antilles, où le juge interne annule les plans de construction d'un vaste complexe touristique sur la base de la violation de l'article 3 de la Convention Ramsar et des lignes directrices adoptées à l'annexe de la Résolution VIII.9[258].

253 Une carte du site Ramsar est disponible sur le site internet de la Convention, sur https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/837/pictures/ES641_map1602.pdf, consulté le 6 octobre 2016.

254 Le Parc Naturel est instauré avec la loi régionale n° 17/2001 du 19/12/2001 de Protección Ambiental de ses Salines de Ibiza y Formentera, JORE n° 14 du 16/01/2002.

255 Site du Patrimoine mondial de l'humanité nº 198303. Pour avoir un aperçu de la taille et de la différence du site inscrit dans les deux listes, v. https://www.protectedplanet.net/ibiza-biodiversity-and-culture-world-heritage-site

256 Site Ramsar nº 1079, classé en 2001.

257 *Information Sheet on Ramsar Wetlands* (RIS) du 12 septembre 2001.

258 Résolution VIII.9 « Lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation

L'article 3 instaure l'obligation de favoriser « l'utilisation rationnelle des zones humides » et la Résolution VIII.9 l'obligation d'élaboration de l'étude d'impact sur l'environnement. Le juge accorde en réalité un **effet direct** non seulement au texte de la Convention, mais aussi à **tous les textes** produits par les conférences des parties et adoptés à l'unanimité, tel que la Résolution en cause. De plus, l'effet direct n'est pas simplement appliqué au cœur du site : le projet du litige ne se situait pas *dans* le site inscrit, mais dans une partie de la zone tampon qui entoure le site[259]. Le juge tient à préciser qu'il recherche l'interprétation de la Convention dans les productions de *soft law*, à défaut d'une description exhaustive des obligations des États dans le texte conventionnel[260].

L'approche du juge néerlandais, bien qu'elle soit est très ample et engagée, démontre la portée que l'on peut accorder au *soft law* en vue d'interpréter les textes conventionnels.

Ainsi, la Résolution XII.14 **pour la conservation des zones humides des îles du bassin méditerranéen** adopté lors de la 12e COP de la Convention de Ramsar, tenue en Uruguay en 2015, prend une connotation intéressante[261]. Ce texte appelle les pays du bassin à adopter une stratégie pour les zones humides insulaires méditerranéens, en prenant des mesures législatives ou exécutives pour leur protection juridique claire et efficace. Il souligne l'importance des petits zones humides et demande aux pays de fournir au secrétariat des données à jour sur toutes les zones humides, même celles non inscrites à la liste Ramsar[262].

En effet, à la lumière de la jurisprudence Bonaire, l'adoption d'une résolution pour la protection des zones humides insulaires signifie qu'elle est potentiellement invocable devant une juridiction nationale et peut donc devenir à un outil juridique complémentaire pour protéger la nature dans les îles.

---

environnementale stratégique » adoptées par la Convention sur la diversité biologique (CDB), et leur pertinence pour la Convention de Ramsar, COP 8, 2002.

259 Pour un commentaire de l'arrêt, v. VERSCHUUREN J., « Ramsar Soft Law is Not Soft at All, Discussion of the 2007 Decision by the Netherlands Crown on the Lac Ramsar Site on the Island of Bonaire », *Milieu en Recht*, Vol. 35, n° 1, pp. 28-34, 2008.

260 VERSCHUUREN J., *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 307.

261 Résolution XII.14 Conservation des zones humides des îles du bassin méditerranéen, 12e Session de la Conférence des parties à la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), Punta del Este, Uruguay, 1er au 9 juin 2015.

262 Pour une analyse détaillée de la Résolution XII.14, v. *infra* p. 412.

B. Protection des îles au regard de leur importance pour les hommes : approches anthropocentriques

Outre la protection de la valeur purement écologique des îles, les Conventions internationales reconnaissent l'utilité de protéger les îles pour des éléments culturels, sociétaux ou historiques. L'UNESCO est le principal représentant de cette approche anthropocentrique. Avec sa Convention sur le patrimoine mondial, culturel et naturel, l'environnement est intégré dans les aspects culturels des îles (**1**). Avec le programme *Man and the Biosphere* (MAB), l'accent est mis à l'interaction de l'homme avec son environnement (**2**).

1. Histoire et nature des îles, objet du patrimoine mondial

La Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, élaborée à la même période que la Convention de Ramsar et signée en 1972, s'inscrit, elle aussi, dans la logique des listes internationales garantissant la conservation des éléments de l'environnement. L'originalité de cette Convention de l'UNESCO est double. En premier lieu, elle relie l'environnement naturel aux biens culturels - en réalité, elle vise à préserver les interactions historiques entre l'homme et la nature. En second lieu, elle adopte une approche permettant de protéger à la fois les différents types d'écosystèmes et les aires géomorphologiques. En effet, la dimension temporelle se reflète dans l'esprit de la Convention et les dispositions du texte énoncent la protection « des formations géologiques et physiographiques »[263].

Les îles de la Méditerranée sont, sans conteste, concernées par cette Convention, tant par ce qu'elles rassemblent de paysages naturels exceptionnels, mais aussi, et surtout, car elles sont riches en biens culturels. Les îles méditerranéennes sont par ailleurs connues en tant que berceau de la civilisation européenne. L'histoire des îles, peuplées et conquises depuis l'Antiquité, laisse les traces d'une civilisation souvent plus intense que l'occupation humaine qu'elles connaissent aujourd'hui.

Les exemples des sites insulaires inscrits dans la liste de la Convention ne sont pas négligeables, bien qu'ils ne reflètent pas la grandeur de l'héritage culturel et naturel réel.

263 Art. 2 de la Convention du patrimoine mondial.

Parmi les 1052 biens classés au niveau mondial, seulement 22 se trouvent dans les îles méditerranéennes. Dans la grande majorité ils sont des biens culturels alors que 3 d'entre eux sont des biens naturels et 1 seul est un bien mixte.

Les îles Éoliennes italiennes au nord de la Sicile sont classées en site naturel parce qu'elles présentent certains phénomènes volcaniques qui servent de référence en volcanologie mondiale[264]. L'étude de l'évaluation du site effectuée par l'UICN[265] note que ces îles sont « un champ fertile d'étude pour la volcanologie », ce qui fait penser que les îles Éoliennes auraient leur place dans la liste des « îles conservées pour la science » de la Convention des îles qui a échoué en 1971.

L'île espagnole d'Ibiza est la seule de la *mare nostrum* comportant un bien mixte inscrit sur la liste du patrimoine mondial. Les autorités des Baléares ont voulu mettre en relief la double singularité de l'île en tant que modèle d'interaction de l'homme avec son environnement marin et comme paradigme de cité méditerranéenne historique[266]. Elle est classée en site naturel pour sa posidonie océanique qui est la mieux préservée en Méditerranée, pour ses récifs coralliens et les espèces marines menacées que le site renferme[267]. Elle est classée en site culturel pour ses fortifications, ses ruines phéniciennes et sa nécropole, ainsi que pour son acropole fortifiée située dans la Haute Ville.

Nombreux sont les biens insulaires inscrits dans la **liste indicative,** mais dont l'inscription n'est pas encore finalisée[268]. L'île de Djerba en Tunisie est proposée, en intégralité, comme site culturel pour son type d'occupation du sol qui constitue un exemple éminent d'utilisation traditionnelle d'un territoire et d'interaction de l'homme avec son environnement[269]. Le passage supposé d'Ulysse est également mis en exergue pour soutenir l'héritage mondial

---

264 UICN, *Évaluation de l'IUCN de propositions d'inscription de biens naturels et mixtes sur la Liste du patrimoine mondial, rapport à la vingt-troisième session du Bureau du Comité du patrimoine mondial*, 1999, p. 177 et s.

265 L'IUCN est une des organisations extérieures de l'UNESCO avec laquelle la Convention collabore pour évaluer les sites proposés par les États contractants. *Cf.* Art. 13.7 de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel.

266 UNESCO, *Ibiza biodiversity and culture, Conservation report 1999-2014*, Spain, vol. 1, 2014, doc. 37COM 7B.37, p. 6.

267 UNESCO, *Ibiza, biodiversité et culture*, Décision CONF 209 VIII.B.1, 1999.

268 L'inscription d'un bien à la liste indicative est le premier pas pour sa reconnaissance en patrimoine mondial. Elle est un inventaire des biens que chaque État considère susceptible d'être proposé pour l'inscription définitive (art. 1, 2 et 11.1 de la Convention du patrimoine mondial).

269 UNESCO, *Liste Indicative, Ile de Djerba*, Projet nº 5686, soumis le 17/02/2012.

présent dans l'île. La question de l'inscription de Djerba a créé des controverses entre les îliens, étant très attendue par une grande partie de la population et sabotée par l'autre. Les deux parties sont pourtant d'accord sur le fait que les biens culturels de l'île sont en péril et que leur sauvegarde nécessite la mise en place de mesures d'urgence[270].

Un autre projet insulaire, inscrit actuellement en liste indicative, est celui proposé par la Grèce en 2014[271]. Il s'agit de l'inscription des anciennes tours de la mer Égée, situés sur plusieurs îles et construite pendant la période Hellénistique (IIIe et IVe siècle av. J.-C.). Il constitue le premier bien culturel situé en plusieurs territoires, dix îles, créant ainsi un lien inter-insulaire unique. Sa valeur universelle exceptionnelle est justifiée par l'usage de ces tours en tant que balises lumineuses pour la communication entre les îles, qui comprend une distance très importante dans certains cas. Par ailleurs, les tours avaient d'autres usages pour la vie rurale et malgré la distance qui les sépare, elles présentent les mêmes caractéristiques architecturales. Il s'agit ici d'un site qui met en valeur, non seulement des territoires insulaires, mais aussi la connexion entre ces derniers.

Les îles sont également plus spécifiquement concernées par la Convention du patrimoine mondial, eu égard aux divers programmes qu'elle entreprend et non directement par le seul texte de la Convention qui n'y fait aucune référence. Le programme sur le changement climatique, le programme pour les petits États insulaires en développement (PEID) ainsi que le programme marin, touchent tous à la problématique de la conservation des territoires insulaires. En revanche, les îles de la Méditerranée sont très peu représentées dans ces programmes. Toutefois, les stratégies et actions conçues pour certains groupes d'îles peuvent servir de base pour toutes les îles.

Le programme marin comprend 49 sites du patrimoine mondial dont la majorité se situe dans des îles[272]. Deux sites se situent dans des sites insulaires méditerranéens, l'un d'entre eux est le site d'Ibiza et l'autre est en Corse. Le *golfe de Porto : calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola* est un site naturel composé d'un éventail de paysages

270 La lutte pour l'inscription de Djerba à la liste des biens du patrimoine culturel est portée par une association locale, l'Assidje, Association pour la sauvegarde de l'île de Djerba, fondée en 1976 et très active sur place. La première demande d'inscription à été faite en 1994 mais a échoué. *Cf.* http://assidje.over-blog.com/2014/03/assidje.html, consulté le 10 octobre 2016.

271 UNESCO, *Liste Indicative, Ancien Towels of the Aegean Sea,* Projet nº 5867, soumis le 16/01/2014.

272 Les sites inscrits dans le programme marin sont consultables sur http://whc.unesco.org/fr/programme-marin/

remarquables, d'îlots et de grottes de falaises marines et d'eaux transparentes, le tout formant l'habitat de nombreuses espèces terrestres et maritimes[273].

Le programme spécifiquement axé vers les PEID est connecté avec le travail que l'UNESCO mène depuis le lancement du groupe des petits États insulaires en 1992. La Convention sur le patrimoine mondial est, quant à elle, plus impliquée depuis 2014, année dédiée aux PEID par l'ONU. Plus précisément, le programme de la Convention est présenté comme une « plateforme de coordination » pour les besoins des PEID en relation avec le patrimoine mondial, en vue de renforcer les activités entreprises dans ces territoires[274].

2. Îles habitées, possibilités de classement

Le programme MAB de l'UNESCO (Man and the Biosphere -l'Homme et la Biosphère) est initié en 1971 et a évolué jusqu'à devenir un des régimes les plus importants permettant la création d'aires protégées[275]. Dans le cadre de ce régime, les États sont appelés à déclarer les « réserves de biosphère » se trouvant au sein de leurs territoires. La particularité du régime réside en deux éléments : un élément de fond et un élément de forme. Concernant l'élément formel, l'instauration de l'aire protégée de réserve de biosphère ne découle pas d'une convention internationale. Un cadre statutaire, adopté conjointement par les États membres de l'UNESCO lors de sa Conférence générale de 1995, énonce les critères pour l'instauration d'une réserve de biosphère[276].

En ce qui concerne l'élément de fond, le régime des réserves est particulier puisqu'il met en avant l'interaction de l'homme avec la nature : il est l'élément qui prévaut pour classer les sites. Ainsi, il s'agit du seul instrument international qui refuse l'inscription d'un site à cause de l'absence de peuplement permanent *in situ*[277].

---

273 UNESCO, *Liste du Patrimoine mondial*, Le *golfe de Porto : calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola*, Site nº 276, inscrit en 1983.

274 HARAGUCHI, S., *Safeguarding Precious Resources for Island Communities*, Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2014, http://whc.unesco.org/en/series/38/, p. 20.

275 GILLESPIE, A., *Protected Areas and International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 26

276 UNESCO, Résolution 28 C/2.4 de la Conférence Générale, novembre 1995.

277 Par exemple l'inscription des sites Archipelago de Revillagigedo et Isla Guadalupe au Mexique a été refusée, UNESCO/Conseil International de coordination du programme MAB, *19e Session, Rapport final*, SC-06/CONF.202/16, 2006, p. 25.

Le MAB est donc un programme particulier, qu'on pourrait dire « décalé » des approches nouvelles de protection de l'environnement un peu moins anthropocentriques. Le programme met l'accent sur les îles à plusieurs reprises et l'élément principal d'étude reste l'interaction humaine avec le milieu naturel.

En premier lieu, les îles sont étudiées par le MAB dans le cadre du projet 7 : « L'écologie et l'utilisation rationnelle des écosystèmes insulaires ». Initié en 1974, il est un des projets majeurs du MAB. Ce projet considère les îles comme « une occasion pratiquement unique d'étudier dans les conditions relativement contrôlées et bien délimitées, toute la gamme des facteurs écologiques, économiques et sociaux qui influent sur les relations de l'homme et la biosphère »[278].

Un groupe d'experts réuni à Paris en 1974 a défini l'objectif du projet et a choisi d'étudier les îles de moins de 10.000 km²[279] et éloignées de la côte. L'isolement et la taille sont considérés comme des critères favorables à l'observation de l'interaction homme-nature[280]. De plus, une grande attention est mise sur les îles situées sous les tropiques,dans les pays dits « en voie de développement », bien que les îles Méditerranéennes ne soient pas exclues du programme. Trois grands domaines d'étude sont identifiés : l'aménagement des ressources de l'environnement par les populations insulaires, l'impact des forces extérieures sur les îles, notamment le tourisme, et l'impact des végétaux et des animaux endogènes sur les écosystèmes insulaires.

Ce projet est achevé avec l'élaboration d'études sur les îles mineures de la Méditerranée. L'objectif que l'équipe du projet se fixe est d'accroître les connaissances sur les îles et de définir des méthodes d'utilisation rationnelle des écosystèmes insulaires par l'homme. Le projet est motivé par l'hypothèse que les résultats de l'étude des îles apporteraient une aide à l'analyse des situations plus complexes rencontrées sur le continent. Les îles sont en effet considérées comme des laboratoires, l'étude de ces dernières permettrait de « parvenir à une

278 UNESCO/MAB, *Rapport du groupe d'experts sur le projet 7 du MAB*, MAB/ICC-3/7, 1974, p. 2.
279 Pour avoir un repère, rappelons que la Corse a une superficie de 8 680 km² et la Sardaigne de 24 090 km².
280 MAB/ICC-3/7,*Op. Cit.*, p. 1.

meilleure gestion de l'habitat humain »[281].

Sur ce point, le projet 7 est très fortement influencé par les travaux scientifiques sur l'île laboratoire pour les sociétés humaines, entreprises par J.D. Evans pendant la même période. Selon la recherche de l'archéologue, le caractère d'habitat strictement limité des îles peut aider à la compréhension de certains aspects généraux des processus culturels[282].

En second lieu, les îles participent au programme MAB avec la création des réserves de biosphères et des réseaux de réserves. Par ailleurs, la création et la gestion du Réseau mondial de réserves de biosphère qui seraient représentatives des grandes régions biogéographiques du monde[283] sont un thème central du programme MAB. La procédure a été lancée en 1971 et les sous-réseaux qui regroupent les régions ou les thématiques ne cessent de se développer.

Les îles de la Méditerranée participent actuellement de deux réseaux, un réseau thématique créé en 2012 et un réseau régional créé en 2015. La création de deux réseaux trouve son fondement au Plan d'Action 2008-2013 des Réserves de Biosphère[284], qui considère les îles comme des « écosystèmes clés » dans lesquels on doit mettre en place des politiques et pratiques afin de résoudre les problèmes générés par l'impact humain. Le « Réseau mondial des réserves de biosphère insulaires et côtières » est un réseau thématique, mais la représentation des îles méditerranéennes y est très faible. Seule la réserve de biosphère de Minorque fait partie du réseau, sinon composé des réserves situées dans les îles tropicales[285].

Les îles sont également parties du sous-groupe « Réseau méditerranéen des réserves de biosphère ». Créé en 2015, il comprend les réserves des seize pays du bassin. Sa création est issue des travaux du Centre International des réserves de biosphère méditerranéennes. Ce dernier a été créé en 2014 dans les bureaux de la fondation Abertis en Espagne[286]. Le Centre,

---

281 UNESCO/MAB, *Etudes interdisciplinaires de l'habitat humain dans les écosystèmes insulaires, îles mineures de la Méditerranée Skiathos-Skopelos, 26 : Etablissement humains et environnement culturel*, projet 7, UNESCO, 1981, p. 3.

282 EVANS, J.D., « Island archeology in the Mediterranean :problems and opportunities », *World Archeology*, vol. 9, n° 1, 1977, p. 1.

283 MONOD, K., *Les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne*, Presses Univ. Limoges, 2005, p. 51.

284 UNESCO/MAB, *Plan d'action de Madrid pour les réserves de Biosphère (2008-2013)*, 2008, p. 4.

285 En 2015, le réseau de réserves de biosphère insulaires et côtières comprend 22 réserves de biosphère.

286 Fondée en 1999 et basée en Espagne, la Fondation Abertis est l'organisation sociale de l'entreprise

qui est le premier de ce type au sein de l'UNESCO, vise à promouvoir l'étude et la conservation de la biodiversité en Méditerranée et à établir des liens de communication scientifique entre les pays méditerranéens concernant la gestion de la biodiversité et des ressources naturelles[287]. Ces initiatives des États méditerranéens de créer des liens de communication et des plans de gestion autour de leurs espaces protégés donnent un nouveau souffle au programme MAB. La réserve de biosphère des îles de Toscane est un des sites classés[288]. Selon le dernier rapport, le Conseil du MAB considère que cette réserve répond aux critères du cadre statutaire du Réseau mondial des réserves de biosphère et encourage ce site à participer à ce réseau[289].

Dans un autre registre, le programme MAB a organisé en 2009 une rencontre internationale du réseau des réserves de biosphère insulaires et côtières (2009), suivi par un guide de « Best practices » dans les réserves de biosphère insulaires et côtières, mises à jour en 2012, après la deuxième rencontre du réseau mondial, qui a eu lieu à Jeju, en Corée du Sud[290].

En guise de conclusion, nous déduisons que les régimes internationaux de protection de la nature ont intégré en leur sein les thèses scientifiques qui arguent de l'importance de protéger l'écosystème insulaire. En effet, nous avons vu que la grande majorité des conventions portant sur la conservation de la nature prennent en compte la taille restreinte des îles et les activités humaines comme ayant certaines conséquences sur la manière dont l'écosystème fonctionne et qui les différencie des continents. Les différences entre les conventions se repèrent au niveau de l'approche qu'elles adoptent au regard de la nature. Celle-ci peut être plus ou moins holistique, fait qui dépend des éléments qu'elles intègrent à la notion d'écosystème insulaire.

---

espagnole portant le même nom, opérant notamment dans la gestion d'infrastructure routière et les télécommunications. La Fondation vise à compenser l'impact environnementale de l'entreprise.

287 http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/new_network_of_biosphere_reserves_to_promote_the_relationship_between_mediterranean_countries/#.WA4YKSN96T8 et le site de la Fondation Abertis : http://www.fundacioabertis.org/en/the-headquarters-of-the-abertis-foundation-selected-as-a-new-unesco-centre-for-the-mediterranean-biosphere-reserves/ consultés le 24 octobre 2016.

288 http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/europe-north-america/italy/tuscan-islands/, consulté le 25 septembre 2018.

289 UNESCO/MAB, *Rapport final du Conseil international de coordination du programme MAB*, SC-16/CONF.228/13 du 19 mars 2016, § 640, p. 76.

290 UNESCO, *Best Practices of Island and Coastal Biosphere Reserves*, 2nd meeting of the world network of island and coastal biosphere reserves (Jeju, 12-13 September 2012), 2013, 139 p.

Nous constatons cependant qu'il manque aujourd'hui un document cadre que les conventions de l'ONU n'ont pas été en mesure de faire ratifier, telle qu'une résolution de l'UNEP, sur la nécessité de protéger l'écosystème insulaire, qui serait adoptée dans un cadre plus général que les conventions spécifiques à la conservation de la nature.

Les grands enjeux relatifs aux îles sont abordés dans un cadre régional, par la Convention de Barcelone pour la protection de l'environnement marin. Cette Convention concrétise les efforts pour trouver le juste milieu entre les enjeux concurrentiels qui touchent les îles, à travers le renforcement de la protection de la mer. Elle prévoit des mesures adaptées aux particularités du bassin méditerranéen et constitue l'instrument principal de protection de son environnement, car elle intègre les problématiques environnementales terrestres, tout en restant une Convention du droit de la mer (**Chapitre 2**).

Chapitre 2 : La Convention de Barcelone, cadre adéquat et rationnel pour la protection des îles de la Méditerranée

La Convention de Barcelone participe au dépassement des enjeux concurrentiels en Méditerranée par le renforcement de la protection de l'environnement marin. En régulant la pollution sur mer, les États se mettent d'accord pour appliquer des règles communes dans les zones maritimes de leur souveraineté. À l'origine, la Convention s'applique en mer, mais désormais elle prend en compte l'ensemble des activités ayant un impact néfaste sur la mer, qu'elles soient maritimes ou terrestres.

La Convention de Barcelone est le fruit des efforts de coopération des États méditerranéens commencés dès le début du XXe siècle. En 1975, ces efforts se focalisent autour du **Plan d'Action pour la Méditerranée** (PAM) relatif à la protection de la mer. Cette initiative réunit la majorité des États riverains[291] et constitue le premier plan d'action initié au niveau international pour une partie de l'océan. Le PAM émane de la conception selon laquelle l'environnement de la Méditerranée doit être juridiquement protégé comme un ensemble cohérent. La **Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution**[292] est adoptée à Barcelone en 1976 pour offrir un cadre juridique à la mise en œuvre du PAM et institutionnaliser la coopération régionale afin de protéger le milieu marin. Le PAM et la Convention sont accompagnés de plusieurs protocoles thématiques et d'une structure institutionnelle responsable de sa mise en œuvre. L'ensemble est appelé le « système de Barcelone » et a connu un amendement majeur de la Convention en 1995, qui porte désormais sur la protection de la mer et du littoral. Ce premier droit méditerranéen de la mer a évolué en un véritable *droit méditerranéen de l'environnement,* intégrant dans ses normes toutes les préoccupations environnementales communes aux États riverains.

L'importance de la Convention de Barcelone pour la protection de l'environnement des îles est incontestable. Elle constitue le cadre adéquat et rationnel pour aborder les problématiques insulaires par une prise en compte cohérente de la spécificité des îles.

Bien que le texte de la Convention n'octroie pas de considération particulière à l'insularité, les

---

291 À l'adoption du PAM, treize États participent et signent l'accord. Aujourd'hui tous les États de la Méditerranée ainsi que l'Union européenne sont parties contractantes de la Convention.

292 Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution signée à Barcelone le 16 février 1976.

îles font progressivement leur apparition dans le « système de Barcelone ». La Convention met en lumière l'interdépendance entre la protection de l'environnement terrestre des îles et la protection de la mer. Cependant, les références aux îles dans la Convention et ses protocoles sont encore dans une phase embryonnaire, faute d'absence de représentants des îles au sein du système de Barcelone. Par conséquent, la prise en compte de l'insularité au sein du système de Barcelone est marquée par l'application *de facto* de la Convention aux îles, où les textes conventionnels ne prévoient pas de considération spécifique aux îles, mais celles-ci font l'objet d'études du PAM (**section 1**). La seconde phase est l'application *de jure* de la Convention aux îles par le protocole additionnel sur la gestion intégrée des zones côtières de 2008, qui adopte les premières mesures spécifiques pour les îles (**section 2**).

Section 1 : La protection de facto des îles par le système de Barcelone

L'inclusion *de facto* des îles dans le système de Barcelone commence autour de 1985, soit dix ans après l'adoption du PAM. Ce premier plan d'action fait émerger le droit méditerranéen de l'environnement, qui pose les fondements du cadre juridique et qui déclenche la réflexion sur la meilleure manière de protéger le bassin (**§ 1**). La deuxième phase du PAM prend davantage en compte les besoins réels de la Méditerranée en incluant les activités terrestres dans la portée du système de Barcelone (**§ 2**).

§ 1. PAM I : un cadre permettant d'inclure les spécificités des îles

La Convention de Barcelone est un cadre adéquat pour la prise en compte des îles, grâce à la structure du PAM. Dès sa première phase, le PAM démontre qu'il a la place pour inclure les spécificités des îles dans le système de Barcelone. En effet, l'instrument juridique qu'il instaure est basé sur l'innovation (**A**) et sur la recherche scientifique et socio-économique (**B**).

A. Un instrument juridique innovant

La première caractéristique du PAM I qui permet de le considérer comme un cadre adéquat pour la prise en compte des spécificités des îles est son cadre juridique flexible et innovant. Fondé sur la coopération étatique (**1**) et en adoptant une méthodologie exhaustive (**2**), le système de Barcelone est un cadre juridique en avance sur son temps.

1. Une Convention flexible, fondée sur la coopération étatique

La flexibilité de la Convention se manifeste dès la définition de son champ d'application. La Convention de 1976 vise à protéger la mer contre la pollution et elle a pour champ

d'application géographique « les eaux maritimes de la mer Méditerranée proprement dite et des golfes et mers qu'elle comprend, la limite occidentale étant le méridien qui passe par le phare du cap Spartel à l'entrée du détroit de Gibraltar, et la limite orientale étant constituée par la limite méridionale du détroit des Dardanelles, entre les phares de Mehemetcik et de Kumkale »[293]. Le point 2 de l'art. 1 précise : « sauf disposition contraire de l'un quelconque des protocoles relatifs à la présente Convention, la zone de la mer Méditerranée ne comprend pas les eaux intérieures des États contractants ».

La Convention ne s'applique donc *a priori* ni aux territoires terrestres ni même aux eaux intérieures des États. Elle laisse cependant la possibilité d'étendre son champ d'application par l'adoption de protocoles ultérieurs et tel était l'objectif dès les premières réunions des parties contractantes[294]. S'agissant d'une des premières conventions[295] sur la protection d'un « bien commun »[296], les questions de souveraineté et d'ordre public interne expliquent le besoin de circonscrire le champ d'application loin des terres nationales[297]. Les îles demeurant des territoires nationaux, sont nécessairement ignorées par l'approche de « gestion sectorielle »[298] suivie lors de l'élaboration de la première Convention. En outre, lors de l'adoption de la Convention de Barcelone, le « régime des îles » de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est en cours de négociation à Caracas et les pays méditerranéens sont loin de présenter un front uni en la matière[299]. Il apparaît alors préférable d'éviter toute référence pouvant toucher à des enjeux politiques polémiques. Par ailleurs, la Convention régionale prévoit un article pour déclarer la suprématie de la (future) Convention de Montego Bay et pour préciser que les engagements de la Convention ne portent pas atteinte « aux revendications et positions juridiques présentes ou futures de tout État touchant le droit de la

293 Convention de Barcelone, article premier.

294 Lors de la première conférence des États riverains de la Méditerranée, tenue à Beyrouth en 1973, les experts insistent sur la nécessité d'adopter un cadre juridique pour réduire la pollution provenant des activités terrestres. *Cf* Ina Société, *La pollution en Méditerranée : congrès de Beyrouth*, consulté le 8 novembre 2016, https://www.youtube.com/watch?v=JNVvWYkqx9g, consulté le 25 septembre 2018.

295 La seule convention précédente pour la protection de l'environnement d'une mer régionale est celle d'Helsinki sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique de 1974.

296 Entre *res nullius* et *res communis*, la nature juridique du volume de l'eau de mer est longtemps restée ambivalente, à cause du manque d'occupation permanente par l'homme.

297 Par ailleurs, c'est l'approche suivie par toutes les Conventions relatives aux mers régionales.

298 PRIEUR, M., « Le protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », *RJE*, nº spécial, 2012, p. 215.

299 Pour les propositions relatives au régime des îles, voir *supra* p. 37 et s.

mer »[300]. À l'époque, les États méditerranéens ne sont pas en mesure de mettre de côté leurs intérêts économiques pour adopter une approche exhaustive garantissant la diminution de la pollution marine.

La Convention de Barcelone est une convention originale et particulière avec ses forces et faiblesses. Plusieurs nouveautés sont associées à la Convention. Tout d'abord, c'est un accord international de **caractère double** : d'une part, il s'agit d'une Convention du droit de la mer et d'autre part, une Convention du droit de l'environnement. En second lieu, c'est l'unique accord international environnemental conclu **par tous** les États riverains et écrit **pour** les spécificités de la mer Méditerranée. Au niveau juridique, elle est **innovante** et a contribué à la construction du droit international conventionnel.

En effet, la force de la Convention de Barcelone réside dans sa polyvalence. Elle est une Convention à la fois universelle, sous l'égide de l'ONU et du PNUE, et régionale, répondant aux particularités géographiques de la région méditerranéenne. Elle est une Convention du droit de la mer et une Convention du droit de l'environnement, réunissant donc les objectifs économiques et environnementaux de la mer.

L'élément dominant est la coopération internationale et aussi la surveillance permanente de la pollution de la mer (art. 10)[301]. La plus grande réussite de la Convention de Barcelone est qu'elle réunit tous les pays du bassin et l'UE sous le même cadre géopolitique de coopération technique et scientifique. La coopération en matière d'environnement était le premier pas vers le renforcement des relations entre les pays riverains, pendant une période d'incertitudes. Les années 70 sont en effet une période de transition politique dans toute la Méditerranée, car la Grèce et l'Espagne sortent à peine de la dictature, l'Italie est en transition politique avec la

300 Art. 3.2 de la Convention de 1976. Pour faire un parallèle, la Convention d'Helsinki qui est adopté pendant la même période précise que la convention ne porte pas préjudice aux développements du droit de la mer et surtout les dispositions pour la protection contre la pollution (article 21 de la Convention sur la protection de l'environnement marin dans la région de la mer Baltique, conclue à Helsinki le 22 mars 1974). Le sens de deux dispositions est très différent. Dans le cas de la Baltique, l'art. 21 est une clause classique conclue conformément aux pratiques des traités internationaux et vise à éviter les conflits de normes. En revanche, l'article 3.2 de la Convention de Barcelone est une clause politique.

301 LAVIEILLE J.-M., *Droit international de l'environnement*, 3. éd, Universités Droit, Ellipses, 2010, p. 245

montée des Brigades Rouges, Chypre s'éclate en deux et la guerre au Liban s'enclenche. La Communauté européenne est en plein essor et en même temps, apparaît au niveau mondial la prise de conscience des effets néfastes des activités humaines sur la planète et sur la mer.

La Convention de Barcelone intervient dans ce contexte troublé et elle constitue l'instrument de coopération le plus abouti en Méditerranée. Les articles 24 et 26 prévoient par ailleurs que la Convention et les protocoles sont ouverts « à la signature de la Communauté économique européenne et de tout groupement économique régional similaire dont l'un au moins des membres est un État côtier de la zone de la mer Méditerranée et qui exercent des compétences dans les domaines couvertes par la présente Convention ».

D'autres initiatives l'ont suivie, tant en matière d'environnement qu'en matière de commerce. Notons par exemple, les initiatives qui ont tissé des liens avec les institutions de la Convention de Barcelone, comme le processus de Barcelone de l'Union pour la Méditerranée en 1995 et 2008, l'initiative HORIZON 2020 pour la dépollution de la Méditerranée et le programme IEVP[302].

2. Un système juridique complet, fondé sur une méthodologie à la fois exigeante et souple

Le système de Barcelone n'est pas seulement audacieux en matière de coopération, mais il est aussi innovant sur le plan méthodologique. À travers la Convention de Barcelone, la Méditerranée devient un laboratoire juridique. Le premier élément original de la Convention est qu'elle n'est pas le texte déclencheur des efforts des États riverains pour lutter contre la pollution, mais leur fruit. En effet, le texte conventionnel est le cadre qui est venu institutionnaliser les actions déjà mises en œuvre par l'adoption en 1975 du PAM. La lutte contre la pollution était une nécessité tellement urgente que les parties ont préféré adopter le plan d'action avant que la Convention qui l'accompagnerait soit prête. Un second élément d'originalité est le cadre dans lequel le système de Barcelone s'inscrit. Adoptée sous l'égide du PNUE, la Convention de Barcelone est le premier accord du programme de l'ONU pour

302 Basé sur la politique européenne de voisinage, le programme pour la coopération Transfrontalière en Méditerranée vise à renforcer la coopération des pays méditerranéens par l'établissement de stratégies pour promouvoir le développement socio-économique et la durabilité de l'environnement. Le site internet du programme : http://www.enpicbcmed.eu/fr/programme/a-propos-du-programme consulté le 9 novembre 2016.

les mers régionales, initié en 1974[303]. Dix-huit conventions régionales et plans d'action relatifs à huit zones maritimes l'ont suivi[304]. Le programme des mers régionales du PNUE procure une méthodologie précise, mais adaptable aux particularités des mers régionales. Cette méthodologie concerne la structure des systèmes régionaux de protection de la mer ainsi que la portée juridique. La structure des plans d'action régionaux est identique et comporte cinq composantes : l'évaluation de l'état de l'environnement et sa gestion, ainsi que les aspects juridiques, institutionnels et financiers. La composante juridique est toujours formée d'une convention-cadre et de protocoles techniques, alors que la composante institutionnelle est propre à chaque plan d'action[305]. La portée juridique de la Convention-cadre, bien qu'identique à tous les plans d'action du programme des mers régionales du PNUE, est différente de la portée juridique classique des conventions internationales. Tout en restant un traité de *hard law*[306], la Convention est un accord-cadre qui contient les engagements généraux, énonce les principes et crée les organes de coopération. Elle ne contient en effet pas d'actions concrètes, celles-ci étant précisées par les protocoles additionnels, qui sont techniques. C'est pourquoi la Convention énonce que toute partie contractante doit adhérer au moins à un protocole et à la Convention. La signature d'un protocole ou de la Convention seule n'est pas possible[307]. On peut dire que la Convention est un texte pour les représentants politiques qui déclarent l'engagement pour l'action. Les protocoles, quant à eux, nécessitent une lecture technique et spécialisée, réservée aux scientifiques qui prennent le rôle de référent

---

303 Le programme relatif aux mers régionales est lancé en 1974 en application du Plan d'Action de l'environnement adopté en 1972 par la conférence de Stockholm. Pour plus d'information v. DEJEANT-PONS, M., « Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales », *Annuaire français de droit international* 33, nº 1, 1987, pp. 689-718.

304 Outre la Méditerranée, les régions ayant adopté un plan d'action dans le cadre du PNUE sont la région du golfe Persique, la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, la région du Pacifique Sud-Est, la région de la mer Rouge et du golfe d'Aden, la région des Caraïbes, la région de l'Afrique orientale et la région du Pacifique Sud-Ouest.

305 TAVOSO M.-A. et UNEP. Coordinating Unit for the Mediterranean Action Plan, *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, Athens : UNEP, 1997.

306 Le niveau d'engagement de la Convention de Barcelone est contesté par la doctrine. Selon la thèse du professeur RAFTOPOULOS, E. la Convention consiste à un « système juridique peu contraignant » et les règles qu'elle établit ne sont pas d'obligations contractuelles, mais plutôt de dispositions de *soft law.* (v. *Barcelona Convention and protocols : the mediterreanean action plan regime*, Simmonds & Hill Publishing Ltd, London, 1993, p. 367 et TAVOSO, M.-A., *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, *Op. Cit.*, p. 14.) D'opinion contraire est le juge TREVES, T., pour qui le texte de la Convention a les caractéristiques de droit conventionnel et non pas du *soft law*. (v. « L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin », in *La Mer et son Droit : Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Pedone, 2003, p. 602). Le professeur PRIEUR est également de l'avis que la convention constitue du droit dur, avis que nous embrassons.

307 Art. 23 de la Convention de 1976, art. 29 de la Convention révisée.

des protocoles de la Convention (points focaux nationaux).

Le programme régional pour la Méditerranée est administré par le PNUE, à travers l'Unité de Coordination régionale, basée à Athènes. Un autre élément de singularité de la Convention de Barcelone est qu'elle intervient dans un contexte de désaccord persistant des États quant aux sujets généraux du droit international de la mer[308]. En effet, en 1976, le statut juridique des zones maritimes et les droits des États y afférents ne sont pas définitivement codifiés[309]. De plus, la Convention de Barcelone contribue à la rédaction de la partie XII sur la protection du milieu marin de la Convention sur le droit de la mer[310], bouleversant alors le rôle des conventions régionales sur les mers, qui est de prolonger les engagements des États. Quant aux autres conventions régionales sur les mers, elles reprennent – de manière souvent allégée – les dispositions de la Convention de Barcelone et de la Convention de Montego Bay.

Le système de Barcelone est un éventail d'outils juridiques à la disposition des États dans l'objectif de faire évoluer la protection de l'environnement méditerranéen. Concernant la forme du traité, le texte constitue une convention-cadre, appréhendée comme un *umbrella treaty*[311], qui contient les engagements généraux. Chaque article de la Convention implique un protocole et une structure institutionnelle pour sa mise en œuvre[312]. Ces protocoles additionnels précisent les normes concrètes et le plan d'action prévoit la mise en œuvre et le suivi. Pendant la première phase, de 1976 à l'amendement de 1995, quatre protocoles additionnels sont adoptés. Le premier protocole est relatif aux opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs[313] (protocole « immersion ») et il interdit le déversement de substances dangereuses énumérées dans une « liste noire ». Le deuxième est relatif à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures et autres substances nuisibles et il

---

308 Pour une brève analyse du contexte international de l'époque, v. BEURIER, J.-P. *Droit International de la Mer* in *Droits maritimes* Tome 1, *Op. Cit.*, p. 82-84.

309 Par exemple, les quatre conventions de Genève qui étaient en vigueur à l'époque n'ont pas convenu à un accord concernant la largeur de la mer territoriale.

310 LEFEBVRE, C., « Protection et préservation du milieu marin : Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Revue Vertigo*, hors-série 8, octobre 2010, p. 2.

311 SCOVAZZI, T. *Marine Special Protected Areas, Op. Cit.*, p. 82.

312 Cependant, il ne semble pas indispensable qu'un sujet soit spécialement envisagé par un article de la Convention pour qu'il soit traité d'une manière particulière pourvu qu'il réponde aux objectifs de la Convention.

313 Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, Barcelone, 16 février 1976.

met en place un système d'information, de coordination et d'assistance en cas d'urgence (protocole « situations critiques »)[314]. Le troisième, adopté en 1980, est relatif à la prévention et à la réduction de la pollution d'origine tellurique (protocole « tellurique »)[315]. Le quatrième, adopté en 1982, porte sur les aires spécialement protégées. Dès cette première phase, où les engagements sont proposés avec une prudence circonspecte, la Convention de Barcelone représente l'un des régimes juridiques les plus avancés dans le monde entier pour la protection de l'environnement marin et côtier[316].

Globalement, le système de Barcelone est considéré comme un « droit en avance sur son temps »[317]. Il inspire la coopération multilatérale faite « sur mesure » pour la Méditerranée[318] et joue un rôle de référence dans la protection de l'environnement marin.

Bien que le cadre juridique du PAM porte strictement sur la mer, le travail fourni par ses institutions sort des limites maritimes et pénètre la terre (B).

B. Un cadre basé sur la recherche scientifique et socio-économique

La seconde raison qui indique que le PAM est un cadre permettant d'inclure les spécificités des îles dans le système de Barcelone est l'importance portée à la recherche par les institutions du PAM. Cette recherche ne se limite pas aux seules conclusions scientifiques, mais porte également sur l'état de lieux de la société méditerranéenne. Les recherches effectuées ont

---

314 Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique, Méditerranée, Barcelone, 16 février 1976.

315 Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, Athènes, 17 mars 1980.

316 MIFSUD P., « The legal framework for the protection of the Mediterranean-Black Sea Ecosystem », in Amedeo Postiglione et International Court of the Environment Foundation, (eds.), *The Protection and Sustainable Development of the Mediterranean-Black Sea Ecosystem: Proceedings of the ICEF International Conference Venice, 24-26 May 2007*, Bruylant, 2008, p. 37.

317 FLORY, M. « L'émergence d'un droit méditerranéen de l'environnement, le volet conventionnel » in CHEROT, J.-Y. et ROUX, A., *Droit méditerranéen de l'environnement*, Economica, 1988, p. 123.

318 TAVOSO, M.-A., *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable, Op. Cit.*

conduit à la conclusion de la nécessité d'adopter un champ d'étude géographique très large (**1**). Grâce à cette approche, les équipes du PAM s'interrogent sur les îles, effectuent des études et constatent leurs particularités (**2**).

1. Un champ d'étude géographique très large

La première phase du PAM a donné lieu à l'élaboration de plusieurs études pour connaître l'état de l'environnement en Méditerranée, stade nécessaire pour récolter des données fiables sur lesquelles seront fondées les mesures à prendre. Ce travail est confié au **Plan Bleu**[319], qui est la première institution créée pour mettre en œuvre le système de Barcelone. Fondé en 1977 avec l'initiative de la France, c'est le premier *centre d'activités régionales du PAM*, responsable du volet socio-économique. Dans le cadre de son travail d'analyse des statistiques de l'état de lieux de l'environnement (au sens large) de la Méditerranée, le Plan Bleu analyse dès le commencement que la protection efficace de la mer contre la pollution doit englober la totalité du bassin méditerranéen, à savoir la mer, la zone côtière et l'ensemble des bassins hydrologiques, « même quand il s'agit du Nil ou du Rhône »[320]. Le Plan Bleu décide donc d'adopter **un champ d'étude géographique très large qui prend en compte le bassin méditerranéen dans sa totalité**. À l'époque, le PAM souligne que la Méditerranée étant un « système complexe », sa protection nécessite l'adoption d'une approche globalisante et à long terme[321]. Cette approche a été adoptée et promue depuis par toutes les institutions du PAM.

Dans ce cadre globalisant et intégrant, le Plan Bleu commence à s'intéresser à ce qui se passe sur les îles de la Méditerranée et, à partir de 1988, les publications du Plan Bleu développent

---

319 Il a effectué un travail de prospective et d'élaboration de scénarii pour l'avenir. Plusieurs ouvrages mettent à jour l'évolution des données statistiques, dont les plus importants sont : GRENON, M. et BATISSE, M. *Le plan bleu : avenirs du bassin méditerranéen*, Economica, Programme des Nations-Unies pour le développement, Centre d'activités régionales du Plan bleu, 1989, 437 p. et BENOIT, G., COMEAU, A. et CHABASON, L., *Méditerranée: :les perspectives du Plan bleu sur l'environnement et le développement*, Monde en cours, Ed. de l'Aube Plan Bleu, 2005, 427 p.

320 GRENON, M. et ABDALLA, I.-S., Perspectives sur le bassin méditerranéen : développement et environnement Plan Bleu, extraits de la documentation 1re phase, Centre d'activités régionales du Plan bleu, 1985, p. 15.

321 GRENON, M., *La composante Plan Bleu du Plan d'Action pour la Méditerranée*, in CHEROT, J.-Y. et ROUX, A. Droit méditerranéen de l'environnement, 1988, Op. Cit., p. 117.

leurs propos pour les îles[322] (2).

2. Premiers constats des particularités des îles

Les premiers constats sur les particularités des îles sont faits dans un contexte défavorable à cause du manque des données fiables. En effet, les rapports du Plan Bleu font certaines références aux particularités des îles, sans pour autant utiliser des données statistiques distinctes. L'analyse des données statistiques est rendue par pays et les problématiques socio-économiques examinées ne mettent donc pas en relief les spécificités territoriales et insulaires. Même si le travail de collecte et d'analyse de données s'avère très novateur à l'époque, le Plan Bleu assimile les problématiques insulaires aux problématiques continentales, ce qui conduit à des résultats décevants. Les données statistiques relatives notamment aux problématiques de transport, de tourisme, d'eau et de zone côtière ne sont pas les mêmes dans les territoires insulaires et continentaux.

La première référence aux îles en tant que régions propres au sein du PAM apparait en 1989, dans le cadre d'un projet relatif aux modifications climatiques cordonné par le Plan Bleu[323]. Les effets du changement climatique sur la zone côtière et sur la diversité biologique des îles sont saisis par les rapports généraux, et des exemples des problématiques insulaires sont illustrés dans les fascicules thématiques du Plan Bleu[324]. Cependant, c'est grâce à un fascicule de 1991 dédié aux enjeux et aux perspectives des îles[325] que la question de l'insularité s'engage définitivement dans le système de Barcelone. Les îles y sont examinées en tant que milieu géographique à part entière de la région méditerranéenne. Cette étude dresse le profil

---

322 La publication de 1988 *Le plan bleu : avenirs du bassin méditerranéen, Op. Cit.*, fait quelques références aux îles pour parler des spécificités géographiques du bassin (p. 7) et pour aborder le sujet de l'utilisation accrue d'eau par les touristes des îles (p. 56).

323 Responsable du volet socio-économique, le Plan Bleu travaille depuis 1975 pour explorer les évolutions possibles à longe terme du bassin. Dans son étude soumis à la COP de la Convention de Barcelone en 1989, il fait référence aux impacts néfastes des changements climatiques à la biodiversité insulaires, *Cf.* UNEP/MAP, *Implications des modifications climatiques dans la régions méditerranéenne*, UNEP(OCA)/MED IG.1/Inf.9, 1989.

324 Par exemple, le problème d'eau à Malte est illustré in MARGAT, J.F. et al., *L'Eau dans le bassin méditerranéen : situation et prospective*, Centre d'Activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée ; Economica, 1992, p. 133

325 BRIGAND, L., et BATISSE, M., *es îles en Méditerranée : enjeux et perspectives*, Economica ; Centre d'activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée, 1992, 98 p.

géographique, social, économique et environnemental des îles et fait appel à l'adoption d'une politique intégrée d'aménagement du territoire. Les particularités des îles en matière d'environnement sont illustrées et analysées. Les auteurs mettent l'accent sur le problème de la gestion de l'eau et des déchets, sur le tourisme et l'aménagement de la zone côtière, problématiques qui sont toujours d'actualité.

Parallèlement, dans le cadre du programme relatif aux mers régionales, le PNUE fait appel au PAM pour l'élaboration d'analyses des effets du changement climatique dans l'ensemble du bassin. L'équipe du PAM précise que, même si les effets du changement climatique sont similaires partout en Méditerranée, les politiques et les actions doivent s'entreprendre au niveau local[326]. Dès lors, le PAM compose des sous-groupes et examine la question au sein de territoires précis. Dans ce cadre, l'île de Rhodes, les îles Maltaises et les îles Cres/Losinj sont examinées et les résultats de l'étude mettent l'accent sur la gestion de la zone côtière et de l'eau. Cependant, aucune référence n'apparaît sur la spécificité insulaire des territoires choisis et les îles sont notamment examinées en termes de zones côtières. Le projet sur Rhodes constitue l'un des premiers plans de gestion de la zone côtière et le projet sur Malte permet de définir les effets du changement climatique et proposer des solutions dans plusieurs domaines[327]. Tous ces projets alimentent les fascicules thématiques élaborés par le Plan Bleu au début des années 90, en instaurant progressivement les spécificités des îles dans le système de Barcelone. Les notions et pratiques nouvelles pour la gestion des ressources et des territoires, telle que la « capacité de charge »[328] ou le système de « désalinisation de l'eau de mer »[329] commencent à pénétrer dans le langage méditerranéen à travers ses études, toutes basées sur des projets insulaires. Malgré l'absence de reconnaissance formelle par l'adoption de mesures législatives ou techniques, les îles révèlent un effet laboratoire, sur lesquelles sont testées des pratiques nouvelles.

---

326 Report of the Meeting on Implications of Climatic changes on Mediterranean Coastal Areas, UNEP(OCA)MED WG.55/7, du 19 septembre 1992, p. 1.

327 La « task-team » sur Malte élabore une série des rapports pour les effets des changement climatique : sur l'écosystème marin et d'eau fraiche, sur l'hydrologie, le tourisme, l'énergie etc : UNEP(OCA)MED WG.49, du 1992.

328 LANQUAR, R., et BATISSE, M., *Tourisme et environnement en Méditerranée : enjeux et prospective*, Les fascicules du Plan bleu 8, Economica, Centre d'activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée, 1995, p. 151

329 MARGAT et al., *L'Eau dans le bassin méditerranéen, Op. Cit.*, p. 133.

Ces projets et études ont conduit à la conclusion que le système de Barcelone doit **adopter une approche extensive** pour lutter efficacement contre la pollution. Ce constat constitue le premier pas vers l'intégration des activités terrestres dans le système de Barcelone. La deuxième phase du PAM s'inscrit en effet dans ce registre (**§ 2**).

§ 2. PAM II : Institutionnalisation de la protection terrestre et confinement du cadre juridique

L'amendement de la Convention de Barcelone adopté en 1995, et qui entre en vigueur le 9 juillet 2004, modifie de manière substantielle les objectifs et le contenu de l'accord-cadre. Cette évolution favorise la prise en compte des îles (**A**). Parmi les outils de la Convention, le protocole Tellurique a un intérêt particulier pour la question insulaire (**B**).

A. L'évolution du système de Barcelone favorisant la prise en compte des îles

L'amendement de la Convention de Barcelone introduit un changement de perspective qui découle des évolutions du droit international de l'environnement et des leçons tirées de la mise en œuvre du PAM I[330]. L'amendement préconise le « PAM phase II » qui enrichit et complète les outils juridiques, les techniques et la structure institutionnelle qui sont à la disposition des États pour lutter contre la pollution et pour renforcer la coopération interétatique[331]. Cet enrichissement favorise la représentation des îles au sein des institutions de la Convention (**2**). Remarquons la succession de « générations » du dispositif conventionnel[332], qui intègre désormais les évolutions les plus récentes en droit international de l'environnement ainsi qu'en droit de la mer. En effet, la Convention de Barcelone est désormais influencée par la tenue de la Convention de Montego Bay de 1982 et celle de

330 UNEP/MAP, (OCA)MED IG.6/7, 1995, p. 145.
331 La révision du PAM était axé en trois directions, pour un état de lieux en 2002 v. ASSEMBONI, A., « Le plan d'action pour la Méditerranée et la protection de l'environnement marin », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 6, nº 4, 2002, pp. 384-389.
332 TREVES, T., *Op. Cit.*, p. 601.

Conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement. Cette évolution est une ouverture supplémentaire pour prendre en compte les spécificités des îles (**1**).

1. Modification du cadre conventionnel sous l'influence de Rio et Montego Bay, une ouverture pour les îles

Le principal bouleversement du cadre conventionnel est mis en exergue dans le nouveau titre : « **Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée** ». L'intégration de la protection du littoral dans l'intitulé est expliquée par le champ d'application, qui « peut être étendu au littoral tel qu'il est défini par chaque Partie contractante pour ce qui la concerne » (art.1§2). Cette disposition manifeste la volonté d'engagement des parties et de leur approche au regard de la protection de l'environnement marin.

La protection du littoral se trouve au sommet du nouveau *soft law* en droit international de l'environnement. La nouvelle Convention de Barcelone la met en avant en la considérant au même titre que le « milieu marin ». Le besoin de nommer les éléments de la Méditerranée couverts par la Convention illustre la volonté de cesser d'ignorer les interactions mer-terre en suivant une approche de protection *intégrée*.

La Convention amendée constitue ainsi la première transcription juridique de l'évidence scientifique du lien étroit entre le milieu marin et le littoral. L'adoption du protocole sur la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en 2008 est la suite logique de l'évolution du système de Barcelone.

Cependant, aucun État ne suit le nouveau champ d'application de la Convention. Seule l'Italie a expressément prévu que la nouvelle Convention s'applique à son littoral, mais cette déclaration n'est pas effective, par défaut d'une définition juridique de la zone côtière en droit national[333]. Le Plan Bleu a défini et cartographié les zones côtières des États riverains selon les administrations côtières. Ces cartes montrent qu'une application effective de l'article 1§2

333 PRIEUR, M., *Droit de l'environnement, droit durable,* Bruylant, 2014, p. 808.

conduirait à une application de la Convention à l'ensemble du territoire insulaire méditerranéen.

La déclaration de la soumission de la Convention de Barcelone à celle de Montego Bay[334] ne surprend pas, au regard du caractère contraignant de la Convention du droit de la mer et de sa signature par de nombreuses parties contractantes. Les deux Conventions sont par ailleurs complémentaires en ce qui concerne la protection du milieu marin. La définition des zones maritimes dans la Convention de Montego Bay aide à clarifier les termes utilisés par la Convention de Barcelone et ses protocoles (mer territoriale, eaux intérieures)[335].

En revanche, l'intégration dans le texte de la Convention des principes du droit international de l'environnement découlant de la Conférence de Rio[336] revêt un plus grand intérêt, car ces principes de *soft law* deviennent ainsi du droit conventionnel[337]. La Convention amendée est profondément inspirée par le chapitre 17 de l'Action 21, selon lequel les États doivent entreprendre des actions au niveau régional afin de mettre en œuvre la gestion intégrée, le développement durable des zones côtières et la protection du milieu marin[338]. La conférence de Rio promeut le concept de développement durable en tant que régulation des activités économiques des États qui risquent d'avoir des effets néfastes sur l'environnement. La nécessité d'incorporer le développement durable dans la Convention de Barcelone est une raison de plus qui appelle à son amendement[339].

---

334 Outre que la Convention de Barcelone se réfère dès son préambule à la Convention de Montego Bay, elle dispose par la suite qu' *« Aucune disposition de la présence Convention et de ses Protocoles ne porte atteinte aux droits et positions de tout État concernant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 »* (article 3, point 3).

335 MANOS A., « The Convention and regional co-operation for the protection of the Mediterranean Sea against pollution », in VUKAS, B. (éd.), *Essays on the new law of the Sea*, Sveucilisna naklada Liber, 1985, p. 464.

336 L'article 4 de la Convention de Barcelone met en application le principe de précaution, le principe pollueur-payeur, les études d'impact sur l'environnement, l'utilisation de la meilleure technique disponible et des meilleures pratiques environnementales. L'article 15 prévoit le droit du public d'accès à information sur l'état de l'environnement et de participation à la prise de décisions. De plus, le concept du développement durable envahit la Convention, avec de nombreuses références et la création de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable en 1996.

337 Bien que les normes de la Convention de Barcelone soient considérées comme « peu contraignantes » par une partie de la doctrine (v. RAFTOPOULOS *Op. Cit.*), elles forment cependant un cadre de concertation interétatique qui conduit à la prise des mesures contraignantes.

338 *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, 1992, *Op. Cit.*

339 UNEP(OCA)MED WG.82/4 *Op. Cit.*

Les États méditerranéens ont souhaité réaffirmer les engagements pris lors de la conférence de Rio, en adoptant un Agenda 21 pour la Méditerranée[340]. L'« Agenda 21 Med », bien que non contraignant, a joué le rôle de *think tank* et a été le creuset d'idées innovantes.

La seule disposition consacrée aux îles par l'Agenda 21 Med n'est pas aussi saisissante que celles de l'Agenda 21, qui énonce que les îles sont une priorité pour la communauté internationale. La recommandation selon laquelle « les pays méditerranéens se doivent de prendre en compte les spécificités socio-économiques et culturelles des îles en tant qu'écosystèmes vulnérables » joue cependant un rôle dans l'édifice méditerranéen. Elle aide à instituer les îles en tant qu'écosystèmes vulnérables, justifiant l'adoption de mesures spécifiques. D'autres dispositions de l'Agenda 21 Med visent indirectement les îles, telles que les recommandations sur les écosystèmes les plus fragiles[341]. D'autres recommandations s'appliquent aux îles par interprétation, comme celles sur la biodiversité[342]. Parmi les innovations de l'Agenda 21 Med, notons l'instauration d'un « Conservatoire du littoral méditerranéen », qui n'a cependant pas abouti, et la création d'une « Commission méditerranéenne de développement durable » qui, en revanche, est devenue l'institution la plus prometteuse pour la prise en compte des particularités insulaires au sein du système de Barcelone.

Au niveau juridique, la modification de l'accord-cadre a exigé l'amendement de tous les protocoles ainsi que l'adoption des nouveaux textes. Les quatre premiers protocoles sont amendés et trois nouveaux sont adoptés. Le protocole « Immersion », amendé en 1995[343], mais qui n'était pas encore entré en vigueur, a désormais un champ thématique élargi, car il vise l'incinération en mer, en plus de l'immersion des substances nuisibles. Le protocole

---

340 Document MED 21/PC 2/Rev 3, adopté lors de la conférence « Med 21 » sur le développement durable, Tunis, 1er novembre 1994. Ce document revoit l'Agenda 21 selon les spécificités de la région méditerranéenne et énonce les objectifs et les actions que les États devaient prendre.

341 Par exemple, le chapitre XII.13 propose d'instaurer « d'un statut d'inaliénabilité et de gestion tendant à assurer effectivement la protection des écosystèmes les plus fragiles » *Ibid.*, p. 32.

342 Par exemple, la proposition du chapitre XV.9 « d'instaurer sanctuaires, aires et réserves naturelles sur une partie du territoire de chaque État qui soit représentative de la biodiversité présente au sein du territoire de cet État » s'appliquerait parfaitement aux îles, compte tenu de leur richesse en biodiversité. *Ibid.*, p. 38.

343 Protocole relatif à la prévention et à l'élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ou d'incinération en mer, Barcelone le 10 juin 1995.

« Tellurique », amendé en 1996, entre en vigueur en 2011[344]. Le protocole « Situations critiques » est remplacé par un protocole de portée plus large (protocole « Prévention et Situations critiques ») qui est adopté en 2002 et est entré en vigueur en 2004[345]. Le protocole sur les aires spécialement protégées est remplacé par le protocole « ASP et diversité biologique », adopté en 1995 et entré en vigueur en 1999[346]. Le protocole « Déchets dangereux » est adopté en 1996 et entre en vigueur en 2011[347]. Le protocole « Offshore » est adopté en 1997 et entre en vigueur en 2011[348]. Enfin, le protocole « GIZC » est adopté en 2008 et il entre en vigueur depuis 2011[349].

2. Enrichissement de la structure institutionnelle, facilitant la participation des acteurs non étatiques

Au niveau de la gouvernance, l'évolution du PAM permet la participation au système de Barcelone à un maximum d'acteurs non étatiques. Les îles de la Méditerranée peuvent bénéficier de ce changement, eu égard à leur participation étatique minime en raison de leur statut institutionnel.

Le suivi de la mise en œuvre de chaque protocole et des différentes missions du PAM est confié à des **Centres d'Activités Régionaux** (CAR). L'accroissement des engagements des pays a exigé le développement de la structure, avec la création de nouvelles institutions et la modification des missions des CAR existants. Depuis l'amendement de la Convention, deux nouveaux centres régionaux ont été créés[350]. De plus, le cadre institutionnel a été complété par

344 Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et d'activités situées à terre, Syracuse, 7 mars 1996.

345 Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, Malte, 25 janvier 2002.

346 Protocole relatif aux Aires Spécialement Protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, Monaco, 24 novembre 1996.

347 Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, Izmir, 1er octobre 1996.

348 Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, Madrid, 14 octobre 1994.

349 Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Madrid, 21 janvier 2008.

350 Les deux nouveaux centres d'activités sont l'INFO/CAR et SCP/CAR. L'INFO/RAC est situé à Rome et il est responsable de l'information et de la communication des activités (mise en œuvre des articles 12 et 26 de la Convention, relatifs à la participation du public et à l'information). Le SCP/RAC est basé à Barcelone et est le centre d'activité pour une production et consommation durable. Il a pour mission la mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur la protection de la santé humaine par les polluants organiques persistants

deux organes directeurs qui visent à renforcer le contrôle et le suivi de la Convention : la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) créée en 1995, et le Comité de Respect des Obligations, créé en 2008. La création du Comité de Respect des Obligations (**Compliance Committee, CC)**[351] vise à assister les États dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations de *reporting*, qui sont instaurées avec l'amendement (art. 26 et 27). Sa création s'est avérée nécessaire au regard des mauvais résultats de la Convention en matière de respect des obligations, par rapport à d'autres conventions régionales (comme OSPAR ou HELCOM)[352]. Le Comité est composé de 7 membres titulaires et de 7 suppléants, qui sont désignés par les représentants des pays et élus pendant les conférences des parties (COP)[353]. Depuis la création du CC les États ont l'obligation de déposer au Comité des rapports nationaux. L'absence de sanctions en cas de non-respect de l'obligation est cependant un obstacle à l'efficacité du suivi et donc à l'effectivité de la Convention[354].

La Commission Méditerranéenne du Développement Durable (**CMDD**) est un organe très original que nous ne retrouvons dans aucun autre système international. Il s'agit de l'institution qui, grâce à sa composition, ses missions et sa place dans le système de Barcelone, offre le cadre adéquat pour la représentation des territoires insulaires. Inspirée directement par la conférence de Rio, sa création a été décidée par les parties contractantes lors de la COP de 1995[355] et mise en place un an plus tard[356]. Elle est un organe consultatif[357]

(POPs). Notons également le centre d'activités régionales pour la gestion côtière, responsable de la mise en œuvre du protocole GIZC, qui est basé à Split (PAP/RAC) ; le centre pour les aires spécialement protégées (protocole ASP) qui est basé à Tunis (SPA/RAC) ; le Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine qui est responsable du protocole Situation Critique et du protocole Offshore. Il est basé à Malte et il est administré en collaboration avec l'UNEP et l'IMO (REMPEC). Le Plan Bleu, basé à Marseille et à Sophia Antipolis, est responsable du volet socio-économique, dont la préparation des stratégies méditerranéennes.

351 Le comité est créé avec la décision IG 17/2 : Procédures et mécanismes de respect des obligations dans le cadre de la Convention de Barcelone et de ses protocoles in UNEP(DEPI)MED IG. 17/10 du 18 janvier 2008.

352 ORAL N., *Problems with compliance with the Barcelona Convention and the related protocols*, présentation à la conférence sur les « Legal aspects of the Barcelona Convention and its related protocols » tenu à Athènes, le 26-27 octobre 2006.

353 Les parties contractantes se réunissent tous les deux ans (art. 18 de la Convention).

354 Sur les systèmes de contrôle et de suivie des convention internationales v. URBINATI, S., *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Giuffrè Editore, 2008, 402 p.

355 UNEP(OCA)/MED IG.6/7.

356 Avec le document UNEP(OCA)/MED WG.120/4 du 20 décembre 1996.

357 Conformément à l'art. 4.2 de la Convention, « les parties contractantes tiennent pleinement compte des recommandations de la Commission méditerranéenne du développement durable ».

pour les parties contractantes et sa mission est d'appuyer les États dans le processus d'intégration des pratiques durables dans leurs politiques de développement[358]. Constituée de 40 membres, elle rassemble sur un pied d'égalité des représentants gouvernementaux, des acteurs socio-économiques, des OIG et des ONG[359].

La CMDD vise à incorporer les aspects sociaux dans les politiques publiques de protection de l'environnement. C'est par ce biais que les îles peuvent signaler au niveau international leur particularité et leurs problèmes communs, à travers un organe spécialisé. En effet, le rôle de la CMDD est de proposer à la COP l'adoption de politiques qui sont en accord, non seulement avec l'intérêt général, **mais aussi avec les besoins spécifiques des groupes représentés à la commission**.

La participation des représentants des îles à la commission est expressément facilitée par la procédure de fonctionnement adoptée en 1996[360] et révisée en 2015[361]. Elle annonce cinq critères généraux de sélection des membres de la commission, autres que les représentants des parties contractantes. Pour la sélection de ces membres, la procédure requiert que « les écosystèmes fragiles et insulaires seront dûment pris en considération »[362]. Malgré cette injonction, aucun des membres non gouvernementaux actuels n'a d'intérêt particulier pour les enjeux insulaires, environnementaux et (ou) de développement durable. Cette **absence de représentation** est certainement due à l'absence d'organisations porteuses des intérêts environnementaux des îles de la Méditerranée. En effet, la seule organisation qui s'intéresse spécifiquement aux îles de la Méditerranée est l'Initiative Petites Iles de la Méditerranée. Or, cet organisme, coordonné par le Conservatoire du Littoral et des Rivages lacustres, est une organisation gouvernementale française et, de ce fait, exclue de la procédure.

---

358 À l'origine, la CMDD a été pensée comme un organe qui représenterait les pays de la Méditerranée dans les relations internationales. Les fonctions qui lui ont été finalement attribuées n'ont guère un objectif de représentation de la Méditerranée à l'extérieur du système MAP. Par ailleurs, la nature juridique de la CMDD ne lui acquiesce pas l'autonomie qu'il sera nécessaire pour œuvrer comme organe représentant du MAP.

359 La CMDD est composée de 22 représentants désignés par les organes compétents des parties contractantes, 3 représentants des autorités locales, 3 d'ONG, 3 des parties prenantes socio-économiques, 3 d'OIG oeuvrant dans le domaine du développement durable et 3 d'associations parlementaires régionales.

360 UNEP(OCA)/MED WG.120/3, du 29 novembre 1996, du Annexe II p. 4

361 Décision IG.22/17 adoptée à la COP 19 de la Convention de Barcelone, doc. UNEP(DEPI)MED IG.22/28, p. 743 du 11 juillet 2016.

362 *Idem* 7.IV.

Le travail de la CMDD consiste en premier lieu à analyser et à évaluer la situation actuelle et les mécanismes disponibles afin de décider de la meilleure action à entreprendre pour utiliser de manière durable les ressources de la Méditerranée[363]. Les résultats de cette analyse sont retranscrits dans la Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable (**SMDD**), élaborée par la CMDD avec l'appui du Plan Bleu. Cette stratégie-cadre vise à « servir de référence pour le développement des politiques de développement durable des pays riverains ». En effet, son contenu intègre davantage les objectifs de développement des pays riverains alors que la convention et les protocoles sont centrés sur les objectifs environnementaux[364]. La SMDD est adoptée en 2005[365] et révisée en 2015 pour une durée de dix ans. Elle définit les domaines d'action prioritaires et les moyens pour mettre en œuvre la stratégie à travers des actions concrètes ou des orientations stratégiques. Tant la première SMDD que la stratégie révisée font référence aux îles. La première stratégie, élaborée en 2005, prévoyait cependant davantage d'actions stratégiques à entreprendre dans les îles, alors que la SMDD révisée n'y fait que rapidement allusion.

Plus précisément, la SMDD 1.0 proposait des actions sur les îles dans trois domaines prioritaires, à savoir le tourisme, l'énergie et l'aménagement côtier. En matière de tourisme, la SMDD 1.0 prévoyait de mettre en place un système de redevance sur les transports vers les îles pour contribuer au développement durable de ces régions[366]. En matière d'énergie, elle énonçait la nécessité de l'élaboration de plans pour la prévention des risques[367]. En matière d'aménagement côtier, elle proposait de mettre en place des plans spécifiques pour la gestion et le développement durable des îles[368]. Néanmoins, aucun des indicateurs retenus pour évaluer la mise en œuvre de la stratégie au niveau national[369] ne concernait les actions concrètes dans les îles, donc leur suivi n'a pas été possible[370].

---

363 Gianfranco Tamburelli, *The Mediterranean Commission on Sustainable Development,* in Cataldi, *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21e siècle*, 2002, *Op. Cit.*, p. 478.

364 Comme explicité dans le *Rapport de l'atelier pour la préparation de la Stratégie Méditerranéenne de développement durable*, UNEP(DEC)/MED WG.248/3 du 7 juin 2004, Annexe VI, p. 13, « La SMDD a enfin pour ambition de *passer de l'approche environnement à celle de développement durable* ».

365 PNUE/PAM, *Stratégie Méditerranéenne pour le développement durable*, UNEP(DEC)MED WG.270/Inf.13 du 21 juillet 2005.

366 *Ibid.*, p. 15.

367 *Ibid.*, p. 13.

368 *Ibid.*, p. 22.

369 PNUE/PAM-Plan Bleu, *Suivi de la stratégie de la SMDD,* principaux indicateurs – actualisation 2013, 2013.

370 Par ailleurs, les problèmes relatifs au suivi de la mise en œuvre de la SMDD sont connues par le Plan Bleu, *Cf Chapitre 11 - Evaluer la prise en compte de la SMDD, MediTERRA,* Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.),

La SMDD 2.0, version révisée pour s'aligner avec les objectifs de Rio+20, a été très timide en ce qui concerne les actions stratégiques pour les îles. La seule référence apparaît à l'objectif 4, relatif au changement climatique, et qui n'a qu'une fonction déclaratoire. Le texte énonce que les petites îles de la Méditerranée sont des territoires emblématiques dont les caractéristiques physiques témoignent d'une vulnérabilité face aux facteurs de stress climatique[371], sans pour autant proposer de solutions adaptées. Cette considération est basée sur le cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC) qui énonce que « les petites îles présentent une grande vulnérabilité aux facteurs de perturbation climatique et non climatique (*degré de confiance élevé*) »[372].

À notre avis, la raison de cette flagrante différence entre les deux stratégies concernant la prise en compte des îles réside dans la méthodologie suivie lors de leur élaboration. La SMDD 2.0 a été élaborée après un vaste processus consultatif de toutes les parties prenantes de la Méditerranée[373]. La participation d'un si grand nombre d'acteurs s'éloigne de la notion de participation du public à la prise des décisions environnementales au sens de la convention d'Aarhus. Ce processus ressemble davantage à du lobbying. Dans ce cadre, la prise en compte des îles ne saurait être possible que par le biais du lobbying. Or, les îles de la Méditerranée ne bénéficient pas d'un corpus institutionnel capable de représenter leurs intérêts environnementaux, ce qui entrave donc leur intégration dans le système de Barcelone. En revanche, la SMDD 1.0 prenait davantage en considération la question insulaire, car elle faisait suite aux résultats des études scientifiques[374] entreprises par le Plan Bleu et non pas sur les discours des parties prenantes du bassin.

En effet, le deuxième rapport du Plan Bleu sur les perspectives du bassin de 2005 insiste sur la

---

2009, p. 367-376 et *Rapport de la 15e réunion de la Commission Méditerranéenne du développement durable*, UNEP(DEPI)/MED WG.383/6, du 28 juin 2013, p. 4 §13.

371 PNUE/PAM, *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025*, Plan Bleu, Centre d'Activités Régionales, 2016, p. 52.

372 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Changements climatiques 2014 : incidences, adaptation et vulnérabilité : résumés, foire aux questions et encarts thématiques : contribution du groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Genève, Organisation météorologique mondiale, 2014, p. 86.

373 PNUE/PAM, *Décision IG.21/11 relatif à la révision de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD), proposée par le Comité Directeur de la CMDD*, UNEP(DEPI)/MED IG.21/9, Annexe II, 2013, p. 1 et pp. 3-4 pour la feuille de route de la révision.

374 Tel qu'il ressort des rapports des points focaux et de la CMDD, par exemple doc. UNEP(DEC)/MED WG.248/3, Annexe VI, *Op.Cit*. Et PNUE/PAM *Rapport de la neuvième réunion de la Commission Méditerranéenne du développement durable*, UNEP(DEC)/MED WG.294/4 COR.1 du 14 juillet 2004, 201 p.

valeur des îles en matière de biodiversité. Il énonce que les problèmes environnementaux de la Méditerranée sont accentués dans les îles, notamment dans le domaine de l'eau, du tourisme et de l'économie. De plus, le rapport aborde de manière détaillée la problématique de la zone côtière des îles, qui aurait une importance majeure. L'influence de la zone côtière des îles s'explique en théorie, par « l'effet laboratoire » et en pratique par l'élaboration d'une série des projets de gestion durable des zones côtières insulaires dans le cadre du PAM pendant les années 90[375]. Les problèmes du tourisme – tels que la surcharge démographique saisonnière[376]-, mais aussi les solutions – telle que l'écotaxe touristique[377]- sont abordés. Le rapport reconnaît explicitement que « les évolutions méditerranéennes sont exacerbées dans les îles » à cause de la fragilité des économies traditionnelles, de l'espace limité et de la rareté des ressources. En 2016, le Plan Bleu réunit pour une troisième fois les experts prospectivistes de la Méditerranée pour « explorer les approches et modalités possibles d'un nouvel exercice de prospective portant sur le développement et l'environnement en Méditerranée ».

Globalement, le renouveau du système de Barcelone influence effectivement les îles, qui pénètrent désormais le langage et les projets des institutions de la convention. Or, leur intégration ne sera pas garantie tant qu'elles ne sont pas représentées par un organisme international.

B. Le protocole Tellurique, outil pour la protection des îles

Le protocole Tellurique constitue le premier instrument juridique du système de Barcelone à être appliqué sur les terres insulaires. Grâce à son champ d'application élargi, la portée du protocole de 1980 s'étend à une partie du territoire terrestre méditerranéen. Grâce à l'amendement de 1996, il s'applique à la totalité du territoire insulaire. Il porte un intérêt particulier pour les villes côtières et les îles industrialisées (**1**). Son principal atout est qu'il confirme la portée normative du système de Barcelone (**2**).

375 Benoit, Comeau, et Chabason, *Méditerranée*, *Op. Cit.*, p. 334.
376 *Ibid.*, p. 338.
377 *Ibid.*, p. 340.

1. Un protocole notamment intéressant pour les villes industrialisées

Le champ d'application du protocole de 1980 pour la Méditerranée, qui mentionne les eaux intérieures, la mer territoriale et les ZEE lorsqu'elles existent[378], couvre alors des zones de souveraineté nationale. L'article 3 précise en effet que le protocole s'applique « au deçà de la ligne de base servant à mesurer la mer territoriale et s'étend, dans le cas des cours d'eau, jusqu'à la limite des eaux douces » ainsi qu'aux « étangs salés communiquant avec la mer »[379].

Le protocole dépasse donc le champ d'application de la convention de Barcelone et des autres protocoles qui ne s'intéressent pas aux eaux intérieures[380]. C'est un point crucial pour l'efficacité du protocole, puisque l'appréhension pratique de ce type de pollution exige l'élimination *à la source* de certaines substances particulièrement toxiques[381], ce qui ne serait pas possible avec un champ d'intervention s'arrêtant aux eaux territoriales. L'**amendement du protocole en 1996** élargit alors sa portée, qui comprend désormais l'ensemble du **bassin hydrologique** de la Méditerranée ainsi que les eaux saumâtres, les eaux salées côtières, les étangs et les lagunes côtiers ainsi que les eaux souterraines communiquant avec la mer Méditerranée. Le bassin hydrologique est défini par la convention comme « l'ensemble des bassins versants du territoire des Parties contractantes se déversant dans la zone de la mer Méditerranée » (art.2). La carte ci-dessous montre l'étendue du champ d'application, couvrant désormais l'ensemble du territoire insulaire méditerranéen, la totalité de certains pays (Albanie, Grèce, Italie) et une grande partie des autres pays riverains.

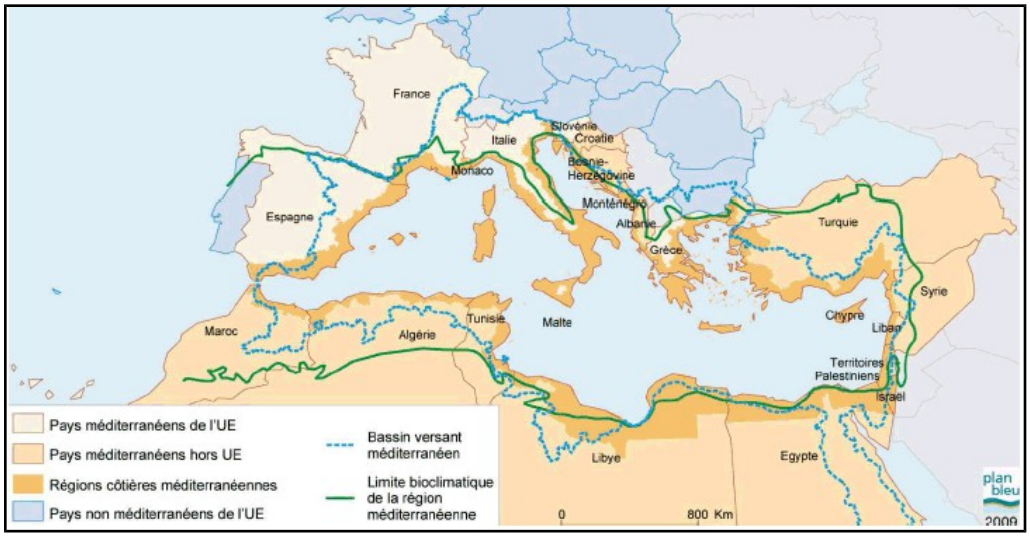
---

378 HILBERER ROUZIC, P., « La protection des mers européennes fermées ou semi-fermées contre la pollution marine d'origine tellurique : Mer du Nord, Mer Baltique, Mer Méditterranée », Presses universitaires du Septentrion, 2000, p. 333.

379 Art. 3, protocole Tellurique de 1980, *Op. Cit.*

380 Conformément à l'art. 1.2 de la Convention qui énonce le champ d'application géographique, « Sauf disposition contraire de l'un quelconque des protocoles relatifs à la présente Convention, la zone de la mer Méditerranée ne comprend pas les eaux intérieures des parties contractantes ».

381 J. P. Beurier, *Droits maritimes*, 2014, *Op. Cit.*, p. 1615.



Carte 4 : Le champ d'application du protocole Tellurique amendé en 1996 comprend la totalité du territoire insulaire méditerranéen. Source : Plan Bleu, 2009.

La lutte contre la pollution provenant des activités situées à terre était prévue par le texte de la convention qui précisait dans son article 8 que les États s'engagent à réduire « la pollution due aux déversements par les fleuves, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source située sur leur territoire ». La prévision de la lutte contre les pollutions telluriques dans le texte de la convention de 1976 montre la gravité du problème. En effet, les pollutions d'origine tellurique représentent aujourd'hui le 80 % de nuisances du milieu marin, et proviennent principalement par le déversement des eaux usées[382] ou polluées qui causent l'eutrophisation[383].

Malgré la gravité du problème, les États sont très réticents à introduire des mesures effectives pour la réduction de la pollution tellurique, tant pour les coûts gigantesques que cette lutte nécessite que pour les conséquences politiques qu'elle implique[384]. Ces raisons expliquent par ailleurs l'absence de règles universelles pour combattre cette forme de pollution. En revanche, les pollutions telluriques font l'objet de plusieurs accords multilatéraux régionaux, conclus dans les années 70-80[385], période de prise de conscience des leurs conséquences néfastes à

382 Même aujourd'hui, 80 % des eaux usées urbaines sont déversées en mer sans traitement. *Cf.* PNUE/PAM cité in MedPAN, *La science pour la gestion des AMP,* Vol. 3, octobre 2014, p. 3.

383 DEJEANT-PONS, M., *La Méditerranée en droit international de l'environnement*, 1 vol., Coopération et développement (Paris. 1979), Économica, 1990, p. 29.

384 BEURIER, J.-P., éd., *Droits maritimes : [2015/2016]*, 3. éd, Dalloz action, 2014, p. 1617 et 1623.

385 Le premier texte qui a traité la question est la Convention sur la protection de la mer Baltique, adoptée à Helsinki en mars 1974 et elle suivit par la Convention sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, signée à Paris le 4 juin 1974 et appliquée à l'Atlantique Nord-Est.

l'environnement et, par conséquent, au tourisme[386]. La convention de Paris[387] est la première en la matière et elle a servi de modèle pour tous les accords internationaux sur ce sujet, dont le protocole d'Athènes de 1980.

Dans ce contexte, l'enjeu principal pour l'adoption d'un accord efficace contre la pollution des activités situées à terre est de convaincre les États de s'engager dans un champ géographique le plus étendu possible (art.3), pour un maximum d'activités (art.4) et de substances (art. 5) ainsi que pour un plan d'action réellement contraignant (art.6).

Étant donné que les pollutions telluriques touchent notamment les zones côtières autour des grands centres urbains, il convient d'identifier les « points chauds » de pollution. Les parties contractantes du protocole Tellurique ont adopté une première liste de « points chauds » de pollution en Méditerranée en 2003, qui a été révisée en 2015. Cette liste indique les zones où sont situées les principales sources de pollution et où doivent être mis en œuvre des projets de réduction de la pollution afin de protéger la mer de manière cohérente[388]. Les îles sur lesquelles se trouvent de nombreux « points chauds » sont celles qui contiennent de grands centres urbains : Malte (cinq points), Sicile (trois points), Chypre (trois points)[389], Crète (un point). Les points chauds de Sicile se situent au niveau des ports, qui subissent une contamination importante par les hydrocarbures pétroliers, en raison du transit de la majorité des transports pétroliers en Méditerranée[390]. En revanche, la pollution des autres îles provient surtout des eaux usées (industrielles et domestiques).

---

386 C'est surtout les conséquences de la pollution des zones côtières touristiques qui ont motivés la prise de mesures. Cf Beurier, *Droits maritimes*, 2014, *Op. Cit.*

387 Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, signée à Paris le 21 janvier 1974. Elle a été fusionnée avec la Convention d'Oslo du 1972 traitant de la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion, pour créer la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nors-Est (OSPAR), signée à Paris le 22 septembre 1992.

388 AEE, *Rapport Horizon 2020 sur la Méditerranée — Agence européenne pour l'environnement*, 2014, p. 141.

389 Seulement la partie sud de l'île participe à la Convention de Barcelone, donc les informations pour la partie nord ne sont pas disponibles. Les cartes par pays avec les points chauds et les aires de pollution sont consultables sur le site internet de l'Agence Européenne de l'Environnement : http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/mediterranean-coastline-with-hot-spots-and-areas-of-major-environmental-concern-pr-country

390 AEE, *Priority Issues in the Mediterranean Environment (Revised Version) — European Environment Agency*, 2006, p. 36.

De plus, le protocole contient dans ses annexes une liste noire et une liste grise des substances toxiques dont le rejet est réglementé. Ces listes sont d'une ampleur plus importante que les listes de la convention de Paris[391].

Le nouveau protocole constitue un cadre bien plus effectif et efficace que le protocole initial, non seulement grâce au champ géographique élargi, mais aussi grâce aux mesures qu'il instaure.

En effet, apparaissent pour la première fois des mesures et un calendrier précis et obligatoire afin de mettre en œuvre des plans d'action régionaux pour appliquer le protocole[392]. Le programme MED POL est chargé du suivi des travaux liés à la mise en œuvre du protocole et le programme d'actions stratégiques (PAS MED). Ces mesures contraignantes ont rendu les négociations difficiles[393] et le rythme de ratification très lent. L'entrée en vigueur du protocole, quinze ans après son adoption, témoigne de la difficulté des États à se conformer aux obligations du protocole, qui sont coûteuses et techniquement avancées[394]. Néanmoins, ni les négociations délicates ni l'entrée en vigueur tardive n'ont empêché que le protocole soit effectif dans le cadre juridictionnel.

2. Un protocole qui affirme la portée normative de la convention

Par deux décisions conjointes, la CJUE a affirmé que le protocole tellurique avait un effet direct et que sa mise en œuvre était obligatoire pour les États membres de l'Union qui sont parties contractantes à la convention. Les faits à l'origine des deux arrêts concernaient la pollution de l'étang de Berre par la centrale hydroélectrique de l'Électricité de France (EDF). Cet étang salé au sud de la France, au nord de Marseille, est le plus grand de la Méditerranée occidentale et son importance écologique est incontestable. Le recours devant la CJUE était intenté par le syndicat professionnel des pêcheurs de Berre à l'encontre d'EDF. Le syndicat

391 BRUBAKER, D., *Marine Pollution and International Law Principles and practice,* Belhaven Press, 1993, p. 102.

392 Conformément à l'art. 5 et 15 du protocole tellurique de Syracuse.

393 SAVERIO-CIVILLI, F., « La pollution d'origine tellurique de la mer Méditerranée : état des lieux et perspectives », *Anuari IEMed de la Mediterrània 2010*, IEMed, 2010, p. 261.

394 BOU FRANCH, V., « New trends for eliminationg land-based pollution in the Mediterranean Sea », in CATALDI, G., *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21e siècle,* Bruylant, 2002, p. 299.

contestait la légalité des rejets d'eau douce et de limon de la centrale hydroélectrique EDF dans l'étang de Berre en raison de l'absence de l'autorisation préalable prévue à l'art. 6.3 du protocole tellurique.

Dans son arrêt C-213/03[395], la Cour a affirmé que le protocole avait un **effet direct** et que toute personne pouvait donc se prévaloir de ses dispositions devant une juridiction nationale. Par le second arrêt, le C-239/03[396], le juge européen condamnait la France en raison du défaut d'application du protocole.

Cette jurisprudence est la seule référence à la convention de Barcelone par un tribunal et elle revêt une importance majeure en ce qu'elle clarifie la portée de la convention et de ses protocoles ainsi que la relation entre le droit international conventionnel et la réglementation de l'Union. En effet, le juge affirme pour la première fois l'effet direct d'une disposition d'un accord international environnemental conclu par l'Union et les États membres. Le juge se fonde sur la jurisprudence Demirel en rappelant qu'« une disposition d'un accord conclu par la Communauté est considérée d'application directe lorsque (…) elle comporte une obligation claire et précise qui n'est pas subordonnée dans son exécution ou dans ses effets à l'intervention d'aucun acte ultérieur »[397]. Le juge considère ainsi que l'article 6§3 du protocole d'Athènes consacre de manière claire, précise et inconditionnelle l'obligation pour les États membres de soumettre le rejet de substances énumérées à l'annexe II du protocole à la délivrance d'une autorisation qui tient en compte les dispositions de son annexe III.

La reconnaissance de l'effet direct d'une disposition du protocole tellurique permet de déduire que toute obligation clairement consacrée dans la convention de Barcelone est potentiellement invocable devant une juridiction européenne ou nationale.

---

395 CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et EDF, C-213/03. Pour un commentaire de l'arrêt v. Marc Pittie, « Contentieux communautaire (Juillet 2004-juillet 2005) » , *Journal de droit européen ex Journal des Tribunaux Droit européen (Larcier)* 122 (10 janvier 2005).

396 Pittie, M., « Contentieux communautaire (Juillet 2004-juillet 2005) », *Journal de Droit Européen*, n° 122, vol. 8/2005, p. 238; HERVÉ-FOURNEREAU, N., « Étang de Berre - Activité d'une centrale hydroélectrique. / Pollution d'origine tellurique imputable à l'activité de turbinage de la centrale. / Perturbation des conditions écologiques du biotope de l'Etang - Eutrophisation. / Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution : article 4, paragraphes 1 et 8. / Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique : article 6, paragraphes 1 et 3. / Insuffisance des mesures prises par les autorités françaises pour prévenir, réduire et combattre la pollution de l'étang de Berre. / Manquement de la France. Cour de justice des Communautés européennes, 7 octobre 2004, Commission des Communautés européennes c/ République française, aff. C-239/03. Avec commentaire », *RJE* 30, nº 2 (2005) : 190-217.

397 CJUE, 21 juillet 2005, *Coname c. Comune di Ciglia de' Botti*, aff. C-231/03, rec. 2005 I-07287, Attendu 39.

In fine, la convention de Barcelone n'est pas seulement un accord liant tous les États de la Méditerranée, car sa portée obligatoire est reconnue par l'Union européenne, c'est-à-dire par un cadre normatif auquel la majorité des pays méditerranéens sont soumis.

Le système de Barcelone peut donc contribuer à la protection de l'environnement de la *mare nostrum par son cadre juridique et la garantie de son effectivité assurée par les juges.*

Outre la première référence aux îles, effectuée par le biais du protocole Tellurique, les îles rentrent dans le champ de la convention à l'occasion de l'adoption du protocole sur la Gestion Intégrée de la Zone Côtière (GIZC).

Section 2 : La protection de jure des îles à travers le protocole sur la gestion intégrée de la zone côtière

La protection *de jure* des îles par la convention de Barcelone survient grâce à l'adoption du protocole sur la GIZC qui prévoit *expressis verbis* l'inclusion des îles dans son champ d'application. De plus, un article énonce que les États doivent assurer une protection spéciale des îles. La GIZC est pour la Méditerranée un outil inévitable, le seul moyen de contrôler la pollution et modérer les pressions anthropiques. La fréquentation excessive des côtes méditerranéennes impose une approche intégrée d'aménagement du littoral qui n'interdit pas les activités humaines, mais y intègre la protection de l'environnement (**§ 1**). La GIZC doit être adaptée aux réalités des îles, qui dépendent davantage des activités littorales. Les dispositions du protocole spécifiquement prévues pour la protection des îles permettent certaines adaptations (**§ 2**).

§ 1. La GIZC, nécessaire en Méditerranée en tant qu'outil qui combine aménagement et protection

La nécessité de la GIZC pour la *mare nostrum* est mise en relief par le fait que cet outil a été proposé à un niveau global, mais a abouti à l'adoption d'un instrument juridique contraignant seulement en Méditerranée (**A**). Le contenu du protocole est souple, mais contraignant (**B**).

A. Un outil proposé à l'international, un protocole adopté en Méditerranée

L'adoption du protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée (protocole GIZC) a été longtemps attendue et sa mise en vigueur n'a été ni facile ni rapide. L'idée d'un protocole sur le littoral a été formulée en 2001[398]. Le protocole méditerranéen est

398 PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe IV Recommandations, II.C.5.

finalement adopté à Madrid le 21 janvier 2008 et est entré en vigueur le 24 mars 2011. Il est actuellement ratifié par 10 parties, dont l'Union européenne[399]. Le protocole méditerranéen réalise les objectifs de la convention de Barcelone relatifs à la protection du littoral, mais il s'inscrit également dans un cadre plus large puisqu'il met en œuvre certains aspects du chapitre 17 de l'Agenda 21 (**1**). L'outil de la GIZC s'avère davantage nécessaire pour les îles, comme illustré par les actions au niveau global (**2**).

1. Un protocole inédit, traduisant les engagements de *soft law* en droit conventionnel

Le protocole méditerranéen sur la GIZC tient, en premier lieu, à réaliser un outil juridique proposé au niveau international dès les prémisses du droit de l'environnement. La gestion intégrée de la zone côtière est en effet un concept développé lors du Sommet de la Terre, tenu à Rio de Janeiro en 1992, et explicité au Chapitre 17 de l'Agenda 21[400].

Cette notion désigne un processus dynamique, multidisciplinaire et interactif qui promeut la gestion durable des zones côtières. La GIZC en Méditerranée est un outil à finalité précise : produire un changement sur le terrain. La mise en place des instruments juridiques qui permettent un équilibre parfait entre protection de l'environnement et activités humaines est décrite dans le protocole, élaboré par un groupe d'experts internationaux présidé par le Professeur M. Prieur[401].

En pratique, la GIZC exige l'adoption d'une législation et d'un plan d'aménagement qui prend en compte tous les usages de la côte. Le protocole de Madrid transcrit bien la richesse de l'approche intégrée. C'est « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durable des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de

399 Statut des protocoles de la Convention de Barcelone le 22 juillet 2016.
400 PNUE, *Agenda 21, Chapitre 17A*, Conférence pour l'environnement et le développement, Rio di Janeiro, 1993.
401 Le groupe d'expert était composé, entre autres, par Michel Prieur (France), Tullio Scovazzi (Italie), S. Bouraoui (Tunisie), José Juste Ruiz (Espagne).

certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre »[402].

Nous pouvons en déduire qu'une zone côtière est gérée de manière intégrée quand son plan d'aménagement est adopté par les autorités compétentes après avoir consulté un public concerné et préalablement informé, après avoir pris connaissance de l'état de l'environnement et des enjeux locaux et globaux, et après avoir considéré toutes les usages, les acteurs et les pressions exercées dans la zone. L'autorité qui adopte le plan prévoit des mécanismes de mise en œuvre, de contrôle et de suivi du plan, ainsi que de futurs besoins d'adaptation. Le plan est élaboré dans l'objectif de protection de la biodiversité et de préservation de l'environnement pour les générations présentes et futures. Par ailleurs, le plan couvre la zone qui est à l'interface entre mer et terre, et donc concerne aussi bien le milieu marin que terrestre.

Afin de réussir la prise en compte simultanée sur un même espace de plusieurs usages ou intérêts conflictuels, le protocole prévoit à la fois la formulation d'une stratégie nationale de GIZC[403] ainsi qu'un cadre régional commun de GIZC[404], dépassant ainsi le champ classique du droit international. Sa mise en œuvre dépend d'une **coopération interétatique** plus étroite qui nécessite une nouvelle gouvernance internationale. Ainsi, plusieurs organisations constatent que l'évolution juridique et institutionnelle garantissant la mise en œuvre du protocole nécessite la création de nouveaux outils juridiques[405]. De plus, le protocole énonce des normes d'aménagement et de gestion des espaces, qui relèvent traditionnellement des compétences nationales[406]. Or, ce qui rend le protocole encore plus inédit est que la pénétration terrestre vient d'une convention dédiée, à l'origine, au seul droit de la mer[407]. Le protocole est considéré comme un succès de la coopération environnementale en Méditerranée, précisément en ce qu'il consacre le principe d'une action intégrée de protection du territoire côtier et de la

402 Protocole GIZC, article 2 point f.
403 Protocole GIZC, Art. 18.
404 Protocole GIZC, Art. 17.
405 Voir BOELAERT-SUOMINEN, S. et CULLINAN, C., *Legal and institutional aspects of intergrated coastal area and management in national legislation*, Rome, FAO, 1994, Recommandation du Conseil de l'OCDE du 23 juillet de 1992.
406 Cependant cette pratique existe finalement dans d'autres conventions, comme la Convention Alpine de 1991.
407 PRIEUR, M., *Droit de l'environnement, droit durable*, *Op. Cit.*, p. 812.

mer[408].

2. Un outil difficile à mettre en œuvre, mais nécessaire, spécialement pour les îles

L'outil de la GIZC est obligatoire pour les côtes méditerranéennes, qui abritent 136 millions d'habitants[409]. Le protocole de Madrid répond à la considération de la zone côtière comme un ensemble et c'est pourquoi il constitue la pierre angulaire d'une nouvelle approche de protection de l'environnement. Espace longtemps considéré comme morcelé et manquant de cohérence juridique[410], la zone côtière « n'est ni une ligne, ni une simple portion de terre émergée ou semi immergée, mais une zone, un espace où sept milieux différents s'y rencontrent : la surface du sol, la surface de l'eau, l'espace aérien terrestre, l'espace aérien marin, le socle continental, le socle sous-marin et la masse marine »[411]. En reconnaissant la complexité de cette zone au niveau international, le protocole légitime le besoin de prendre en compte les interactions entre les éléments naturels et l'activité humaine.

Cependant, la mise en œuvre du protocole est discutable, car très peu de pays l'ont ratifié. Parmi les pays qui ont des îles, le protocole est ratifié seulement par la France, l'Espagne, la Croatie, l'Albanie et la Syrie[412]. En conséquence, le protocole n'est pas ratifié par les pays comprenant les zones côtières les plus étendues, comme la Grèce, Malte, la Tunisie, l'Italie et Chypre (qui ne l'a même pas signé).

La problématique de la zone côtière est pourtant centrale dans toutes les îles. La gestion intégrée de cette zone se révèle encore plus importante dans les îles qu'en région continentale, en raison de l'étendue de leurs zones côtières, de taille souvent plus conséquente que leurs arrière-pays. Les îles océaniques, les atolls, ne comptent pas d'arrière-pays. En milieu

---

408 ANDREONE, G., CATALDI, G., « Regards sur les évolutions du droit de la mer en Méditerranée », *Annuaire Français dE Droit International (AFDI)*, 2010, n°56, p. 20.

409 COUDERT É., « Le littoral méditerranéen : un espace convoité », *Aménagement et nature*, nº 121, 1996, p. 33.

410 GHEZALI M. *Gestion Intégrée des zones côtières : l'approche statuaire de la zone côte-d'Opale*, Université du Littoral côte-d'Opale, 2000, p. 7.

411 DEJEANT-PONS M., « Les espaces côtiers : aspects juridiques internationaux », in *Bordomer 92*, Actes des rencontres internationales d'océanologie, 1992.

412 Cependant, l'Albanie et la Syrie ont très peu d'îles. Une seule pour la Syrie, et trois pour l'Albanie.

insulaire méditerranéen, la majorité des îles étant limitées par les contraintes du relief, la vie économique est concentrée dans ce milieu fragile entre le domaine terrestre et le domaine marin. La problématique de la zone côtière ne se pose donc pas de la même manière aux îles et aux continents, parce que les activités humaines que les autorités sont appelées à gérer dans les zones littorales insulaires et continentales ne sont pas les mêmes. Dans une île sans arrière-pays, ou avec un arrière-pays inaccessible, les activités économiques seront en effet nécessairement concentrées sur le littoral.

Cette particularité de la gestion intégrée dans les îles est reconnue au niveau mondial. Le Plan d'Action des Petits États insulaires en Développement (PEID), adopté en 1994 lors de la Conférence mondiale sur le développement durable des PEID tenue à la Barbade, identifie la gestion des ressources côtières comme un enjeu majeur pour les petites îles et préconise « d'établir et d'appliquer des plans et des stratégies de gestion intégrée des zones côtières »[413]. Le texte précise que « l'absence d'approche intégrée de la gestion côtière limite l'efficacité des mesures de gestion passées et présentes. Il en résulte de plus en plus une dégradation des habitats côtiers par la pollution, une surexploitation des ressources naturelles et des conflits de plus en plus importants entre les utilisations concurrentes de ces ressources »[414].

Ces mêmes risques, tels que la dégradation d'habitats, le dépassement de la capacité de charge du territoire, l'épuisement des ressources naturelles ou l'érosion sont aussi envisagés dans les îles de la Méditerranée. La capacité de charge du milieu insulaire est beaucoup plus réduite que celle des continents, en raison des limites territoriales[415]. C'est pourquoi l'application du protocole de Madrid aux îles est cruciale. La question est de savoir si les besoins et les vulnérabilités accrues des îles sont pris en compte dans le cadre du protocole GIZC de la Méditerranée, comme stipulé dans le Préambule qui énonce que l'approche spécifique et intégrée doit prendre en compte les « besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques »[416].

---

413 *Programme d'Action pour le développement durable des Petites États insulaires en Développement*, Bridgetown, Barbade 26 avril-6 mail 1994, § 26, A (i).

414 *Ibid.*, § 26.

415 CAZES-DUVAT, V., *Développement soutenable et capacité de charge des littoraux en milieu tropical insulaire : l'exemple de l'île de Mahé (archipel des Seychelles, Océan Indien),* Laboratoire de Géographie et de l'Environnement Naturel, Université de La Réunion, 1998.

416 Protocole GIZC, *Op. Cit.*, Préambule.

Le protocole GIZC rapproche la terre de la mer, en prévoyant de protéger « la terre de la mer », c'est-à-dire le littoral. Le processus de la gestion intégrée inclut une large gamme de politiques, et c'est dans ce cadre de protection ciblée géographiquement que les îles sont évoquées. Terres dotées des espaces littoraux extrêmement étendus proportionnellement à leur taille, l'île entre manifestement dans le champ d'application et les objectifs du protocole GIZC.

B. Un protocole souple, mais contraignant

Le protocole de Madrid a un côté souple, car il permet aux États d'adapter son champ d'application et de déterminer les autorités compétentes pour sa mise en œuvre. Il contient également un côté ferme, au niveau des obligations de résultat. Ces aspects exigeants peuvent se voir reconnaître un effet direct par les juridictions nationales ou internationales[417]. Globalement, son contenu est exhaustif (**1**) et les obligations qu'il impose aux États sont précises (**2**).

1. Un contenu exhaustif

Le protocole est divisé en sept parties et il décrit tous les aspects de la gestion intégrée. La première partie (Dispositions générales) contient notamment le champ d'application, les objectifs et les principes. Trois types de dispositions émergent des principes et objectifs du protocole, à savoir les dispositions environnementales proprement dites, les dispositions institutionnelles et les dispositions d'intégration.

Les objectifs environnementaux sont ceux qui visent à la protection d'un élément de la nature, tels que l'objectif de « préserver les zones côtières pour le bénéfice des générations présentes et futures »[418] ou bien le principe de « prendre spécialement en compte la richesse biologique,

417 PRIEUR, M., « Le protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la méditerranée », *RJE*, nº spécial 2012, p. 215-24.
418 Art. 5 b) du Protocole GIZC.

la dynamique et le fonctionnement naturels de la zone intertidale […] »[419].

Les objectifs institutionnels sont ceux qui visent à améliorer la gouvernance, par exemple l'objectif « d'assurer la cohérence entre les initiatives publiques et privées et entre toutes les décisions des autorités publiques, aux niveaux national, régional et local, qui affectent l'utilisation de la zone côtière »[420].

Les objectifs d'intégration sont ceux qui visent à améliorer l'interaction entre l'homme et le milieu, tel que la prise en compte de « l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière »[421].

La seconde partie vise les éléments de la zone côtière. L'article 8 § 2 énonce que les parties doivent instaurer une **zone non constructible** de 100 m dans les zones côtières. Il s'agit d'une pratique de plus en plus courante dans les politiques côtières en ce qu'elle remplit plusieurs objectifs, comme la préservation de la biodiversité et la protection contre le risque d'érosion[422]. Le protocole de Madrid est pourtant le premier accord international à institutionnaliser cette zone[423]. L'article 8 § 2 du protocole énonce que les Parties « instituent une zone non constructible dans les zones côtières à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver. Compte tenu notamment des espaces directement et négativement affectés par les changements climatiques et les risques naturels, cette zone ne pourra être d'une largeur inférieure à 100 mètres sous réserve des dispositions de l'alinéa b ci-dessous. Les mesures nationales fixant cette largeur avec davantage de rigueur continuent à s'appliquer ». Les îles peuvent constituer une exception qui justifierait une largeur inférieure de la norme de 100 mètres, puisqu'elles présentent « des contraintes géographiques particulières », comme celles indiquées à l'alinéa b de l'article 8§2.

Cependant, le protocole n'adopte pas de méthodologie spécifique et intégrée pour déterminer

---

419 Art. 6 a) du Protocole GIZC.
420 Art. 5 f) du Protocole GIZC.
421 Art. 6 b) du Protocole GIZC.
422 ROCHETTE J., PUY-MONTBRUN G., WAMAERE M., BILLE R., « Coastal setback zones in the Mediterranean : A study on Article 8-2 of the Mediterranean ICZM Protocol », *Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)*, Analyses nº 05/10, 2010, p. 6.
423 SYLAIOS G., *Bridging the Implementation Gap – an Innovative Approach to Coastal Setbacks definition*, Présentation lors de la conférence du projet Mare Nostrum, Alexandroupolis, février 2014, p. 5.

la désignation de la zone non constructible, ce qui rend la disposition difficile à appliquer[424]. Des initiatives européennes existent pour la détermination d'un cadre méthodologique pour la définition de la zone non constructible[425]. Cependant, chaque État est libre de décider les données prises en compte pour définir la zone. À ce jour, la majorité des pays méditerranéens ont déjà défini des zones non constructibles.

La troisième partie énonce les instruments de la GIZC, tels que l'élaboration de stratégies nationales que chaque État doit élaborer ou renforcer. Le protocole suggère la mise en place d'une politique foncière qui favorise l'acquisition, la cession ou le transfert de biens au profit du domaine public afin de conserver la côte et garantir le libre accès au rivage (art. 20).

La quatrième partie sur les risques affectant la zone côtière vise les actions que les parties doivent entreprendre afin de diminuer les risques liés aux aléas naturels, tel que l'érosion côtière ou les catastrophes naturelles. L'accent est mis sur les méthodes de suivi des évolutions de la côte et sur la coopération nécessaire pour faire face à ces problèmes.

La coopération internationale fait l'objet de la cinquième partie, centrée sur l'échange d'information et la coordination des plans et stratégies transfrontières.

Les deux dernières parties du protocole règlent les questions institutionnelles et finales. L'article 31 énonce, par exemple, l'obligation de *reporting* sur la mise en application du protocole, mais il ne définit pas la périodicité de ces rapports obligatoires.

La coordination institutionnelle est assurée par le CAR/PAP, centre d'activités régional. L'adoption de la gestion intégrée en tant qu'outil de planification s'inscrit dans la continuité du travail initié par le PAM dès sa création. En premier lieu, parce que « la planification intégrée du développement » est un des quatre chapitres adoptés par la première réunion des États méditerranéens tenue à Barcelone en 1975[426]. En second lieu, parce que l'adoption de

---

424 Mare nostrum project, second rapport, *Existing Practices and Impediments to Implementation : the local and Cross-national level*, 2015, p. 265, 266.

425 L'objectif du projet Mare Nostrum, financé par l''E et entrepris dans tout le bassin Méditerranéen. La première partie du projet est complétée et le rapport est accessible au site du projet, http://marenostrumproject.eu

426 DEAJEANS-PONS, M. *La Méditerranée en droit international de l'environnement, Op. Cit.,* p. 86.

« mesures concrètes de planification progressive et intersectorielle »[427] était la raison pour laquelle le Centre d'activités régional pour le Programme d'Action Prioritaires (CAR/PAP) a été fondé. Sa création a été convenue très rapidement après la mise en place du PAM, à savoir lors de la deuxième réunion des États, tenue à Split en 1977[428]. Ceci démontre que la planification intégrée faisait partie des idées fondatrices du Plan d'Action.

La fondation du, CAR/PAP a été suivie par l'établissement du Programme d'Aménagement Côtier (PAC) en 1989[429]. Le PAC est un programme centré sur la réalisation des projets pratiques de gestion côtière, sur des zones précises, proposées par les parties contractantes et approuvées par la COP. Le CAR/PAP est l'organisme responsable d'assister les pays à mettre en œuvre des PAC. La gestion intégrée était déjà une priorité du, CAR/PAP, qui avait comme objectif de promouvoir cette méthode en tant qu'outil de base pour réussir le développement soutenable des côtes[430]. Ce qui change avec l'adoption du Protocole de Madrid, est que les PAC sont désormais obligatoirement réalisés en appliquant la gestion intégrée des zones côtières comme instrument principal. En outre, les objectifs du, CAR/PAP ont été réorganisés en 2009 afin de répondre aux besoins du Protocole[431]. Jusqu'à aujourd'hui, le CAR/PAP a mené seize projets d'aménagement côtier et deux autres sont en cours.

2. Des obligations précises pour les États

L'adoption du Protocole GIZC implique **trois principales modifications** que les Parties contractantes doivent retranscrire dans leurs droits nationaux respectifs. La première concerne l'intégration des dispositions du Protocole dans les droits nationaux. À ce titre, l'adoption des règles spécifiques à la GIZC peut s'avérer nécessaire. La seconde est l'adoption d'un instrument juridique qui garantira la possibilité de mettre en place la GIZC, c'est-à-dire une stratégie nationale et (ou) les plans et programmes. La dernière est la désignation ou la

427 UNEP/IG.74/INF.10, du 14 août 1987, § 49.
428 Le PAP/RAC a été fondé à Split, lors de la réunion Interministérielle de 21 février 1977, UNEP/IG.5/7 § 54.
429 Ces programmes sont plus couramment connus avec l'abréviation anglaise : CAMP (Coastal Area Management Programme).
430 UNEP/MAP, *Coastal Area Management Programmes : Improving the Implementation, Report and Proceedings of the MAP/PAP/METAP Workshop, Malta, January 17-19 2002,* p. iii.
431 UNEP(DEPI)/MED IG.19/8 adopté lors de la 16e COP de la Convention de Barcelone, tenue à Marrakech en 2009.

constitution de l'autorité qui aura la compétence d'élaborer et mettre en place des instruments juridiques qui dérivent du Protocole.

Ces obligations sont attendues par les pays ayant ratifié le protocole, mais une particularité existe concernant les pays membres de l'UE. La ratification du protocole par l'UE[432] signifie que les États sont liés par le protocole puisqu'il devient un acquis communautaire. Le Protocole GIZC est un accord mixte, puisqu'il contient des matières qui relèvent de la compétence de l'Union (environnement, pêche) et d'autres de la compétence des États (culture, tourisme). Selon la jurisprudence de la CJUE, les accords mixtes ne doivent pas nécessairement être transposés par un instrument de droit dérivé pour être pleinement intégré dans le droit de l'UE, si le traité ou une de ses dispositions a un effet direct[433]. Par conséquent, tous les États membres sont liés par les obligations du protocole qui relèvent de la compétence de l'Union[434], même s'ils ne l'ont pas ratifié. C'est le cas de la Grèce, qui sans avoir ratifié le protocole, considère qu'il est un acquis communautaire et essaye de l'appliquer.

Par ailleurs, l'Union européenne avait déjà adopté en 2002 ses propres instruments juridiques qui préconisent la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières de l'Europe[435]. La GIZC s'inscrit en effet dans la tendance législative « d'européisation » de la planification. À l'instar de la planification maritime, telle qu'énoncée par la directive 2014/89/UE[436], la planification de la zone côtière suit les mêmes règles dans l'ensemble du territoire de l'Union. La cohérence, la coordination et la transparence des décisions de planification et de gestion des espaces maritimes et littoraux de l'Europe se trouvent parmi les objectifs de ces deux instruments juridiques[437]. Qui plus est, ces initiatives sont fondées sur l'approche écosystémique[438]. Notion abstraite et critiquée, l'approche écosystémique permet,

---

432 Le Protocole a été publié au JOUE L 034 du 4 février 2009 et le 13 septembre 2010 le Conseil de l'UE, a adopté la décision de : ratification du Protocole GIZC (décision du Conseil 2010/631/UE).

433 CJUE, 15 juillet 2004, *Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région contre Électricité de France (EDF)*, aff. C-213/03, Rec. 2004 I-07357.

434 Pour les dispositions de compétence partagée on applique le principe de subsidiarité.

435 Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2002/413/CE, JOCE L 148/24.

436 Directive 2014/89/UE du Parlement Européen et du Conseil du 23 juillet 2014, établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOEU L 257/135 du 28-08-2014.

437 Considérant (2) de la directive 2014/89/UE et art. 5 f), 6 b), e) du Protocole GIZC.

438 Considérant (14) de la directive 2014/89/UE.

selon l'UE, de garantir que la pression collective résultant des activités humaines soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique et d'éviter que la capacité des écosystèmes marins à réagir aux changements induits par la nature et par les hommes soit compromise, tout en permettant l'utilisation durable des biens et des services marins par les générations actuelles et à venir[439].

Par conséquent, la ratification par l'Union facilite la mise en œuvre du protocole pour les États membres. Les États doivent cependant préparer des études de faisabilité afin de déterminer quels changements législatifs sont nécessaires pour assurer la conformité du droit interne avec le protocole[440].

Bien que la ratification du protocole par l'Union donne une solution quant à l'adoption du cadre juridique, cette solution ne s'applique pas à l'adoption de **l'instrument juridique** ou à la désignation de l'entité compétente. Chaque pays doit adapter son droit national pour permettre l'instauration des documents de planification régionale et élaborer les documents. En effet, parmi les instruments juridiques qui mettent en place le Protocole, les documents de planification ont un rôle central. Le texte ne précise pas quel type de document serait idéal pour la mise en place des objectifs du protocole, il fait uniquement une référence aux « stratégies, plans et programmes côtiers » que les autorités nationales doivent élaborer[441]. Cependant, le Protocole établit clairement que la planification de la zone côtière doit reposer sur une gouvernance partagée, entre autorités nationales et locales[442].

La désignation des **autorités compétentes** pour la mise en œuvre de la GIZC reste une obligation à la charge de l'État. En effet, en ratifiant le protocole, l'Union européenne n'a pas

---

439 Art. 3 §1 de la Directive-cadre 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»), JOUE L 164/19 du 25-06-2008.

440 ROCHETTE, J., BILLE, R., « Analysis of the Mediterranean ICZM Protocol : At the crossroads between the rationality of provisions and the logic of negociations », *IDDRI*, 2010, p. 32.

441 Art. 7 § 1, c du Protocole GIZC.

442 DROBENKO, B. « Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ? », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne]*, Hors-serie 18, décembre 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013, consulté le 30 juin 2016.

précisé quelle sera l'« entité côtière compétente » pour mettre en œuvre la GIZC. L'obligation d'établir une autorité compétente au niveau national a conduit certains pays à créer des autorités côtières et d'autres à transférer cette compétence à des autorités existantes. La région Sardaigne a fondé le Conservatoire des côtes de Sardaigne[443] et le Centre pour l'évaluation et le monitoring côtier[444], deux structures qui ont pour objectif la mise en œuvre de la GIZC. La Tunisie, qui n'a pas ratifié le protocole, prépare néanmoins le cadre législatif et institutionnel pour sa mise en œuvre. L'APAL (Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral), qui a pour mission de protéger et surveiller le littoral, sera l'autorité compétente.

§ 2. Les dispositions spécifiques aux îles

Les îles sont au centre de la convention de Barcelone, mais les outils que la convention propose ne sont que partiellement exploités. L'outil de la GIZC est relativement développé dans les îles, offrant des perspectives importantes pour leur gestion intégrée. Le premier élément du protocole GIZC qui favorise son application aux îles est son champ d'application, qui s'avère être particulièrement intéressant, puisqu'il est *de facto* élargi (**A**). Le second élément est la protection spéciale que les parties doivent assurer pour les îles, qui est requise par l'article 12 (**B**).

A. Un champ d'application adéquat à la prise en compte des interactions terre-mer

Le champ d'application du protocole GIZC est très large, mais il laisse la liberté aux États de le délimiter (**1**). De plus, le protocole prévoit la possibilité de son adaptation pour les îles (**2**).

---

443 La Conservatoria delle coste est fondé en 2007. Pour plus d'information v. ROCHETTE, J., « Le conservatoire des côtes de Sardaigne : Une institution hybride » , *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 12, nº 3, 2008, pp. 277-79.

444 SATTA, A., « Sardinian Center for Coastal Monitoring and Assessment », *i*n Luigi E. Cipriani, *Coastal Erosion Monitoring: A Network of Regional Observatories : Results from ResMar Project "Réseau Pour L'environnement Dans L'espace Maritime,* Regione Toscana, 2013, pp. 111-124.

1. Un champ d'application large, mais souple

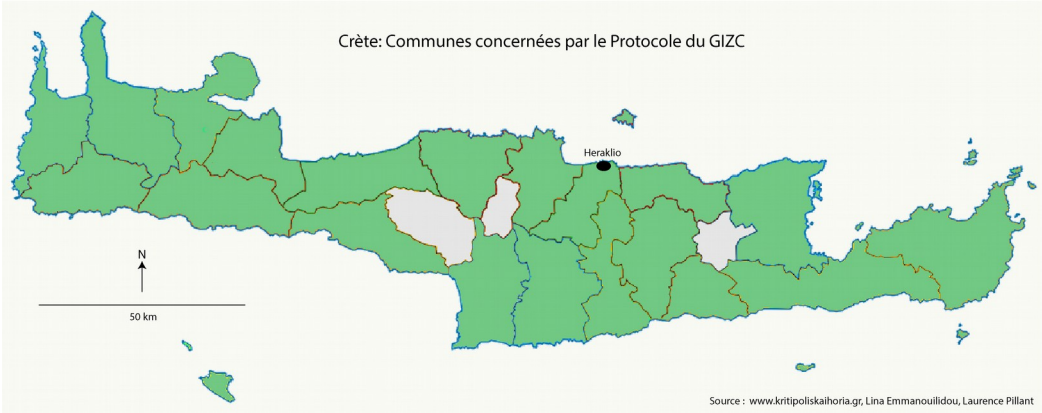
Conformément au premier article de la Convention de Barcelone, le champ d'application géographique est la zone de la mer Méditerranée avec ses golfes et mers. Le texte précise que la limite occidentale est le méridien qui passe par le phare du cap Spartel à l'entrée du détroit de Gibraltar, et la limite orientale est constituée par la limite méridionale du détroit des Dardanelles, entre les phares de Mehemetcik et de Kumkale[445]. De plus, les parties peuvent étendre le champ d'application au littoral[446].

Comme nous avons déjà évoqué, le protocole GIZC élargit le champ d'application général de la Convention. Ce protocole s'applique, bien étendu, à la zone côtière qui est définie dans le texte conventionnel de manière flexible, mais précise[447], comme une limite « vers la mer » et une limite « vers la terre ». Conformément à l'article 3§1, vers la mer, la zone côtière est définie par la limite extérieure de la mer territoriale. Vers la terre, elle est définie par la limite des *entités côtières compétentes* telles que désignées par les parties[448]. Selon l'interprétation de cette disposition, élaborée par le PNUE, les entités côtières sont « les municipalités, dans plusieurs États méditerranéens, ou les autres unités correspondantes, dans d'autres États de la région, telles que les wilayas et les comtés »[449].

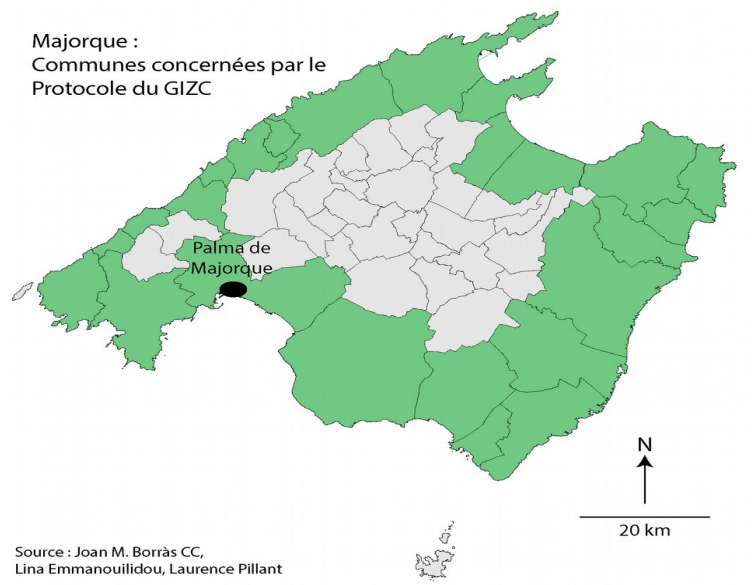
L'application de cette interprétation de l'entité côtière aux îles donne des résultats surprenants puisque dans la plupart des cas, l'entité côtière comprend la totalité de l'île. En conséquence, il est très courant que le protocole GIZC se trouve appliqué *dans l'ensemble du territoire des îles*. Par exemple, le premier niveau d'administration dans les îles grecques est toujours une entité côtière[450]. Même dans le cas de grandes îles comme la Crète, le protocole est appliqué à la totalité du territoire – à l'exception de trois seuls dèmes (v. carte 5). En revanche, Majorque

445 Art. 1, Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée.
446 Art. 1 § 2 *ibid.*
447 ROCHETTE, J., BILLE, R., « Analysis of the Mediterranean ICZM Protocol : At the crossroads between the rationality of provisions and the logic of negociations », *Op. Cit.*, p. 31.
448 Art. 3 § 1 du protocole relatif à la Gestion Intégrée des Zones Côtières de la Méditerranée.
449 PAM/PNUE, *Projet de protocole sur la gestion intérées des zones côtières en Méditerranée*, Réunion des Points Focaux du PAM, Athènes, Grèce, 21-24 septembre 2005, UNEP (DEC)/MED WG. 270/5, 21 juin 2005, p. 24.
450 Ceci est ainsi depuis l'adoption de la loi 3852/2010, dite « programme Kallikratis », qui reconfigure les entités administratives du pays.

n'applique pas le protocole dans l'ensemble de son territoire, puisqu'elle comprend plusieurs petites communes (v. carte 6).



Carte 5 : En vert, le champ d'application du protocole GIZC en Crète, Grèce



Carte 6 : En vert, le champ d'application du protocole GIZC à Majorque, Iles Baléares, Espagne

Le Protocole confie la compétence de mise en œuvre de la GIZC aux « entités côtières compétentes ». Reste donc à savoir si l'entité côtière *compétente* est l'entité qui a la compétence pour l'*exécution* des mesures de gestion du littoral ou l'entité qui a la compétence pour l'*élaboration* du plan de gestion.

Suivant le même esprit de flexibilité, la réponse doit être apportée par les parties contractantes. Les États peuvent fixer des limites différentes de celles annoncées dans le texte

lors de la ratification du protocole, et « à tout autre moment par la suite »[451]. À notre avis, cette disposition met en péril la sécurité juridique, puisqu'il implique que le champ d'application du protocole peut être modifié à tout moment et sans cesse. Cependant, selon la doctrine, la notion même de sécurité juridique doit être écartée du système moderne d'élaboration des normes puisqu'elle n'est plus d'actualité : cette notion a été construite sur une base d'individualisme possessif des éléments de la nature, dans une ère où les ressources naturelles semblaient infinies[452]. La disposition relative au champ d'application du protocole semble appartenir à une nouvelle catégorie de « constitutionnalisation », où les normes sont dynamiques, puisqu'elles s'adaptent aux besoins étatiques.

2. Un champ flexible pour les îles

Le protocole précise que la désignation de limites différentes de celles prévues initialement est possible. La partie contractante doit seulement déclarer les limites choisies au moment de la ratification du protocole. Pour une limite différente vers la mer, le protocole énonce simplement que la partie doit le déclarer. En revanche, la taille vers la terre peut être différente, afin de s'adapter aux particularités nationales et locales et atteindre des objectifs spécifiques, notamment d'appliquer « l'approche écosystémique et des critères économiques et sociaux, [de] prendre en compte les besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques, et de tenir compte des effets négatifs des changements climatiques » (art. 3§2,b).

Cette disposition est justifiée, car, dans les îles, les interactions entre la mer et la terre s'avèrent beaucoup plus importantes que dans les régions continentales. L'écosystème littoral comprend la totalité du territoire insulaire, devenant en soi l'écosystème insulaire. Ce mélange entre les deux écosystèmes contribue à la particularité des îles. La théorie et la pratique de la GIZC confirment cette particularité en intégrant des îles entières dans son champ d'application.

---

451 Article 3§2 du protocole GIZC.

452 MAZANO, J. J., « Plural Constitutionalism and Environmental Justice », intervention orale au 14e Colloque Annuel de l'Académie du Droit de l'Environnement de l'UICN, Oslo, 20-24 juin 2016 et du même auteur, *Constitutionalism of scarcity : a new framework for sustainable governance,* papier présenté lors du Congrès Mondial pour le Droit de l'Environnement, Rio de Janeiro, 27-29 avril 2016, p. 1 et 12-13.

Cette disposition permet, entre autres, de différencier la taille de la zone côtière des territoires continentaux et celle des îles. Elle reconnaît les problèmes de planification et d'aménagement sur les îles. Ces difficultés sont particulièrement intenses, par exemple, sur les îles volcaniques telles que les îles Éoliennes au nord de Sicile. La disposition textuelle prend en compte les pratiques de certaines parties contractantes, mises en place avant l'adoption du protocole. Par exemple, la loi régionale sarde prévoit une zone inconstructible de 2 km sur le territoire sarde *stricto sensu*, mais précise que la même zone aux îles mineures administrativement rattachées à la région est limitée à 500 m[453]. Par ailleurs, la proposition d'ajouter dans l'article 3 cette référence aux îles a été faite par le représentant de l'Italie lors des négociations pour la rédaction du projet de protocole. La proposition italienne visait à souligner « la situation spécifique des petites îles et à tenir en compte les effets négatifs du changement climatique »[454]. La proposition a été retenue, mais une référence cantonnée aux petites îles a été jugée comme inutile par les parties, puisque « toutes les îles méritaient attention, quelle que soit leur taille »[455]. Cette volonté des parties de mettre davantage l'accent sur les îles est la raison de l'inclusion d'une telle référence dans le Préambule du protocole. Notons, tout de même, que la Turquie a été particulièrement contre toute mention spéciale des îles dans le protocole, par crainte de toucher aux questions de droits maritimes des îles de la mer d'Égée. Sa position était « qu'il n'était aucunement justifié de faire une distinction entre les îles d'un pays et son continent dans la mesure où les deux avaient souvent une composition géomorphologique très similaire »[456]. Certains participants ont par ailleurs soulevé que « si les mêmes principes s'appliquaient au continent et aux îles, ces dernières étaient des systèmes isolés nécessitant des approches particulières »[457].

À ce jour, les neuf États qui ont défini les limites de la taille de leur zone côtière (Algérie, Croatie, Égypte, Espagne, France, Israël, Libye, Maroc et Malte) ont suivi la définition de l'article 3 et aucune partie n'a déposé de déclaration visant à instaurer une limite différente. Parmi ces pays, la Croatie prévoit que la limite vers la terre est celle de la limite de l'autorité

---

453 Article 3§1, a) et b) de la loi régionale sarde du 25 novembre 2004 No 8, *Norme urgenti de provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale,* comme modifiée par la legge regionale 23 avrile 2015, n. 8.
454 UNEP(DEPI)/MED WG. 318/4 du 6 septembre 2007, p. 6, §35.
455 *Ibid.*, p. 7, §38.
456 UNEP(DEPI)/MED WF.324/4 p. 3 § 18.
457 *Ibid.*

côtière, qui est responsable pour une largeur de 1 km dans la majorité du territoire. De plus, la loi croate qui ratifie le protocole réserve la possibilité d'instaurer un régime spécial de planification sur les îles et définit la largeur de la zone côtière des îles, qui s'étend d'un km vers la terre et de 300 m vers la mer[458].

Force est de constater que le protocole GIZC a, *a priori,* un champ d'application vaste, et surtout pour les îles où, sans déclaration différente de la part des États, il s'applique presque à la totalité du territoire insulaire méditerranéen.

Une zone littorale aussi large est justifiée par le besoin d'intégrer au même régime les interactions terre-mer, comme il est énoncé par l'approche écosystémique. Le besoin d'adopter cette approche est démontré par les recherches scientifiques qui mettent l'accent sur l'exigence de l'intégration spatiale. De plus, la transfrontalité, qui est une des caractéristiques principales des accords environnementaux multilatéraux, tel que le système de Barcelone, est inséparable de l'approche écosystémique[459].

Le vaste champ d'application est l'une des raisons principales qui empêche les pays de s'engager dans la GIZC telle que décrite dans le protocole. Par ailleurs, la mise en œuvre du protocole implique le déblocage de fonds importants. La ratification du protocole par l'UE fait rentrer le protocole au cœur du droit dur de l'Union, et il est donc contraignant pour les institutions de l'Union et pour tous les pays membres[460], même si une ratification par la partie contractante est absente. Le Protocole est signé par l'UE en 2009, mais il a un effet direct depuis le 24 mars 2011, date de son entrée en vigueur[461].

---

458 Loi OG-IT 8/12 du 12 octobre 2012.

459 QUEFFELEC, B., « Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier : illustration franco-belge », *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne]*, Hors-serie 18, décembre 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013, consulté le 29 juin 2016.

460 Conformément à l'article 216 du TFUE, les accords internationaux signés par l'UE sont contraignants pour les institutions de l'UE.

461 La jurisprudence constante de la CJUE explique que les accords internationaux ont un effet direct sur la réglementation de l'Union. L'arrêt le plus complet est rendu dans CJCE, 26 octobre 1982, *Hauptzollamt Mainz contre C.A. Kupferberg & Cie KG a.A..*, aff. C-104/81, Rec. 1982 03641.

B. Une protection spéciale pour les îles

La nécessité de protéger les littoraux insulaires est préconisée dans l'**article 12** du protocole GIZC. Porter une protection spéciale à la mise en place de la GIZC aux îles est clairement une obligation pour les États (**1**). Cependant, la mise en œuvre est difficile à cause du manque des mesures explicites et d'un programme de monitoring (**2**).

1. Un article avec portée normative obligatoire

L'article 12 a une portée obligatoire puisqu'il figure parmi « les éléments de la GIZC » que le protocole analyse dans la partie II (articles 8-15). Dans cette partie du protocole sont répertoriées les actions que les États doivent entreprendre afin de réaliser la gestion intégrée. Entre autres, les parties doivent instaurer une zone non constructible (art. 8§2), l'accès libre et gratuit du public à la mer et le long du rivage (art. 8§3), définir des indicateurs de développement des activités économiques (art. 9§1) et adopter des mesures législatives pour protéger les écosystèmes côtiers particuliers, tels que les zones humides et les estuaires (art. 10) et les paysages côtiers (art. 11). Le législateur a voulu intégrer la majorité des éléments de la zone côtière méditerranéenne. Les îles de la Méditerranée comptent 19.000 km de côtes, elles représentent 41,3 % des côtes du bassin. Dans ce cadre, un article sur les îles est justifié et nécessaire. L'article 12 résultant d'une évolution textuelle, une comparaison des versions proposées du texte sur les îles se révèle intéressante. La disposition finalement choisie énonce :

Article 12

Îles

> « Les parties s'engagent à assurer une protection spéciale aux îles, y compris les petites îles et, à cet effet :
>
> a) à encourager sur ces espaces des activités respectueuses de l'environnement et à prendre des mesures spéciales pour assurer la participation des habitants à la protection des écosystèmes côtiers en se basant sur leurs usages et savoir-faire locaux ;
>
> b) à prendre en compte les spécificités de l'environnement insulaire ainsi que la nécessité d'assurer une interaction entre les îles dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et instruments de gestion, notamment dans les domaines de transport, du tourisme, de la pêche, des déchets et de l'eau. »

La première version de la référence aux îles se trouve dans le premier projet du protocole

rendu public en mars 2005. Dans ce texte initial, les îles ne font pas l'objet d'un article, mais d'une référence intégrée à l'article 9, relatif aux « écosystèmes côtiers particuliers ». L'article 9 § 5 de cette première version énonce :

> Article 9
>
> Écosystèmes côtiers particuliers
>
> 5. Les îles et îlots
>
> « Les Parties s'engagent à assurer aux îles et îlots une protection particulière et à cette fin :
>
> a. encourager sur ces espaces des activités respectueuses de l'environnement et faire spécialement participer les habitants à la protection des écosystèmes côtiers en se basant sur leurs usages et savoir-faire locaux ;
>
> b. prendre en compte les spécificités du milieu insulaire dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et instruments de gestion, notamment dans les domaines des transports, des déchets et de l'eau. »

À titre préliminaire, notons que l'actuel article 12, ainsi que l'ancien 9 § 5 du protocole représentent l'une des rares références explicites à la vulnérabilité des îles confrontées à la pollution environnementale. Puis, eu égard à l'évolution de l'actuel article 12 durant les négociations des parties, nous observons des différences relatives à la forme et au fond des deux dispositions.

En ce qui concerne la forme, le choix de consacrer un article à part entière à la protection des îles atteste de la reconnaissance de leur importance et leurs besoins spécifiques. Quant au fond, l'initiative s'inscrit probablement dans un cadre plus large de prise en considération des problématiques insulaires au niveau européen, car l'approche proposée par l'article 12 se trouve confirmée par plusieurs institutions durant cette même période[462]. En outre, les domaines de priorité énoncés à l'alinéa final de l'article font écho aux domaines prioritaires que l'Union européenne envisage pour les îles[463].

---

462 Par exemple, l'AEE dans son rapport 2006 mentionne « islands need a specific approach as they have specific problems such as limited land availability, lack of water reserves, waste management etc. », *The Changing face of Europe's coastal areas*, EEA Report No 6/2006, p. 9.

463 Ils sont ainsi annoncés dans l'*Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Comment garantir une meilleure intégration des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents»* (2005/C 221/23), v. par exemple p. 11 § 2.6.2.4.

Ensuite, l'article 12 mentionne les « îles et petites îles », au lieu des « îles et îlots », formulation initialement proposée. Remarquons que le mot « îlot » rappelle les conflits étatiques issus de la formulation ambiguë de l'article 121 de la Convention de Montego Bay, à laquelle la Convention de Barcelone est soumise. En effet, même si le mot îlot n'est pas expressément utilisé dans la Convention de Montego Bay, la pratique jurisprudentielle semble assimiler les îlots aux roches[464], de sorte qu'il peut être considéré que le législateur a souhaité éviter ce rapprochement juridique dans le protocole. Au contraire, l'énoncé « petite île » suggère des références positives en matière de protection, puisque l'Union européenne utilise ce terme pour designer des espaces ayant besoin de mesures spécifiques, comme nous le verrons plus tard.

La formulation finale sur les îles ainsi que la décision de la séparer de la disposition sur les paysages côtiers a été prise lors de la 2e réunion du groupe de travail des experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole, tenue en Grèce en 2006[465].

Bien que la portée de l'article est obligatoire pour les États, sa mise en œuvre s'avère difficile (**2**).

2. Un article difficile à appliquer en raison de la subjectivité de l'interprétation

En tenant en compte de la souplesse du protocole, les actions énumérées dans l'article 12 doivent être analysées comme des exemples donnés en vue de parvenir à une obligation générale et non pas comme les seules actions possibles ou recommandées. Cependant, cette souplesse conduit à une interprétation subjective des États de leurs obligations vis-à-vis de l'article.

Les législateurs ont choisi d'intégrer dans le texte les actions les plus urgentes, telles que la participation des habitants à la protection des écosystèmes côtiers, l'interaction entre les îles

464 CIJ, *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine, Op.Cit.* p. 246, § 201
465 UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, du 5 octobre 2006, p. 9 § 56.

dans les stratégies nationales ainsi que les plans et les programmes d'aménagement et de gestion. Les États sont donc appelés à intégrer ces problématiques dans leurs stratégies nationales de gestion intégrée pendant que l'UE devrait intégrer la protection spéciale des îles dans ses dispositions.

La valorisation des savoir-faire locaux est proposée dès la première version de la disposition sur les îles. En effet, les traditions locales sont appréhendées comme une manière de protéger les écosystèmes côtiers. Notons que seules les traditions locales des îles sont visées par le protocole, et nullement celles des autres territoires.

À ce jour, les huit États de la Méditerranée qui comptent des îles dans leurs territoires appliquent à un certain degré l'article 12. Ces mesures nationales seront analysées dans la deuxième partie de ce travail. La difficulté de cette disposition réside dans le fait que les résultats attendus ne sont pas mesurables et qu'il est ardu de vérifier son application effective. Étant donné que l'UE est partie contractante du protocole, elle aussi doit intégrer dans sa législation la protection spéciale des îles, non pas par l'élaboration d'une stratégie nationale comme c'est le cas des États, mais par l'intégration d'une telle disposition dans l'acquis communautaire.

L'article 12 du protocole GIZC et l'article 3 § 2 point b) constituent des dispositions assez générales qui offrent une ligne directrice et réglementent pour la première fois, dans un cadre international, la nécessité de protéger spécifiquement les îles. Il s'agit d'un premier pas important, même si selon la doctrine, cette disposition n'implique pas nécessairement l'élaboration de stratégies spécifiques aux milieux insulaires, mais, seulement une générale « prise en compte » dans les stratégies nationales[466]. Le texte laisse une grande liberté aux États, qui peuvent considérer avoir rempli leurs obligations, en ne prenant cependant qu'un minimum de mesures. De même, la disposition énonce le principe de la protection spéciale, mais l'étendue de son application reste au gré des parties.

466 ROCHETTE J., WEMAERE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, PNUE, PAM, CAR/PAP, 2012, pp. 36-37.

Au final, la GIZC semble être un dispositif idéal pour associer l'environnement aux activités humaines. Or, il s'agit d'un compromis, car cet outil juridique est centré autour de l'objectif de *gestion* de la nature et non de protection ou de préservation. Il ne faut pas oublier que la GIZC est un concept élaboré dans les années quatre-vingt-dix, époque marquée par le souci de réussir à intégrer la notion d'environnement dans le processus de développement. Cependant, aujourd'hui, n'est-il pas obsolète de polariser la problématique de la zone côtière à sa seule « gestion » ? Selon notre avis, ce qui est primordial aujourd'hui pour la zone côtière et pour la protection de l'environnement en général est de savoir *limiter* les activités humaines.

En effet, le protocole de Madrid est arrivé trop tard pour que la gestion de la zone côtière suffise à sauvegarder l'intégrité de la *mare nostrum*. En conséquence, le défi du protocole est de réussir à dépasser la notion de gestion pour intégrer également celle de responsabilité. Ne faudrait-il pas que la GIZC soit un processus qui relève la nature en tant que *projet* de droit comme François Ost l'a décrit[467] ? En ce sens, une gestion *intégrée* de la zone côtière devrait inscrire l'homme « dans la complexité des interactions avec son milieu et définir une éthique de responsabilité soucieuse de notre avenir commun »[468].

Globalement, le cadre institutionnel et juridique qui a été créé pour accompagner les pays du bassin à la mise en œuvre du PAM est un système ouvert qui souhaite intégrer tous les aspects socio-économiques et culturels qui influencent la pollution de la mer. Il est construit et a évolué de telle manière qu'il permet à tous les groupes et activités d'avoir une représentation au sein de ses instances. L'inclusion successive de réseaux et d'acteurs de « coopération éco-régionale » affirme la réceptivité du PAM et de ses institutions[469].

Dans ce cadre, force est de constater que les acteurs insulaires sont sous-représentés, ce qui explique le peu d'attention témoignée aux îles par les textes et les institutions. Même après

---

467 OST F., *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit,* La découverte, 1995, 350 p.
468 *Ibid*.
469 Par exemple, avec la participation des ONG et OIG, la Commission internationale pour l'exploration scientifique de la mer Méditerranée (CIESM), la commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), le centre des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM), le programme MedWet etc. *Cf.* BENOIT, COMEAU, et CHABASON, *Méditerranée, Op. Cit.,* 2005, p. 52.

l'adoption du protocole GIZC, et leur inclusion *de jure* dans le système de Barcelone, les îles manquent de reconnaissance formelle.

Le système de Barcelone demeure cependant important parce qu'il a été l'occasion de réfléchir à propos de l'impact anthropique sur l'environnement méditerranéen, de recueillir de nombreuses données fiables, de prendre conscience de l'état de l'environnement et de commencer des initiatives de conservation, de protection et de restauration au niveau européen et national. La convention de Barcelone accomplit largement le rôle que toute convention internationale devrait avoir.

Bien que le PAM ait évolué depuis la première conférence des pays du bassin, le système de Barcelone continue cependant d'être confronté aux mêmes problèmes et défis. L'aménagement inadéquat de la zone côtière, l'application peu effective des législations nationales, les faiblesses de la structure institutionnelle et l'absence de moyens suffisants sont évoqués dès la première évaluation du MAP[470].

Cependant, la plus grande faiblesse du système de Barcelone est la réticence des États à s'engager. En effet, les États ne se sentent pas toujours liés par les accords internationaux qu'ils ont signés et ratifiés, en raison de l'absence de sanction. Cette réticence conduit à une intégration lente des évolutions juridiques et de la gouvernance environnementale qui mettent le contenu de la convention hors contexte. Par exemple, l'entrée en vigueur des protocoles les plus importants (Offshore, Tellurique) a été tellement tardive que leur contenu n'est plus actualisé avec les évolutions du droit de l'environnement, notamment avec la convention d'Aarhus.

Pire encore, la réticence des États laisse la place à l'UE pour adapter le contenu de la convention à son contexte régional et dans le cadre de ses objectifs. L'UE a davantage de moyens pour appliquer effectivement la convention et ses protocoles, notamment par l'adoption de directives, qui doivent être transposées par les États sous peine de sanctions. La

470 Commission Méditerranéenne du Développement Durable, *Rapport Liminaire du Secrétariat*, UNEP(OCA)MED WG.120/3, 1996, p. 39.

réticence des États au sein de la convention de Barcelone laisse en réalité la place à l'UE pour prendre une grande partie des décisions. Ce résultat, inattendu, présente le risque que les décisions pour la protection du milieu marin, côtier et insulaire méditerranéen soient finalement modelées par l'UE, qui a comme objectif une union prioritairement économique (**Titre II**).

Titre II : La vision européenne de l'insularité, obstacle au développement qui nécessite une attention particulière

Le droit européen aborde l'insularité sous un angle très différent que celui abordé par le droit international. L'île n'est pas vue en tant que territoire qui recèle les grands enjeux mondiaux, mais comme un qui agonise pour participer à la globalisation. L'objectif de l'UE étant de réussir le marché unique, le droit de l'UE s'intéresse à la suppression des contraintes de l'insularité afin de rendre les îles aussi compétitives que les régions continentales, démarche souvent effectuée au détriment de la protection de l'environnement. Celle-là est abordée dans le cadre du développement durable, au même titre que les aspects économiques et sociaux de la société insulaire. Au final, l'UE reconnaît que l'insularité est inhérente à des conditions géographiques-climatiques, sociales et économiques qui justifient des politiques publiques et des législations adaptées (**Chapitre 1**). Sauf qu'elle ne consacre pas une importance centrale à l'environnement pour l'élaboration de ces politiques. En conséquence, les politiques sectorielles de l'UE sont centrées sur le développement économique des régions insulaires (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : Reconnaissance laborieuse de l'insularité comme caractéristique justifiant l'adoption de mesures spécifiques en droit de l'UE

Le droit supranational se concrétise à travers l'Union européenne et le droit du Conseil de l'Europe. Les deux institutions ont contribué à la recherche du rôle à donner à l'insularité, et ont successivement adopté des politiques publiques et (ou) des législations différentes pour les îles. En ce qui concerne l'UE, son regard sur les îles a évolué depuis la création des communautés européennes de l'après-guerre. Cette évolution est due à l'élargissement de l'UE et à l'adhésion des États insulaires et d'États membres comptant des îles dans leur territoire, ainsi qu'à la prise de conscience du manque de cohérence et d'effectivité de la législation européenne appliquée de manière similaire dans tous les territoires. À ce jour, la question d'un plan pour les îles au sein de l'UE est aigue, étant donné qu'elle comprend 56 régions insulaires[471] qui concernent plus de 13 millions d'habitants[472].

Concernant le Conseil de l'Europe, il a influencé l'élaboration des principes et des concepts de *soft law*, que l'on trouve ensuite appliqués dans le *hard law* de l'Union européenne. En adoptant une approche « douce », et en offrant un lieu d'échange entre collectivités territoriales et entre ministres de différents pays d'Europe, il a joué un rôle de think tank où les solutions pour les problèmes spécifiques des îles ont été concoctées.

Ce chapitre analyse le chemin vers l'inclusion dans le Traité de fonctionnement de l'UE des dispositions spécifique aux îles du continent européen. Ce chemin long et laborieux se déroule tout au long de l'histoire de l'UE (**section 1**). Le cadre actuellement en vigueur procure un rôle secondaire à la protection de l'environnement (**section 2**).

471 MONFORT, P . *Op. Cit.* p. 4.
472 Commission des îles, www.islandscommission.org

Section 1 : Cadre historique et fondements juridiques de la prise en compte de l'insularité en Europe

La question de l'insularité en droit de l'Union européenne est marquée par la diversité et l'incohérence des normes. Nous sommes passés du déni de l'existence de l'île en tant qu'objet juridique à la superposition de normes contradictoires et la définition de différentes catégories d'îles. En effet, pendant près de vingt ans, aux débuts de l'Union, les îles sont restées, selon la formulation du secrétaire exécutif de la Commission des Îles[473], Jean-Didier HACHE, « dans un *no man's land* politique et juridique »[474]. L'établissement des régions ultrapériphériques a introduit une différence parmi les îles et, à ce jour, l'Union instaure une distinction entre les îles de l'ultrapériphérie, définies comme des régions « atouts », et les îles du continent européen, considérées comme des régions « à handicaps ».

Cette distinction entre les différentes catégories d'îles est traduite dans la législation de l'UE, où les îles ultrapériphériques bénéficient d'un statut spécial, alors que les îles du continent européen sont, à l'origine, assimilées au territoire continental. Cette distinction crée une contradiction au sein du droit de l'UE quant à la reconnaissance de la spécificité de l'insularité (**§ 1**). Les îles méditerranéennes, traitées comme des « régions insulaires », finissent néanmoins par bénéficier d'une disposition spécifique en droit primaire (**§ 2**).

§ 1. Contradiction en droit de l'UE en raison de la reconnaissance partielle de la spécificité de l'insularité

L'Union européenne comprend plusieurs catégories et définitions instaurant une contradiction entre les législations appliquées aux îles. En premier lieu, une distinction est faite entre les îles qui appartiennent au continent européen (îles périphériques) et les îles d'outre-mer (îles ultrapériphériques). Alors que la nécessité d'établir un droit des îles du continent européen est

473 Sur le rôle et le fonctionnement de la Commission des Îles, voir *infra* pp. 163-164.
474 HACHE, J.-D., *Quel statut pour les îles d'Europe ?*, L'Harmattan, 2000, p. 55.

en gestation, les îles d'outre-mer bénéficient déjà d'un régime juridique propre. Cette distinction parmi les deux catégories d'îles est incontestable, tant par le Traité que par le droit dérivé. Pourtant, le statut spécial des RUP est fondé sur l'insularité, encore que la Guyane française bénéficie du statut de RUP en n'étant pas une île, fait qui manifeste une reconnaissance partielle de la part de l'UE des spécificités des îles. En réalité, l'UE hésite à reconnaître que l'insularité des îles du continent européen doit conduire à un statut ou des politiques publiques distinctes. Ceci est démontré par la difficulté d'établir une définition de l'île en droit commun (**A**), qui contraste à l'évidence que constitue pour l'Union le fait que les îles de l'ultrapériphérie nécessitent une législation adaptée (**B**).

A. Difficulté d'instaurer une définition et un cadre juridique propre aux îles périphériques

Les définitions des objets juridiques sont importantes parce qu'elles sont utilisées pour décrire le champ d'application spatiale des normes. Ainsi, la définition de l'objet juridique « île » sera substantielle pour l'élaboration, ou non, de politiques publiques et de législations adaptées aux besoins de cet objet.

L'Union européenne s'est beaucoup interrogée sur la question. Elle définit à la fois les « îles » et les « régions insulaires ». Le choix du terme n'est pas sans conséquence, le premier restant connecté à ces caractéristiques géographiques et dénué de portée juridique (**1**), alors que le second annonce un objet juridique de la politique régionale (**2**).

1. Premières définitions sans portée juridique, fondées sur la notion géographique et les critères socio-économiques

L'Union européenne n'ayant pas introduit dans les Traités une définition de la notion d' « île », elle en propose plusieurs par l'action de ses institutions. En premier lieu, la définition géographique est confirmée par un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE).

Dans l'arrêt C-288/02 qui a opposé la Commission à la Grèce, la CJUE s'est référée au « sens commun […] en vertu duquel une île se définit, dans un contexte maritime, comme une étendue de terre ferme émergée d'une manière durable dans les eaux d'une mer »[475].

En l'espèce, la Grèce n'appliquait pas aux ports du Péloponnèse le règlement CEE 3577/92[476] concernant le cabotage, parce qu'elle considérait le Péloponnèse comme une île. Plus précisément, ledit règlement prévoit une dérogation temporaire de son application aux ports insulaires[477], et les autorités grecques ont profité du manque de définition de la notion d'île dans la législation de l'Union européenne en général, et dans le règlement 3577/92 en particulier. Notons que le Péloponnèse est la plus grande péninsule grecque, relié au continent par une bande de terre, l'isthme de Corinthe. L'argument de la Grèce selon lequel le percement de l'isthme par un canal fait de la péninsule une île a été jugé non fondé, compte tenu de la liaison ferroviaire et routière de la péninsule avec le continent. Cet arrêt révèle le besoin d'instaurer une définition de l'île au sein de l'Union européenne.

La mission de créer une définition a été confiée par l'Union européenne à Eurostat, son fournisseur officiel de statistique. Ainsi, cet organisme a créé en 1991 une définition statistique, selon laquelle :

« Une île est un territoire d'au moins 1 km², habité au moins par 50 habitants en permanence, non relié au continent par une structure permanente, séparé du continent par une étendue d'eau d'au moins 1 km, et ne comprenant pas une des capitales des États membres[478] ».

---

475 CJCE, 21 octobre 2004, *Commission c./ Grèce*, aff. C-288/02, rec. 2004 I-10071, § 42.

476 Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres, JOCE L 364 du 12/12/1992.

477 L'article 6 § 2 du règlement CEE 3577/92 précise que : « Par dérogation, le cabotage avec les îles de la Méditerranée et le cabotage concernant les archipels des Canaries, des Açores et de Madère, ainsi que Ceuta et Melilla, les îles françaises le long de la côte atlantique et les départements français d'outre-mer sont temporairement exemptés de l'application du présent règlement jusqu'au 1er janvier 1999. »

478 Lexique de l'Aménagement du territoire Européen, http://www.ums-riate.fr/lexique/modeleterme.php?id=30

Cette définition est très critiquée, car un très grand nombre d'îles sont exclues, dont les États insulaires européens, Chypre et Malte. Mais l'exclusion touche aussi des îles côtières, comme celle de Kastelorizo (Megisti), l'île grecque la plus isolée[479], qui se situe à un kilomètre des côtes turques et donc ne remplit pas les critères d'Eurostat. De plus, la définition statistique pénalise doublement les îles habitées par moins de 50 habitants. En effet, l'exclusion démographique redouble une exclusion de fait, notamment en termes d'accès aux services et infrastructures publics de transport, de santé et autres, renforçant alors les handicaps liés à l'insularité.

Rappelons que la définition d'Eurostat a été élaborée afin de faciliter une évaluation statistique des îles européennes. La Commission a confié à l'entreprise « Planistat Europe » la tâche d'élaborer un rapport sur les territoires et les régions insulaires de l'UE[480]. Planistat Europe, qui est un bureau d'études privé[481], a utilisé la définition d'Eurostat pour définir son champ d'étude. En y ajoutant certaines conventions, qui ont élargi les îles comprises à l'étude, une liste de 286 territoires insulaires a été élaborée selon les critères d'Eurostat. Cette étude devait fonctionner comme appui pour la prise de mesures spécifiques aux îles. Or, en reprenant des critères exclusifs, le rapport marginalise *de facto* et *de jure* celles des îles qui avaient le plus besoin de protection.

À ce jour, la définition d'Eurostat est tombée en désuétude et depuis les années 2000 les institutions parlent plutôt de « région insulaire » et non d'île.

2. Définition des « régions insulaires », porteuses de la politique régionale

La Commission européenne a introduit l'utilisation du terme « région insulaire » pour parler des îles dans les années 2000. Le Parlement européen suit le choix stratégique d'aborder la

479 Kastelorizo est accessible depuis Le Pirée après 22 heures de voyage en bateau. L'île le plus proche est à 4 heures de navigation (Rhodes). Il n'y a pas de vols directs depuis Athènes.

480 DUNBAR B., *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : Partie I Les territoires et les régions insulaires*, Planistat Europe rapport 2000.CE.16.0.AT.118, 2003.

481 Planistat Europe est une société à responsabilité limitée, qui siège en région parisienne (Saint-Denis) et elle est spécialisée dans le secteur d'activité des études de marché et de sondages.

question des îles en utilisant le terme de « région insulaire ». L'expression est définie comme « une partie d'État membre entièrement entourée par la mer, n'ayant aucun lien fixe avec le continent et n'étant pas le siège d'une capitale de l'Union européenne »[482].

Il existe une différence conceptuelle quant à l'utilisation du terme « île » ou « région insulaire ». Le premier intègre des considérations sociologiques quant aux sentiments de l'insularité comme lien social vécu, lequel se manifeste aussi bien en dehors qu'au sein de l'île[483]. Il renvoie au rapport particulier qu'entretiennent les îliens avec leur territoire, ainsi qu'à l'éloignement, physique et intellectuel, du « reste » du monde[484].

D'autre part, le terme « région insulaire » crée une notion d'unité au sein de l'UE, car il implique que l'insularité n'est qu'une particularité de certaines régions de l'ensemble européen, lesquelles disposent par ailleurs d'une institution apte à défendre leurs intérêts (le Comité de Régions). Par conséquent, les îles en tant que « régions » *appartiennent* à cette communauté.

Finalement, le terme « région insulaire » fait référence à la politique régionale de l'Union européenne. Il s'agit en effet de la définition utilisée pour établir les financements issus de la politique régionale, inspirée par le principe de cohésion.

Ainsi, les documents européens qui soulèvent la question des îles, et notamment les plus récents entre eux, sont adressés aux « régions rurales, montagneuses et insulaires », soit l'ensemble des régions reconnues par l'UE comme ayant des « handicaps » naturels[485].

L'emploi du terme « régions insulaires » émerge pendant les années préparatoires au Traité de Lisbonne. Le règlement 1083/2006 du Conseil, portant dispositions générales sur le Fonds

---

482 Résolution du Parlement européen sur les problèmes des régions insulaires, A4-0118/98, JOCE C 195 du 22/06/1998 p. 0059.

483 Selon DEMICHEL, F., « une île n'est ni au centre ni dans la périphérie: elle est au milieu, un milieu; elle est le milieu », « Pour un droit insulaire: analyse critique d'un angle mort dans un système juridique à la dérive » in *Mélanges offerts à la mémoire de Claude Olivesi*, Albiana, 2013, p. 65.

484 Sur les effets sociologiques de l'insularité v. MEISTERSHEIM, A., *Figure de l'île*, DCL éditions, 2001.

485 Par exemple, Résolution du Parlement européen sur la protection du patrimoine naturel, architectural et culturel des régions rurales et insulaires de 2006, P6_TA (2006) 0355, JOUE 305 E du 14/12/2006, pp. 0254-0258.

européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion[486], se réfère aux régions insulaires en tant que régions à handicaps naturels et géographiques, dont la situation justifie la modulation du taux de contribution au Fonds[487]. À cet objectif, le règlement définit les régions insulaires, en combinant la définition du Parlement européen et celle d'Eurostat. Selon l'article 52 du règlement de 2006[488], les régions insulaires sont « les États membres insulaires éligibles au Fonds de cohésion et les autres îles, à l'exclusion de celles où est située la capitale d'un État membre ou ayant un lien permanent avec le continent »[489]. Contrairement à la définition d'Eurostat, cette définition permet d'inclure toutes les îles indépendamment du nombre de leurs habitants ou de la distance du continent. Elle inclut également Chypre et Malte, puisque ces deux pays insulaires sont éligibles au Fonds de cohésion. En pratique, ce critère n'excluait à l'époque que l'Irlande et le Royaume-Uni. Il s'agit d'un ample élargissement de la définition d'Eurostat, justifié par l'adhésion de Malte et Chypre en 2004. Cette hypothèse est confirmée dans le Traité de Lisbonne, qui contient une déclaration selon laquelle le terme « régions insulaires » peut également « désigner des États membres dans leur intégralité, sous réserve que les conditions nécessaires soient réunies »[490].

La reconnaissance des régions insulaires comme régions à handicaps a été consolidée avec le Traité de Lisbonne qui énonce dans son article 158 point c (174 §3 du TFUE) que « parmi les régions concernées [par l'objectif de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale entre les régions européennes], une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents tels que les régions les plus septentrionales à très

---

486 Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement Nº 1260/1999, JOUE L 210/25 du 31/07/2006, considérant 15, article 3 § 3, alinéa 3 et article 53, point f.

487 *Ibid.*, article 3 § 3, alinéa 3 et article 53, point f.

488 La même formulation a été conservée à l'article 121 du Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JOUE L 347/320 du 20/12/2013.

489 *Ibid.*, article 52, point f,i).

490 Déclaration n° 33, ad article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), 2007.

faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne »[491]. En outre, un nombre important d'études, financées par l'Union européenne, traitent de ces régions comme un ensemble[492]. Les régions insulaires y sont des « territoires aux caractéristiques géographiques particulières »[493], qui sont intéressantes pour l'Union européenne dans le cadre de la politique de cohésion[494].

Par ailleurs, le découpage des îles en régions facilite la collection des données et la mise en système « NUTS[495] III[496] », et surtout, la promotion d'un esprit européen, permettant de faciliter les échanges économiques et l'intégration au marché unique[497]. Pourtant, la critique principale du concept de régions insulaires repose sur le découpage des îles en régions qui ne correspondent pas à la réalité. Par exemple, la Corse est divisée en deux régions insulaires NUTS III, elle est donc « décomposée » en deux îles[498].

À l'encontre de la difficulté que les institutions de l'Union rencontrent pour définir le droit des îles du continent européen, la définition et la dotation d'un droit propre aux régions insulaires ultrapériphériques se sont révélées aisées (**B**).

---

491 Article 174 §3 du TFUE, ex-article 158 point c.

492 Par exemple, *European Prespectives on Specific Types of Territories*, EPSON GEOSPECS, 2010.

493 MONFORT P . *Op. Cit.* p. 3.

494 Pour une analyse de la politique de cohésion et les îles, v. *infra* p. 183 et s.

495 La NUTS est une nomenclature statistique commune des unités territoriales qui permet la collecte, l'établissement et la diffusion de statistiques régionales harmonisées au sein de l'Union européenne. Elle est régie par le règlement (CE) nº 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) JOCE L 154 du 21/06/2003.

496 Le NUTS III est le troisième niveau de découpage, comportant de régions entre 150.000 et 800.000 habitants.

497 Ainsi, « la Conférence reconnaît-elle que la législation communautaire doit tenir compte de ces handicaps et que des mesures spécifiques peuvent être prises, lorsque cela se justifie, en faveur de ces régions afin de mieux les intégrer au marché intérieur dans des conditions équitables. », Traité d'Amsterdam, Déclaration n° 30 adopté par la Conférence, JOCE C 340 du 10/11/1997 p. 0136. v. encore l'Avis du Comité Economique et Social européen sur *Une meilleure intégration dans le marché intérieur, facteur clé de la cohésion et la croissance pour les îles*, JOUE C 27, n°26, du 03/02/2009, p. 123.

498 Commission des Îles, *Critical Analysis of the European Commission (DR REGIO) working paper on territoiries with specific geographical features (02/2009)*, January 2010, p. 5.

B. Évidence de la nécessité d'un cadre juridique propre aux îles d'outre-mer

La raison première à la création du concept de l'ultrapériphéricité est que les États membres de l'Union européenne ont voulu appliquer différemment le droit communautaire dans certaines parties de leurs territoires, surtout dans les bases militaires, souveraines ou non[499], et les territoires qui se trouvent loin du continent européen. Dans ce cadre, les îles d'outre-mer, legs de l'époque coloniale pour la plupart d'entre elles, se voient attribuer des statuts spéciaux. À ce titre, nous distinguons les îles qui appartiennent à l'Union européenne, mais qui se trouvent en dehors du continent européen, et les îles d'outre-mer qui appartiennent à des États membres, mais ne font pas partie de l'UE.

Les îles d'outre-mer ne sont pas conçues de la même manière que les îles européennes, bien que la définition de l'île prononcée par la Cour de Justice de l'Union européenne ainsi que celle d'Eurostat ne les exclue pas *per se*. Cependant, la pratique des institutions et la réglementation applicable démontrent qu'elles n'ont pas la même signification pour l'Union européenne. De plus, l'Union introduit la notion *d'ultrapériphéricité* dans l'objectif spécifique d'intégrer les îles d'outre-mer.

Le statut des RUP reconnaît la spécificité de l'insularité, en tant que caractéristique qui peut justifier l'adoption des mesures législatives différentes. Cette reconnaissance est faite par ricochet, car l'insularité n'est pas la raison décisive pour l'instauration du statut des RUP.

1. Reconnaissance par ricochet de la spécificité des îles par le statut des régions ultrapériphériques

Les régions ultrapériphériques, des îles dans leur grande majorité, sont créées sur la base de leurs différences avec les régions du continent européen prises dans leur ensemble. Le statut qui leur est accordé consacre un droit propre à ces territoires, non en vertu de similarité entre

499 Seulement deux bases militaires souveraines existent, celles du Royaume Uni à Chypre, Akrotiri et Dekhelia. Le droit de l'UE n'y est pas appliqué, comme énoncé dans l'article 355, point 5b). Pour plus d'information sur ces bases souveraines v. *infra* pp. 254-256.

eux, mais parce qu'ils éprouvent des difficultés similaires face à l'UE. C'est en effet leur comparaison à l'UE et non leur unité géographique, sociopolitique ou écologique qui fonde la spécificité de leur statut. En conséquence, la reconnaissance de l'insularité est indirecte.

Les RUP apparaissent en 1992 avec une déclaration annexée au traité de Maastricht[500]. Cette première référence attribue le nom de « régions ultrapériphériques de la Communauté » aux départements français d'outre-mer, aux Açores et Madère (Portugal) et aux îles Canaries (Espagne). Il leur est reconnu un « retard structurel important », qui justifie l'adoption de mesures spécifiques en faveur de ces territoires, jusqu'alors concernés par le régime commun des États membres.

Le traité d'Amsterdam de 1997 consacre l'article 227 § 2 aux régions ultrapériphériques (RUP). Ce dernier reprend la déclaration et détaille la manière dont les institutions peuvent légiférer en faveur des RUP. L'insularité figure parmi les problèmes qui aggravent la situation défavorable desdites régions, alors que par principe le droit de l'UE s'y applique de pleinement.

À la suite du traité d'Amsterdam, en mars 1998, le Parlement européen rédige une proposition de résolution[501], dans laquelle il présente l'idée de diviser le territoire de l'Union européenne en trois zones. La zone continentale, la zone ultrapériphérique et une zone insulaire médiane. À l'origine, cette proposition visait à instaurer des mesures fiscales harmonisées selon les spécificités de chaque zone. L'instauration d'un statut propre des régions ultrapériphériques manifeste la reconnaissance de la spécificité de certaines régions. Bien que la division du territoire de l'Union en zones ne soit pas accomplie, la proposition du Parlement révèle en premier lieu la croyance que « l'ultrapériphéricité, c'est autre chose »[502]. En second lieu, elle illustre la volonté des institutions de l'Union européenne d'établir une différence entre les régions insulaires et les régions ultrapériphériques.

---

500 Traité de Maastricht, *Déclaration relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté*, JOCE C 191 du 29/07/1992, p. 238.
501 *Rapport sur les problèmes des régions insulaires, Op. Cit.*, § 30, p. 9.
502 *Ibid.*, point B, § 2, p.11.

Le Traité de Nice de 2001[503] consacre l'article 299 § 2 aux RUP, sans pour autant introduire une évolution de leur régime spécial. En revanche, le Parlement européen adopte le 15 mars 2007 une résolution qui clarifie la relation entre insularité et ultrapériphéricité, initiative amorcée par le premier rapport sur les problèmes des régions insulaires de 1998. Désormais, le Parlement européen précise que « les concepts d'ultrapériphéricité et d'insularité ne doivent pas être confondus, même si de nombreuses régions ultrapériphériques sont aussi des îles »[504].

Le Traité de Lisbonne de 2007[505] ne fait plus référence aux « départements français d'outre-mer », mais il énumère les îles auxquelles le statut des RUP est appliqué. Ainsi, l'article 349 du Traité précise que les RUP sont la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, l'île de Saint-Barthélemy, l'île de Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries. Ce changement est dû à la modification du statut de deux îles françaises d'outre-mer : Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont devenues des collectivités françaises d'outre-mer en 2007, quelques mois avant la signature du Traité de Lisbonne[506], cessant dès lors d'être de simples communes du département d'outre-mer de la Guadeloupe. De plus, depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, le statut des îles qui forment les RUP a changé. Saint-Barthélemy abandonne le statut de RUP pour celui de pays et territoire d'outre-mer depuis le 1er janvier 2012[507], tandis que Mayotte accède au statut des RUP le 1er janvier 2014[508].

Bien que l'insularité ne soit pas un critère déterminant pour la caractérisation des régions ultrapériphériques, force est de constater que toutes les régions sont des îles, à l'exception de la Guyane française. Cette dernière demeure cependant un territoire assimilé aux îles, étant donné que sa localisation géographique crée un enclavement entre l'océan et l'Amazone qui

503 Le Traité de Nice, signé en 2001, est entré en vigueur le 1er février 2003, JOCE C 80 du 10/03/2001, pp. 1-87.

504 Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur les contraintes insulaires, naturelles et économiques dans le contexte de la politique régionale, P6_TA (2007) 0082, JOUE CE 301 du 13/12/2007, p. 244, considérant B.

505 Le traité de Lisbonne est signé en 2007 et il est entré en vigueur le 1er décembre 2009, JOUE C 306 du 17/12/2007.

506 Le traité de Lisbonne est signé le 13 décembre 2007, et les îles Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont devenu des collectivités territoriales d'outre-mer en février 2007.

507 Décision 2010/718/UE du Conseil européen du 10 octobre 2010, JOUE L325/4 du 09/12/2010.

508 Décision 2012/419/UE du Conseil Européen modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, JOUE L 204/131, du 31/07/2012.

est comparable à l'isolation vécue par les îliens[509].

En conséquence, toutes les régions ultrapériphériques recueillent des caractéristiques qui ont incité l'Union européenne à créer un statut spécial, examiné ci-dessous.

2. Le régime spécial des RUP, justifié, mais perfectible

Au demeurant, l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne appliqué aux RUP énonce la possibilité d'arrêter pour ces territoires des mesures spécifiques dans les domaines des politiques douanières et commerciales, de la politique fiscale, des zones franches, de l'agriculture, de la pêche, et aussi quant aux conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de première nécessité, aux aides d'État, aux conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union européenne. La justification pour la prise desdites mesures spéciales renvoie à leur situation économique et sociale « aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leurs dépendance économique vis-à-vis un petit nombre de produits »[510]. De telles caractéristiques sont considérées comme des « facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement ».

Dans le même article, il est précisé que c'est au Conseil que revient le privilège d'adopter les mesures spéciales concernant ces territoires, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Ainsi, l'article 349 TFUE n'opte pas pour la procédure législative de co-décision, qui est par ailleurs une des avancées les plus importantes introduites dans le droit commun de l'Union avec le Traité de Lisbonne.

Le statut dont jouissent ces régions ultrapériphériques est considéré par la doctrine comme justifié[511], voire attractif, mais perfectible[512]. De surcroît, la réalité de l'Europe continentale est

509 LEZY, E., *Guyane, Guyanes: une géographie sauvage de l'Orénoque à l'Amazone,* Belin, 2000, 352 p. L'auteur analyse sa thèse selon laquelle la Guyane est une île, et plus précisément, un archipel, « pour qui sait la voir ».

510 TFUE, Article 349, premier alinéa.

511 POGERARD-PAYET, H., « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, n° 1, 2013, étude 1, § 2, p. 2.

512 VESTRIS, I., *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne,* Bruylant, 2012.

très éloignée de celle de ces îles d'outre-mer, ce qui motive l'adoption d'un statut spécial capable d'appréhender l'ensemble de leurs spécificités. En effet, l'économie des RUP est fragile, le taux de chômage est plus élevé que sur le continent, le coût de transport très important et l'environnement face à des défis différents qu'en Méditerranée.

Comme l'indique le Parlement européen, « les RUP ont droit à un traitement différencié et d'ensemble, leur permettant de bénéficier d'un maximum d'aides, indépendamment de leur niveau de développement, de sorte que leurs singularités soient suffisamment prises en considération et protégées »[513]. Or, les possibilités qu'offre l'article 349 TFUE ne sont pas assez développées et il est de plus en plus difficile de prendre en compte les réalités des RUP dans l'UE. L'article en question est considéré par les pays concernés comme insuffisamment utilisé par la Commission, elle-même jugée comme méconnaissant quasi – systématiquement les spécificités des RUP[514]. Seulement certaines possibilités des mesures spéciales énoncées dans le Traité sont concrètement appliquées. Il s'agit des mesures concernant l'agriculture[515], la pêche, la politique de cohésion, la fiscalité et l'encadrement des aides d'État[516]. En revanche, aucune mesure spéciale n'existe au sujet des programmes horizontaux. Dès lors, le Conseil économique, social et environnemental régional de la Réunion (CESER) soutient l'avis qu'il est urgent de « donner un véritable contenu juridique et politique à l'article 349 »[517].

Par ailleurs, le traité de Lisbonne prévoit une « clause passerelle » pour les RUP. Selon l'article 355 §6 TFUE, les RUP peuvent changer de statut au profit de celui des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Le statut des PTOM est également prévu par les Traités

---

513 Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 », JOUE CE 258/1 du 07/09/2013.

514 LARCHER, S., *Proposition de résolution visant à obtenir en application de l'article 73 quinquies, la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises*, rapports législatifs du Sénat, 27 juin 2012.

515 Règlement (CE) n° 641/2010 modifiant le règlement (CE) no 247/2006 du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, JOUE L 194/23 du 24/07/2010.

516 Règlement (CE) n° 1083/2006, *Op. Cit.*

517 CESER, *Note du Conseil économique, social, environnemental régional de la Réunion sur l'application de l'article 349 du TFUE*, 11 février 2013, p. 3.

(article 355 TFUE). La différence majeure consiste en ce que les PTOM ne font pas partie de l'Union européenne : ils font l'objet d'un régime spécial d'association avec l'Union européenne. En conséquence, le droit et les politiques de l'Union européenne n'y sont pas appliqués directement, donc les PTOM bénéficient d'une plus grande liberté économique et commerciale. Le contenu du régime d'association, défini dans la quatrième partie du TFUE, est beaucoup plus restrictif que le contenu du régime des RUP. En effet, le premier porte principalement sur les échanges économiques et le régime douanier entre l'Union européenne et ses pays et territoires, quand le deuxième concerne des sujets divers. L'inconvénient majeur du régime des PTOM consiste en ce qu'ils n'ont pas accès aux fonds structurels, fonds de cohésion, aides d'États et autres instruments financiers que l'Union utilise pour les RUP.

In fine, le régime des RUP offre la première reconnaissance de la nécessité d'adapter les politiques publiques et la législation de l'UE applicable aux îles. Cette reconnaissance devient formelle pour les îles du continent européen avec une référence dans le Traité, aujourd'hui dans l'article 174 (**§ 2**).

§ 2. Vers l'adoption d'une disposition propre aux îles européennes en droit primaire de l'UE

La reconnaissance de l'insularité des îles périphériques dans les textes fondateurs de l'Union européenne s'est faite de manière progressive. Le passage « du silence au dialogue » marque l'histoire communautaire de l'insularité[518] et manifeste une reconnaissance formelle quoique hésitante de la spécificité des îles. Ce passage est préparé au sein du Conseil de l'Europe avant d'intégrer le droit de l'UE (**A**). Actuellement, le Traité de Lisbonne contient une disposition pour les îles qui s'applique aux îles méditerranéennes et est assortie d'objectifs intelligemment choisis (**B**).

518 GARCIA, T., « Insularité et droit communautaire : je t'aime moi non plus ? » *in Mélanges offerts à la mémoire de Claude Olivesi*, Albiana/Université de Corse, 2013, p. 84.

A. Le Conseil de l'Europe, précurseur des dispositions pour les îles en droit de l'UE

Les travaux préparatoires pour la consécration d'une disposition juridique pour les îles de l'Europe sont fortement influencés par le Conseil de l'Europe, qui joue un rôle primordial, quoiqu'indirect, dans l'élaboration des normes au niveau européen. Ainsi, les premiers travaux visant à identifier les problèmes des îles sont effectués dans le cadre de cette organisation. Les représentants locaux et régionaux des îles sont réunis dans ce cadre et lancent un appel solennel pour la prise en compte de leurs problèmes dès le début des années quatre-vingt (**1**). Cet appel est recontextualisé à l'occasion de la mise en place du marché unique au sein de l'UE (**2**).

1. Un appel solennel pour la prise en compte des problèmes posés par l'insularité

En 1979, la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe[519] adopte une première Résolution relative aux problèmes spécifiques des régions insulaires atlantiques européennes[520]. En faisant référence seulement aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, l'organe consultatif pose la base de création du concept d'ultrapériphéricité et du statut des RUP au sein de l'UE. De plus, la Conférence recommande, entre autres, l'étude approfondie de la situation des îles européennes et l'organisation d'une Conférence des régions insulaires européennes, qui a lieu deux ans plus tard.

La première conférence des régions insulaires européennes est organisée en 1981 aux îles Canaries, sous l'égide du CdE et avec le concours de trois organisations associatives, la CRPM, le Conseil des communes d'Europe (CCE), et l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA).

---

519 La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux, devenu Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en 1994, est une institution du Conseil de l'Europe. Il est l'assemblée politique paneuropéenne représentant les autorités locales et régionales des 47 États-membres du CdE. Il a pour mission de promouvoir la démocratie territoriale, d'améliorer la gouvernance locale et de renforcer l'autonomie des collectivités. Elle a notamment adopté un traité international, la « Charte européenne de l'autonomie locale » en 1985.

520 Résolution n° 110 (1979) relative aux problèmes spécifiques des régions insulaires atlantiques européennes (Açores, Madère, Canaries), Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Quatorzième session, 16-18 octobre 1979.

Il en résulte l'adoption de la résolution 123 (1981) qui contient également la « Déclaration de Tenerife »[521]. Les deux documents énoncent les principes généraux de la gestion des îles. La conférence se réfère à un champ d'îles beaucoup plus étendu que la première résolution. De plus, les représentants européens de la majorité des îles se rencontrent alors pour étudier un certain nombre de problèmes spécifiques à leurs territoires. Les îles représentées à la Conférence de Tenerife sont la Sicile, la Sardaigne, les Açores, Madère, les Baléares, les Canaries, l'île de Man, les Orcades, les Shetlands, les Hébrides, Åland, les îles grecques, les îles de la Campanie, Chypre, l'Islande et Malte.

Les problèmes communs aux îles identifiés comme tels dans le document sont l'aménagement du territoire, les transports et les communications, le développement socio-économique, la pêche, l'environnement et le tourisme. Tous les éléments constitutifs de l'*effet insulaire* sont abordés et examinés. L'effet laboratoire de l'île est également mis en exergue, en insistant sur la nécessité pour les îles de jouer un rôle pionnier dans le domaine de l'autonomie régionale et de l'organisation institutionnelle. La Conférence considère le développement de leurs autonomies régionales, avec des instruments financiers propres, comme central pour faire face aux problèmes des îles. La question de l'autonomie ne revêt pas la même importance pour toutes les régions insulaires (elle concerne surtout les îles italiennes et la Corse) si bien qu'elle n'est pas abordée au niveau de l'UE.

Les représentants des régions insulaires concèdent que « les îles et les archipels constituent le cas extrême des problèmes qui se posent aux régions périphériques »[522]. La Déclaration identifie les problèmes communs à toutes les îles, quels que soient leur taille ou leur niveau de développement. Elle appelle de ses vœux une politique volontariste à tous les niveaux afin de faire face à ces problèmes communs. De plus, les représentants des îles préconisent que les politiques adaptées à la nouvelle détermination de leurs populations utilisent de manière rationnelle les ressources insulaires. Une politique stricte de l'aménagement du territoire s'avère à leur sens indispensable, compte tenu de la fragilité de l'équilibre des systèmes

521 Résolution n° 123 de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, du 28 octobre 1981.
522 Déclaration de Tenerife, adoptée le 9 avril 1981, section II § 4.

insulaires[523]. Enfin, les îles lancent un appel solennel à la Communauté européenne, demandant qu'elle tienne compte de la Déclaration de Tenerife, en particulier lors de l'élaboration des politiques spécifiques et plus précisément dans les domaines de la politique régionale, de la pêche, des transports et de l'environnement. Les préoccupations environnementales ne sont pas le point central du document, mais la détérioration de l'écosystème insulaire, souvent fragile, fait partie des arguments en faveur de l'adoption de politiques adaptées.

La seconde conférence des régions insulaires européennes organisée au sein du CdE se tient aux Açores trois ans plus tard. La résolution 157 (1984) et la déclaration des Açores[524], adoptées lors de la conférence, insistent notamment, sur l'urgence de prise en compte des îles dans l'élaboration des politiques publiques et l'adoption de mesures adéquates pour faire face aux problèmes insulaires. La résolution est adressée, d'une part, aux institutions de l'Union et, d'autre part, aux gouvernements nationaux et régionaux. Au contraire de la première conférence, cette deuxième réunion comprend des représentants de l'UE (Commission, Comité économique et social, Banque européenne).

Cette résolution attire l'attention de chaque ordre juridique quant à des questions différentes, divisant ainsi les tâches que chaque organe peut exécuter pour prendre en compte les îles à tous les niveaux d'administration. Le point commun pour toutes les autorités est l'injonction à mettre en œuvre une politique spécifique afin de « surmonter les handicaps de l'insularité » (§ 10.a), tels qu'identifiés lors de la première conférence. De plus, des références sont faites au nouveau droit de la mer, dont la mise en application devrait porter une attention particulière aux îles, dans la mesure où il revêt d'importantes conséquences pour les régions insulaires. En effet, la Conférence exprime ses inquiétudes quant à la protection de la mer, la convention UNCLOS ne généralisant pas les compétences de l'État côtier en ce qui concerne la préservation du milieu marin et la lutte contre la pollution par les navires.

---

523 *Ibid.*, section II § 5-7.

524 Résolution n° 157 (1984) sur la 2e Conférence des régions insulaires européennes, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Dix-neuvième session, 16-18 octobre 1984.

Au niveau régional, les autorités insulaires régionales sont appelées à contribuer au développement socio-économique des îles, notamment pour la préservation des traditions et des langues régionales. La création d'une fondation européenne des îles et d'un réseau de téléinformatique insulaire est proposée, qui faciliterait la coopération entre les îles.

Au niveau national, les gouvernements doivent faciliter le niveau de vie dans les îles, en assurant la couverture des coûts de l'insularité, tels que les transports, l'éducation, la culture, la santé et en adoptant des mesures fiscales et de crédits favorables. L'État joue un rôle important dans la mise en œuvre de la convention UNCLOS, à propos de laquelle la résolution propose que les îles d'Europe participent « à toutes les négociations concernant les intérêts des territoires insulaires, spécialement ceux relatifs à la mer »[525]. Elle invite également les gouvernements à reconnaître les droits économiques des régions insulaires sur la ZEE.

Au niveau de l'UE, les recommandations de la Résolution sont relatives à la prise en compte des îles dans le cadre du premier élargissement de l'Union. Plus précisément, elle insiste sur la nécessité de mettre en place des politiques spécifiques pour surmonter les handicaps de l'insularité, ainsi que sur le fait que les régions insulaires comptent parmi les plus défavorisées d'Europe. La résolution propose également de définir « le concept d'insularité » en le distinguant clairement de la périphéricité (§ 12, p. 5). De plus, l'UE doit donner les moyens nécessaires aux régions insulaires pour surmonter la distance et l'isolement et « s'affirmer ainsi notamment dans le domaine économique et dans le contexte mondial ». En suivant la même logique de participation des régions à l'élaboration des politiques, elle recommande l'intégration des élus représentant les régions insulaires à l'Union afin de faire connaître les problèmes des îles. De plus, elle demande un système plus adapté aux besoins des régions en ce qui concerne la politique commune de la pêche, à travers l'attribution de licences de pêche.

Entre les deux conférences, en 1987, le Comité des ministres, organe du Conseil de l'Europe, adopte une **recommandation** « sur le développement des îles ou des archipels en tant que cas extrêmes de régions périphériques » qui s'adresse aux États membres du CdE possédant la

525 *Ibid*.

souveraineté sur de grandes îles maritimes[526]. Cette recommandation reconnaît « la spécificité des problèmes des îles, qui, tout en étant forcément propres à chaque système insulaire, n'en présentent pas moins, par rapport aux régions continentales, des caractères communs relevant de la condition d'insularité ». Le CdE confirme ainsi l'*effet insulaire* et le travail élaboré par la CPRM depuis le début des années quatre-vingt. Le document reprend les principaux problèmes insulaires afin de justifier sa recommandation en faveur de l'adoption, par les pays souverains sur de « grandes îles maritimes », d'une politique spécifique leur donnant les moyens de surmonter les handicaps de l'insularité. L'autonomie de droit est mise en avant, qui implique une autonomie financière. Les principales propositions contenues dans la Résolution de 1984 sont reprises par le Conseil des ministres. Bien que la recommandation soit adressée aux grandes îles, elle aborde également les problèmes spécifiques aux petites îles, tel que leur écosystème particulièrement vulnérable (§ xix).

Par ailleurs, le Conseil européen de l'Union européenne a été également influencé par l'activité au sein du CdE. En effet, lors de la réunion du Conseil européen de 1988, les parties attestent reconnaître « les problèmes socioéconomiques particuliers que connaissent certaines régions insulaires de la Communauté »[527].Elles s'engagent à examiner les possibilités d'octroi d'aides financières. Dans le même temps, le Conseil estime que les mers et les régions côtières européennes « revêtent une importance primordiale d'un point de vue économique et écologique », et incite la Communauté européenne à accorder une « attention toute particulière » à la mer Méditerranée, la mer du Nord et la mer d'Irlande[528]. Il s'agit d'une proposition impulsée par les élargissements de 1981 et 1986, dates d'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes[529].

526 Recommandation n° R (87) 10 du Comité des ministres aux États-membres ayant sous leur souveraineté de grandes îles maritimes sur le développement des îles ou des archipels en tant que cas extrêmes de régions périphériques, adoptée par le Comité des Ministres le 19 mai 1987 lors de la 408 e réunion des Délégués des Ministres.

527 Conclusions de la présidence, Conseil européen, Rhodes, 2-3 décembre 1988, SN 4443/1/88, « Iles », p. 9

528 *Ibid.*, Annexe I, p. 12.

529 La Grèce adhère à l'Union européenne en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

2. Contextualisation des problèmes des îles sous l'angle du marché unique

Après l'extension réussie de la question des îles à l'organe décisionnel du Conseil de l'Europe et au Conseil européen, la CPRL organise une **troisième conférence aux** Açores, sept ans après la précédente. La résolution 229 (1992) et la Déclaration d'Åland[530] viennent confirmer les résolutions précédentes et faire un compte rendu du travail effectué pendant la décennie précédente. La déclaration cite les difficultés rencontrées dans les îles, notamment quant au renouveau du système de l'UE. Elle aborde pour la première fois le sujet du marché unique, et contextualise les problèmes des îles sous cet angle. Enfin, elle revient sur le statut de l'autonomie, cher au Conseil de l'Europe et aux régions insulaires.

Le marché unique est abordé à l'occasion de la modification majeure survenue en 1993 avec la mise en œuvre des quatre libertés[531]. Les auteurs de la résolution rappellent les risques du marché unique pour les îles, lesquelles, ne pouvant pas faire d'économie d'échelle à cause de l'*effet insulaire*, risquent de voir leurs habitants émigrer afin de trouver de meilleures conditions de vie dignes de celles dont jouissent les Européens continentaux (§18). Ils insistent sur la création d'un « département des îles » au sein de la Commission européenne, ayant pour mission l'adaptation de la législation communautaire aux réalités économiques, sociales et aux exigences d'autonomie, ainsi que l'évaluation de l'efficacité des politiques communautaires dans les régions insulaires.

Ces documents méritent l'attention par leur acuité, leur clarté et leur subtilité. Dans un premier temps, ils énumèrent les problèmes que les îles rencontrent depuis 1981 et proposent la prise de mesures spécifiques. Il est frappant de constater que les problèmes des îles restent inchangés, ainsi que les demandes des autorités locales. Ce qui change est l'étendue de la globalisation et le cadre dans le lequel intervient l'UE. Dans un deuxième temps, ils posent les bases pour faire face à ces problèmes, en divisant les tâches par rapport aux compétences et moyens de chaque ordre juridique. Dans un troisième temps, ils définissent le contexte et les fondements théoriques sur lesquels le droit pour la protection des îles est aujourd'hui

530 Résolution 229 (1992) sur la 3e Conférence des régions insulaires européennes, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 27e session, 17-19 mars 1992.

531 Rappelons que le 1 janvier 1993 le « Marché commun » devient « Marché unique européen » et mettant en place les « quatre libertés » : la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes.

construit.

En effet, les opinions exprimées au sein des trois Conférences sur les îles organisées par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux modèlent la politique actuelle de l'Union. Par exemple, le concept de handicap est pour la première fois exprimé à cette occasion, de même que l'intitulé « région insulaire », tous deux repris ultérieurement par l'Union européenne. Concernant les politiques publiques, la majorité des adaptations ménagées pour les régions insulaires au niveau de l'UE figurent déjà parmi ces propositions précoces de la Conférence permanente.

L'accent est mis sur les transports et sur la nécessité d'un financement pour les régions, points centraux – voire uniques – sur lesquels l'Union offre un réel appui aux îles.

Cependant, un point demeure faible dans le travail initial de la CPRL. Il s'agit de l'absence de référence au rôle des habitants des îles dans la prise des décisions et l'élaboration des politiques publiques. La participation du public à la prise de décision est centrale dans la politique post-moderne[532] et notamment au sein des petites communautés. Les îles figurent au sommet des territoires pour lesquels la participation joue un rôle primordial, tel que reconnu par ailleurs par le protocole GIZC de la convention de Barcelone, laquelle incite à prendre des mesures spéciales pour assurer la participation des habitants à la protection des écosystèmes[533].

L'Assemblée parlementaire du CdE s'intéresse aux questions relatives aux îles et, avec une résolution adoptée en 2005[534], fait une série de propositions allant dans le même sens que les

532 Sur ce point, *Cf.* VAN LANG, A., *Droit de l'environnement*, PUF, 2002, p. 165 et s. : Le droit de l'environnement est « un droit résolument moderne, parce qu'il ne traduit pas de rupture radicale avec la modernité mais adopte un certain nombre de postures "post-modernes" qui reflètent son adaptation aux problématiques contemporaines ». Le droit post-moderne se caractérise par la complexité et la transdisciplinarité dans la confrontation d'intérêts divergents, la flexibilité avec l'émergence de concepts flous, le pluralisme et la diversité dans l'élaboration de la norme, la démocratisation des procédures… Le droit moderne, marqué par l'individualisme, met l'accent sur les droits subjectifs (droits de l'homme, droits procéduraux qui transforment les conditions de production de la norme juridique).

533 Art. 12 du protocole GIZC de la Convention de Barcelone, *Op. Cit.*

534 Résolution n° 1441 (2005) Les défis du développement dans les îles de l'Europe. Texte adopté par la Commission permanente agissant au nom de l'Assemblée le 6 juin 2005, Assemblée parlementaire, Conseil

objectifs communautaires. La résolution promeut une « politique communautaire intégrée pour les régions insulaires » (§ 8) qui consiste en un financement adéquat et adapté à leurs problèmes. Elle préconise la création d'un fonds spécifique qui aidera à compenser les désavantages des îles relatifs à leur faible compétitivité sur le marché intérieur. L'Assemblée s'engage pour le développement durable, qu'elle considère la stratégie la plus à même d'intégrer les îles aux marchés européens et mondiaux (§ 4). Enfin, le développement de l'emploi, la gestion des ressources (aménagement, gestion de l'eau et des déchets), l'accessibilité (transport, modernisation des ports), les questions de financement (fiscalité adaptée, recours aux aides européennes) sont considérés comme nécessitant « une attention particulière ».

B. Insertion progressive de l'insularité dans le droit primaire de l'UE

La question des îles arrive assez tardivement dans l'histoire de la construction de l'Union européenne, bien après le début de la réflexion sur leurs problèmes au sein du CdE. Le droit primaire de l'UE reflète les idées exprimées lors des travaux du CdE. Les premières dispositions du droit primaire datant de 1992 au 1997, elles expriment une hésitation quant à la question de l'adoption d'une approche holistique pour les problèmes des îles. Elles se limitent à la question du transport et aux « îles défavorisées » (**1**). La période de 2000 au 2007 jalonne une reconnaissance plus ample (**2**).

1. Premières dispositions cantonnées au problème des transports et aux « îles défavorisées »

L'Union reconnaît dès le début de sa création que la connectivité entre les régions d'Europe est un élément clé pour son essor économique et politique. L'éloignement est l'une des caractéristiques structurales des îles, d'où découlent à la fois la majorité de leurs atouts et de leurs problèmes. En conséquence, la connectivité des îles est une préoccupation principale de

de l'Europe.

l'UE. Cependant, l'hésitation des institutions de l'UE quant à la nécessité d'un traitement différencié des îles contribue à une disposition pour les « îles défavorisées ».

La première référence au droit primaire aux îles se trouve dans le Traité de Maastricht de 1992. Elle coïncide avec la réunification des trois Communautés européennes de l'époque, la création de l'Union européenne et du marché unique. Bien que cette référence ne soit pas « synonyme de garantie permanente »[535] de la prise en compte de l'ensemble de leurs particularités, elle démontre cependant l'émergence d'une question insulaire que l'Union européenne est amenée à envisager.

La référence aux îles se trouve à l'article 129 B § 2, qui énonce :

> « 2 . Dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de la Communauté vise à favoriser l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales »[536]

L'article 129 B § 2 vise à créer des régions connectées et à pallier les difficultés des rapports centre-périphérie[537], afin de favoriser l'intégration au marché unique. Cet objectif est à la base des préoccupations de l'Union, qui considère que les divergences entre régions entravent la cohérence économique. Afin d'intégrer les périphéries au centre, il est nécessaire d'assurer la connectivité spatiale et le rapprochement du niveau de développement des régions. Selon la géographie, pour arriver à une périphérie intégrée (ou associée), le centre doit investir dans la périphérie, qui connaîtra ainsi un processus de développement[538].

---

535 FAZI, A., « L'Union européenne au défis de la cohésion territoriale : le cas des régions insulaires », in *Vers la reconnaissance des droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne ?*, Bruyland, 2010, p. 202.

536 TFUE, version consolidée de 1992, article 129 B §2.

537 Le modèle centre-périphérie est très important en économie et en géographie. Pour une analyse sur ce que ce modèle implique, v. HURIOT J.-M. et PERREUR J., *Centre et périphérie fondement et critères*, LATEC, document de travail, 1995, 19 p., disponible sur internet, http://lara.inist.fr/bitstream/handle/2332/2354/LATEC-DT_95-05.pdf?sequence=1.

538 BRUNET, R., *Sustainable geography*, Geographical Information systems series, ISTE, Wiley, 2011, p. 176.

Dans ce cadre, les îles représentent un grand défi : elles ne sont pas seulement éloignées du centre, mais leur accès dépend d'éléments naturels non maîtrisables. Les îles connaissent un écart de développement par rapport aux régions continentales, dû à une compétitivité économique souvent faible[539]. Enfin, les échanges commerciaux entre les îles et l'Union européenne sont difficiles puisque l'économie des îles est largement tributaire du transport maritime[540]. Ces raisons justifient l'émergence dans le Traité d'une disposition pour les îles. En effet, cette disposition vise à poser le fondement d'une politique d'intégration des régions les plus périphériques, dont les îles, avec un objectif entièrement économique.

Parallèlement, l'article 129 B fait partie du Titre XII du Traité, consacré aux réseaux transeuropéens[541], lequel, associé au Titre XIV sur la cohésion économique et sociale, constitue le fondement du « fonds de cohésion ». Ce dernier est réservé aux infrastructures de transport et à l'environnement, en faveur des quatre États membres les plus défavorisés[542], à savoir l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. La référence aux îles dans le Traité paraît alors évidente, puisque les pays visés par le fonds de cohésion comptent dans leurs territoires un nombre significatif d'îles.

Autre élément significatif qui incite le législateur à faire référence aux îles dans le Traité de Maastricht, la Conférence des régions maritimes de l'Europe (CRPM) est créée en 1973[543], suivie par la création de la Commission des Iles en 1980. La CRPM est un groupe d'intérêt qui opère tel un *think tank* et un lobby pour les régions[544]. Les membres de la CRPM et des

---

539 SPILANIS, I., KIZOS, T. et al., *Atlas of the islands*, ESPON EUROISLANDS Programme, 2013, p. 21.

540 REZENTHEL R., « La desserte maritime régulière des régions insulaires et le remboursement des aides illégales », *Le droit maritime français*, n° 761, septembre 2014, p. 669.

541 Le « réseau transeuropéen de transport » est un programme de développement des infrastructures de transport de l'Union européenne, arrêté par le Conseil européen et le Parlement. Les premières orientations ont été adoptées en 1996, puis ont été révisées à plusieurs reprises.

542 DREVET, J.-F., « Répercussions probables sur l'aménagement du territoire de la Grande Europe des réalités et contraintes du contexte politique et économique international », in *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000*, Conseil de l'Europe, 1994, p. 68.

543 La CRPM a, depuis 2010, le statut de l'association de la loi française du 1er juillet 1901. Elle comporte une Assemblée Générale, qui se réunit une fois par an, un Bureau politique qui est élu par les membres et qui est composé des élus des régions européennes. Il se réunit deux fois par an. Les organes de l'association se complètent avec un secrétaire général et six commissions géographiques. Elle travaille en tant que réseau de coopération entre les régions et porte parole et négociateur au sein de l'UE et auprès des États-membres. Pour plus d'informations, voir le statut de la CRPM: http://www.crpm.org/pub/fixes/14_statuts_crpm.pdf.

544 *CRPM : Un groupe d'intérêt mais aussi une agence d'idées pour l'Europe*, brochure de la CRPM, 2011, p. 3.

commissions géographiques sont les élus locaux des régions d'Europe[545]. Elle est subdivisée en six Commissions géographiques[546], dont la Commission des Iles (CdI), qui est spécialisée dans la défense des intérêts des régions insulaires de l'Union européenne. Cette dernière est la seule des subdivisions de la CRPM qui ne réunit pas les régions d'une même mer, mais les régions d'une même configuration géographique. Avant l'adoption du Traité de Maastricht, la Commission des Iles avait pour objectif d'étudier les problèmes spécifiques des îles relatifs à la pêche, au tourisme au transport et à l'aménagement du littoral[547], attirant ainsi l'attention des décideurs.

De plus, le traité de Maastricht introduit la première référence aux régions ultrapériphériques, avec l'adoption de la déclaration Nº 26. La combinaison de deux références renforce la présence des îles dans le droit primaire et **ouvre la voie à un droit insulaire communautaire**. Cependant, ce droit se limite au seul problème d'intégration économique, ce qui laisse de côté, entre autres, les questions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

L e **Traité d'Amsterdam**, signé en 1997, contribue à faire avancer la cause insulaire en ajoutant explicitement la prise en compte des régions insulaires dans les objectifs de la politique de cohésion. Ainsi, l'**article 158 TFUE** dispose que désormais « la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ».

Cette formulation a suscité une polémique en raison des écarts de traduction [548]. En effet, certaines versions faisaient référence « aux régions ou îles les moins favorisées », alors que la version originale vise les « régions défavorisées ou insulaires ». Selon la Commission des Iles, le malentendu risquait de soustraire l'essentiel de sa signification à cet article, elle jugeait

545 Régions au sens de l'autorité territoriale qui représente le premier niveau d'administration infra-étatique.

546 Les Commissions géographiques correspondent à des bassins maritimes européennes : mer Baltique, mer du Nord, Arc Atlantique, Méditerranée, Mer Noire, Iles.

547 Ces thématiques font parties de l'agenda de la CdI dès leur première réunion. *Cf.* Déclaration finale de la Commission des Iles, Sardaigne 6-7 mai 1980.

548 FAZI, A., *L'Union européenne au défi de la cohésion territoriale : le cas des régions insulaires, Op. Cit.*, p. 203

alors la référence « aux régions ou îles les moins favorisées » « inacceptable »[549] et demandait aux institutions de mettre fin à l'ambiguïté.

Afin de résoudre le malentendu, le Parlement européen adopte une résolution dans laquelle il soutient l'avis de la Commission des Iles. Cette résolution explique que l'esprit du Traité est de considérer toutes les îles, et non spécifiquement les îles les moins favorisées[550]. Cependant, la Commission européenne adresse par la suite une opinion selon laquelle elle ne voit pas de raison d'accorder un traitement spécial à toutes les îles, eût égard à l'extrême variabilité des situations entre îles si bien qu'une dérogation générale en leur faveur lui apparaît non motivée[551]. La disposition relative aux îles reste alors ambiguë, car contradictoire selon les différentes versions linguistiques[552].

L'attention portée aux régions insulaires se traduit également par la **déclaration n°30** annexée au traité, laquelle insiste sur la nécessité de **prendre des mesures spécifiques en faveur des régions insulaires**, décrites comme souffrant « de handicaps structurels liés à leur insularité dont la permanence nuit gravement à leur développement économique et social ». D'après la déclaration, la législation communautaire doit tenir compte de ces handicaps, contre lesquels elle peut prendre des mesures spécifiques « afin de mieux intégrer [les îles] au marché intérieur »[553].

Ces deux références aux îles dans le Traité d'Amsterdam figent deux considérations communautaires qui constituent le socle d'une politique insulaire européenne. En premier lieu, les îles figurent désormais parmi les régions européennes à développer[554]. En second lieu,

---

549 Déclaration finale de la Commission des Iles, adopté lors de leur Assemblée générale tenue en Sicile les 21/22 mai 1998, p. 2 et 3.

550 Résolution du Parlement européen du 19 octobre 2000, sur l'article 158 du traité CE en ce qui concerne le statut des îles, B5-0808/2000, JOCE C 197/193 du 12/07/2001.

551 Decision of the European Ombudsman on complaint 1372/90/OV against the European Commission : « it saw no need to give special treatment to islands in general nor to the Isle of Wight in particular. It considered that the situation of island regions varied so widely that there were no grounds for a general derogation ».

552 La traduction anglaise suivent la version grecque et italienne. De l'autre côté se trouvent les versions française, espagnole et portugaise.

553 Déclaration nº 30, annexée au Traité d'Amsterdam de 1997, *Op. Cit.*

554 À travers l'article 158 TFUE.

les îles sont reconnues comme des régions à handicaps[555].

2. Reconnaissance formelle de la nécessité de traiter les îles de manière distincte

La période entre l'adoption du Traité d'Amsterdam et le Traité de Lisbonne entérine la reconnaissance formelle de la nécessité d'un traitement différencié des îles par rapport au continent. Cette reconnaissance concerne désormais l'ensemble du territoire insulaire du continent européen et est fondée sur la notion d'« handicaps ».

Lors de l'Assemblée générale de la Commission des Iles de 2000, les gouverneurs des îles européennes déclaraient que la manière dont l'Union européenne traiterait ses îles dans les années à venir illustrerait « sa capacité à prendre en compte des situations particulières, et à faire preuve de souplesse et d'imagination dans l'élaboration de ses politiques et dans le fonctionnement de ses institutions »[556]. À cette période, avant l'adoption du Traité de Nice, l'enjeu est la mise en œuvre de l'article 158, par la matérialisation effective et la consolidation des acquis du Traité d'Amsterdam[557]. En effet, le traité d'Amsterdam a ouvert la voie à des politiques, mesures et actions supplémentaires, mais les possibilités offertes par cet article n'ont pas été exploitées. De plus, la déclaration nº 30 relative aux îles s'avère non contraignante, et est interprétée non comme une obligation, mais comme la possibilité pour les institutions d'adopter des dispositions particulières[558].

Dans le même courant d'idée, le Comité économique et social adopte en 2000 un avis incitant les institutions de l'Union européenne à entreprendre des mesures spécifiques pour les îles[559]. Cette nécessité est confirmée par le Conseil européen tenu à Nice avant l'adoption de ce même Traité, qui appelle à prendre « d'actions spécifiques au bénéfice des régions insulaires ». De telles mesures se justifient d'après le CES et le Conseil par les désavantages structurels ralentissant le développement économique et social des îles, et doivent être prises

555 Par le biais de la déclaration n° 30.
556 Déclaration Finale, Commission des Iles, Assemblée Générale de Kos, 11 et 12 mai 2000.
557 Déclaration finale de l'Assemblée Générale de la Commission des Iles, 7 et 8 juin 2001, Corse, p. 3.
558 FAZI, A., *Op. Cit.* p. 203-204.
559 Avis du Comité économique et social sur des « Lignes directrices pour des actions intégrées en faveur des régions insulaires de l'Union européenne après le Traité d'Amsterdam (article 158), JOCE C 268 du 19 septembre 2000, p. 32

« dans les limites des disponibilités budgétaires »[560]. Le Traité de Nice, adopté en 2001, ne modifie pas le contenu des références sur les régions insulaires.

En revanche, le Traité de Lisbonne réforme en profondeur le rôle des îles au sein de l'Union européenne. En premier lieu, ce Traité constitue un changement politique important pour l'Union européenne : la fin de la Communauté européenne et la création de l'Union européenne. Toutefois, il traduit aussi un échec, celui de la non-adoption d'une Constitution européenne. Bien que le mandat d'adopter un Traité constitutionnel n'ait pas été accordé par le peuple, l'Union européenne est plus puissante à l'époque de la signature du Traité de Lisbonne qu'à l'époque du traité d'Amsterdam, tant au niveau économique qu'au niveau institutionnel, avec davantage d'expérience et encore plus d'ambitions.

Dans ce contexte, la problématique des îles est intégrée dans le nouveau droit de l'Union de manière beaucoup plus claire que précédemment. L'article 174, dédié à la cohésion économique, sociale et territoriale, dispose que :

> « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.
>
> En particulier, l'Union **vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions** et le retard des régions les moins favorisées.
>
> Parmi les régions concernées, **une attention particulière est accordée** aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les **régions insulaires**, transfrontalières et de montagne. »

Les îles occupent donc une place spéciale dans la politique de cohésion, au même titre que les régions transfrontalières et de montagne. Si l'article 174 § 3 TFUE permet de prendre des mesures spécifiques pour les îles, reste qu'il se fonde sur la conception « d'handicap », prisme

560 Conseil européen de Nice, 2000, § 55.

qui ne fait pas l'unanimité parmi les acteurs îliens[561]. Ces derniers, s'organisant au sein du Comité de Régions par la Commission des Iles, demandent de manière toujours plus pressante la **détermination d'un cadre réglementaire spécifique aux îles**.

Finalement, le Traité promeut, pour les îles, l'objectif d'une « santé » entendue pour l'essentiel en terme de développement économique. Ainsi, l'Union se donne pour but de « rendre les territoires insulaires aussi compétitifs que les territoires continentaux, afin de réduire l'écart entre les différents niveaux de développement des régions européennes et de garantir leur intégration effective dans le marché unique »[562]. La politique de cohésion doit permettre de réduire les écarts de développement entre les îles et les régions continentales. Par conséquent, le renforcement de cette politique, effectué par le Traité de Lisbonne, s'avère fondamental.

De plus, le Traité de Lisbonne conserve la référence à la nécessité de relier les régions insulaires au continent, dans l'article 170 TFUE (ex article 154 TCE). Les dispositions pour les îles en droit primaire se complètent avec la suppression de la référence aux îles de l'article 158 § 2, mettant ainsi fin à l'ambiguïté créée par le Traité d'Amsterdam relativement au champ d'application dudit article.

En guise de conclusion, nous remarquons que l'analyse du contexte historique de l'inclusion de l'insularité à l'UE, opérée par cette première section, montre que le rôle des territoires insulaires évolue constamment en droit européen. L'insularité est de plus en plus évoquée dans les Traités, sans que lui soit pour autant attribuée une gestion spécifique et intégrée. Les traductions en droit et en politiques publiques européennes corroborent la thèse d'un droit fragmenté (**section 2**).

561 En ce sens v. SPILANIS I., KIZOS T., et al. *Atlas of the islands, Op. Cit*., p. 3-4.
562 Résolution P7_TA (2012) 0269, JO C 349E du 29/11/2013, p. 5

Section 2 : Base juridique et moyens pour la mise en œuvre des dispositions sur les îles

L'Union européenne a saisi avec le Traité de Lisbonne que les particularités des îles appellent une stratégie qui leur est propre. L'article 174 du TFUE souligne ainsi le besoin qu'ont les régions insulaires d'une attention particulière.

C'est la politique régionale, et plus précisément, la politique de cohésion, conformément à l'article 174 TFUE (**§ 1**) qui fournit la base juridique pour prendre en compte les particularités des îles au sein de l'UE. Au niveau de la réalisation concrète, la politique de cohésion est l'instrument principal de financement des régions (**§ 2**).

§ 1. La politique régionale, unique moyen de prendre en compte l'insularité à l'UE

L'article 174 TFUE n'offre qu'une capacité limitée d'adopter des mesures pour la protection de l'environnement (**A**). En pratique, les domaines qui peuvent justifier des mesures pour les îles dépendent des forces de lobbying exercées auprès des institutions européennes (**B**).

A. Capacité limitée de l'article 174 TFUE de servir de base juridique pour l'adoption des mesures environnementales

La politique régionale de l'Union européenne concerne le financement des régions avec pour fin un développement harmonieux entre elles. A l'origine de son émergence, de fortes disparités jugées « susceptibles d'entraver l'intégration et le développement en Europe »[563], apparaissent déjà avec le premier élargissement de l'Union de 1973, lorsque le Royaume-Uni,

563 La cohésion économique, sociale et territoriale, Fiche technique de l'Union européenne, 2015

le Danemark et l'Irlande adhèrent aux CEE[564]. Dès lors, l'Union saisit que les régions sont les principaux acteurs pour le succès des communautés européennes. Cette politique ambitieuse reflète la mission générale de l'UE, appelée à équilibrer, au niveau régional, des domaines à finalités divergentes. La politique de cohésion dans son ensemble reconnaît la nécessité de prendre en compte la diversité des régions, afin d'adapter les politiques publiques et la législation aux besoins particuliers des îles (**1**). Or, l'environnement n'est pas pris en compte directement par ces politiques, puisqu'il n'est qu'une composante du développement durable et non un objectif distinct (**2**).

1. Reconnaissance de la diversité des régions, premier pas pour l'adaptation des politiques publiques

La politique de cohésion est l'un des plus importants dispositifs européens, à la fois parce qu'elle mobilise un tiers du budget de l'Union, ainsi que parce que c'est par son biais que l'Union affronte la majorité de ses défis, sociaux, économiques ou de cohésion territoriale. Elle se déroule au niveau des régions, avec pour objectif « d'harmoniser le niveau de développement dans les régions de l'Europe ». La cohésion économique, sociale et territoriale concerne un éventail de politiques différentes, et plus précisément toute politique qui participe à « la réduction entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » (art. 174 TFUE). Elle constitue un domaine de **compétence partagée** entre l'Union et les États membres[565] et est réalisée, d'une part, par la coordination des politiques intérieures des États avec les objectifs généraux énoncés à l'article 174 TFUE et, d'autre part, par la formulation des nouveaux objectifs énoncés par les règlements de la Commission.

La Commission est donc au faîte de cette politique. En vertu de son droit d'initiative, elle formule les objectifs, décide de la gouvernance et adopte des stratégies de mise en œuvre. Cependant, la Commission ne peut prononcer des mesures précises à exécuter par les

564 MARCHIS, G., *The EU Cohesion Policy and its Underlying Principles and Values*, article de conférence, p. 4 https://www.researchgate.net/publication/308171294_The_EU_Cohesion_Policy_and_its_Underlying_Principles_and_Values, consulté le 9 mai 2017.

565 Article 4 § 2 c), TFUE.

politiques nationales. Elle mobilise donc des moyens indirects pour influencer la mise en œuvre de telles mesures. Pour cette institution, la politique de cohésion représente un moyen de « faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de toute l'UE »[566]. Le développement d'une dimension spatiale des politiques est en effet favorisé et dans ce cadre les particularités des îles peuvent être entendues.

La politique de cohésion comprend trois volets : économique, social et territorial. La cohésion économique et sociale figure parmi les priorités de l'Union depuis 1986. Le volet « territorial » a été ajouté dans la politique de cohésion de 2007-2013, sur proposition de la Commission en 2004. Le traité de Lisbonne confirme ce volet en l'ajoutant à l'article 174 TFUE. Son adoption a été préconisée en vue de l'élargissement à l'aube du troisième millénaire, qui risquait de créer de nouvelles régions éloignées, dont des îles, très isolées et marginalisées[567]. Le volet territorial se traduit par la coopération entre régions à l'échelle transfrontalière, transnationale et interrégionale. Il est devenu le troisième objectif prioritaire de la politique de cohésion.

L'ajout du volet territorial à la cohésion annonce un changement dans le modèle de développement de l'UE. Jusqu'à 2007, le système de développement de l'UE se fonde sur le concept classique d'opposition centre-périphérie[568], alors que le nouveau volet vise à un développement territorial *polycentrique*. Ceci signifie la multiplication des centres urbains compétitifs à l'échelle mondiale, le passage de cinq métropoles (Londres, Paris, Milan, Munich, Hambourg) à un ensemble de métropoles européennes[569]. La méthodologie suivie pour réussir ce développement est de définir les atouts et les contraintes de chaque région sur la base de son « capital territorial » (ressources humaines, physiques, environnementales et institutionnelles) et de faciliter la coopération entre les régions et leur accessibilité[570].

---

566 *Livre Vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, du 6 octobre 2008, COM (2008) 616 final (non publié au JO), p. 3.

567 Avis du Comité des régions sur « Les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne et leurs perspectives face à l'élargissement », 2002/C192/10, JOCE C 192/42 du 12/08/2002, p. 42.

568 Voir *supra* p. 162.

569 GARCIA-DURAN HUET, P., *Vers l'Europe des Eurorégions ? «* L'objectif de « cohésion territoriale » », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2005, p. 499.

570 *Ibid.* p. 500.

C’est dans ce registre que les îles sont abordées par l’article 174. Le volet territorial vise l’adoption de mesures pour combattre les contraintes des régions insulaires, afin, *in fine*, de faciliter la création de métropoles.

L’adoption du traité de Lisbonne marque la reconnaissance des particularités de ces régions par les institutions de l’Union puisque son article 174 considère que les régions insulaires, montagneuses ou transfrontalières ont besoin d’« une attention particulière » dans le cadre de la politique de cohésion. Cette disposition offre en effet une base juridique pour prendre des mesures législatives pour les îles – et les autres régions particulières – alors que les références aux îles dans les traités précédents n’ont jamais fait l’objet de mesures d’exécution. Ces régions comptent donc au rang des objectifs généraux de l’Union à prendre en compte lors de l’élaboration de la politique de cohésion.

Cependant, l’objectif de la politique de cohésion territoriale est la création de grandes métropoles compétitives, et ce non seulement à l’échelle nationale ou européenne, mais encore à l’échelle mondiale. Le « handicap » des îles tel que l’entendent les institutions européennes doit être entendu en écho à cet objectif phare de la cohésion territoriale au sein de l’Union.

La conception du monde insulaire comme faible et problématique est au cœur de la politique européenne. Les handicaps insulaires empêchent la réalisation de l’objectif ultime de l’Union, l’intégration au marché intérieur, ainsi que son objectif en terme de développement, à savoir la réalisation de l’Union polycentrique. Les régions insulaires, aux côtés des régions montagneuses et des régions faiblement peuplées, sont naturellement (au sens de conditions naturelles) défavorables à l’instauration des métropoles. Par conséquent, elles sont incluses dans la disposition du TFUE pour permettre un maximum de financement afin d’y parvenir.

2. Protection indirecte de l’environnement par la politique de cohésion

La diversité des régions n’est pas seulement une préoccupation de la politique de cohésion ;

elle l'est également pour la politique environnementale. La disposition y relative du Traité permet, *a priori*, son adaptation à la diversité des régions puisque « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, *en tenant compte de la **diversité** des situations dans les différentes régions de l'Union*. » (art. 191 § 2).

Étant donné que la diversité des régions insulaires est aussi reconnue par l'article 174, la combinaison des deux articles pourrait constituer une base juridique pour l'adoption de mesures environnementales précises pour les îles du continent européen.

Or, l'article 174 s'inscrit dans le cadre plus large de la politique de cohésion, qui n'intègre pas automatiquement la protection de l'environnement. En effet, la politique de cohésion se donne comme mission de parvenir à un développement durable et non de réaliser les objectifs de la politique environnementale. Ainsi les politiques découlant de la politique de cohésion sont-elles rarement orientées vers une protection environnementale exigeante. Elles s'intègrent plutôt dans la logique du triptyque du développement durable : économie – social – environnement[571].

La politique de cohésion est considérée comme un domaine exemplaire pour la mise en place du développement durable, puisqu'elle vise l'économie verte par son modèle de développement polycentrique[572]. Ce qui signifie que la protection de l'environnement ne rentre qu'*indirectement* dans les objectifs de la politique de cohésion, par le biais du développement durable.

Le point positif de cette manière d'intégrer l'environnement au modèle de développement est qu'il donne accès au financement de la politique environnementale par les mécanismes de la politique de cohésion[573]. Si les investissements environnementaux participent, même

571 Sur la conflictualité des objectifs de la cohésion v. BETRAND, N. et PEYRACHE-GADEAU, V., « Introduction. « Cohésion sociale et cohérence territoriale », quel cadre de réflexions pour l'aménagement et le développement ? », *Géographie, économie, société* vol. 11, nº 2, 2009, pp. 85-91.

572 Simona PIATTONI, S. et POLVERARI, L., (eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Pub, 2016, p. 370.

573 DESMOULIN, G., « Politique de cohésion et politique de l'environnement : quelles complémentarités financières ? », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 221.

indirectement, à la réalisation des objectifs de cohésion, ils sont inclus, en effet, dans les priorités des fonds structurels. Ce point est crucial parce que la politique environnementale de l'UE produit une réglementation très riche et très chère à mettre en œuvre, sans être pourtant accompagnée d'une enveloppe suffisante, celle-ci demeurant dépendante « des États membres (qui) assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement »[574]. Au contraire, la politique de cohésion puise dans les fonds structurels et ne donne pas lieu à d'autres productions normatives que les règlements d'orientation pour la contribution de ses fonds.

D'autre part, les mesures qui peuvent être prises pour les îles en application de l'article 174 du TFUE, doivent répondre à l'objectif de développement durable. L'environnement insulaire n'est donc pris en compte par la politique de cohésion que dans la logique d'économie verte, d'harmonisation du niveau de développement de la région, et **non comme une particularité des îles méritant une attention particulière en soi**. La politique de cohésion agit indirectement sur la protection de l'environnement des îles, puisqu'elle vise à rendre plus « vertes » des activités économiques potentiellement polluantes, telles la pêche et l'agriculture. Cependant, elle reste conditionnée à l'objectif de développement et de production croissante.

B. Formes de pression exercées par les institutions de l'Union à la Commission pour intégrer les problèmes des îles dans la politique de cohésion

En l'absence de précision dans le traité quant aux politiques capables de parvenir aux objectifs de l'article 174 TFUE et s., soit de réduire la différence entre le niveau de développement des régions, l'Union européenne effectue des études en ce sens. Ces études ou rapports servent à la période de négociation entre les institutions de l'Union, avant l'adoption du paquet législatif de la politique de cohésion. Les travaux sur les îles cherchent ainsi à identifier leurs contraintes. Leurs conclusions confortent généralement la conception utilitariste de l'insularité

574 Art. 192 § 4 TFUE.

promue par l'Union : toutes les contraintes comme les atouts des îles proviendraient de l'insularité (**1**).

1. L'insularité, voie de transmission des contraintes des îles de la science à la politique

a. L'insularité ou effet insulaire

Selon la théorie de l'effet insulaire, tous les problèmes rencontrés dans les îles sont dus à leurs deux principales caractéristiques : l'**éloignement synonyme d'isolement,** et la **taille restreinte**. Tous les systèmes insulaires ont en commun ces deux caractéristiques, indépendamment de leur taille, leur climat, les conditions sociales ou économiques ou leur statut politique et institutionnel.

Cette particularité des îles a été identifiée par des chercheurs en géographie et en sciences de la mer comme « isola effect » ou l'**effet insulaire**[575]. Bien que le terme ne soit à l'origine qu'une construction d'un groupe de chercheurs, les dimensions sociophysiques qu'il englobe sont récurrentes dans tous les travaux relatifs aux îles.

Selon cette théorie, tant les problèmes que les avantages des îles découlent de ces deux caractéristiques. La notion d'effet insulaire renvoie à la rupture naturelle imposée par la mer, qui expose les îles à des perturbations climatiques particulières. De plus, la rupture naturelle d'avec le continent implique des contraintes spatiales : l'espace insulaire est davantage limité que l'espace continental. Le premier ne peut donc accueillir autant de produits et de services que le second. En outre, les perceptions et attitudes des insulaires par rapport à leur vie sur l'île participent aussi à la construction de l'effet insulaire[576].

Même si l'effet insulaire est rarement identifié en tant que tel dans les travaux relatifs aux îles en droit, la production documentaire de l'Union relative aux contraintes des îles part de l'hypothèse que celles-ci possèdent des caractéristiques communes permettant de les envisager comme un ensemble. La reconnaissance de l'insularité en tant que spécificité

575 HASSAN R. M. et al. (éd.), *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment*, The millennium ecosystem assessment series, v. 1, Washington, DC: Island Press, 2005, p. 665.

576 *Ibid*.

productrice d' effets sociaux, économiques, environnementaux propres, et que les politiques publiques doivent prendre en compte, est l'un des enjeux du dialogue entamé entre l'UE, les sciences dures et les sciences sociales.

Ainsi, bien que les îles de l'Europe soient très diverses sur les plans géomorphologique, naturel, démographique, culturel et administratif, la Commission européenne suppose qu'elles présentent certains points communs. Ceux-ci sont environnementaux (relief montagneux, climat maritime, capital naturel unique et fragile, éloignement-périphéricité), sociaux (démographie dynamique, identité culturelle forte) et institutionnels (administration souvent autonome)[577].

La thèse selon laquelle tous les problèmes des îles peuvent être reliés à l'effet insulaire irrigue les travaux menés par les institutions européennes. L'analyse du corpus documentaire qu'elles produisent confirme que tous les problèmes propres aux îles sont dus à l'effet insulaire et plus précisément aux deux caractéristiques principales des îles, aux yeux des institutions de l'UE.

2. Les problèmes identifiés par l'UE

Bien que les institutions européennes suivent la théorie de l'insularité en tant que source de toute contrainte, l'analyse de leurs productions écrites démontre une ignorance quant aux problèmes environnementaux précis des îles (**a**). Ceci s'explique par le fait que les institutions qui parlent des îles n'ont pas une compétence environnementale (**b**).

a. Ignorance des problèmes environnementaux spécifiques aux îles

Les avis des institutions européennes relatifs aux problèmes des îles (Parlement européen, Comité Economique et Social, Comité des Régions), montrent que les problèmes environnementaux précis des îles sont mal connus, même s'il est généralement accepté que l'insularité crée, ou au moins accentue, certaines questions environnementales. Le tableau 2 a

577 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'introduire la mention « produit d'agriculture insulaire » et tant que mention de qualité facultative. COM (2013) 888 final, du 16 décembre 2013, p. 5.

été effectué à partir de cinq documents non contraignants que les institutions de l'Union ont adoptés pendant une longue période (1997-2012)[578].

Il sépare les contraintes identifiées par les institutions en celles relatives à l'éloignement et celles relatives à la taille restreinte. De plus, la taille restreinte des îles donne lieu à deux types de problèmes, intensifiés pour les petites îles, relatifs aux conditions physiques, c'est-à-dire aux particularités géographiques et climatiques.

Les institutions européennes considèrent que la majorité des problèmes des îles liés à l'**éloignement** sont d'ordre économique. En effet, pour toutes les institutions de l'Union, l'éloignement des îles du continent équivaut à un éloignement des marchés, ce qui entrave leur intégration au marché unique[579]. La discontinuité des îles apparaît également comme un obstacle à la communication des informations, ainsi qu'à la participation de la société civile. La majorité des problèmes liés à la **taille restreinte** affectent le tissu social et le développement économique. Finalement, les questions purement environnementales sont liées aux conditions physiques des îles.

Nous constatons, tableau à l'appui, que les deux problèmes récurrents dans tous les documents analysés sont les transports et les ressources naturelles limitées. Les transports sont identifiés comme le problème le plus épineux, l'accessibilité étant la condition préalable au développement des petites communautés insulaires. Selon l'avis du Comité Économique et Social, le problème des transports a pour résultat de placer les îles en position moins favorable que les territoires continentaux pour participer au marché unique européen « notamment en ce qui concerne le redimensionnement des entreprises nécessaire pour innover et réaliser des économies d'échelle et des économies externes »[580]. En ce qui concerne les ressources naturelles limitées, les manques les plus cruciaux sont en eau et en énergie, ainsi qu'en terrains disponibles pour la production agricole. Ces manques sont envisagés comme des

578 **1)** Résolution du Parlement Européen sur une politique intégrée adaptée à la spécificité des régions insulaires du 13 juin 1997, CONF/3930/97 (annexe). **2)** Résolution du Parlement européen du 22 septembre 2010 sur la stratégie européenne en faveur du développement économique et social des régions montagneuses, insulaires et à faible densité de population, JOUE C 50 E/55 du 21 février 2012, p. 55. **3)** Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur les contraintes insulaires, naturelles et économiques dans le contexte de la politique régionale P6_TA (2007) 0082, JOUE C 301E du 13/12/2007, p. 244. **4)** Avis du Comité Économique et Social européen sur les « Problèmes propres aux îles » (avis d'initiative) 2012/C 181/03, JOUE C 181/7 du 21/06/2012. **5)** Avis du Comité des Régions sur « Les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne et leurs perspectives face à l'élargissement » JOCE C 192 du 12/08/2002, p. 42-45.

579 Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur les contraintes insulaires, naturelles et économiques dans le contexte de la politique régionale, *Op. Cit.*, §19.

580 Avis du Comité Économique et Social européen, 2012/C 181/03, Op. Cit., § 4.2.

facteurs d'augmentation de la dépendance en approvisionnement vis-à-vis du continent – notamment l'été, lorsque le tourisme connaît son plein essor –, tout en influençant également le coût de l'électricité, plus élevé dans les îles. De plus, les problèmes de transports et de limitation des ressources naturelles impactent d'autres domaines d'activité, telle que l'agriculture. La distribution de produits agricoles hors de l'île suppose un coût supérieur, dû, d'une part, au coût des transports maritimes et aériens supérieurs aux transports routiers, et, d'autre part, au fait que la production insulaire est à la base plus chère, vu la petite échelle et la pénurie d'eau.

La compétitivité réduite des îles est également un de problèmes les plus mentionnés et les plus analysés par les institutions européennes.

La question de l'aménagement du territoire est abordée seulement dans les documents les plus récents. Elle est évoquée par rapport à la forte spéculation immobilière que le tourisme produit dans certaines îles.

Enfin, les questions démographiques et de ressources humaines sont traitées dans les documents à propos de deux problématiques distinctes. D'un côté, le manque d'infrastructures de formation entraîne le dépeuplement de certaines îles, dont le niveau d'éducation demeure généralement moins élevé que sur les territoires continentaux. De l'autre côté, l'arrivée massive de réfugiés dans les îles grecques frontalières de la mer Égée a accentué les problèmes tels que la gestion de déchets et de pénurie d'eau. Le document adopté par le CESE fait référence à cette crise humanitaire qui dépasse « la capacité d'accueil » des îles[581].

Les problèmes environnementaux des îles restent, finalement, peu abordés. De brèves références à l' « environnement » détaillent par exemple l'impact négatif du tourisme ou indiquent que la contrainte environnementale demeure l'un des éléments clés de l'insularité. Le déséquilibre par rapport aux analyses portant sur les carences de transport ou les difficultés d'accès au marché unique est patent. Pourtant, dans ce corpus documentaire, la protection de l'environnement est considérée comme un des facteurs pour réussir la cohésion par toutes les institutions.

581 *Ibid.*

Tableau 2 : Les problèmes des îles selon les institutions européennes

Caractéristique de l'île créant le problème	Problèmes des îles	Institution de l'UE citant le problème				
		Parlement européen			CdR	CESE
		1997	2007	2010	2002	2012
La taille	Pas d'infrastructures sociales	x	x		x	x
	Installation des entreprises défavorable	x				
	Manque d'espace en général		x			
	Immigration		x	x		x
	Petite taille des exploitations agricoles					x
Les caractéristiques physiques	Dépendance climatique/ changement climatique	x	x	x		
	Ressources naturelles limitées	x		x	x	x
	Fragilité écologique	x	x			
	Environnement		x			x
L'éloignement/ isolation	Accès difficile au marché intérieur/ Manque de compétitivité	x	x		x	x
	Transport	x	x	x	x	x
	Faibles revenus	x				
	Intégration régionale			x		
	Migration			x		x
	Manque de ressources humaines	x		x	x	x
	Étroitesse de productions agroalimentaires					x
	Dépendance du continent pour approvisionnement		x			x
	Tourisme/ pas de diversification économique		x			x
	Emploi	x			x	

b. Incompétence pour faire face aux problèmes environnementaux

Les documents analysés font ressortir **les priorités de chaque institution.** L'absence de compétence environnementale est la raison de la négligence des problèmes précis des îles. En conséquence, l'élaboration de la politique de cohésion ne peut pas les prendre en compte.

i. Les priorités des institutions

Le **Parlement européen** est l'institution qui aborde la question des problèmes insulaires le plus régulièrement et de la manière la plus exhaustive. En effet, les trois résolutions analysées dans le tableau ne sont pas les seules à traiter la question. Elles abordent un ample spectre des problématiques insulaires. Les priorités du Parlement évoluent au fil des actualités, avec, par exemple, l'inclusion de la question de l'immigration dès le début de la crise humanitaire en mer Égée. Il est la seule institution à faire référence à la dépendance des îles vis à vis du climat et du changement climatique. Le parlement est encore l'institution la plus engagée au regard de la protection de l'environnement des îles comme un ensemble.

Un sous-groupe pour les îles est instauré en 2015 au sein du Parlement européen, l'« **Intergroupe Mers, Rivières, Iles et Zones Côtières** ». Fonctionnant avec le soutien de la CRPM, il promeut la mise en oeuvre d'une politique maritime intégrée. L'intergroupe vise à aborder les sujets maritimes sous différents angles géographiques et sectoriels. Relever les défis des îles fait partie de ses objectifs spécifiques, à côté de la croissance bleue et de la promotion d'une politique maritime commune. La collaboration de la CRPM avec le Parlement européen souligne l'existence d'une convergence entre différentes instances de représentation, soit entre les députés du parlement européen et les élus locaux des régions maritimes de l'Europe. Le groupe est favorable à la prise en compte des problèmes environnementaux des îles, sous réserve que les élus locaux et les députés européens qui y participent possèdent un agenda environnemental.

Le **Comité économique et social européen** se concentre sur les questions relatives à l'éloignement des marchés, tout en tenant compte de la politique sociale, notamment en

matière d'emplois. La particularité du Comité est qu'il est parmi les premiers organes de l'Union à avoir effectué des travaux sur la question des îles. Dès 1984, époque où la problématique des îles n'est débattue qu'au sein du Conseil de l'Europe, la section « Développement régional, aménagement du territoire et urbanisme » (DRATU) du Comité économique et social adresse au Bureau du CESE ses préoccupations relatives aux îles, « confrontées à certains handicaps »[582]. Cette initiative aboutit à la réalisation d'un rapport sur les petites îles de l'Union, puis à l'adoption, en 1987, d'un avis d'initiative et à la publication de l'ensemble dans une édition intitulée « **Iles défavorisées** ». Le titre rend bien la couleur de cette publication, dont l'analyse centrale considère les îles comme des territoires à handicaps structurels, nécessitant de « prendre des mesures spécifiques permettant de réduire les écarts de développement entre les continents et les îles et de mieux insérer les îles à la dynamique de progrès économique et social » (p. III). La résolution du CESE vise à équiper les plus petites îles afin de leur faciliter l'accès aux aides nationales et communautaires. Il analyse la négligence des États membres face aux problèmes des îles comme liée non pas à un manque de moyens, mais plutôt à une démographie faible qui n'exerce pas de pressions efficaces au niveau électoral[583].

L'avis analysé dans le tableau est le rendu le plus récent de cet organe consultatif de l'Union, après un premier datant de 1988 et un second de 2007. Les références aux particularités environnementales des îles sont absentes, bien qu'une politique énergétique efficace « tout en protégeant l'environnement et le milieu naturel » soit préconisée[584]. Le Comité considère que les régions insulaires participent au rayonnement de l'Union puisqu'elles « offrent une présence économique et géopolitique presque dans toutes les mers du monde ». La question de la participation du public à l'élaboration des politiques européennes est seulement abordée par cet organe, qui a par ailleurs comme mission la rupture de la distance entre administration, institutions politiques et société civile.

Concernant le **Comité des Régions**, sa priorité claire porte sur les problèmes relatifs à l'éloignement des marchés. En effet, l'analyse de son avis et les sujets qui y sont abordés montrent que le Comité s'intéresse aux problèmes des îles en ce qu'ils entravent la

582 CESE, *Iles défavorisées*, 1988, CE, Avant propos, p. I.
583 *Ibid.*, p. 5.
584 Avis du Comité Économique et Social européen, 2012/C 181/03, *Op. Cit.*, § 4.2.

compétitivité. Il incite la Commission à « stimuler le développement endogène et l'emploi » et abaisser le coût de vie dans les îles[585]. Par ailleurs, le document analysé au tableau est le seul avis du Comité traitant des problèmes des îles. Il date de 2002, c'est-à-dire avant l'adoption du Traité de Lisbonne et l'article 174 TFUE.

Les documents produits lors des conférences et autres manifestations permettent de saisir le positionnement plus récent du Comité en la matière. La présidente du Comité des Régions incite ainsi dans un discours de 2010 à « mieux légiférer » pour les îles[586], en s'appuyant sur l'article 174 TFUE. En effet, la disposition pour les îles n'est pas suffisamment utilisée pour guérir leurs handicaps, selon elle. C'est pourquoi le Comité crée un groupe interrégional « **Îles et régions insulaires** » en son sein , avec pour mission principale l'offre d'« un forum de dialogue, de coopération et de collaboration concernant des problèmes communs devant être abordés d'un point de vue pratique »[587]. Dans un autre communiqué, le Comité préconise la création d'un « fonds côtier et insulaire européen », dans le cadre de la politique maritime commune.

ii. Les problèmes oubliés

Le tableau éclaire aussi des problèmes relativement passés sous silence. Bien que référence soit faite à la « fragilité écologique » en 1997, aucune institution ne considère la perte de la biodiversité comme un problème propre aux îles. De même, le changement climatique n'apparaît que brièvement dans les analyses. L'érosion côtière ou la GIZC ne font pas partie des éléments avancés par les institutions pour réussir l'intégration des îles. Plus importante est l'absence de considération quant aux effets négatifs des pressions anthropiques. En effet, une grande partie des problèmes auxquels font face les îles sont relatifs à une intervention humaine excessive sur un écosystème insulaire *per se* fragile. Les constructions galopantes limitent drastiquement la terre disponible pour l'exploitation agricole, tandis que l'usage des produits chimiques pollue les bassins hydrologiques et diminue les stocks d'eau potable déjà

585 Avis du Comité des Régions, 2002/C 192/10, *Op. Cit.*, § 4 b).

586 Défis et opportunités pour les territoires insulaires européens, Bruxelles 1er juillet 2010, Discours de Mercedes Bresso, présidente du Comité de Régions, à la Conférence S & D du Parlement européen « Iles: combler le fossé ».

587 160e réunion du Bureau du Comité européen des Régions, Point 10 : Constitution d'un nouveau groupe interrégional « Iles et Régions Insulaires », COR-2015-02553-11-02-NB-TRA (EN) du 28 mai 2015.

limités dans la majorité des îles de la Méditerranée. Les connexions aériennes et maritimes réduisent l'éloignement naturel des îles, ce qui compromet la conservation de la diversité biologique et favorise l'introduction d'espèces exotiques envahissantes[588].

Le tableau montre que les institutions de l'Union se focalisent sur les problèmes économiques et sociaux des îles, sans prendre en considération les effets négatifs du développement économique. La protection de l'environnement n'est traitée qu'en ce qu'elle influence le développement.

In fine, les trois institutions demandent que « la dimension insulaire soit prise en compte dans l'élaboration des directives et règlements communautaires comme dans la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne »[589]. Cette demande repose sur trois directions sous-jacentes aux analyses de trois institutions. En premier lieu, à la soumission de réformes des politiques à des « analyses d'impact territorial » qui garantiraient la prise en considération des éventuelles incidences territoriales des propositions législatives. En second lieu, à la cohérence entre les politiques sectorielles et, enfin, à la mise en place d'un système de récolte de données fiables, à travers la définition d'indicateurs.

Tous ces éléments participent à l'élaboration des objectifs de la politique de cohésion, qui se concrétise par un éventail d'outils financiers et stratégiques (**§ 2**).

§ 2. La politique de cohésion territoriale mise en place par des instruments financiers

La politique de cohésion se concrétise notamment avec la dotation d'instruments financiers qui visent à soutenir les efforts réalisés par les États membres pour tendre vers une économie compétitive (**A**). De plus de la dotation directe de Fonds, les régions insulaires adoptent des stratégies pour avoir accès à plus de moyens financiers (**B**).

588 GROS-DESORMEAUX, J.-R., « La biodiversité dans des territoires insulaires, approche théorique et perspectives de développement », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 3, n° 1, 2012, p. 3-4.

589 Avis du Comité des régions 2002/C 192/10, *Op. Cit*.

A. Les Fonds structurels et Fonds d'investissement, principaux outils de financement des régions

La politique de cohésion constitue la principale politique d'investissement de l'Union. Elle se met en place à partir de 2000. Auparavant, les fonds ne formaient pas un ensemble, chacun étant géré séparément. Trois périodes de politique régionale de cohésion ont vu le jour depuis 2000 (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020). Concrètement, la politique régionale repose sur cinq fonds, qui représentent un budget important. Les fonds à finalité d'investissement ou « Fonds structurels et d'investissement européens » (Fonds ESI) permettent de financer prioritairement des projets dans les îles (**1**). Le Fonds de cohésion permet de financer des projets pour l'environnement et les transports, mais ne s'applique pas à tous les pays ayant des îles (**2**).

1. Les fonds structurels, financement prioritaire des projets dans les îles

Les fonds ESI visent à aider les régions les moins développées de l'Union. Les régions insulaires sont définies comme prioritaires, en vertu de l'article 174 TFUE, ce qui facilite le financement de projets structurels dans les îles.

Le recours aux fonds structurels représente, avec la politique agricole commune (PAC), les politiques européennes les plus coûteuses. La nouvelle politique de cohésion pour la période 2014-2020 comprend cependant un portefeuille un peu moins important par rapport à la période précédente[590].

L'article 175 TFUE prévoit que le soutien de l'UE pour la réalisation des objectifs de la politique régionale de cohésion s'organise par le biais de trois fonds à finalité structurelle. Il s'agit du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et de la section « orientation » du fonds européen d'orientation et garantie agricole (FEOGA)[591]. À ceux-ci s'ajoutent les fonds d'investissement, le Fonds européen agricole pour

590 L'Union envisage d'investir 325 milliards d'euros pour la période 2013-2020 dans la politique de cohésion, alors que pour la période 2007-2013 un total de 355 milliards d'euros avait été investis.

591 Le FEOGA a été remplacé depuis 2007 par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), pour la partie « garantie » et le Fonds européen agricole pour le développement agricole (FEADER) pour la section

le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Les dispositions générales applicables à tous les Fonds ESI pour la période 2014-2020 sont énoncées dans le règlement nº 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil[592]. Les dispositions propres à chaque fonds sont précisées dans des règlements distincts. Le règlement général nº 1303/2013 établit des dispositions communes, dont certaines concernent les îles. Parmi elles, l'article 121 énonce que **le taux de cofinancement des investissements peut être ajusté** si le projet financé concerne un axe prioritaire et est situé dans des zones souffrant de handicaps, telles que les îles. Cette disposition encourage les États à prendre des mesures qui pourraient améliorer la vie dans les îles, souvent délaissées à cause de leur éloignement du centre de prise des décisions.

L'annexe I, qui concerne le cadre stratégique commun, prévoit la prise en compte des « défis spécifiques » des régions insulaires, au même titre que ceux des régions ultrapériphériques, des régions les plus septentrionales à très faible densité de population et des régions transfrontalières ou montagneuses. Le règlement encourage l'adoption d'une *approche territoriale intégrée* en mesure d'évaluer en aval les différentes conséquences des mesures envisagées dans les différentes régions[593].

De plus, l'annexe VII adopte une disposition selon laquelle Chypre et Malte doivent recevoir une enveloppe supplémentaire (150 et 200 millions respectivement) afin de tenir compte des problèmes spécifiques posés par leur insularité et leur éloignement. Cependant, cette enveloppe doit être utilisée au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi ».Un tiers de l'enveloppe est dévolu au fonds de cohésion et deux tiers aux fonds structurels.

« orientation ». Désormais, les fonds prévus pour mettre en place la politique de cohésion comprennent le FEADER, qui est à la base un fonds d'investissement et pas un fonds structurel.

592 Règlement (UE) n° 1300/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n ° 1083/2006 du Conseil, JOUE L 347/320 du 20/12/2013.

593 *Ibid.*, Annexe I, 6.3, 6.4.

Le FEDER se dédie au combat contre les disparités entre les régions de l'Union « par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement ». Les régions insulaires peuvent être financées par le FEDER et plus précisément par le programme de Coopération Territoriale Européenne (CTE) ou programme INTERREG au sein de ce fonds. Comportant trois piliers de coopération, la coopération transfrontalière (Interreg A), la coopération transnationale (Interreg B) et la coopération interrégionale (Interreg C), Interreg est actuellement dans sa cinquième période de programmation (Interreg V). Interreg comporte une composante pour la région méditerranéenne, INTERREG Med.

Les îles ont dans ce cadre une place privilégiée : elles sont identifiées dans les **axes stratégiques** du programme en tant que régions dont la participation est prioritaire. Plus précisément, Interreg Med énonce pour la période 2014-2020 quatre axes prioritaires, où l'on retrouve les objectifs énoncés dans le règlement du fonds de cohésion et du FEDER. Le troisième axe prioritaire concerne la protection des ressources naturelles et culturelles de la Méditerranée, ce qui recouvre la protection du patrimoine naturel et culturel, mais aussi de la biodiversité, favorisant les services liés à l'écosystème et cherchant à renforcer la gestion et la mise en réseau des espaces protégés[594]. C'est dans ce cadre que les projets environnementaux dans les îles de la Méditerranée peuvent être financés.

En effet, les fonds structurels permettent le financement de plusieurs projets de protection de l'environnement dans les îles de la Méditerranée, par le biais de la coopération transfrontalière. Par exemple, la réserve naturelle des bouches de Bonifacio avec le parc national de l'archipel de Maddalena ont largement bénéficié de ce programme[595].

Une question épineuse relative aux FSI demeure les **critères d'éligibilité**. Un seul indicateur est utilisé, le PIB par habitant des régions. Plus précisément, les régions qui possèdent un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne sont les plus financées. Pour définir quelles régions sont éligibles, l'Union utilise le système statistique NUTS qui divise les États en unités territoriales selon le nombre d'habitants[596]. Il s'agit d'une nomenclature hiérarchique

594 Interreg Mediterranean, Résumé et extraits du Programme de Coopération soumis à la Commission en septembre 2014, p. 6.
595 JOLIVET, S., *La conservation de la nature transfrontalière*, Thèse droit, Limoges, 2016, p. 367.
596 Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, relatif à l'établissement

qui repose fondamentalement sur les unités administratives existantes dans les États membres, aussi différentes qu'elles puissent être. Trois niveaux hiérarchiques existent, et l'éligibilité aux fonds structurels prend en compte les informations connues pour le deuxième niveau de la nomenclature, le NUTS II : régions de 800 000 à 3 millions d'habitants. Pour connaître le pourcentage de l'aide accordée aux NUTS II, ce niveau est divisé en trois catégories, les régions les moins développées (PIB par habitant inférieur au 75 % de la moyenne européenne), les régions en transition (PIB par habitant entre le 75 % et le 90 % de la moyenne européenne) et les régions les plus développées (PIB par habitant supérieur au 90 % de la moyenne européenne). Cet indicateur est remis en cause par les représentants des îles pour son incapacité à traduire la réalité et les besoins des régions.

2. Le Fonds de cohésion, essentiel pour l'environnement et les transports

Parmi les fonds structurels de l'Union, le **Fonds de cohésion** occupe une place particulière. Il est le seul à ne pas s'adresser à tous les États membres. Son rôle est de faciliter la convergence économique, sociale et territoriale entre les États. Il ne finance que les projets visant à améliorer la qualité de l'environnement et les réseaux de transport[597]. Ces questions étant au coeur des problèmes insulaires tels qu'identifiés par les institutions de l'Union, ce fonds s'avère essentiel pour financer les projets concernant les îles.

Le Fonds de cohésion trouve son fondement à l'article 177 TFUE. Il est instauré depuis 1994. Un aspect déterminant des fonds structurels est qu'ils attribuent des financements selon un système de comparaison du niveau de développement économique des pays membres, représenté par les valeurs du PIB ou du RNB. Les régions les plus développées ne sont donc pas concernées par l'action dudit fonds. Attribué pour une période de six ans, son budget devient de plus en plus important avec l'adhésion à l'Union européenne des États avec un au PIB plus faible que la moyenne européenne[598]. Pour la période 2014-2020, il est institué par le règlement nº 1300/2013 du Parlement européen et du Conseil[599].

---

d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) JOUE L 154 du 21/06/2003.

597 Art. 177 § 2 TFUE.

598 La première période est de 1994-1999, puis 2000-2006 (28.212 milliards d'euros), 2007-2013 (70 milliards d'euros), 2014-2020, 63,4 milliards d'euros.

599 Règlement (UE) n° 1300/2013, *Op. Cit.*

Le règlement 1300/2013 soutient « les investissements dans le domaine de l'environnement, y compris en rapport avec le développement durable et l'énergie ». L'article 4 précise les projets prioritaires. Parmi ceux-ci, certains peuvent participer à l'adresse des problèmes insulaires, tels qu'identifiés par les institutions européennes et analysés *supra*. Ainsi, les projets favorisant la transition et l'efficacité énergétique (production et distribution des énergies renouvelables chez les particuliers et dans les entreprises, logement), ainsi que ceux visant la mise en œuvre de la réglementation européenne relative aux déchets et à l'eau sont privilégiés. Cependant, le règlement couvre également des sujets qui importent pour les îles, bien qu'ils n'aient pas été identifiés (ou soulignés) par le corpus d'avis produits par les institutions. Ainsi, l'adaptation au changement climatique, rarement mentionnée comme un problème touchant aussi les îles, fait partie des investissements inclus dans le Fonds de cohésion. De même, le Fonds valorise les projets destinés à prévenir les risques et les catastrophes naturelles[600]. La protection et la restauration de la biodiversité et des sols « y compris au moyen de Natura 2000 et d'infrastructures vertes » sont des projets qui s'avèrent cruciaux pour affronter les problèmes environnementaux des îles.

Les faiblesses de ce système de financement sont importantes. En premier lieu, le critère d'attribution du Fonds de cohésion ne relève pas nécessairement les îles comme territoire nécessitant d'être financés. Le critère est le revenu national brut des États membres, qui doit être inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. En d'autres termes, même si cette politique concerne le financement des régions, l'attribution de l'aide ne prend pas en compte les revenus de chaque région, mais les revenus globaux du pays. Ainsi, cet indicateur risque de disqualifier certaines régions insulaires, qui seraient pourtant éligibles au Fonds si n'était pris en compte que le PIB de l'île. C'est le cas pour beaucoup des régions insulaires, qui possèdent un PIB par habitant inférieur à la moyenne européenne[601]. En effet, le Fonds de Cohésion pour la période 2014-2020 exclut certains pays au PIB élevé qui comptent pourtant des îles dans leurs territoires, comme la France, l'Italie et l'Espagne[602]. En revanche, le Fonds

600 *Ibid.*, art. 4.

601 MONTFORT, P., *Territories with specific geographical features*, Working Papers series nº 02/2009, European Commission, Regional Policy, p. 6

602 Les pays et les régions éligibles aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion sont définis dans la décision d'exécution de la Commission du 18 février 2014 établissant la liste des régions éligibles à un financement du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen et des États membres éligibles à un financement par le Fonds de cohésion pour la période 2014-2020, n° 2014/99, JOUE L 50/22 du

intègre les deux pays insulaires de l'Europe (Chypre et Malte), ainsi que les deux États comprenant la plupart des îles méditerranéennes (Croatie et Grèce). Pour la période en cours, la Grèce a reçu la plus grande enveloppe (3 250,2 millions d'euros), suivie par la Croatie, avec 2 559,5 m. Chypre, qui est éligible sur une base transitoire, a reçu 269,5 m et Malte 217,7 m[603]. Durant la période précédente (2007-2013), seuls trois pays ont été déclarés éligibles, à savoir Chypre, Grèce et Malte, puisque la Croatie n'a adhéré à l'Union européenne qu'en juillet 2013.

En second lieu, la manière d'allocation du Fonds de cohésion ne facilite pas leur utilisation pour les problèmes insulaires. Les 63.4 milliards d'euros alloués dans le cadre du Fonds de cohésion pour la période en cours peuvent couvrir des activités dans le domaine des transports et de l'environnement. Cependant, les aides sont accordées à l'État membre qui doit définir quels projets entreprendre pour investir dans les régions. En conséquence, bien que l'article 174 prévoit qu'une attention spéciale doit être accordée aux régions insulaires, l'État demeure libre de choisir s'il met en œuvre cette disposition en investissant dans les projets qui améliorent les problèmes des îles. Cela signifie que la disposition du traité ne suffit pas pour combattre les problèmes insulaires, tant qu'une volonté politique forte fait défaut. Concrètement, parmi les îles méditerranéennes, ce sont les États insulaires qui peuvent bénéficier le plus de ce fonds pour combattre les problèmes propres à l'insularité. Au contraire, dans les pays où les problèmes d'infrastructure sont criants sur l'ensemble du territoire, le financement de projets sur les îles n'est pas la priorité en raison d'une population minoritaire. C'est l'exemple de l'État grec, qui focalise sur Athènes l'essentiel de ses efforts financiers et d'aménagement, car c'est là où vit la majorité de la population.

Les quatre pays membres éligibles au Fonds de cohésion ont alloué les sommes attribuées pour la période précédente (2007-2013) à l'amélioration des réseaux routiers (Malte, Chypre), la prévention des risques naturels (inondations et autres, en Grèce et à Malte), la gestion de déchets (Grèce, Malte), aux transports urbains (Grèce) et la production d'énergie renouvelable

20/02/2014.

603 European Commission ESIF open data portal, septembre 2016.

(Chypre)[604]. L'article 174 § 3 qui inclut les régions insulaires dans le Fonds de cohésion n'était pas encore en vigueur au début de la période 2007-3013. Par conséquent, nous ne constatons pas l'existence d'une priorité pour le financement des projets dans les îles.

Par ailleurs, une question clé de la politique de cohésion globalement, et pas seulement du Fonds de cohésion, est la capacité administrative des régions de dépenser les Fonds attribués dans le domaine de l'environnement. Les études de cas examinant l'absorption des Fonds montrent qu'ils sont rarement utilisés pour adopter des mesures environnementales préventives ou « douces » comme l'établissement des réseaux écologiques ou le contrôle et la réduction de la pollution, et à un degré moindre, l'énergie et la gestion de déchets. Au contraire, certaines régions attribuent un pourcentage important des Fonds au financement des infrastructures hydrologiques qui combattent indirectement la pollution de l'eau et de la mer[605].

B. Les stratégies de coopération et de cogestion des fonds, évolution de l'UE

Afin de surmonter les problèmes des îles, les institutions européennes proposent dans leurs documents respectifs diverses solutions, dont la majorité est d'ordre économique, relatives à l'accès aux fonds de cohésion (**1**). En parallèle, les stratégies de politique intégrée prennent de plus en plus d'ampleur (**2**).

1. Solutions pour avoir accès à plus de fonds

Ces solutions sont influencées par le lobbying de la Commission des Iles, qui soutient que la cohésion territoriale n'est pas efficace pour les îles d'Europe à cause d'un financement inadapté aux besoins. Ceci est dû en partie à la classification des îles en NUTS II ou III, qui

604 Données tirées de la base de donnés de l'UE, disponibles en ligne sur http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#4, consulté le 8 septembre 2018.

605 Agencia Europea de Medio Ambiente, *Cohesión territorial: análisis de los aspectos ambientales de la política de cohesión de la UE en países seleccionados : informe técnico de la AEMA,* Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, 2013.

définit l'éligibilité aux fonds structurels et au fonds de cohésion.

À ce jour, le seul indicateur utilisé pour définir les financements des régions est celui du PIB par habitant. Le Parlement insiste pour que le PIB demeure le critère principal de détermination de l'éligibilité à l'aide au titre de la politique régionale, alors que la CPMR dénie à cet indicateur la possibilité de prendre en compte les spécificités des îles [606]. Ainsi, la CPMR et le Conseil Économique et Social demandent de définir des indicateurs statistiques pertinents permettant d'obtenir une représentation statistique distincte du niveau de développement, ce qui représenterait une solution pour surmonter les difficultés propres aux îles. De nouveaux indicateurs devraient permettre, selon ces deux institutions, de mieux évaluer l'impact des politiques publiques sur les îles.

Dans sa Résolution de 2007, le Parlement invitait la Commission à étudier la possibilité d'autoriser les régions insulaires à bénéficier des **aides d'État** afin de surmonter le problème du prix des transports. La proposition du Parlement se base sur le fait que le coût de carburant et d'énergie compromettent la compétitivité des communes locales puisqu'il peut faire accroître sensiblement la charge de transport vers le continent. Il propose donc que le régime autorisant les aides au fonctionnement soit étendu à toutes les régions insulaires qui ne sont pas des États insulaires ou des îles intérieures[607].

Les institutions préconisent l'adoption de mesures législatives et de stratégies de développement propres aux régions insulaires. Une proposition intéressante est d'élaborer une **étude d'impact** avant la mise en œuvre des politiques et des mesures susceptibles d'influer sur les îles. Une telle disposition, déjà en vigueur dans les régions ultrapériphériques, permettrait d'éviter les effets négatifs et les contradictions et de renforcer la politique de cohésion.

La CRPM constate que l'article 174 § 3 est tombé en désuétude, puisqu'il n'a jamais servi de base juridique contraignante, ni pour les États membres ni pour l'Union[608]. D'un côté, les premiers ne l'appliquent pas et dans certains cas ils se permettent des mesures régressives envers les îles, comme c'est le cas de la Grèce, qui a supprimé le régime de TVA favorable

606 Parlement Européen, *Islands in Cohesion Policy, how to take into account the specific characteristics of islands ?*, Intergroup Seas, Rivers, Islands and Coastal Regions, 2016.
607 Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007, 2006/2106 (INI), *Op. Cit.* § 9.
608 *Islands in Cohesion Policy, how to take into account the specific characteristics of islands ?*, Op. Cit., p. 3.

aux plus petites îles. De l'autre côté, l'Union européenne n'instaure pas de cadre pouvant mettre en œuvre « l'attention particulière » que l'article 174 suggère de donner aux îles.

La CRPM propose une série de solutions à envisager. Concernant le cadre juridique, elle propose de mettre en valeur l'article 5 du Code de conduite de la politique de cohésion plutôt que l'article 174. De plus, elle propose que toutes les îles soient placées automatiquement dans la catégorie de Régions les moins développées, ce qui amènerait davantage de financements aux îles actuellement classées en transition ou dans les îles les plus développées. Il s'agit d'une solution raisonnable puisque les régions NUTS II regroupent des îles qui n'ont pas le même niveau de développement entre elles. Par exemple, la région Égée du Sud est classée comme l'une des plus développées parce que ses cinq plus grandes îles possèdent un PIB par habitant très élevé. Or, la région comprend soixante-dix-neuf îles, dont trente-neuf sont habitées par moins de 3000 habitants. Les données statistiques les concernant sont absorbées par la moyenne de la région, les rendant de ce fait inéligibles aux fonds structurels. Finalement, les îles les moins peuplées restent les moins développées et connectées, sans possibilité d'accès à des financements pour résoudre leurs problèmes.

Pour faire face au problème de l'affectation des budgets nationaux provenant de fonds structurels ou fonds de cohésion, la CRPM propose d'établir une norme de préaffectation d'un pourcentage des fonds pour les îles. Cette solution ne nécessite pas plus de financement, mais elle fonctionne comme garantie et engage l'État à reconnaître les problèmes spécifiques des régions insulaires.

Une autre proposition est de créer une unité spéciale pour les îles au sein de la Direction Générale Régionale (DG Régio), qui pourrait travailler sur les dérogations au régime des aides d'État ou tout autre programme pour les îles.

2. Solutions pour la défragmentation des politiques européennes : le nouveau concept de politique intégrée

Les institutions européennes sont à la recherche des nouvelles manières d'élaboration et de mise en place de la politique de l'Union. Les îles y jouent un rôle plus important, tant dans les stratégies de coopération territoriale (**a**), que par la reconstruction de leur image (**b**).

a. Stratégies de coopération territoriale

Le Parlement a proposé dans sa Résolution de 2010 d'utiliser les groupements européens de coopération territoriale (GECT) et la politique européenne de voisinage pour surmonter les obstacles entravant la coopération territoriale des régions insulaires. Plus précisément, le Parlement invite les îles à « utiliser le GECT pour la gestion de leurs projets de coopération territoriale avec d'autres régions, qui sont cofinancés par l'Union européenne et constituent un moyen de mieux les rattacher à leur environnement économique régional »[609].

Les institutions de l'Union se dirigent de plus en plus vers une approche de « politique intégrée ». Celle-ci peut prendre la forme de l'établissement d'une ***Stratégie Macro-Régionale*** pour la région Méditerranée, à l'image de celle mise en place dans la région Baltique en 2009 ou pour le Danube en 2010[610]. Outil de coordination des politiques publiques, une telle stratégie permettrait l'articulation et la coordination d'initiatives et politiques européennes concernant la Méditerranée, sur une base *territoriale.* Plus précisément, l'approche macro-régionale vise la politique environnementale, la politique régionale, la politique de voisinage, ainsi que les politiques sectorielles relatives à la pêche et l'agriculture.

Considérée comme une expérience politique innovante, elle vise à rendre les politiques publiques européennes plus efficaces et plus adaptées aux particularités de chaque région afin de s'engager dans un développement plus durable[611]. Imposée par l'élargissement de l'Union, elle représente une nouvelle forme de gouvernance qui se situe entre les politiques nationales et les institutions de l'Union. De plus, les stratégies macro-régionales reposent sur la coopération transnationale au-delà des limites de l'Union. Elles visent donc à intégrer dans les plans d'action les pays voisins des pays membres. La Commission européenne définit les macro-régions comme « une aire qui inclut des territoires d'un nombre des pays ou des

---

609 Résolution du Parlement européen du 22 septembre 2010, 2012/C 50/07, *Op. Cit.* § 8.

610 La Stratégie pour la Baltique est mis en place à l'initiative de la Suède et après la Commission l'a fait sienne. À ce jour, quatre stratégies macro-régionales sont mises en place. La Stratégie pour la région de la mer Baltique (2009), pour la région du Danube (2010), pour la région Adriatique et Ionienne (2014) et pour la région Alpine (2015).

611 STOCCHIERO, A., *Macro-Regions of Europe : Old Wine in a New Bottle ?*, Working paper 65/2010, avril 2010, p. 3.

régions différents qui sont associés avec un ou plusieurs enjeux communs […] géographiques, culturels, économiques ou autres »[612].

Les Stratégies Macro-Régionales reposent sur le principe des « trois non » : soit « aucune nouvelle législation, aucune nouvelle institution et aucun nouveau financement ». Les actions sont organisées en sous-groupes régionaux, dont une partie est déjà mise en oeuvre pour la Méditerranée. La Stratégie pour la région Adriatique et Ionienne (EUSAIR) est lancée en 2014 et implique quatre États membres (Croatie, Grèce, Italie, Slovénie) et quatre pays voisins (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Montenegro, Serbie). Bien que ses résultats et la nécessité de cette stratégie soient discutables[613], une approche intégrée basée sur les critères géographiques et des enjeux communs d'une région **pourrait servir de cadre** pour surmonter les difficultés rencontrées par les îles de la Méditerranée. La création d'une Stratégie macro-régionale pour les îles de la Méditerranée est soutenue par la Commission des Iles, en tant que moyen de mettre en lumière les spécificités de ces territoires.

La mise en place de ces stratégies ajoute cependant de nouveaux niveaux administratifs à un système déjà complexe et hautement bureaucratique. De plus, les piliers et sujets de la Stratégie EUSAIR ressemblent aux priorités de la politique de cohésion territoriale : connectivité des régions, tourisme durable, qualité environnementale et croissance bleue... Chaque stratégie est accompagnée d'un plan d'action, rédigé par la Commission, après consultation des États participant à chaque stratégie.

b. Nouveaux concepts, nouvelle représentation pour les îles : l'attractivité

Dans le plan d'Action d'EUSAIR, les îles sont présentées sous un nouveau jour : elles contribueraient désormais à l'attractivité de la région. Le concept **d'attractivité des îles** contraste fortement avec l'image des « handicaps structurels », promue jusqu'alors par le Traité. L'attractivité des territoires réunit le concept économique d'attractivité et les spécificités géographiques pour décrire la capacité d'un territoire à être choisi par des acteurs comme zone de localisation pour une partie ou pour l'ensemble de ses activités[614]. Ce concept

612 *Ibid.*

613 Stefan GANZLE, S., et KERN, K., *A « Macro-Regional » Europe in the Making: Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Springer, 2015, p. 185.

614 POIROT, J. et GERARDIN, H., « L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel », *Mondes en*

concerne aussi bien les entreprises que la population. L'équipe d'ESPON a utilisé ce concept pour identifier les facteurs empêchant l'intégration des îles au marché unique. Elle a formulé des recommandations en matière de stratégies et de politiques publiques à suivre dans les îles. L'hypothèse de base de l'étude est que lorsqu'un territoire n'est plus attractif pour les entreprises et la population, la base socio-économique se réduit et va à rebours des objectifs nationaux et européens visant au développement durable et à la cohésion économique, sociale et territoriale[615]. Selon cette même étude, les îles ne sont pas « à handicaps », mais plutôt des territoires peu attractifs pour y vivre ou y faire des affaires. En conséquence, les politiques publiques doivent viser à augmenter l'attractivité des territoires insulaires.

Le Plan d'Action d'EUSAIR se concentre sur le problème de la connectivité des îles, sans la résolution duquel le développement économique demeure entravé[616]. Ainsi, le plan prévoit le développement de l'« Autoroute de la Mer »[617], censé améliorer l'accès aux îles, avec, notamment, l'élaboration de nouvelles routes et la limitation du phénomène de saisonnalité.

In fine, la politique de cohésion territoriale pourrait servir de fondement à la protection de l'environnement dans les îles, mais seulement par ricochet. Le principal objectif de la politique de cohésion est l'intégration des régions au marché intérieur et leur développement économique, tandis que la bonne gestion de l'environnement n'apparaît que comme un *a priori* du « développement durable ». Cependant, cette politique doit être approfondie avec attention, notamment quant à la définition des stratégies concernant le développement des régions insulaires.

La capacité de charge limitée et l'écosystème fragile des îles sont difficilement compatibles avec une approche libérale du développement. La taille limitée de la majorité des îles n'est pas adaptée à l'accueil des entreprises à grande échelle. Les traditions insulaires, conservées

---

développement, n° 149, 2010, pp. 27-41.

615 ESPON, *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS)*, Targeted Analysis, Final Report, 2013, p. 8.

616 European Commission, *Action plan, Accompanying the document Communication from the Commission to the Europena parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region*, Commission Staff Working Document, SWD(2014)190 final, 2014, p. 27.

617 L'« autoroute de la mer » est un principe de la politique commune des transports de l'UE qui vise à assurer des liaisons maritimes régulières à haute capacité, comme alternative au transport de fret par route terrestre. Le concept provient du livre blanc *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, Commission Européenne, 2001.

grâce à l’éloignement, ne sont pas non plus adaptées à une transition brusque. La participation au marché libéral à l’échelle de l’Europe écrase soit les insulaires soit leur environnement. La modernisation des régions insulaires les moins développées doit donc s’effectuer avec grand soin, afin de ne pas altérer le caractère des îles et de ne pas ajouter une charge ingérable pour l’environnement.

Chapitre 2 : Traductions de l'attention particulière aux îles européennes, émergence de nouveaux concepts en droit et politiques publiques

L'« attention particulière » que l'article 174 TFUE accorde aux îles concerne la politique de cohésion, qui ne contribue, comme on vient de le voir, que par ricochet à la protection de l'environnement. Or, l'insularité influence une large gamme de domaines de priorités européennes. L'effet insulaire exige des dérogations fiscales, une politique migratoire précise, des politiques spécifiques sur l'éducation et la culture et une politique sur la santé publique renforcée. Dans ce cadre, la protection de l'environnement paraît comme une évidence, un standard minimum à garantir aux îliens, confrontés à des multiples difficultés et victimes d'un manque d'attention étatique.

Les enjeux environnementaux auxquels font face les îles sont multiples. De nombreuses îles méditerranéennes ont connu une croissance rapide du tourisme, évolution qui bouleverse la manière de gérer l'environnement dans son ensemble. Les besoins en ressources naturelles ont augmenté, la protection de la nature est devenue plus difficile et la production de déchets a connu une augmentation considérable qui nuit aux possibilités de stockage[618]. En même temps, les îles sont confrontées à diverses problématiques environnementales, souvent relatives à leur taille et leur condition climatique. Les petites îles ont des productions agricoles très réduites[619] et se retrouvent dans une situation de dépendance à l'égard d'un petit nombre de produits. Parallèlement, les grandes îles rencontrent principalement des problèmes liés à l'urbanisation de l'espace et l'artificialisation des sols[620]. En matière d'attractivité, les îles souffrent d'une surfréquentation durant la saison estivale qui change profondément en période hivernale. L'UE détient la compétence dans la majorité des domaines marquant les îles, domaines qui auraient dû être renouvelés dans le cadre de la prise en compte récente de l'insularité.

---

618 Pour une analyse générale des problèmes des îles, v. le rapport final de PLANISTAT, *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, Op. Cit.*

619 Lors d'une visite de l'île grecque de Nisyros, dans le Dodécanèse, nous n'avons rencontré que trois potagers. Pourtant, l'île est fertile et la terre est argileuse grâce au volcan de l'île. D'après les habitants, il est impossible de cultiver en raison de la présence des sangliers et des vaches qui détruisent les plantations. Donc, l'île s'approvisionne en fruits et légumes provenant de l'île voisine Kos.

620 SPILANIS I., KIZOS T., et al. *Atlas of the islands, Op. Cit.*, p. 18.

Cependant, la politique et la législation environnementales sont rarement construites en prenant en compte les particularités de l'insularité. « L'attention particulière » de l'article 174 TFUE n'est pas transposée et appliquée par la politique environnementale, bien que l'article 174, en combinaison avec l'article 191 TFUE, puisse servir de base juridique pour l'adoption des mesures adaptées aux îles.

Une exception à cette pratique tacite est le droit de la protection de la nature, qui prévoit certaines mesures pour les contextes insulaires (**section 1**). En revanche, l'insularité est prise en considération dans les politiques de développement à l'œuvre (**section 2**).

Section 1 : La protection de la biodiversité, nécessité et espoir pour les îles européennes

La protection de la biodiversité est le seul domaine du droit de l'environnement en Europe qui prend explicitement en compte l'insularité. Des mesures adaptées sont préconisées dans le cadre du Conseil de l'Europe (**§ 1**). Le droit de l'UE commence à aborder la fragilité insulaire face aux modifications biologiques, mais les mesures précises restent limitées et mitigées (**§ 2**). Au regard de l'influence du droit du CdE au droit de l'UE, la protection de la biodiversité peut devenir l'outil juridique principal pour la protection de l'environnement des îles de la Méditerranée.

§ 1. La protection de la biodiversité insulaire européenne inspirée par le CdE

Le rôle du Conseil de l'Europe dans l'élaboration de la législation européenne est primordial : il agit en tant que *think tank*, il déclenche des initiatives législatives innovantes et inspire les autres ordres juridiques vers l'adoption de législations contraignantes. Outre son action pour l'élaboration des politiques spécifiques pour les îles, développée à l'initiative de son organe consultatif, le Conseil de l'Europe est à l'origine de plusieurs conventions internationales. Ces conventions offrent un cadre juridique pour la protection de la nature des îles européennes. Bien que la politique environnementale ne figure pas parmi les compétences du CdE, il agit pour la protection de la nature à travers sa politique du patrimoine commun[621].

La convention de Berne s'inscrit dans ce registre en instituant un cadre pour la protection de la diversité biologique en Europe (**A**). Le système de Berne s'avère être à l'écoute des évolutions scientifiques, en adoptant une Charte pour la protection des îles européennes (**B**).

621 Conformément à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe, son but est de promouvoir les principes qui sont le patrimoine commun et de favoriser le progrès économique et social. Statut du Conseil de l'Europe, signé le 05/05/1949 et entrée en vigueur le 03/08/1949, rec. STE n° 001 du 1949.

A. La convention de Berne, instrument pionnier des problématiques insulaires environnementales

Adoptée en 1979, la convention de Berne vise à conserver la vie sauvage en Europe comme une partie du patrimoine naturel commun. Même si elle reste ouverte à des États non-européens[622], cette convention internationale concerne le continent européen. Par cet aspect, la convention privilégie la prise en considération des éléments de la nature des îles de la Méditerranée. Elle est devenue l'instrument principal de protection de la biodiversité du vieux continent en général et le pionnier pour la protection de la biodiversité des îles de l'Europe. La convention a mis en avant et dénoncé la perte de la biodiversité des îles européennes bien avant l'UE (**1**). Son engagement s'est manifesté par la création d'un organe propre à identifier les problèmes et les solutions adéquates aux contextes insulaires et la formation d'un groupe d'experts de la biodiversité biologique des îles d'Europe (**2**).

1. Innovation par l'identification des menaces pour la biodiversité insulaire

La convention de Berne est ratifiée par tous les pays de notre étude, à savoir Chypre, la Croatie, la France, la Grèce, l'Italie, Malte, la Tunisie et la Turquie ainsi que par l'UE[623]. De plus, cette convention inspire directement le droit de l'Union, qui adopte les directives Habitats et Oiseaux (directive 92/43/CEE et directive 79/409/CE) afin de mettre en œuvre les dispositions de la convention de Berne[624]. Cette convention répond à un système beaucoup plus flexible que celui élaboré par les directives européennes, parce qu'elle évolue sans cesse selon les besoins. C'est la raison principale pour laquelle elle prend plus facilement en compte les particularités de la biodiversité des îles.

Pour autant, la convention ne consacre aucun article spécial dédié à la protection des espèces qui vivent dans les îles. Dès lors, l'innovation particulière que la convention de Berne amène est fondée sur les recommandations qu'elle adopte et non sur le texte conventionnel.

---

622 Art. 19 de la Convention de Berne, *Op. Cit.*.

623 Les dates de ratifications sont les suivantes : Chypre en 1988, la Croatie en 2000, l'Espagne en 1986, la France en 1990, la Grèce en 1983, l'Italie en 1982, la Malte en 1994, la Tunisie, qui n'est pas membre du CdE, en 1996 et la Turquie en 1984.

624 JONES, G., *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?*, Bloomsbury Publishing, 2012, p. 2

Par ailleurs, la convention de Berne accorde une attention particulière aux espèces menacées d'extinction et vulnérables, « surtout aux espèces endémiques »[625]. Aucune référence n'est accordée aux îles dans le texte conventionnel de 1979, ni au fait que les îles sont riches d'espèces endémiques. Mais la convention suit le modèle de « protection par liste » en énumérant dans ses annexes les espèces de la faune et de la flore que les États contractants doivent protéger, en adoptant les mesures législatives nécessaires. Ainsi, dans l'Annexe I (flore) et II (faune), nous retrouvons un pourcentage important des espèces endémiques des îles de la Méditerranée[626], ce qui manifeste une protection *évidente* des îles, sans nécessité d'une disposition expresse. Au titre de la convention, les États signataires doivent prendre des mesures sérieuses pour protéger les espèces citées dans les Annexes. Ces mesures concernent la protection de l'habitat et la conservation des espèces, à partir de plusieurs actions précises qui sont énoncées dans la convention.

D'une manière tout aussi indirecte et silencieuse, la convention de Berne récompense et fournit directement son expertise sur le terrain. La biodiversité insulaire est ainsi distinguée par le Diplôme européen des espaces protégés, attribué à certains sites situés dans certaines îles méditerranéennes, comme la réserve de Scandola en Corse, le parc national de Port Cros en France ou encore les montagnes Blanches en Crète. Il récompense la bonne gestion d'un site qui représente un intérêt exceptionnel et, surtout, donne un appui à l'amélioration de la gestion sur le site, avec des recommandations formulées par un groupe d'experts internationaux.

Dans le cadre de la convention de Berne, le Comité permanent aborde le problème des espèces exotiques envahissantes (**EEE**) dans les îles de l'Europe. Il s'agit de la première référence tangible de la convention de Berne ayant pour nécessité de porter une attention particulière à ce problème dans les îles. Force est de constater la perception innovante du CdE, qui adopte cette recommandation en 2002[627], douze ans avant que l'Union européenne se

625 Art. 3 de la Convention de Berne, *Op. Cit.*

626 Recommandation n° 178 (2015) sur le contrôle des ongulés à l'état sauvage dans les îles de la Méditerranée et de Macaronesie, Comité permanent, 35e réunion, Strasbourg 1-4 décembre 2015, T-PVS (2015) 5, p. 3.

627 Recommandation n° 91 (2002) sur les Espèces exotiques envahissantes qui menacent la diversité biologique dans les îles et dans les écosystèmes isolés sur les plans géographiques et de l'évolution, adoptée par le Comité permanent le 5 décembre 2002.

penche sur le problème avec l'adoption du règlement 1143/2014. Élaborer une stratégie contre les EEE dans les îles est une tâche délicate. Les EEE, on le sait, sont des organismes exotiques, qui, étant arrivés sur une île *via* les transports aériens ou maritimes, trouvent des niches écologiques vacantes, s'installent et se développent au détriment des espèces endémiques[628]. Le problème s'amplifie avec la diminution de l'isolement insulaire, survenu par l'accroissement des échanges avec le continent. Des quantités importantes d'organismes exotiques arrivent alors sur les îles, mettant en danger la diversité biologique originelle des espèces insulaires. L'introduction des EEE est une des raisons majeures qui expliquent la perte des espèces et le déclin des ressources naturelles[629].

Alors que l'éradication des EEE est un outil puissant de conservation qui a largement contribué à l'amélioration du statut de conservation de plusieurs espèces menacées[630], elle n'est pas la meilleure politique à suivre dans tous les contextes possibles. En effet, dans les cas d'introduction à des époques historiques anciennes[631], l'éradication devient problématique puisque l'écosystème insulaire s'est adapté à l'espèce.

Ces particularités sont abordées dans la recommandation du Comité permanent, qui propose des solutions par rapport à l'ancienneté de l'introduction des espèces. Il recommande aux États de mettre en place des mécanismes spécifiques pour interdire l'introduction intentionnelle des EEE dans les îles. De plus, il énonce la nécessité d'évaluer le besoin d'une législation plus stricte qui s'attache à empêcher leur introduction d'une région du même État à une autre ou d'une île à une autre dans les archipels. Ce document recommande aux États de prêter une attention particulière aux mesures de précaution exercées contre l'introduction et le développement des EEE dans les îles et les écosystèmes isolés.

---

628 GROS-DESORMEAUX, J.-R., « La biodiversité dans des territoires insulaires, approche théorique et perspectives de développement », *Op. Cit.*, p. 5.

629 CELESTI-GRAPOW, L. et al., « Plant Invasions on Small Mediterranean Islands: An Overview », *Plant Biosystems - An International Journal Dealing with All Aspects of Plant Biology* 150, nº 5, 2016, pp. 1119-1133.

630 International Conference on Island Invasives (éd.), *Island Invasives: Eradication and Management : Proceedings of the International Conference on Island Invasives*, IUCN ; CBB, 2011, p. 5.

631 L'« introduction ancienne » s'étend d'une introduction d'espèces envahissantes à des époques historique anciennes. Cette terminologie est utilisé par la Stratégie européenne relative aux espèces exotiques envahissantes du Conseil de l'Europe. *Cf Code de conduite européen sur la chasse et les espèces exotique envahissantes*, Conseil de l'Europe, 2016, p. 9.

Cette recommandation est appliquée dans l'ensemble des îles d'Europe, mais elle contient deux articles qui visent spécifiquement les îles de la Macaronésie. Ce qui démontre que, même au niveau du CdE, les îles de l'ultrapériphérie de l'Europe ont attiré l'attention des parties contractants dans un premier temps quand il s'agit des questions environnementales. Alors même qu'il a fallu plus du temps pour aborder ces questions en ce qui concerne les îles de la Méditerranée.

La politique de l'Union pour la conservation de la biodiversité et la lutte contre les EEE n'est donc pas très développée. La Commission européenne aborde la question de la biodiversité en tant que priorité lors d'une communication de 2006[632], énonçant un Plan d'action pour atteindre l'objectif de la protection de la biodiversité. Priorité confirmée par une communication de 2008[633], lorsque l'Union insiste sur la nécessité urgente d'élaborer une politique européenne pour conserver la biodiversité. Toutefois, l'approche suivie n'est pas tout à fait adaptée aux exigences du problème. Ainsi, le professeur Untermaier note que « les mesures à prendre pour sauver la biodiversité paraissent d'une ampleur si considérable qu'elles dépassent le droit de la biodiversité », la sauver reviendrait à façonner « une autre société »[634]. Cette autre société nécessitera certainement une coopération inter-insulaire pour mesurer l'état et les pertes de la biodiversité (**2**).

2. Le groupe d'experts, tissant des liens entre les îles et mettant l'accent sur leurs problèmes

Le Conseil permanent de la convention de Berne a créé en 2009 un **Groupe d'experts de la diversité biologique des îles d'Europe**[635]. Inspiré par les dispositions pour la biodiversité insulaire de la Convention sur la Diversité Biologique, ce groupe a une mission et un champ d'étude précis.

---

632 Commission des Communautés Européennes, *Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà - Préserver les services écosystémiques pour le bien-être de l'humanité,* Communication de la Commission, COM/2006/0216 final, 2006.

633 Commission des Communautés Européennes, *Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM/2008/864 final, 2008.

634 UNTERMAIER, J. « Biodiversité et droit de la biodiversité », *RJE*, nº 1, 2008, pp. 21-32.

635 Le groupe d'expert de la biodiversité des îles est constitué par les États contractants de la Convention qui ont des îles dans leur territoire ou sont des États insulaires.

Le champ d'étude du groupe concerne les îles d'Europe, c'est-à-dire les îles de la mer Méditerranée et la mer Noire, la mer Baltique, en Arctique, et l'océan Atlantique. En excluant les îles ultrapériphériques de l'Europe, le groupe d'experts attache une attention exclusive aux îles européennes, trop longtemps oubliée. La justification de la création du groupe se fonde sur la diversité biologique riche dont les îles bénéficient.

La mission du groupe consiste, d'une part, à améliorer le travail de conservation en réseaux dans les îles d'Europe, en spécifiant les menaces et en envisageant des solutions, d'autre part à spécialiser les orientations de la CDB pour les îles de l'Europe. Enfin, il s'agit d'inciter l'adoption des politiques nationales de sauvegarde de la nature des îles[636].

Le groupe s'est réuni à trois reprises en trois ans. Ces réunions ont abouti à l'adoption d'une recommandation sur le changement climatique dans les îles européennes en 2010, d'une Charte pour la sauvegarde de la diversité biologique des îles d'Europe en 2011 et à élaborer des lignes directrices pour la conservation de la diversité biologique des îles européennes. Tous ces documents parlent des problèmes spécifiques des îles, mais chacun se focalise sur des éléments différents. Cependant, ils arrivent tous à la même conclusion : les îles nécessitent une attention particulière, qui peut être exprimée par la mise en place de mesures spéciales et de politiques adaptées.

La **recommandation n° 146 (2010)** du Comité permanent tisse le lien entre la conservation de la biodiversité insulaire et les effets du **changement climatique**[637]. Cette dernière reconnaît la situation des îles de la Méditerranée et de Macaronésie comme étant « particulièrement préoccupante ». Elle déclare que ces îles méritent une attention particulière parce qu'elles présentent des habitats où vivent un nombre très élevé d'espèces endémiques. Or, ce nombre sera résolument compromis par les bouleversements attendus. La fragilité de leurs écosystèmes sera aggravée par les changements climatiques. Il est donc nécessaire de prendre

636 Conseil de l'Europe, Rapport du Groupe d'experts de la diversité biologique des îles d'Europe, Convention de Berne, T-PVS (2009) 13, p. 4.

637 Recommandation n° 146 (2010) du Comité permanent relatif à des orientations aux Parties sur la diversité biologique et le changement climatique dans les îles européennes adoptée le 9 décembre 2010.

sans délai des mesures sérieuses pour leur adaptation. La recommandation propose une série des mesures à appliquer, notamment aux îles de la Méditerranée avec les recommandations antérieurement approuvées par le Comité permanent.

Le document le plus important élaboré par le groupe d'experts est la Charte en faveur de la diversité biologique des îles d'Europe, avec des lignes directrices (**B**).

B. Une Charte pour la diversité biologique des îles, un instrument juridique exceptionnel

La « **Charte de la sauvegarde et de l'utilisation durable de la diversité biologique des îles d'Europe** » est adoptée par le Comité permanent en 2011[638] et a été préparée par le groupe d'experts sur la diversité biologique des îles. Il s'agit d'un document non contraignant et non exhaustif, inspiré par les travaux de la convention sur la diversité biologique (CDB) et spécifiée aux îles d'Europe. Le Comité permanent recommande que les Parties contractantes se servent de la Charte de « source d'inspiration à leurs politiques et pratiques », tant pour les autorités nationales que pour les autorités régionales. De plus, la Charte préconise d'accorder une attention particulière à la biodiversité biologique des îles pour la mise en œuvre des obligations internationales des États relatives aux objectifs de 2020 adoptés dans le cadre de la convention CDB. Bien que le document ne soit pas contraignant, le Comité s'engage à l'utiliser pour disposer d'un cadre utile aux activités futures de la convention de Berne. Les lignes directrices qui accompagnent la Charte[639] identifient les principales menaces pour la conservation de la biodiversité des îles et proposent des actions[640].

638 Charte de la sauvegarde et de l'utilisation durable de la diversité biologique des îles d'Europe, Comité permanent, T-PVS/Inf (2011) 8 revised, adopté par le Comité permanent avec la Recommandation n° 153 du 2 décembre 2011.

639 Priorities for conserving biodiversity on european islands, document adopté lors de la 31e réunion du Comité permanent, 29 novembre – 2 décembre 2011, T- PVS/Inf (2011) 9 revised.

640 Les lignes directrices identifient les principales menaces en fonction de leur gravité : les EEE, la perte d'habitat, le changement climatique, la sur-exploitation et la pollution. *Cf. Ibid.*, p. 14.

La Charte est structurée en 12 articles qui énumèrent les principes et les recommandations du Comité permanent, suivis par un plan d'action. Bien qu'elle puisse s'appliquer à la plupart des îles du monde, le champ d'application de la Charte s'applique spécifiquement aux îles sous la souveraineté des États signataires de la convention de Berne (mer Baltique, mer du Nord, mer Méditerranée, nord et est de l'océan Atlantique). Elle concerne toutes les formes de diversité biologique des milieux marins, terrestres, côtiers et d'eau douce.

Le caractère « vert » de la Charte s'oppose aux Résolutions sur les régions insulaires européennes adoptées par la Conférence permanente des pouvoirs régionaux et locaux. Le groupe d'experts mandaté par la convention de Berne qui a étudié la diversité biologique des îles n'a pas la même approche que l'Union européenne. Le groupe constate que la biodiversité des îles est à la fois précieuse et fragile en raison du fort taux d'endémisme, des contraintes écologiques et du manque d'espace. Il recommande un aménagement du territoire soigneusement étudié[641].

Dans la Charte, la richesse biologique des îles est mise en exergue par comparaison avec les ressources continentales. Le besoin de consacrer un groupe de réflexion est basé sur les statistiques qui montrent l'importance flagrante de la biodiversité des îles : alors qu'elles occupent seulement 5 % des terres du monde, elles comprennent 15 % des animaux et d'espèces endémiques. Elles concentrent 20 % des plantes vasculaires, 25 % des écosystèmes prioritaires, 33 % des mammifères, oiseaux et amphibies en danger, 48 % des aires des oiseaux endémiques et 70 % des hot-spots des récifs de coraux[642].

Le document aborde les aspects qui influencent la biodiversité des îles : espèces exotiques envahissantes, vulnérabilité envers les changements climatiques, changement de l'usage des sols et des occupations traditionnelles, manque des moyens financiers et institutionnels. Le document reconnaît que pour atteindre les objectifs de conservation de biodiversité, il est vital d'inclure les îliens dans le processus de protection. Ce processus passe par une éducation soucieuse de l'environnement et par la participation des habitants.

---

641 Conseil de l'Europe, Comité permanent, Convention de Berne, T-PVS (2011) 26, p. 8.

642 Priorities for conserving biodiversity on European Islands, Standing Committee, 31st meeting, T-PVS/Inf (2011) 9, 29 novembre – 2 décembre 2011, p. 2

Force est de constater que les aspects sociopolitiques sont intégrés dans l'analyse. Ce qui revient à dire qu'une division stricte des domaines n'est pas pertinente dans le cas des îles et, plus généralement, quand une étude s'appuie sur une approche spatiale. Par ailleurs, les institutions de l'Union et les organes du Conseil de l'Europe abordent la question de l'environnement pour parler des problèmes d'intégration des îles au marché unique.

Dans l'ensemble, le travail mené par le Conseil de l'Europe au sujet des îles est basé sur la spécificité des îles par rapport aux régions continentales, fortifiant l'idée de la nécessité d'élaboration des mesures législatives spéciales pour les îles. Le rapport sur les priorités pour la conservation de la diversité biologique insulaire suggère que « les caractéristiques spécifiques des îles requièrent peut-être des actions additionnelles »[643].

En revanche, l'UE n'adopte pas la même approche pour la protection de la biodiversité des îles (**§ 2**).

§ 2. La conservation de la biodiversité mise en place par l'UE

Malgré la diversité des régimes existants en droit international pour la conservation des éléments de la nature et l'importance donnée à la diversité biologique des îles au niveau mondial, le droit de l'UE ne suit pas la même logique, en disposant seulement de très peu d'instruments juridiques pour la protection de la biodiversité. Les invasions biologiques sont désormais réglementées par le droit de l'UE (**A**). Le réseau Natura 2000 demeure au sommet de la réglementation relative à la conservation de l'habitat (**B**).

643 *Ibid.*, p. 4.

A. Les invasions biologiques, menace principale pour les îles européennes

Les îles méditerranéennes comprennent une concentration importante d'espèces endémiques végétales et animales. De ce fait, ces îles sont caractérisées comme étant des « hot-spots » de biodiversité, des « laboratoires du vivant » ou bien des îles « refuges »[644]. Cependant, les systèmes insulaires sont très vulnérables aux invasions biologiques qui perturbent l'écosystème insulaire des petites et grandes îles[645]. Ce constat est autant plus important lorsqu'on sait que les îles ont fourni aux biologistes la preuve de l'endémisme[646]. L'existence d'un lien étroit entre la configuration géographique d'un type de lieu et les espèces naturelles qui lui sont propres est plus marquée dans une île que sur le continent.

Par conséquent, le maintien de la richesse de la biodiversité insulaire est fondamental.

L'invasion biologique étant reconnue comme la deuxième cause de perte de diversité biologique, l'UE adopte finalement en 2014 sa première législation pour diminuer l'introduction des espèces exotiques envahissantes et énonce qu'elle constitue l'une des principales sources du déclin de la biodiversité[647]. Force est de constater que les politiques de l'UE concernant la connectivité des régions, et notamment la connectivité des îles au continent, sont en contradiction flagrante avec la politique de conservation de la biodiversité. La politique de cohésion territoriale vise à connecter les régions insulaires avec les régions continentales en augmentant les transports maritimes et aériens. Or, ces connexions suppriment l'éloignement, caractéristique fondamentale des îles grâce à laquelle elles s'enrichissent en espèces endémiques. Par conséquent, la diversité biologique des îles est menacée et l'introduction des EEE est *a priori* accrue.

---

644 Initiative PIM, *Des petites îles de la Méditerranée, des hotspots²*, 2014, publication disponible en ligne, https://www.europarc.org/wp-content/uploads/2015/05/2012_Petites_iles_mediterranee_PIM.pdf consulté le 8 septembre 2018.

645 LE NEIDRE, M., *Les espèces introduites et envahissantes dans les îles méditerranéennes : état des lieux et propositions d'action*, Rapport de stage, UICN, p. 6.

646 BERNARDIE-TAHIR N., *L'usage de l'île*, *Op. Cit.*, pp. 98-99.

647 Conseil européen, Conclusion du 4 mars 2002, 6592/02, 24.

Le Règlement Nº **1143/2014** du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes[648] (EEE), reconnaît la menace que constituent les espèces exotiques envahissantes pour les îles. Cette législation a un effet direct dans le corpus législatif des États membres et met en place un cadre juridique ambitieux pour la gestion du problème des EEE[649]. À cette fin, elle énonce l'élaboration d'une liste des espèces préoccupantes pour l'ensemble de l'Union[650] ainsi qu'un plan d'action. Dans ce contexte, elle aborde la question des îles en tant que **territoires particulièrement concernés** par le problème de l'introduction des espèces exotiques envahissantes. Le deuxième considérant du règlement dispose que « les écosystèmes géographiquement isolés et ayant évolué en vase clos, tels que les petites îles » en sont spécialement menacé. Au juste titre, le législateur européen fait valoir, dans le considérant dix-sept, que l'éloignement, l'insularité et le caractère unique de la biodiversité des RUP doivent être prise en compte. Ainsi, il prévoit la possibilité d'adapter les exigences du règlement pour l'adoption de mesures restrictives et préventives concernant les EEE.

Or, le règlement prévoit exclusivement des mesures spécifiques pour les RUP et non pour les autres îles. Ainsi, l'article 6 du règlement fixe les conditions d'application du règlement aux RUP : les États membres comptant des RUP doivent adopter une liste propre à chacune de ces régions. Les mesures de prévention, éradication et de contrôle n'y sont pas appliquées, mais les États peuvent adopter des mesures similaires. Bien sûr, n'oublions pas que l'article 349 TFUE constitue une base juridique solide qui permet l'application de telles décisions en faveur des RUP. Les îles de la Méditerranée nécessitent un fondement juridique général, à l'instar de celle des RUP, puisque son iniquité conduit vers une biodiversité menacée par une législation inadaptée.

---

648 Règlement (UE) nº 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, JOUE L 317/35 du 4/11/2014.

649 Pour une lecture critique du règlement v. BRETESCHE, T., « Le règlement 1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes du 22 octobre 2014 : un nouvel instrument communautaire au service de la protection de la biodiversité », in *RJE* nº 4, 2015, pp. 631-648.

650 Article 4 du règlement 1143/2014, *Op. Cit.*

B. Le réseau Natura 2000, une réglementation avec un grand potentiel pour la protection terrestre des îles

Parmi les régimes d'aires protégées, le réseau écologique Natura 2000 se distingue par le fait qu'il se place sous la juridiction des juges européens. Cette spécificité lui procure une efficacité garantie par la mise en action du réseau, même si les directives sur lesquelles il se fonde laissent une grande marge d'appréciation aux États quant aux projets autorisés dans les sites protégés. Le réseau Natura 2000 présente aujourd'hui un grand potentiel pour la protection des îles, que ce soit sur terre (**1**) ou sur mer (**2**).

1. Les territoires insulaires, possibles types d'habitat ?

Le réseau écologique Natura 2000 constitue le principal outil juridique pour la conservation de la biodiversité en droit de l'Union européenne. Mis en œuvre par les directives « Habitats »[651] et « Oiseaux »[652], il définit un cadre commun pour la conservation des habitats, des plantes et des animaux « d'intérêt communautaire »[653]. L'objectif du réseau est la préservation de la diversité biologique et la valorisation du patrimoine naturel par la création de sites abritant certains types de milieux naturels et d'habitats propres à certaines espèces[654]. Le choix des moyens pour y parvenir est laissé libre aux États membres, sachant que les activités humaines n'y sont *a priori* pas interdites[655].

Le réseau Natura 2000 ne prévoit aucune disposition relative à la conservation de la nature dans les îles. De plus, conformément à l'article 2 de la directive 92/43/CEE son application est cantonnée au « territoire européen des États membres où le traité s'applique ». Les RUP s'inscrivent en conséquence hors du champ d'application de la directive. Cet aspect laisse de

651 Directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages JOCE L 206 du 22/7/1992.

652 Directive n° 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages JOCE L 20/7 du 26/1/2010.

653 Pour une analyse de l'efficacité du réseau v. BORN, C. H. et HAUMONT, F. (dir.), *Natura 2000 et le juge,* Bruylant, Observatoire juridique Natura 2000, 2014, 461 pp.

654 Directive n° 92/43 article 3 § 1.

655 Sur les choix des États-membres de l'Union à la transposition des directives Habitat et Oiseaux, v. MAKOWIAK J. (dir.), *La mise en place du reseaux Natura 2000, les transpositions nationales,* Pulim, 2005, 361 p.

côté une vaste biodiversité insulaire sans cadre protecteur européen.

Cependant, cette référence au « territoire de l'Union européenne » implique l'adoption d'une approche territoriale qui signifie une certaine **reconnaissance des divergences spatiales** présentes au sein de l'Union. Le territoire métropolitain se différencie du territoire ultrapériphérique. Il se voit donc correspondre à des règles adaptées. Dans ce cadre, le territoire insulaire constitue un territoire européen **distinct**. Ses besoins réglementaires sont placés entre ceux du continent européen et ceux de l'insularité ultrapériphérique. En ce sens, les îles pourront légitimement bénéficier de règles adaptées. À titre d'exemple, les plans et projets prévus pour une île pourront faire l'objet d'une étude d'impact approfondie, au sens où l'entend « l'évaluation appropriée » prévue dans l'article 6 § 3 de la directive Habitat[656].

De plus, la directive pourrait envisager un nouveau type d'habitat spécifique pour les petites îles inhabitées. En l'absence de réglementation spécifique, les îles de très petite taille forment souvent des sites intégralement classés Natura 2000. Par exemple, les îles Finocchiarola, Giraglia, Capense en Corse, les petites îles côtières de la région PACA en France[657] ou l'île de San Pietro, île italienne administrée par la Sardaigne, forment des sites protégés qui couvrent la totalité du territoire. En tant que telles, ces îles bénéficient d'une large protection, concrétisée notamment par l'application de mesures spéciales pour la préservation de la nature et des espèces insulaires. Le réseau Natura 2000 témoigne ainsi du fait que les États tendent à développer des objectifs et des politiques publiques propres aux petites îles.

En sachant que les îles inhabitées ne rentrent pas dans le champ d'application des législations européennes, à défaut d'une population permanente ou d'une activité économique[658], le

656 L'article 6 §3 de la directive Habitat dispose que « Tout plan ou projet […] susceptible d'affecter ce site de manière significative […] fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. […] Les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site ». Pour une décortication de l'article v. HAUMONT, F., « Appropriate impact assessment » in BORN, C.-H. et al. (dir.), *The Habitat directive in its EU Environmental Law Context,* Routledge, 2015, pp. 93-100.

657 Plus précisément, il s'agit des sites « Rade d'Hyères », « îles d'Hyères », « Salins d'Hyères et des Pesquiers ».

658 Rappelons que la définition d'Eurostat, excluant les îles de moins de 50 habitants, est utilisée pour définir le champ d'application des politiques visant les régions insulaires européennes.

système des sites protégés, tant au niveau européen qu'au niveau interne, constitue une base juridique pour penser et gérer ces petites îles en tant qu'**ensembles intégrés**. Les États membres sont amenés à fixer les activités autorisées sur tout le territoire du site, ainsi que les conditions sous lesquelles ces activités sont autorisées. La petite taille d'une île conduit alors à une gestion intégrée des activités, élément qui transforme ces espaces insulaires en laboratoires juridiques.

Par ailleurs, les îles ont été les premiers territoires dans le monde à être identifiées en tant que sites protégés et, au demeurant, ont participé à la réalisation du réseau Natura 2000 avec un très grand nombre des sites classés[659]. Cette particularité s'explique par l'effet « laboratoire » des îles : leur territoire naturellement circonscrit facilite la recherche et l'application des nouveaux instruments de protection. Ainsi, l'île-de-Bréhat est le premier site naturel classé en France à partir de 1907. Concernant le réseau Natura 2000, le site « îles et îlots de Port-Cros et de Porquerolles » a été choisi dès 1996 – date marquant le début du réseau – pour constituer l'un des 37 sites pilotes français sur lesquels sa mise en œuvre est testée[660].

Cependant, l'institution des sites marins protégés par le réseau écologique a été beaucoup plus tardive, complexe et difficile (**2**).

2. Protection des habitats marins, une réponse à la surpêche

La protection des habitats marins s'avère problématique, en ce qu'elle touche spécialement les contextes insulaires, en raison notamment du nombre important de lieux propices à la pêche. L'impact des activités halieutiques sur la biodiversité de l'environnement marin est, selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la raison principale qui donne sens à la création des aires marines protégées[661]. La protection des espèces marines est assurée par la réglementation des prélèvements et par la mise en place des

659 L'Atlas des petites îles, qui est en préparation par le Conservatoire du Littoral, recense l'ensemble des sites protégés (à paraître en 2019).
660 Source : http://www.portcrosparcnational.fr/Colonne-pied-de-page/Natura-2000.
661 FAO, *Marine protected areas in the high seas*, http://www.fao.org/fishery/topic/16204/en, consulté le 8 septembre 2018.

aires marines protégées. L'UE contribue à cette protection avec l'expansion en mer du réseau Natura 2000.

Le réseau maritime de Natura 2000 s'inscrit dans le cadre plus large des aires marines protégées (AMP) en Méditerranée. Au demeurant, les AMP couvrent une surface totale de 4,56 % des eaux méditerranéennes. Mais ce pourcentage retombe à 1,08 %, si l'on exclut le Sanctuaire Pelagos pour les mammifères marins. Les îles participent activement à la conservation des habitats, en hébergeant dans leurs eaux côtières un nombre important des aires ou (et) des sites spécialement protégés.

L'IUCN insiste sur la nécessité de définir précisément la notion d'aire marine protégée pour ne laisser subsister aucune ambiguïté quant aux objectifs du projet. Par là même, il s'agit d' « *un espace géographique clairement défini, reconnu, spécialisé et géré par des moyens légaux ou d'autres moyens efficaces, visant à assurer la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques et valeurs culturelles qui y sont associés* »[662]. En pratique, les AMP constituent un cadre juridique qui joue à plusieurs niveaux[663] et qui tendent à préserver la biodiversité marine. Bien que la réglementation en vigueur au niveau international et régional[664] soit abondante, les AMP sont, pour la plupart d'entre elles, établies au niveau national. En effet, sur les 677 aires marines protégées en Méditerranée, seules neuf bénéficient d'un statut international[665]. Cet aspect s'explique par les difficultés relatives à la création d'une autorité juridictionnelle internationale gestionnaire des AMP[666]. De plus, les frontières marines des États et la différence entre le régime des zones maritimes engendrent également des difficultés importantes pour instaurer des statuts soucieux de protéger les espèces marines.

---

662 IUCN, *Vers une définition correcte des aires marines protégées*, article en ligne du 8 septembre 2012, https://www.iucn.org/fr/papaco/nouvelles/?10904/Vers-une-definition-correcte-des-aires-marines-protegees.

663 La création de telles zones de protection a été initialement prévue dans la Convention sur la biodiversité biologique de 1992 adoptée à Rio lors du Sommet de la Terre. Par la suite, leur création est préconisée dans les conventions pour la protection des mers régionales (OSPAR, Barcelone).

664 Citons notamment le protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la biodiversité biologique de la Convention de Barcelone.

665 Sur les statistiques des AMP v. le site web de MedPAN, http://www.medpan.org/fr/

666 LEFEBRE, C., *Aires marines protégées, les enseignements du premier congrès mondial pour la stratégie nationale*, Conservatoire du Littoral – IUCN, 2005, p. 2.

Le réseau Natura 2000 en mer n'a pas été facilement mis en place, bien qu'il s'inscrive dans le cadre de l'UE. Le réseau en mer tend à atteindre les mêmes objectifs que le réseau en terre, mais il se centre sur la protection des espèces et des types d'habitats marins sur lesquelles le réseau « terrestre » Natura 2000 n'a que peu d'impact, en particulier ceux présents au large des côtes[667].

La mise en place des sites marins Natura 2000 n'a pas été évidente en raison d'une controverse ayant opposé la Commission et certains États membres. La polémique portait sur l'extension du champ d'application du réseau au-delà des eaux territoriales[668]. Toutefois, la CJUE a dissipé la controverse[669] en tranchant, dans un arrêt, en faveur de l'applicabilité des directives « oiseaux » et « habitats » à la zone économique exclusive et au plateau continental.

In fine, la composante marine de Natura 2000 correspond à un statut en plein essor qui contribue à la conservation de la diversité maritime et fera ses preuves d'efficacité dans les années à venir. Globalement, la question de la conservation de la diversité biologique est mise en exergue au niveau des politiques internationales et l'Union européenne est amenée à suivre les objectifs internationaux. La COP de la CDB a adopté les objectifs d'Aichi pour la biodiversité et un plan stratégique pour la période 2011-2020[670]. En réponse, la Commission adopte en 2011 un programme pour la biodiversité de l'Union dans le cadre de la stratégie Europe 2020, énoncée avec une communication de la Commission[671]. Cette dernière considère que la biodiversité, avec le changement climatique, est exposée à « la plus grave menace environnementale au niveau mondial, les deux phénomènes étant inextricablement liés ». De plus, les années 2011-2020 sont proclamées « décennie de la biodiversité » par l'Assemblée de l'ONU dans le but de promouvoir ces efforts.

Dans cette perspective, il est légitime d'attendre que l'Union **fortifie** sa législation visant à la

667 Commission européenne, *Lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin. Application des directives « oiseaux » et « habitats »*, 2007, p. 14.
668 JOLIVET, S., *La conservation de la nature transfrontalière, Op. Cit.*, p. 260.
669 CJUE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-6/04, rec. 2005 I-09017, § 115-120.
670 UNEP/CBD/COP/DEC/X/2 Décision adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la biodiversité biologique à sa dixième réunion, Nagoya, Japon, 18-29 octobre 2010.
671 Commission de l'Union européenne, *La biodiversité notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020*, COM/2011/0244 final, 2011.

conservation de la biodiversité biologique dans les prochaines années. Le travail du Conseil de l'Europe qui met l'accent sur les îles constitue un indice sur le fait que la législation communautaire prenne également en compte l'insularité lors de l'élaboration de ses prochaines politiques, ou lors du prochain renouvellement de la législation existante.

Néanmoins, la protection environnementale des îles ne dépend pas seulement de la législation environnementale. Elle dépend également des politiques de développement (**section 2**).

Section 2 : Nécessité urgente d'intégration des préoccupations environnementales aux politiques de développement insulaire

L'instauration de l'article 174 TUE démontre que l'Union se tourne vers les régions insulaires pour les développer et les rendre compétitives. Leur développement repose sur les domaines tels que l'agriculture, les transports, l'énergie et la pêche, le tourisme. Dès lors, l'enjeu sera de prendre en compte l'insularité dans ses politiques *comme facteur limitant les activités autorisées* et la charge à l'écosystème. Ces domaines peuvent certes participer au maintien d'un équilibre au développement des territoires fragiles, comme le sont les îles, à condition d'avoir une législation adaptée. Cette condition ne s'avère pas seulement nécessaire, elle est avant tout urgente.

§ 1. Les politiques de développement régional, relevant des enjeux particuliers pour les îles

L'Union européenne dispose des compétences dans toutes les catégories des problèmes insulaires. À côté de sa compétence partagée pour les questions d'environnement, elle en détient aussi pour les domaines de l'agriculture, la pêche, le transport, et l'énergie. Cette grande partie de politiques publiques, décidée au niveau supranational, n'intègre pas suffisamment d'approches « vertes » et durables pour les îles.

Les enjeux insulaires sont multiples et nécessitent un travail minutieux pour cerner les solutions adaptées à leurs besoins. Nous montrerons que cette catégorie de politiques publiques a une importance particulière pour les îles, soit en raison des enjeux urgents et vitaux, soit en raison du potentiel de leur environnement.

Dans un premier temps, la politique agricole et la politique halieutique exigent une approche durable (**A**). De plus, la politique énergétique et la politique de transports ont des objectifs très précis pour les îles (**B**).

A. Rendre durables les politiques agricole et de pêche

La pêche et l'agriculture constituent les principaux domaines d'activité des îliens. Une législation européenne qui favorise leur conservation permettra d'équilibrer les activités face à l'augmentation du tourisme et l'abandon des activités traditionnelles. Concernant la politique agricole, les mesures concernant les petites îles de la mer Égée prévalent (**1**). La politique halieutique n'intègre que partiellement les problématiques insulaires (**2**).

1. Les îles mineures de la mer Égée, compétitives et durables

L'Union européenne privilégie le développement de l'agriculture dans les îles en adoptant plusieurs mesures spéciales. Les mesures relatives aux petites îles grecques ont été parmi les premières à être instaurées spécialement dans les contextes d'insularité et ont réussi à les faire participer au marché unique, tout en préservant leur environnement. L'accent a été mis sur la qualité des produits locaux et l'expertise traditionnelle.

Les caractéristiques exceptionnelles des îles mineures de la mer Égée[672] ont engendré l'instauration d'une politique communautaire spécifique dès 1993. Cette réglementation puise son origine dans les résultats du Conseil européen de Rhodes de 1988, où sont reconnus les problèmes socio-économiques auxquelles font face certaines régions insulaires[673]. Le principal instrument de l'Union européenne en la matière est le règlement 2019/1993, qui a connu une modification majeure avec le règlement 1405/2006.

a. Le règlement nº 2019/1993

Le règlement nº 2019/1993[674], qui s'applique à l'ensemble des îles de la mer Égée, où vivent

672 Il s'agit des îles des Cyclades, de la Dodécanèse, des Sporades, des îles Argosaroniques et les îles de l'Égée du Nord.
673 Conclusions de la présidence, Conseil européen, Rhodes, 2-3 décembre 1988, p. 8, § « Îles ».
674 Règlement (CE) nº 2019/1993, du Conseil, du 19 juillet 1993, portant des mesures spécifiques pour certains produits agricoles en faveur des îles mineures de la mer Égée, JOCE L 174 du 2/7/1997.

moins de 100 000 habitants, énonce la mise en place des mesures visant à soutenir les filières locales de production, à faire face aux problèmes socio-économiques, et à alléger le handicap naturel qui pèse sur le secteur d'approvisionnement en produits alimentaires et agricoles. Afin d'atteindre ces objectifs, trois types d'instruments sont envisagés. En premier lieu, la mise en place de mesures spécifiques d'approvisionnement pour les produits alimentaires de base : fruits et légumes, produits laitiers, farines et céréales. Ensuite, le règlement propose des mesures d'appui au développement ou au maintien de certaines productions locales en vue d'améliorer leur qualité et de revitaliser les activités agricoles pour lesquelles les îles présentent une vocation traditionnelle et naturelle[675]. Enfin, le texte énonce l'application des politiques communes adaptées aux besoins de ces territoires, permettant des dérogations au régime général[676]. Bien que la protection de l'environnement n'apparaisse pas en tant qu'objectif de la démarche, sa préservation est considérée comme une condition préalable au maintien du potentiel de production[677].

b. Le règlement nº 1405/2006

Le règlement nº 1405/2006[678] modifie le règlement 2019/1993 en vue de l'adapter à la politique agricole commune suite de la reforme générale de 2003. Le nouveau règlement est plus détaillé et établit des objectifs plus ciblés. Le champ d'application territorial du règlement est modifié, et il est désormais appliqué à « toutes les îles de la mer Égée, à l'exception de la Crète et d'Eubée »[679]. Les modifications centrales apportées sont au nombre de deux. D'une part, le texte adopte une logique de programmation différente[680] : la Grèce est dorénavant responsable de la définition et de la gestion d'un programme de mise en œuvre,

675 Il s'agit principalement d'une aide au domaine de l'oléiculture, de la viniculture, et de la production de fromages traditionnels.
676 Article 13 du règlement nº 2019/1993.
677 *Ibid.*, considérant 13, considérant 14 et article 13 §1.
678 Règlement (CE) nº 1405/2006 du Conseil, du 18 septembre 2006, arrêtant des mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée et modifiant le règlement n º 1782/2003, JOUE L 265 du 26/09/2006.
679 *Ibid.*, article premier, § 2. Ce choix résulte probablement de la volonté d'inclure Rhodes dont la population a dépassé la limite de 100.000 habitants. Rien ne change pour l'Eubée et la Crète, puisqu'elles n'étaient pas concernées par le règlement précédent.
680 Oréade-Brèche, *Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la PAC* – Rapport final, Volume 1, 2009, p. 90.

alors que la législation précédente ne confiait cette charge qu'aux institutions européennes[681]. D'autre part, le législateur européen supprime le troisième instrument de soutien qui préconisait des dérogations spécifiques en matière structurelle, à savoir pour l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture. L'unique possibilité retenue pour la prise de mesures dérogatoires concerne le secteur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Cependant, les difficultés structurelles des îles constituent toujours un obstacle majeur à l'agriculture locale[682]. Par conséquent, il est regrettable que des mesures dérogatoires en matière structurelle ne soient pas retenues et accentuées. Toutefois, le nouveau système de soutien renforce le développement du commerce local en permettant, sous certaines conditions[683], l'exportation des produits, transformés ou pas, interdite jusqu'alors. Cette mesure peut servir de fondement juridique pour la création d'un « label » des produits insulaires de qualité supérieure, à l'instar du « label RUP », prévu pour les produits provenant de l'agriculture des régions ultrapériphériques[684]. En effet, la création d'un tel label est en préparation au sein de l'Union. Cette démarche signe une étape cohérente et de taille, étant donné l'objectif du nouveau règlement de « compétitivité des produits communautaires ». Dans le même ordre d'idée, la perspective d' « abaisser le prix [des produits essentiels] jusqu'au stade d'utilisateur final »[685] prend une place importante.

Finalement, le nouveau règlement se révèle résolument favorable à l'intégration des petites îles dans le marché unique. Le principe du développement durable est nuancé en énonçant que

---

681 Selon le règlement 2019/1993, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel (art. 15), alors que, selon le règlement en vigueur de 2006, la Grèce communique à la Commission ledit rapport (art. 17).

682 Commission de l'Union européenne, *Report from the Commission to the european parliament and the council on the case of an optional quality term « product of island farming »*, COM(2013) 888 final, 2013, p. 10.

683 Conformément au considérant 5 du règlement 1405/2006, *Op. Cit.*, l'expédition ou l'exportation des produits concernés par le régime spécifique d'approvisionnement est autorisée lorsque l'avantage résultant dudit régime est remboursé. L'exportation des produits transformés est autorisée.

684 Le label RUP est crée, au sein de l'UE, avec le règlement (CE) nº 247/2006 du Conseil, du 30 janvier 2014, portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, JOCE L 42/1 du 14/02/2006 et le règlement nº 793/2006 de la Commission, du 12 avril 2006, portant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, JOUE L 145/1 du 31/05/2006. L'article 12 du premier règlement instaure la possibilité d'utiliser un symbole graphique pour désigner les produits bénéficiant d'une aide européenne. L'article 38 du deuxième règlement explique que le symbole graphique est à utiliser en vue d'améliorer la connaissance et la consommation de produits agricoles de qualité « européenne » provenant des RUP.

685 Considérant 6, règlement 1405/2006.

le soutien de la production locale est un « élément fondamental de l'équilibre environnemental, social et économique »[686]. Cependant, nous constatons que cette intégration peut être réussie avec un ensemble de mesures qui n'ajoutent pas de charge considérable susceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement. Instituer un « label des petites îles » permettra la valorisation des produits locaux, sans installer de grandes productions pour concourir avec les productions continentales dans les mêmes termes.

c. Les autres mesures

Outre les règlements analysés, consacrés dans leur totalité aux spécificités insulaires, l'Union européenne prévoit certaines mesures annexes aux besoins de l'agriculture insulaire. Le règlement nº **1305/2013**[687], relatif au soutien du développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), reconnaît la nécessité de « fixer un taux de contribution du Feader approprié » pour les particularités des îles mineures de la mer Égée, des RUP, des régions les moins développées et des régions en transition[688]. Plus spécifiquement, il accorde la plus grande aide à cette catégorie de régions. En effet, il instaure un taux plus élevé de participation aux dépenses liées à la mise en œuvre des opérations rurales, avec un financement qui varie de 75 % à 100 %.

Malgré la présence de certaines particularités insulaires dans la législation européenne relative à l'agriculture, ces mesures restent fragmentées, car elles ne concernent qu'une partie d'îles européennes. Effectivement, aucune disposition spéciale n'est mise en place en faveur des grandes îles de la Méditerranée[689], bien que la production agricole européenne en dépende fortement. De plus, un grand nombre d'agriculteurs insulaires est confronté à des difficultés qui relèvent plutôt de l'agriculture de montagne, réalité dont la législation européenne ne prend pas en compte[690].

686 Considérant 3, troisième alinéa du règlement 1405/2006.
687 Règlement (UE) n° 1305/2013 du Conseil du 17 décembre 2013, relatif au soutien du développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).
688 *Ibid.*, considérant 47.
689 Nous entendons par ceci des mesures prise pour l'ensemble des grandes îles, et qui sont justifiées par leur insularité.
690 Commission des Iles, *Commentaires de la Commission des îles de La CRPM sur la PAC en 2020*, janvier 2011, p. 5.

2. La pêche méditerranéenne, double enjeu pour les îles

La relation entre les îles et la pêche est indéniable, puisque les îles permettent l'extension de l'activité halieutique au-delà de la zone côtière du continent. L'essentiel des ressources biologiques se localise près des côtes. Les îles deviennent donc d'excellents lieux de pêche, étant proches de la haute mer et, en même temps, munies des côtes étendues[691].

En outre, les îles constituent des points de repère qui marquent les limites entre les zones[692], ce qui facilite le repérage des zones sensibles. Le FAO et la Commission générale pour la pêche en Méditerranée (CGPM), organisations compétentes pour la réglementation de l'activité halieutique et aquacole au niveau international, divisent la mer en sous-zones géographiques à l'aide des frontières insulaires[693]. Les scientifiques constatent que les sites vulnérables à cause des activités de pêche, sont très souvent repérés au large des rivages des îles ou entre les îles[694]. Par exemple, le détroit entre la Sicile et Malte, le plateau de Samothrace, la mer d'Alboran, sont des sites essentiels d'habitat des ressources maritimes, sites où la pêche exercée entraîne d'importantes conséquences et qui ne sont pas reconnus comme un site protégé[695]. Cette caractéristique constitue un **enjeu de conservation majeur**.

Au niveau régional, l'Union européenne détient une compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP)[696]. L'Union a tout intérêt à conserver les ressources biologiques maritimes, afin de garantir une économie européenne durable basée sur la pêche. En revanche, la politique européenne s'appuie sur le principe de libre concurrence, qui bouleverse les rapports sociaux du domaine de la pêche et constitue le second enjeu majeur. Ceci est notamment vrai dans les

691 Fascicule pêche maritime, LexisNexis, § 50.

692 Les îles servent de repère pour la division statistique des sous-zones géographiques. *Cf* .V. SACCHI, J., *Analyse des activités économiques en Méditerranée : secteurs pêche – aquaculture*, Plan Bleu, 2011, p. 11, tableau 3.

693 Il existe quatre sous-zones géographiques en Méditerranée : ouest – central – est – mer noire.

694 DE JUAN, S. et J. LLEONART, J., « A conceptual framework for the protection of vulnerable habitats impacted by fishing activities in the Mediterranean high seas », *Ocean & Coastal Management* vol. 53, nº 11, 2010, pp. 717-723.

695 *Ibid.*, tableau 3.

696 Article 3 § 1 d) TFUE.

îles méditerranéennes. À titre d'exemple, la pêche est traditionnellement une activité centrale pour les îles croates. Or, depuis l'adhésion de la Croatie à l'UE, une partie de cette activité est sur le point de s'arrêter en raison de la difficulté à suivre le modèle économique européen, brisant ainsi le lien social entre les insulaires[697].

Les institutions européennes reconnaissent cet **enjeu social pour les petites îles côtières** et l'intègre dans la politique commune de pêche. Le règlement nº 1380/2013 instaure la PCP pour la période 2014-2020[698] et énonce la réglementation relative à la conservation des ressources biologiques de la mer et la gestion des pêcheries qui exploitent ces ressources. Il établit les principes et les objectifs de l'Union européenne pour le domaine de la pêche. Aussi, cette réglementation place la PCP dans un cadre international et distribue les quotas de pêche. Parmi les longs considérants du règlement, une référence aux « petites îles côtières qui dépendent de la pêche » figure expressément. Il est annoncé que ces dernières devraient être « particulièrement reconnues et aidées pour pouvoir survivre et prospérer »[699].

Cette considération se traduit dans le règlement nº 508/2014, relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)[700], qui prévoit une augmentation importante de l'intensité de **l'aide publique** accordée pour les opérations sur les **îles grecques isolées et certaines îles croates**, qui peut varier de 50 à 100 %[701]. Rappelons que ce Fonds vise à financer des opérateurs[702], des pêcheurs ou des organisations de pêche qui entreprennent des activités de conservation des ressources biologiques en mer, de gestion des pêcheries et des flottes qui exploitent ces ressources, de transformation et commercialisation des produits de pêche et d'aquaculture.

697 Sur le bouleversement de l'activité de pêche en Croatie, v. ETCHEVERRY, M., *Croatie pêche en eaux troubles*, Radio France International, 2014.
698 Règlement (UE) nº 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche JOUE L 354/22 du 28/12/2013.
699 *Ibid.*, considérant 20.
700 Règlement (UE) nº 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. JOUE L 149/1 du 20/5/2014.
701 *Ibid.*, article 95 § 3 a) et annexe IV.
702 L'article 4 § 30 du règlement 1380/2013 définit la notion d'opérateur en tant que toute personne physique ou morale qui gère ou détient une entreprise exerçant une activité relative à la pêche ou l'aquaculture.

L'intégration des problématiques environnementales et l'utilisation durable de la mer et de ses ressources sont davantage prononcées dans le texte, déclarant que le Fonds vise en priorité à encourager « une pêche et une aquaculture durable sur le plan environnemental »[703]. De plus, l'annexe IV énumère des conditions *ex ante* spécifiques et des critères de vérification du respect des conditions pour la mise en œuvre des priorités environnementales. Le règlement 508/2014 s'avère plus « vert » que son précédent, qui n'insérait guère d'objectifs environnementaux.

Cependant, nous constatons que les régions insulaires sont citées à plusieurs reprises en tant que zones où il faut « favoriser au maximum le développement durable, la croissance économique et la cohésion sociale »[704], faisant ainsi référence à l'article 174 TFUE. Notre espoir est que l'Union prenne sérieusement en compte les enjeux que la PCP relève pour les îles. L'adoption d'une mesure spécifique pour l'ensemble des petites îles de la Méditerranée est une solution envisageable pour la prochaine période. À titre d'exemple, cette mesure pourrait être la limitation du principe de libre concurrence pour la pêche autour des petites îles par l'octroi de l'autorisation de pêche professionnelle seulement (ou avec priorité) aux habitants des îles.

B. Politique structurelle nécessitant un renouvellement des objectifs

La politique structurelle est le domaine de mise en application de la politique de cohésion territoriale par excellence. L'accessibilité des régions insulaires a été identifiée par les institutions européennes comme le problème des îles le plus épineux pour leur intégration au marché unique. Parallèlement, l'isolation des îles pose des défis énergétiques importants.

Bien que l'approvisionnement énergétique et la connectivité des régions soient des questions qui concernent toutes les régions, le cas des îles s'avère particulier. Grâce aux conditions

703 *Ibid.*, considérant 7.
704 *Ibid.*, considérant 82, article 3 § 10, article 82 c).

climatiques de la Méditerranée, ces îles présentent un potentiel considérable pour la production énergétique renouvelable. Ce potentiel n'est pas développé, alors même que l'objectif énergétique des îles pourrait être l'autosuffisance. Cependant, cet objectif n'est pas au centre de la politique énergétique insulaire (**1**). L'enjeu du transport est vital pour les îles, sans quoi le territoire tomberait dans l'abandon. La question n'est pourtant pas si facile à résoudre, à cause de l'impact des transports sur l'environnement (**2**).

1. Défis énergétiques pour les îles, mobilisation des acteurs locaux et intérêt des fonds européens

La dépendance énergétique à l'égard du continent est un de rares problèmes des îles qui mobilise autant les acteurs locaux. Les initiatives régionales sont importantes et influencent l'Union à considérer et prendre en compte les conditions des îles dans la législation avec des mesures financières. Ces revendications rentrent dans le cadre de la politique de cohésion, parce que ces défis sont considérés comme une menace pour la compétitivité régionale[705]. L'insularité s'insère dans la législation européenne, notamment depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

L'insuffisance des infrastructures et les dépendances créées par les réseaux existants font que les îles sont **sensibles aux pénuries énergétiques** et à la **hausse de prix** de l'énergie. En même temps, les espaces insulaires présentent généralement un immense potentiel pour produire de l'énergie renouvelable, solaire ou éolienne. L'Union n'ignore pas ce potentiel et cherche à en exploiter les possibilités en favorisant le financement de ce type d'opérations. Cependant, l'autosuffisance énergétique n'est pas l'objectif européen.

Le règlement 663/2009[706] relatif à l'établissement d'un programme d'**assistance financière** à des projets dans le domaine de l'énergie fait référence au développement d'infrastructures

705 Agenda territoriale de l'Union européenne 2020, du 19 mai 2011, p. 7.

706 Règlement (CE) n° 663/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un programme d'aide à la relance économique par l'octroi d'une assistance financière communautaire à des projets dans le domaine de l'énergie, JOUE L 200/31 du 31/7/2009.

pour le gaz et l'électricité dans les îles. Selon le treizième considérant, il s'agit d'une priorité formulée par l'Union qui requiert « un engagement de la part des autorités nationales et locales à accélérer les procédures administratives et la délivrance des autorisations nécessaires ». Puis, l'article 4 du règlement dispose que l'Union doit soutenir le développement du réseau de gaz et d'électricité des régions insulaires les moins favorisées, afin de renforcer la cohésion économique et de désenclaver ces régions. Cette disposition implique que les régions insulaires, ayant un niveau de performance économique comparable à la moyenne européenne, ne sont pas concernées par ces mesures[707].

À côté dudit règlement, la **directive 2009/28/CE**[708] relative à la production de l'énergie à partir des sources renouvelables, instaure également des mesures spéciales pour les îles. Il y est préconisé que les coûts de connexion soient raisonnables entre des producteurs d'énergie renouvelable et le réseau de distribution d'énergie. En se fixant comme objectif de n'engendrer « aucune discrimination » à l'égard de l'énergie renouvelable produite aux régions insulaires ou à faible densité de population[709], le législateur incite les États membres à veiller à l'application de tarifs de transport adéquats.

Ces dispositions consacrées aux régions insulaires font écho à une demande des régions insulaires formulée en 1999 au sein d'une conférence tenue à Palma de Majorque. En effet, la déclaration adoptée suite à ladite conférence insiste sur la mise en œuvre des mesures favorables pour la promotion des énergies renouvelables dans les îles. Le texte demande l'adoption d'une directive concernant les énergies renouvelables qui accorderait une grande importance à la situation des îles en établissant des critères particuliers visant à garantir la flexibilité et la priorité des projets qui en proviennent[710]. Les autorités des régions insulaires proposent par ailleurs - sous les auspices de la Commission des Îles - des stratégies et des programmes d'actions qui ambitionnent de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de

---

707 ESPON, *Les types de territoires spécifiques dans un perspective européenne*, GEOSPECS- ESPON et Université de Genève, Rapport final, 2012, p. 8.

708 Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir des sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JO L140/16 du 05/06/2009.

709 *Ibid.*, article 16 § 7.

710 Pour un synopsis de la déclaration v. Commission européenne, *Les régions insulaires demandent des actions en matière d'énergie*, http://cordis.europa.eu/news/rcn/12585_fr.html.

parvenir à un taux élevé d'utilisation d'énergies renouvelables. Les initiatives régionales, telles qu'« Islands 2020 » ou le « Pacte des Iles », mettent l'accent sur les particularités insulaires et incitent les institutions européennes à y investir une partie des fonds.

L'initiative « **Islands 2020** », qui propose une stratégie énergétique durable, est conçue dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Cette dernière permet de mettre en place un instrument attribuant une part des fonds au soutien des îles afin de répondre aux objectifs de l'Union envisagés pour l'année 2020. Ce fonds spécialisé peut alors soutenir les projets qui répondent spécifiquement au contexte insulaire[711].

Le projet « **Pacte des Iles** » consiste en un engagement politique contraignant que les autorités insulaires ont adopté pour améliorer l'efficacité énergétique et augmenter l'usage des sources d'énergie renouvelable sur leur territoire. L'initiative est inspirée de la Convention des Maires[712] et le document principal est rédigé à son image, tout en prenant en compte les particularités insulaires. Le pacte des îles concerne désormais 64 communautés insulaires et 56 plans d'action insulaire qui sont déjà réalisés pour ce qui est de l'énergie durable[713]. Par ailleurs, ledit projet a attiré l'attention du Parlement européen, qui a adopté une déclaration se félicitant de l'initiative et invitant la Commission « à continuer d'apporter son soutien aux communautés insulaires en vue de réaliser les objectifs de durabilité de l'Union européenne »[714].

Cette initiative, outre la possibilité d'accéder à une enveloppe européenne dédiée aux projets promouvant l'énergie durable[715], constitue également un appel à la reconnaissance des

711 Pour plus d'information sur l'initiative « Island 2020 » v. *Projet de proposition « Island 2020 »*, Commission des Iles, mars 2013.

712 La Convention des Maires est une initiative de la Commission européenne. Elle regroupe les maires de l'UE autour de l'objectif de mettre en œuvre des politiques énergétiques durables. Les institutions européennes la décrivent comme « un modèle exceptionnel de gouvernance multi-niveaux », en considérant qu'elle implique des acteurs locaux et régionaux autour de la réalisation des objectifs de l'UE. Pour plus d'information v. www.conventiondesmaires.eu. Pour un commentaire critique v. ROCHER, L., « Action locale et planification climatique. Pratiques des collectivités et nouvelles responsabilités », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, nº 50, décembre 2011, p. 2389.

713 PATLITZIANAS, K., *Green Energy cooperation in the European islands towards 2020*, CRES, intervention à la 34ème assemblée générale de la Commission des Iles, 23/24 avril 2014.

714 Parlement européen, *Déclaration du Parlement européen du 19 janvier 2012 sur la mise en place du pacte des îles en tant qu'initiative européenne officielle*, 2013/C 277 E/07, 2012.

715 La brochure « The Pact of Islands », préparée par la Commission (DG Énergie), analyse les possibilités de

spécificités des îles. De plus, elle met en avant les atouts des îles et non pas leurs handicaps. Par exemple, le petit nombre d'habitants permet d'envisager l'autosuffisance énergétique en utilisant les éléments naturels.

2. La connectivité des régions insulaires, enjeu économique et social

De nombreuses îles de l'Union européenne font face au problème de transports. Les liaisons maritimes sont contraintes par les conditions météorologiques, et les liaisons aéronautiques ne sont assurées que pour les grandes îles. L'éloignement et l'accessibilité difficile des régions insulaires est un défi majeur pour l'Union puisqu'il nuit à sa cohésion territoriale, et par conséquent à la réalisation du marché unique.

Cependant, le volet social et économique de la question ne doit pas être négligé. Le temps nécessaire pour effectuer le trajet entre les îles et le continent pèse sur l'accès aux services publics. De plus, l'insularité se traduit par le coût des transports des personnes et de marchandises[716], élément susceptible de nuire à l'attractivité des îles[717]. Par ailleurs, les pressions croissantes du tourisme ont un effet à la hausse des prix des transports pour les habitants. Aussi, les îles appartenant à un archipel sont souvent victimes d'une « **double insularité** ». Cette notion est employée pour décrire la situation des îles qui ne sont pas directement connectées au continent et dont toutes les liaisons doivent s'effectuer *via* une île principale.

L'Union poursuit l'amélioration de l'accessibilité aux îles afin de favoriser l'exportation des productions locales (volet économique), mais aussi afin d'améliorer l'accès au service public (volet social). Dans ce cadre, elle développe des politiques de transport qui tiennent compte des difficultés insulaires (**a**). La jurisprudence de la CJUE vient compléter la législation avec un arrêt décevant (**b**).

---

financement. Disponible sur: http://www.islepact.eu/userfiles/file/Pact%20of%20Islands%20Brochure%20English.pdf.

716 Déclaration de Tenerife de la CRPM, du 9 avril 1981, *Op. Cit.*

717 SPILANIS I., KIZOS T., et al. *Atlas of the islands, Op. Cit.*, p. 23.

a. Une législation européenne visant à relier les îles

Le problème de connectivité des régions insulaires a été un des premiers à être soulevé au sein des institutions de l'Union. Nous avons déjà évoqué l'insertion d'un article 129 B § 2 dans le traité de Maastricht énonçant la nécessité de relier les régions insulaires aux régions centrales de l'Union. Ainsi, la Commission encourage, dès les prémices de la création d'un réseau trans-européen, l'intégration des îles. En effet, en 1992 la Commission a proposé une modification de la législation intégrant les régions insulaires dans le plan d'action pour les infrastructures de transport, prévu par le règlement 3359/90[718]. Bien que cette proposition soit tombée en désuétude, le principe de prendre en compte les problèmes de connexion des îles a persisté en évoluant. Au demeurant, le TFUE favorise « l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux » ainsi que l'accès à ces réseaux. Il tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union »[719].

Le règlement 1315/2013 relatif au développement du **réseau transeuropéen**[720] de transport a pour vocation de connecter toutes les régions de l'Europe d'ici 2030 dans un réseau appelé « central ». De plus, d'ici 2050, un réseau global devrait voir le jour, l'objectif étant que ce réseau soit accessible pour tous les citoyens et les entreprises, après un trajet de trente minutes maximum.

Le règlement prévoit certaines dispositions spécifiques. L'article 4 énonce la volonté de renforcer la cohésion sociale, économique et territoriale en assurant la connectivité des îles. En outre, l'accessibilité et la connectivité des régions insulaires figurent parmi les objectifs prioritaires du développement global du réseau (art. 10). Cependant, bien que la connexion des îles apparaisse comme prioritaire, celle-ci ne sera effective que à l'horizon 2050. Et seules les « îles principales » sont incluses dans le réseau central[721].

---

718 Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 3359/90 relatif à la mise en œuvre d'un programme d'action dans le domaine de l'infrastructure de transport en vue de la réalisation d'un marché intégré des transports en 1992, article premier, JOCE C 236 du 15/09/1992.

719 Article 170 § 2 TFUE.

720 Règlement (UE) nº 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision nº 661/2010/UE, JOUE L348/1 du 20/12/2013.

721 *Ibid.*, considérant 41.

Ce projet de grande envergure semble être « l'arlésienne des politiques communautaires »[722] et n'inspire que peu de confiance. En attendant, beaucoup d'îles méditerranéennes subissent des situations inimaginables pour les habitants continentaux, par exemple l'éloignement des services publics[723].

Les mesures spécifiques établies au sein de l'Union pour faciliter les transports entre les îles et le continent sont, d'une part, fondées sur la politique de cohésion et, d'autre part, liées à la politique des aides d'État. Rappelons que, selon l'article 107 TFUE, étant inspiré des thèses du libéralisme économique, les aides octroyées par les personnes publiques aux entreprises sont interdites, dans la mesure où elles affectent la concurrence. Les aides d'État sont seulement autorisées dans l'objectif d'orienter les ressources publiques vers des mesures favorisant la croissance et la compétitivité, tout en préservant l'intégrité du marché intérieur[724].

Force est de constater que le principe d'interdiction des aides d'État va à l'encontre de l'objectif d'intégration territoriale de l'UE, parce qu'il **entrave le financement des services** nécessaires pour les habitants, mais qui ne sont pas rentables pour les entreprises. L'intégration des périphéries insulaires au centre exige des investissements conséquents pour développer des services publics. Or, leur privatisation en combinaison avec le principe de prohibition des aides d'États ne permet pas *a priori* l'octroi étatique des aides pour développer les services de base aux périphéries.

Eu égard au fait que l'Union tend également à assurer le « progrès social »[725], cette dernière prévoit certaines dérogations au principe général des aides d'État afin de réduire les contradictions inhérentes à ces politiques. L'article 107 du TFUE, relatif aux aides accordées par les États, contient une **dérogation** concrète pour les RUP, mais non pour les autres îles

722 CARILLON P. (dir.), *JCI. Transport*, LexisNexis, 2013.
723 Par exemple, pour qu'un habitant d'Andros se rende au Service général des impôts il doit rejoindre Athènes. Cela implique un aller-retour en ferry et une nuitée à Athènes, puisque les horaires de bateau ne permettent pas un aller-retour dans la journée. Le coût du trajet est de 36 euros sans compter le jour de travail perdu et la nuitée à l'hôtel.
724 CGET, *La réglementation des aides d'État*, document du 25 février 2015, p. 5.
725 Préambule du traité de Lisbonne.

européennes. Toutefois, en pratique, toutes les îles européennes sont sollicitées par les dérogations prévues à l'article 107 § 2. Ainsi, le règlement 3577/92 portant sur le cabotage maritime[726] reconnaît la spécificité du cabotage insulaire, qui doit être traité distinctement du cabotage continental. L'article 4 encourage les autorités nationales à instaurer des dérogations au principe d'aide d'État, en adoptant diverses options de traitement différencié, comme la conclusion des contrats de service public avec les compagnies de navigation ou l'imposition d'obligations de service public.

Malgré l'existence de ces mesures, comme de bien d'autres[727], visant à atténuer l'isolement des habitants insulaires, les entreprises appliquent souvent des surcoûts importants pour distribuer leurs produits, et les tarifs de billets de bateau ne correspondent pas toujours au prix d'un service public accessible pour tous les citoyens.

b. Une jurisprudence européenne décevante, interdisant les aides d'État en Sardaigne

La jurisprudence européenne illustre les enjeux relatifs à l'attribution des aides d'États aux régions insulaires. Dans l'affaire **C- 169/08**[728], opposant le Président du Conseil des ministres italien à la région Sardaigne, la Corte constituzionale pose une question préjudicielle à la CJUE concernant la conformité d'une loi régionale avec la libre prestation des services et le régime des aides d'État.

En l'espèce, la loi régionale sarde nº 4/2006 crée une taxe frappant l'escale touristique des aéronefs et des unités de plaisance, ladite taxe concernait les personnes physiques ou morales ayant leur domicile fiscal en dehors de l'île. Le juge interne estime que cette loi régionale est

726 Règlement (CE) nº 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime), JOCE L 364 du 12/12/1992.

727 Par exemple la Corse bénéficie de politiques dites de « continuité territoriale », et les îles d'Écosse d'un « tarif équivalent routier ».

728 CJUE, 17 novembre 2000, *Presidente del Consiglio dei Ministri c/ Regione Sardegna*, aff. C-169/08, rec. 2009 I-10821. Pour des commentaires sur l'affaire, v. MOSBRUCKER, A.-L., « Entrave fiscale à la libre prestation de services et aide fiscale », *Europe*, nº 23, 2010, p.23-24 et ZAMPINI, F. « Incompatibilité avec les libertés communautaires et inconstitutionnalité d'une taxe d'escale fondée sur le principe du pollueur-payeur... », *Revue de droit fiscal*, 2010, comm. 97, p.30-32.

inconstitutionnelle, car non conforme au droit européen. La Cour européenne affirme que la loi régionale va à l'encontre de l'article 56 TFUE, interdisant les restrictions à la libre prestation des services. De plus, le juge européen prononce que cette taxe constitue une aide d'État violant l'article 107 TFUE, puisqu'elle affecte les échanges entre les États membres et qu'elle est susceptible de fausser la concurrence[729].

L'intérêt de l'affaire réside dans le rejet par la Cour de la justification d'instauration la taxe donnée par la région Sardaigne. Cette dernière fait valoir que cette taxe a été instaurée afin de compenser les surcoûts supportés par les entreprises locales en raison des particularités géographiques et économiques liées au caractère insulaire de la région[730]. Il s'agit d'une justification potentiellement cohérente et témoignant des mesures spéciales conduites en faveur des îles. Cependant, la Cour n'en tient pas compte et rejette l'argument sans la moindre explication.

La région Sardaigne avance un autre argument selon lequel cette taxe participe à la protection de l'environnement de l'île, très fragile et mis en danger par les flux touristiques. En effet, eu égard au fait que la taxe n'est valable que pendant la période du 1er juin au 30 septembre, elle vise à ce que les visiteurs participent financièrement à renforcer l'action de la région en vue de la protection et de la restauration des ressources naturelles. Cependant, la Cour n'accepte pas que la taxe soit fondée sur le principe du pollueur-payeur, puisque la région n'a mis en place aucune politique générale « proportionnée, cohérente et systématique » garantissant l'objectif de la protection de l'environnement.

L'avocat général, quant à lui, reconnaît dans ses conclusions la possibilité pour les îles de prendre des mesures destinées à compenser leurs handicaps ou à remédier aux problèmes directement liés à l'insularité. Toutefois, il estime que cette taxe en particulier ne suffit pas à justifier une restriction à la liberté fondamentale garantie dans le Traité puisque « *l'insularité d'un État membre ou d'une région insulaire ne peuvent pas servir de prétexte pour (ré)*

729 Aff. C-169/08, *Op. Cit.*, § 53.
730 *Ibid.*, § 16.

introduire des entraves aux échanges ou des mesures protectionnistes qui iraient à l'encontre du principe de marché intérieur »[731].

Cette affaire illustre le problème majeur de l'Union européenne vis-à-vis des territoires insulaires : la reconnaissance de leurs particularités est limitée par la substance du principe du marché intérieur. Ceci nuit autant à l'efficacité des dispositions du Traité prévoyant des mesures spéciales pour les îles, qu'aux besoins réels des communautés insulaires. En outre, les considérations de la Cour manifestent une réticence paradoxale des institutions européennes. D'un côté, le TFUE énonce qu'elle accorde « une attention particulière » aux régions insulaires, mais de l'autre côté, la Cour ne prend pas en compte l'insularité en tant qu'élément justifiant des mesures spécifiques.

In fine, nous constatons des difficultés quant à la conciliation des réalités contradictoires des entreprises et des habitants, ce qui nous amène à conclure que le droit de la concurrence et le principe de marché intérieur constituent une entrave à la réalisation de l'intégration des îles dans l'Union européenne. L'objectif de l'Union européenne pour une « politique intégrée de cohésion » semble loin d'être mis en place de manière effective.

§ 2. Les politiques intégrées, une solution du futur pour la politique insulaire

Les politiques européennes intégrées concernent l'élaboration des stratégies connectant les différents sujets de la mer et la zone côtière. Parmi les sujets de la Politique Maritime Intégrée, s'inscrit la politique d'aménagement de l'espace maritime et l'interface entre la mer et l'arrière-pays (zone côtière). Loin d'être seulement une législation d'aménagement du territoire, cette politique constitue le futur de l'UE.

Les îles sont doublement concernées, en raison de la taille étendue de leurs zones côtières et de leur relation de dépendance économique de la mer. Une politique européenne intégrée pour

731 Conclusions de l'avocat général, Mme Juliane Kokott sur l'aff. C-169/08, § 106.

la mer et le littoral se transformera en *un droit des îles* par son champ d'application géographique et thématique. Dès lors, il est nécessaire que la protection de la nature fragile que sont les écosystèmes insulaires joue un **rôle central** dans l'élaboration de la politique.

L'élaboration d'une politique européenne intégrée s'avère problématique en présentant comme premier défi celui de réguler dans un seul texte deux politiques distinctes, la politique de planification maritime et la gestion de la zone côtière. Cependant, les deux politiques intègrent déjà des objectifs sectoriels de l'Union. La PMI combine les objectifs de développement durable, de croissance économique et de cohésion sociale, en mettant l'accent sur les zones côtières et les îles périphériques et ultrapériphériques (**A**). La GIZC associe la protection de l'environnement avec le développement durable et la cohésion territoriale (**B**).

A. Politique maritime intégrée, politique d'aménagement visant à exploiter la mer

L'Union européenne souhaite depuis longtemps établir une approche holistique des mers et des océans[732] pour dépasser une approche sectorielle en adoptant une politique intégrée[733]. Cette volonté est menée par l'encadrement de la Politique Maritime Intégrée (**1**) et par la mise en place de la directive pour la Planification de l'Espace Maritime (**2**).

1. Philosophie de la politique maritime intégrée, assurer la croissance maritime

Les politiques européennes relatives au transport maritime, l'énergie offshore, la pêche et l'environnement marin sont traditionnellement élaborées séparément, sans nécessairement prendre en compte leur interdépendance. La Politique Maritime Intégrée tend à connecter tous les domaines d'activités en mer et de la zone côtière, afin de réussir le développement durable et la croissance économique. Cependant, elle traduit un « réel malaise », en faisant référence à la problématique côtière, tout en se gardant de dire clairement que la planification de l'espace

732 Commission de l'Union européenne, *Livre Vert « Vers une politique maritime de l'Union européenne : une vision européenne des océans et des mers »*, COM (2006) 275 Final du 7 juin 2006.

733 BILLET, P., « La protection intégrée de la mer Méditerranée », in ICARD, P. (dir.), *La politique méditerranéenne de l'Union européenne*, Bruylant, 2012, p. 79.

maritime doit aussi couvrir l'espace côtier[734].

L'insularité tient une place centrale dans une réglementation holistique des mers et des océans, mais elle n'y apparaît que de manière sporadique quant aux mesures envisagées.

L'Union européenne souhaite exploiter les ressources et potentiels maritimes en utilisant les nouvelles technologies qui deviennent disponibles. Ainsi, elle a adopté en 2006 une nouvelle politique maritime intégrée (PMI) qui permettra de gérer l'espace maritime au sein de l'Union. La PMI est fondée sur deux axes stratégiques, la Stratégie pour le milieu marin, adopté en 2008, et la Stratégie pour la croissance bleue. La première représente le pilier environnemental de la PMI, et la seconde le pilier économique.

La Croissance bleue est le nouveau « concept » de l'Union et représente la composante maritime du développement durable. L'outil principal de sa mise en place est la planification de l'océan, un outil de gestion de la mer.

La PMI est la preuve de l'évolution du concept de la *mare librum*, limité désormais par les règles européennes d'ordre public[735], et non plus seulement par des normes internationales. Cette évolution s'inscrit dans le cadre du changement de paradigme et de perspective quant à la responsabilité et à la gestion des biens communs. La mission de la PMI consiste à coordonner, et non à remplacer, les politiques relatives aux secteurs maritimes spécifiques. Elle demande la coopération étroite entre les décideurs politiques à tous les niveaux afin de créer les meilleures conditions possibles pour le développement économique provenant de la mer[736]. Cependant, la base juridique sur laquelle elle repose n'est pas entièrement solide -

---

734 PRIEUR, M., « Conclusion générale » in BOILET, N. (dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, actes de colloque de Brest 9 et 10 octobre 2014, p. 459.

735 DUCHESNE, T., « La marine nationale et les nouvelles exigences d'ordre public en mer », in *Ordre public & la mer*, Actes du colloque de Brest 12 et 13 mai 2011, sous la direction d'Annie Cudennec, Pedone, 2012, p. 21.

736 CHAUMETTE, P., « Construction du droit de l'Union Européenne », in *Droits Maritimes*, BEURIER, J.-P. (dir.), Dalloz, 2014, p. 206.

voire manquante - puisque la démarche pour sa mise en œuvre a été davantage politique [737]. La base de la PMI repose sur un livre vert de la Commission de 2006 sur ces perspectives. Elle est officiellement inaugurée par une communication de la Commission de la même année [738].

La Stratégie pour la croissance bleue est lancée avec une communication de la Commission de 2012[739]. La Stratégie met en relief le potentiel du secteur marin, succinctement appelé « économie bleue », en tant que domaine clef pour sortir l'Union de la crise, à travers la création d'emploi et la stimulation de l'innovation. En réalité, la croissance bleue identifie les domaines dans lesquels l'Union doit investir afin de renforcer l'économie marine et maritime, alors que la PMI forme le cadre qui comprend les réglementations permettant la réalisation de la croissance bleue. Parallèlement, le pilier environnemental de la PMI régi par la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »[740], prône comme objectif de « faire en sorte que la pression collective des activités humaines sur l'environnement soit maintenue à un bon niveau écologique d'ici 2020 »[741].

La création de l'Intergroupe Mers, Rivières, Îles et Zones Côtières au sein du Parlement européen répond à l'attente de coopération entre les politiques de tous les niveaux qui vise à établir les aspects précis de la PMI. La conférence inaugurale de l'intergroupe donne un aperçu de ce que les élus européens et nationaux attendent de la politique maritime intégrée. L'accent est mis sur la croissance bleue et les potentiels de l'exploitation de la mer, et tant que « seul moyen pour répondre aux besoins de l'humanité »[742]. La mer est désormais considérée

---

737 JARMACHE, E., « Fondements juridiques de l'action de l'Union européenne et application spatiale », in *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne*, actes de colloque tenu le 17-18 octobre 2013 à Monaco, p. 21.

738 Commission de l'Union européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 octobre 2007 sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM (2007) 575 final, 2007.

739 Commission de l'Union européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13 septembre 2012 sur la croissance bleue : des possibilités de croissance durable dans les secteurs marins et maritimes*, COM (2012) 0494 final, 2012.

740 Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »), JOUE L 164/19 du 25/06/2008.

741 *Communication sur la croissance bleue*, COM (2012) 0494, *Op. Cit.*, p. 6.

742 DUTHOIT, F.-M., *The Blue Growth Economy is a major opportunity for the Marine Industry*, présentation à la conférence inaugurale de l'Intergroupe Mers, Rivières, Îles et Zones Côtières du Parlement européen, 12 mai 2015.

comme un espace disponible pour les activités humaines et la PMI veut instaurer un premier cadre législatif pour maîtriser les activités qui vont s'y produire. Production d'énergie fossile off-shore, aquaculture, désalinisation, création d'emplois, sont seulement certains des sujets que la PMI envisage de développer. Les activités ciblées par la PMI sont le tourisme côtier, l'aquaculture, la biotechnologie marine, l'énergie marine et l'exploitation minière des fonds marins. La PMI fait partie de la stratégie « croissance bleue », une stratégie à long terme, qui vise à soutenir la croissance durable dans le secteur de marin et maritime dans leur ensemble[743].

La PMI se compose de trois volets, chacun donnant lieu à des mesures spécifiques. Ces trois volets sont : la connaissance du milieu marin, son aménagement et la surveillance maritime intégrée. Chaque volet est mis en place à partir d'une série de composantes[744], chacune introduite par un ou plusieurs instruments juridiques. Le volet d'aménagement du milieu marin connecte la gestion intégrée de l'eau (directive 2000/60[745]), la gestion intégrée de la zone côtière (recommandation 2002/413), et la Planification de l'Espace Maritime (PEM, directive 2014/89) (**2**).

2. Mise en place de la PMI par la planification maritime

La PEM est l'instrument principal pour l'aménagement du milieu marin. Cet instrument a été adopté avec la directive pour la planification de l'espace maritime, **directive 2014/89/UE**[746]. La Commission considère que l'instauration de la planification de l'espace maritime forme l'élément qui permettra la mise en œuvre de la politique maritime intégrée, puisque son objectif consiste à organiser les activités humaines qui se développent dans l'espace maritime de manière optimale.

743 http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth_fr.

744 Le volet sur la connaissance du milieu marin comprend le cadre pour financer la recherche et la création d'infrastructures pour la collecte des données. Le volet relatif à la surveillance maritime comprend notamment un système de partage d'information, le CISE.

745 Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre faborable à une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOUE L 327 du 22/12/2000.

746 Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOUE L 257/135 du 28/08/2014.

En établissant un ensemble d'exigences minimales, la nouvelle directive envisage de combiner les politiques maritimes et de fournir un cadre pour arbitrer les conflits d'usage[747]. La directive 2014/89 s'applique « aux eaux marines des États membres », sans y inclure les « eaux côtières » ou le sol. La détermination et la conception de la portée et du contenu de la planification sont formulées par les États membres, mais la directive énonce le cadre, les exigences et les objectifs de la planification. Plus précisément, les États membres doivent établir et mettre en œuvre des plans d'aménagement intersectoriels de l'espace maritime d'ici l'année 2021. Ces plans peuvent concerner les activités ciblées par la PMI, à savoir le secteur énergétique en mer, le transport maritime, la pêche et l'aquaculture, le tourisme durable, mais aussi la protection de l'environnement et la résilience contre le changement climatique[748].

La directive 2014/89/CE définit la notion de politique maritime intégrée comme : « *une politique de l'Union dont l'objectif est de favoriser une prise de décision coordonnée et cohérente pour optimiser le développement durable, la croissance économique et la cohésion sociale des États membres, notamment des régions côtières, insulaires et ultrapériphériques de l'Union, ainsi que des secteurs maritimes, grâce à des politiques cohérentes dans le domaine maritime et à la coopération internationale en la matière* »[749]. Le prisme environnemental ne manque pas à cette politique dont l'objectif est « l'utilisation durable des mers et des océans »[750].

Remarquons que les îles participent à la réalisation de la politique maritime intégrée, sans que ce fait ne conduise à l'adoption des mesures spécifiques. La directive énonce simplement une volonté d'engager un processus décisionnel coordonné, cohérent et transparent au regard des politiques qui affectent les océans, les mers, les îles, les régions côtières et ultrapériphériques, et les secteurs maritimes[751]. Il s'agit d'une base juridique, minime certes, mais qui manifeste la volonté de l'Union de faire participer les îles au processus de la politique maritime à travers la planification de l'espace maritime.

---

747 Commission de l'Union européenne, *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime*, COM (2008) 791 final, 2008.
748 Directive 2014/89, Article 5.
749 *Ibid.*, article 3 §1.
750 Directive 2014/89, considérant 2.
751 *Ibid.*, considérant 2.

En somme, il s'agit d'une législation très peu précise, dont l'efficacité semble incertaine, le texte final étant moins ambitieux que la proposition de la Commission[752]. Selon la doctrine environnementale, la législation ne parvient pas à atteindre son objectif, dans la mesure où aucune indication n'est énoncée concernant les paramètres à prendre en compte ou la méthode à suivre en cas de conflit d'usage[753].

B. La GIZC, outil complémentaire pouvant rendre plus verte la PMI

L'Union a voulu intégrer la GIZC à la Politique Maritime Intégrée, en la considérant comme une composante du volet « aménagement du milieu marin » de la PMI. Or, la directive initialement prévue pour réglementer ensemble les deux outils (PME et GIZC) n'a pas abouti. En conséquence, la GIZC ne dispose pas encore d'une base suffisamment solide pour l'ensemble de l'Union.

Force est de constater que les vocations et les enjeux de la PME peuvent se conjuguer avec les objectifs de la GIZC, tels qu'ils sont énoncés en droit international. La planification de l'espace maritime est connectée avec la GIZC, puisque le champ de deux processus se superpose. La PEM est la continuité spatiale de la GIZC en termes de champ d'application. La PEM ne s'applique pas « aux eaux côtières » (art. 2), c'est-à-dire aux eaux intérieures, pour reprendre la classification des zones maritimes de l'UNCLOS, mais à la mer territoriale. La GIZC s'applique à la partie terrestre de la côte, aux eaux intérieures et à la mer territoriale. Donc une partie de la PEM se superpose au champ de la GIZC.

De plus, la PEM préconise la participation du public, point central de la GIZC, « à un stade précoce » de l'élaboration des plans (art. 9). Les États membres doivent créer les conditions pour la participation, en donnant accès aux informations relatives aux projets.

La relation entre les deux processus est prise en compte par la directive PEM, qui précise que

752 La proposition de la Commission comprenait plusieurs articles sur la gestion intégrée des zones côtières. *Cf.* COM (2013) 133 final du 12 mars 2013.

753 MORIN, M., « Genèse et anatomie de la directive de l'UE sur la planification de l'espace maritime », *Droit maritime français*, nº 772, septembre 2015, p. 753.

les États membres doivent vérifier la cohérence entre les plans qui résultent de la PEM et ceux de la GIZC. L'Union encourage les États à « tenir compte des interactions terre-mer », en utilisant l'outil de la GIZC[754]. De surcroît, la mise en place de la GIZC est une obligation pour les pays méditerranéens de l'Union. En effet, comme il a été vu *supra*, l'UE est partie contractante à la convention de Barcelone et elle a adhéré au protocole GIZC. Par ailleurs, la directive PEM était initialement un projet en faveur de l'adoption d'un cadre commun pour la PEM et la GIZC. Ce projet n'ayant jamais été finalisé, la GIZC reste une recommandation pour les États membres hors la Méditerranée.

La Recommandation du 30 mai 2002[755] appréhende le fait que la GIZC mène une approche stratégique fondée sur les principes de protection du littoral, d'intégration des risques climatiques et la fragilité du milieu, en permettant une gestion sur mesure. Ainsi, elle facilite la prise en compte des spécificités locales et la promotion de la cohésion des communautés côtières isolées, souvent insulaires, comme note le professeur G. Monédiaire[756]. Globalement, la Recommandation encourage les États à élaborer une ou plusieurs stratégies nationales de mise en œuvre de la GIZC.

Les exemples de convergences entre deux outils stratégiques ne manquent pas en Méditerranée, ils sont même particulièrement présents en ce qui concerne les îles. La réalisation de tels projets suscite la coopération internationale et interrégionale, et aide à la défragmentation du droit de la Méditerranée. Le PAP/RAC de la convention de Barcelone tient un rôle central dans ce processus, puisqu'il coordonne les initiatives en impliquant des acteurs régionaux et centraux à un niveau local et international.

Par ailleurs, les États membres peuvent simultanément mettre en œuvre les deux outils de planification, puisqu'ils sont complémentaires. C'est le cas de la Croatie, qui prépare la mise en place de deux processus avec un seul et même texte, ce qui semble conforme au principe d'intégration.

---

754 Directive 2014/89, art. 6 et 7.

755 Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, JOUE n° L 148 du 06/06/2002.

756 MONEDIAIRE, G. « Politiques et droit communautaires des zones côtières », *Environnement*, n° 10, octobre 2008, dossier 13.

Un troisième exemple saillant est une étude pilote dans les îles Ioniennes (Grèce). Il s'agit d'un projet qui vise en premier lieu à fournir une méthodologie pour l'élaboration de la GIZC. Or, en examinant également les possibilités de la planification d'espace maritime des îles Ioniennes, le projet aide l'État membre à être en conformité avec la directive PEM[757]. Cette étude donne un aperçu des capacités de la PEM et formule des recommandations sur la manière dont la PEM peut être mise en place à l'ensemble de la Méditerranée. Un élément important est le fait qu'elle incite les acteurs à prendre connaissance du milieu et à cartographier les informations de la mer. Ainsi, le projet sur les îles Ioniennes a collecté les données de la zone et a cartographié les données géospatiales. Par exemple, les informations ont été collectés sur les limites des zones maritimes, les caractéristiques géologiques de la mer (bathymétrie, grottes marines, rafales, force du vent, etc.), les ressources naturelles (herbiers de posidonie, zones de reproduction des poissons, fossiles, etc.), les zones qui sont sous un régime de protection, les zones de la mer et de la côte dégradées etc. Tous ces caractéristiques permettront d'instituer des politiques publiques adaptées à la région[758]. Le projet considère qu'il est très important de suivre l'approche écosystémique pour l'élaboration de la PEM. Pour les auteurs, cette mesure préconise de prendre des décisions de planification en se basant sur des critères écologiques[759].

La PEM peut prendre plusieurs formes, selon la volonté de l'État qui la met en œuvre. La convergence de la GIZC, telle qu'adoptée par le protocole de Madrid, et la PEM de l'UE, peuvent donner des résultats bénéfiques pour l'environnement marin et côtier. Dans ce cadre, les îles sont en position favorable, puisque ces initiatives de combinaison de cadre juridiques démontrent que la notion de handicap que l'UE adopte dans le Traité peut être mise de côté, pour favoriser la notion d'**écosystème vulnérable**, empruntée par l'article 12 du protocole GIZC.

De plus, le protocole de Madrid suit une approche qui incite la participation du public à l'élaboration des stratégies et des plans de manière plus ample que la PEM. Cette approche participative pourrait s'appliquer également aux plans d'aménagement maritime, si

757 UNEP/PAP/RAC, *Paving the Road to Marine Spatial Planning in the Mediterranean*, Final Report MSP Med – Greece, University of Thessaly, 2015, p. 4.
758 *Ibid*., p. 25.
759 *Ibid.*, p. 116.

l'élaboration des deux processus se fait conjointement.

En outre, la convergence des législations est réciproque, en influant sur les États non membres de l'Union à adhérer aux initiatives purement communautaires[760]. Tel est le cas de la PEM, exporté dans les Balkans et dans l'Afrique du Nord par le biais de la convention de Barcelone et de son protocole GIZC.

Cependant, il ne faudrait pas sous-estimer les objectifs potentiellement contradictoires de deux processus. En effet, la GIZC tend à limiter les activités humaines à la zone côtière, alors que la PEM vise à créer un cadre favorable pour les étendre à des espaces qui ne sont pas exploités. La première s'évertue à rendre les activités existantes durables en mettant l'accent sur la participation des acteurs locaux à l'élaboration des plans. Elle se focalise sur les ressources humaines disponibles localement. De l'autre côté, la PEM cherche à **renforcer** les activités maritimes, exploiter la mer pour en tirer du profit économique. Cette perspective répond à une volonté d'expansion des activités. Par conséquent, la réalisation de la PMI conduira certainement à rendre l'environnement marin plus pollué, puisque leur projet se développe dans les espaces vierges. Au contraire, la réalisation de la GIZC peut aider à amoindrir et à atténuer la pollution déjà existante.

760 LE MORVAN, D., « Les instruments de convergence régionale de la stratégie de Gestion Intégrée des Zones Côtières », *VertigO*, nº Hors-série 18, 2013.

Partie II : L'insularité dans le droit et les politiques nationales

Bien que le droit international de l'environnement souligne l'importance de la protection de l'environnement dans les îles, les autres ordres juridiques n'associent que rarement l'insularité à la protection de l'environnement. L'UE, quant à elle, reconnaît clairement que l'insularité est une caractéristique qui permet, voire nécessite, certaines adaptations législatives, sans pourtant imposer une protection *environnementale* ajustée. Dès lors, il convient de se demander si les États affirment les spécificités de l'insularité dans leurs droits nationaux et s'ils traduisent cette reconnaissance par des mesures environnementales adaptées.

En pratique, les îles de la Méditerranée sont rarement indépendantes politiquement, elles sont plus souvent rattachées à une autorité centrale souvent géographiquement éloignée. Cette situation entraîne un éloignement du pouvoir qui place les îles en marge du territoire national[761], et qui complique la prise en compte de l'insularité au sein de l'État. De plus, chacun des vingt-deux pays du bassin méditerranéen conçoit les îles de différentes manières[762]. La diversité des représentations se traduit en une grande pluralité de législation et de réglementation.

L'examen des droits nationaux conduit à des constats tout à fait singuliers, révèlent les fantasmes et les représentations communes et parfois des réalités extravagantes. Ainsi, nous remarquons que les pays qui contiennent beaucoup d'îles au sein de leur territoire tendent à percevoir leur existence comme une banalité, alors que les pays qui en comptent peu reconnaissent plus facilement leur spécificité. Par exemple, il a fallu attendre le début des années deux-mille pour que la Grèce commence à réfléchir sur l'élaboration d'une politique insulaire, alors que la Corse revendique son insularité depuis l'après-guerre.

Afin de discuter ces questions, nous examinerons la manière et le degré de prise en compte de l'insularité par le droit national. Dans un premier temps, nous cherchons l'émergence de l'insularité dans les différents statuts institutionnels en nous appuyant sur l'analyse des systèmes juridiques des États concernés (**Titre I**).

---

761 BRGOGINI, A., et GHAZALI, M., (éd.), *Des marges aux frontières : les puissances et les îles en Méditerranée à l'époque moderne*, Éd. Classiques Garnier, 2010, p. 10.

762 Parmi les pays riverains, nous incluons le Royaume-Uni parce qu'il a la souveraineté à Gibraltar et sur deux bases à Chypre.

Dans un deuxième temps, nous nous analyserons la prise en compte de l'insularité dans les thématiques environnementales précises qui sont cruciales pour les îles. Nous nous appuierons sur les problèmes environnementaux auxquelles sont confrontées les institutions dans les îles, mais aussi sur les initiatives déjà mises en place pour mieux confronter les problèmes liés à l'insularité (**Titre II**).

Titre I : L'influence du statut institutionnel sur l'émergence de l'insularité comme critère de protection de l'environnement dans les îles de la Méditerranée

Le droit appliqué aux îles de la Méditerranée est une superposition des normes internationales, régionales et nationales. Certaines îles sont également soumises à un droit *infra* – national ou droit régional, selon le statut politique et juridique qui régit la division administrative de chacune d'entre elles, tel que fixé par la Constitution.

Dans le présent titre, nous analysons l'impact du statut institutionnel des îles au regard du degré et de la manière de la prise en compte des spécificités insulaires. Le statut institutionnel de chaque île dépend de la structure de son État d'appartenance, puisqu'elle détermine l'attribution de compétences et les rapports entre les différents niveaux d'administration. Nous verrons par exemple que le degré d'autonomie de l'administration insulaire joue un rôle dans la prise en compte de l'insularité au sein de l'État, mais que celle-ci ne signifie pas nécessairement une meilleure protection de l'environnement.

Dans chaque catégorie de statut institutionnel, nous examinons les Constitutions, les droits nationaux relatifs à l'environnement ainsi que les éléments de droit administratif appliqués par chaque pays disposant d'îles habitées[763]. À travers cette analyse, nous constatons que les législations et politiques nationales tendent à se conformer avec la conception de l'Union européenne selon laquelle les îles sont des régions à handicaps et nécessitent des mesures économiques adaptées. L'aspect environnemental de l'insularité est sporadiquement abordé, mais il n'est pas au centre des réglementations.

Les îles de la Méditerranée sont régies selon quatre statuts institutionnels différents, répartis en deux catégories. Dans la première catégorie on trouve les pays insulaires (**Chapitre 1**) et dans la seconde les îles dépendantes d'une autorité continentale (**Chapitre 2**).

763 Cependant nous n'examinons pas la Turquie, qui a deux îles habitées (en Méditerranée) et la Syrie qui a une île habitée.

Chapitre 1 : Les pays insulaires, terrain idéal pour une gestion environnementale basée sur la fragilité écologique

Les pays insulaires sont d'une part *les États qui sont composés uniquement d'îles* (État insulaire), et d'autre part, *les États qui contiennent un nombre d'îles aussi significatif dans leur territoire* que celles-ci déterminent l'État (État archipélagique).

L'État insulaire souverain relève des problématiques qui lui sont propres : l'insularité y est banale puisqu'elle est inhérente à l'existence de l'État constituant son territoire exclusif. L'insularité est à la base de la construction étatique, et donc à la base des politiques publiques. L'État insulaire éprouve un double enjeu. D'une part, il est appelé à faire face aux contraintes économiques de l'insularité afin de survivre face à un marché mondial. D'autre part, il est appelé à prendre en compte la vulnérabilité écologique de son territoire dans ses politiques nationales. Cette prise en compte devrait conduire à une législation environnementale souvent plus stricte que celle imposée par l'UE. Dans ce contexte, il convient de se demander si l'insularité est un critère qui oriente la politique environnementale. L'examen du droit des États insulaires démontre que, si leur statut permet *a priori* de prendre en compte les besoins propres aux îles, la protection de l'environnement s'avère plus difficile (**section 1**).

D'autre part, l'État insulaire s'oppose à l'État archipélagique (**section 2**), État continental qui possède sur son territoire de grands archipels. Les principaux États archipélagiques de la Méditerranée sont la Grèce et la Croatie. Peu ou prou institutionnalisé en tant que tel, l'État archipélagique révèle des rapports très spécifiques entre l'autorité centrale et les entités insulaires. En négligeant d'adopter une politique insulaire, l'État archipélagique crée des tensions entre les habitants-*de facto* gestionnaires, et les gouverneurs-*de jure* décideurs. Ce schéma fragile et instable conduit à ce que les insulaires s'opposent fréquemment au gouvernement central afin de réclamer la reconnaissance de leurs besoins particuliers. En fin de compte, la préservation de l'environnement y semble plus aisée que dans l'État insulaire, mais elle résulte de politiques empiriques sinon hasardeuses et peu réfléchies.

Section 1 : Statut d'État insulaire, atout et inconvénient extrême dans la prise en compte de la fragilité insulaire

Chypre et Malte, les deux États insulaires de la Méditerranée examinés dans cette section, présentent un degré d'autonomie fondamentalement différent de toutes les autres îles méditerranéennes. La revendication de leur indépendance dans les années soixante a brisé la règle de la dépendance des îles de la *mare nostrum* à une autorité lointaine.

Les deux pays sont dissemblables tant par leurs préoccupations environnementales que par leurs préoccupations politiques, mais ils ont un passé colonial commun.

Malte et Chypre ont adhéré à l'Union européenne dans le cadre de la campagne d'élargissement de 2004. Dans le cas de ces États, le droit national est un droit insulaire *sui generis*. Théoriquement, l'insularité inhérente invite l'État souverain à adopter des politiques publiques et une législation environnementale adaptée aux particularités des îles. Comment cette hypothèse se concrétise-t-elle dans ces deux États insulaires soumis pourtant à un profil géographique divergent et à des enjeux politiques et environnementaux intenses ?

§ 1. La partition de Chypre, facteur déterminant monopolisant les politiques publiques et entravant la prise en compte de l'insularité

À l'interface de trois continents, Chypre a été un lieu d'affrontement de puissances depuis l'Antiquité[764], conquise successivement par toutes les hégémonies méditerranéennes à cause de sa position géographique[765]. Bien que l'île de Chypre soit la troisième plus grande de la Méditerranée, après la Sicile et la Sardaigne, sa partition a créé deux États de taille beaucoup moins vaste que les autres grandes îles. Cette partition, fait extrêmement rare sur les îles[766], nuit fatalement à la

764 GAUCHON, P., HUISSOUD, J.-M., *Les 100 lieux de la géopolitique*, Que sais-je, PUF, 5e édition, 2015, p. 74

765 Les Grecs s'établissent à Chypre au XIIe et y restent jusqu'au V-IVe siècle avant J.C. Du VIIe au XIe siècle de notre ère, Chypre est l'objet de disputes entre les Arabes et les Byzantins. En 1192, commence l'époque des Francs liée aux croisades, qui dura jusqu'à 1489, quand l'île est conquise par la République de Venise. Ensuite, l'Empire ottoman s'installe pour trois siècles, à la chute duquel elle est occupée par les Britanniques en 1878. L'île ne devient souveraine qu'en 1960.

766 Quoique pas la seule : Haïti et République dominicaine partagent aussi une seule île. Timor est aussi une île divisée en deux. Sur la problématique de la frontière terrestre aux îles v. REDON, M., *Des îles en partage. Haïti et République dominicaine, Saint-Martin, Timor, Port-au-Prince et Toulouse*, Édition de l'Université de l'État d'Haïti et Presse Universitaire du Mirail, 324 p.

continuité territoriale, et donc écologique[767], et elle est synonyme d'une complexité politique unique. L'île « souffre d'un déséquilibre profond, entre une géographie minuscule et une histoire immense et bruyante »[768].

La partition de Chypre est un facteur déterminant pour l'ensemble de la vie sociopolitique de l'île et s'inscrit en préliminaire à toute question de politique publique. La résolution de la « question chypriote » monopolise tout discours politique national depuis 1974, en excluant du débat les autres préoccupations étatiques. La protection de l'environnement n'échappe pas à la configuration atypique de l'État insulaire, qui n'adopte pas de stratégies environnementales cohérentes en termes territoriaux. La gestion des ressources naturelles est fragmentée, sans aucune coordination ou communication entre les deux parties de l'île. Ceci est regrettable, car la taille de l'île permettrait, avec une administration centrale, une gestion globale et la prise en compte de la capacité de charge de l'écosystème pour l'élaboration des politiques adaptées à la nature fragile, mais diversifiée de l'île.

La frontière terrestre, créée en 1964 et institutionnalisée en 1974, donne naissance à deux Républiques et à quatre juridictions qui agissent séparément. La République de Chypre, fondée en 1960 après le retrait des colonisateurs britanniques, dispose une juridiction *de jure* sur l'ensemble de l'île, à l'exception des deux bases souveraines que les Britanniques ont maintenues et qui occupent 3 % de l'île[769]. La partition de l'île en 1974 résulte de la limitation *de facto* de la juridiction de la République de Chypre à la partie sud de l'île, soit 57,3 % du territoire total de l'île[770]. La partie nord, financée et reconnue seulement par la Turquie forme la République turque de Chypre du Nord (RTCN), proclamée en 1983[771]. La RTCN s'étale sur 36 % de l'île. Les deux Républiques sont séparées par une zone tampon appelée ligne verte, zone démilitarisée contrôlée par les Nations unies (UNFICYP)[772] de 180 kilomètres de long et d'une largeur qui varie entre trois mètres et sept kilomètres. Elle occupe 3,74 % de la surface de l'île.

---

767 Sur ce point, v. JOLIVET, S., *La conservation de la nature transfrontalière*, *Op. Cit.* 576 p.
768 GUIBERT-LASSALLE, A., « Chypre et les imaginaires insulaires », *Études*, 12/2008 (Tome 409), p. 597.
769 Déclaration du gouvernement du Royaume-Uni du 11/02/1959
770 Les deux Républiques reconnaissent Nicosie comme capitale. La ligne verte passe par le centre ville qui divise ainsi les deux communautés. Un check point y est ouvert depuis 2003.
771 La proclamation de la RTCN a été condamnée par l'opinion publique internationale puisqu'elle est le résultat d'une intervention armée *Cf.* ALLAND, D., *Manuel de droit international public*, PUF, 2014, p. 59.
772 L'UNFICYP est la Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre. La ligne verte est elle même divisée en trois sous-zones, administrées par les forces militaires internationales sous mandat de l'ONU : le secteur 1 est sous responsabilité argentine, le deuxième secteur est sous responsabilité anglaise et le 3e secteur sous responsabilité conjointe hongroise et slovaque. Il s'agit de la plus longue intervention militaire de l'ONU.

À cause de cette fragmentation, Chypre est considérée comme « la plus insulaire des îles méditerranéennes »[773]. En effet, la partition politique de l'île accentue et redouble l'insularité.

L'adhésion de Chypre à l'UE en 2004 conduit à une coopération surprenante entre les différentes parties. Elle facilite la convergence des normes environnementales des deux Républiques et elle s'avère la meilleure chance pour la sauvegarde de l'environnement à Chypre (**A**). Toutefois, les territoires sous juridiction militaire protègent l'environnement d'une manière paradoxale (**B**).

A. Les normes européennes, meilleur espoir pour la protection de l'environnement de l'île

Les multiples facettes de la complexité de la « question chypriote » ne cessent de se refléter dans la prolifération des normes et des juridictions existantes sur ce territoire. Chypre est considérée comme une « terre de paradoxe par excellence »[774], et en effet, les paradoxes imprègnent le droit interne. Chaque République possède sa propre Constitution et ses lois, mais tous les deux sont héritières d'un système juridique mixte, entre le *common law* et les droits romano-germaniques.

Au-delà de leur héritage commun, la vraie convergence des législations appliquées dans l'île est entamée avec l'adhésion de Chypre à l'UE. Dans l'attente d'un règlement du problème politique, l'acquis communautaire s'applique dans les zones où la République de Chypre exerce son contrôle effectif, mais ce fait « n'empêche pas l'adoption des mesures visant à favoriser le développement économique » dans les zones contrôlées par la Turquie[775]. Ainsi, les droits des deux Républiques commencent à se rapprocher, puisque chaque entité modifie sa législation pour être en cohérence avec le droit de l'UE. Cette convergence a des conséquences positives pour la protection de l'environnement dans toutes les parties de l'île.

Dans la partie sud, la législation environnementale de l'UE aide à limiter effectivement les atteintes à l'environnement (**1**). Dans la partie nord, l'Union aide à construire la gouvernance environnementale et partant, à construire les bases pour une future réunification (**2**).

---

773 PECHOUX, P.-Y., « Chypre : la montagne de Troodos », *Bull. d'Assoc. Géogr.*, 1976, nº 435-436, p. 197.

774 BOZDEMIR, M., « Chypre entre panhellénisme et panturquisme », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1988, vol. 48, nº 1, p. 238.

775 Règlement (CE) n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 concernant le régime en application de l'article 2 du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion de 2003, JO L 206 du 09/06/2004.

1. Limitation du développement opportuniste au sud

L'adhésion à l'UE a obligé les autorités chypriotes à débloquer le discours politique de la seule gestion de la question politique, et à commencer d'adopter et mettre en place la législation environnementale.

En effet, la protection de l'environnement n'était pas une préoccupation majeure de la République de Chypre avant sa demande d'adhésion à l'Union européenne. L'objectif de l'État était de rendre habitable le territoire sur lequel il avait un contrôle effectif, qui était le moins peuplé avant la guerre. La construction d'un pays moderne a été faite au détriment de la nature insulaire et sans imposer de limites au développement urbanistique. Le développement du tourisme de masse et l'urbanisation excessive ont causé des effets néfastes pour l'environnement : perte de biodiversité terrestre et marine, destruction du paysage, pollution aquatique, érosion côtière, épuisement des ressources en eau.

Le droit national du nouveau pays n'a pas adopté une loi générale pour la protection de l'environnement[776]. Deux lois environnementales, sur le contrôle de la pollution de l'air et de l'eau, ont par la suite été adoptées. Les seules lois environnementales restent donc les lois coloniales qui protègent la zone côtière et instaurent le droit de l'urbanisme[777].

La fondation de la République de Chypre en 1960 a été accompagnée d'une Constitution écrite et imposée par les autorités extérieures, la Grèce et la Turquie, érigées en tant que garants de la République[778]. La guérilla des années 1963-1964, qui a conduit à la partition de 1974, a rendu impossible l'application de la Constitution de 1960. Ainsi, le droit national en vigueur depuis 1964 jusqu'à aujourd'hui est l'**état d'urgence**, issu de l'article 183 de la Constitution.

La République de Chypre demeure paralysée par « l'état d'urgence » à cause de la Constitution obsolète de 1960 qui instaure un système « bicommunautaire » pour la distribution du pouvoir du

776 CHARALAMPIDOU, N., *Δίκαιο Περιβάλλοντος (Droit de l'environnement),* Sakkoulas, 2013, p. 2.
777 Loi 90/1972, JORC 977 du 08/12/1972.
778 La Constitution chypriote de 1960 a été élaborée par une commission mixte, composée respectivement par un représentant des communautés chypriotes, grecque et turque, d'un représentant de la Grèce et de la Turquie et un conseiller nommé d'un accord commun par les ministres des Affaires étrangères de la Grèce et de la Turquie. *Cf* VLACHOS, G., « L'organisation constitutionnelle de la République de Chypre », *Revue Internationale de droit comparé*, 1961, vol. 13, nº 3, p. 526.

gouvernement et du service public[779]. L'arrêt de la Cour suprême déclarant l'état d'urgence[780] est encore considéré comme « l'arrêt le plus important »[781] de la République de Chypre. Le maintien de l'état d'urgence a été jugé préférable à la réécriture de la Constitution ou même à une Constitution de « dépannage » en attendant la résolution du conflit. Cette hypothèse a été écartée, car elle impliquerait une reconnaissance indirecte de la RTCN ce qui placerait le pays dans une position diplomatique délicate.

En pratique, l'état d'urgence offre la possibilité de déroger à toute législation ou procédure prévue par la loi ou la Constitution. De plus, les lois sur la protection des éléments de l'environnement adoptées par le Parlement de la République souveraine jusqu'en 2000 sont très limitées et la plus ancienne date de 1991.

À ce jour, le droit de l'environnement chypriote résulte donc d'un mélange du droit de l'Union européenne et du droit de l'environnement grec.[782] La période 2000-2004 marque la naissance du droit de l'environnement chypriote, en vue de son adhésion à l'Union européenne et à la nécessité d'harmoniser sa législation. Près de 250 réglementations européennes ont été adoptées pour ce motif et des institutions adéquates ont été créées. Chypre est désormais un « bon élève » de l'Union européenne, étant donné qu'elle a transposé toutes les directives environnementales et n'a été condamnée qu'une fois devant la CJUE.[783] Cependant, les juges internes n'ont jamais posé des questions préjudicielles à la CJUE, ce qui manifeste que l'ordre public européen n'est pas encore bien établi.

Dès lors, il n'est pas exagéré d'affirmer que l'UE a fait évoluer, sinon naître, la protection juridique et institutionnalisée de l'environnement. Chypre possède à ce jour une « boîte à outils » juridique très complète pour protéger l'environnement. L'État s'est doté d'une section environnement dans le

---

779 La Constitution chypriote de 1960 est une de plus longue de l'histoire constitutionnelle du monde avec 199 articles qui décrivent minutieusement la manière de participation au pouvoir de chaque communauté. Pour plus d'informations, v. VLACHOS, *Ibid.*

780 Cour Suprême de Chypre, 10 novembre 1964, *Attorney General of the Republic v. Mustafa Ibrahim and Others* rec. 1964, 195.

781 NICOLATOS, M., *Πενήντα χρόνια δικαίου της ανάγκης στη Κύπρο (Cinquante ans de droit d'urgence à Chypre)*, Éditions de la Cour Suprême de Chypre, 2014, σελ. 1.

782 Selon la jurisprudence chypriote (Cour Suprême de Chypre, 10 septembre 1964, Kyriakos Chrysostomides v. the Greek Communal Chamber through the Disciplinary Council of the Elementary School Teachers, rec. 1964, 397, la jurisprudence grecque en droit administrative a force de loi à Chypre. Ceci est dû au système de *common law* suivi à Chypre et du fait que la jurisprudence administrative de la doctrine de *common law* est très limitée. Le juge chypriote cherche donc la « règle fondamentale » en dehors des pays du Commonwealth.

783 Il s'agit de l'arrêt de la CJUE, 15 mars 2012, *Commission européenne c./ République de Chypre*, aff. C-340/10.

Ministère de l'Agriculture, a adopté une stratégie nationale de lutte contre le changement climatique[784], et a mis en place un système d'information et de consultation du public. En plus du ministre responsable de l'élaboration de la politique environnementale, l'administration chypriote comprend un commissaire pour l'environnement. Inspirée par la *common law*, cette institution soumet au gouvernement des recommandations concernant la législation environnementale et des rapports sur la qualité de l'environnement. Cependant, une grande partie des directives européennes ne peuvent pas s'appliquer correctement, car le droit chypriote est appliqué de manière fragmentée sur le territoire. À titre d'exemple, la définition des bassins hydrologiques dans le cadre de la directive 2000/60/CE a été faite seulement dans la partie sud. Il en est de même pour les menaces et les risques de pollution, qui ont été identifiés seulement par rapport aux activités connues dans la partie sud[785]. Une telle approche est manifestement incomplète.

L'insertion massive de nouveaux objectifs et de nouvelles obligations dans la législation nationale pose des difficultés pratiques, mais aussi des questions de légitimité. En effet, pour Chypre, il n'était pas simplement question d'un ajustement de son droit à l'acquis européen, mais de la création d'un droit à partir du néant et, notamment, d'une culture pour la protection. Le droit de l'environnement est reçu négativement par la population qui le considère comme une imposition irrationnelle de limites à leur développement économique. En conséquence, la pression exercée sur le gouvernement pour détourner la législation et autoriser des projets touristiques d'urbanisation, de marinas ou de golfs est très importante.

In fine, l'outil juridique le plus efficace pour mettre une limite au développement excessif s'avère l'« évaluation appropriée » de l'article 6 de la directive Habitat. Les bénéfices de cette procédure nous poussent à souhaiter le renforcement du réseau Natura 2000 sur l'île. L'éducation à l'environnement est également un domaine à renforcer à Chypre, tant au niveau de la société civile qu'au niveau des institutions[786].

---

784 Le dossier de l'office national d'audit *Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή : αντιμετωπίζοντας σήμερα τις προκλήσεις του μέλλοντος (Adaptation au changement climatique : faisons face aujourd'hui les défis du futur)*, 39 p., met en exergue les problèmes environnementaux à combattre, illustre le progrès, mais aussi les lacunes de la législation et des stratégies d'adaptation.

785 *République de Chypre, Conseil des ministres, Σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού Κύπρου (Plan de gestion du bassin versant de Chypre)*, septembre 2011, par exemple v. les cartes p. 11.

786 La thèse de Julien Gourin, en cours à l'Université de Limoges, donnera des réponses sur le renforcement de l'éducation environnementale.

2. Européanisation de la construction de l'État au nord

L'adhésion de Chypre à l'UE a permis à la partie nord de l'île d'entamer l'harmonisation de sa législation avec l'acquis communautaire. Cette opération permettra la défragmentation du droit de l'île en cas de solution au conflit politique.

Plus précisément, l'UE intervient *via* le financement des projets qui favorisent une organisation territoriale à l'image de ses États membres. De nombreux fonds ont été accordés par l'Union pour le développement des infrastructures matérielles au titre du règlement 389/2006 du Conseil[787] qui instaure un instrument de soutien financier à la communauté Chypriote turque. Les secteurs « clés » tels que l'environnement et l'énergie sont au centre de l'aide en totalisant 44,2 % du fonds[788].

La partie nord de Chypre n'a pas suivi le même rythme de développement que la partie sud. Le contraste entre les deux parties a été longtemps supposé, mais constaté seulement en 2003, après l'ouverture au public du premier check-point. La ligne verte marquait jusque là une différence d'époque entre les deux parties.

La partition de l'île avait entraîné un développement urbain à deux vitesses. La partie sud a connu une urbanisation rapide, nécessaire à l'accueil des réfugiés du nord. La partie nord est restée très peu urbanisée jusqu'en 2003. Le développement tardif au nord est dû à son exclusion de la communauté internationale, aux fonds limités des autorités sur place et aux lacunes administratives notamment au regard des titres de propriété foncière. Grâce à ce développement limité, les paysages demeuraient sauvages, les villes avaient une taille humaine et les commerces étaient basiques. Pour autant, la pollution environnementale est importante. Les principaux défis sont la pollution de l'air provoquée par les stations de production d'électricité, la gestion de déchets qui était inexistante, l'exploitation des ressources géologiques incontrôlée et la mauvaise gestion de l'eau à cause du manque d'infrastructures[789].

---

787 Règlement (CE) 389/2006 du Conseil du 27 février 2006 portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque, JOUE L 65/5 du 07/03/2006.

788 La dotation initiale est de 258,8 milliards d'euros. Pour analyse de cette aide v. Cour de Comptes Européenne, *Aide de l'Union européenne à la Communauté Chypriote turque*, Rapport spécial Nº 6, 2012.

789 HURMUS, O., *Europeanisation of National Policy in Non-EU States : National Adaptation of Environmental Policy in the Turkish Republic of Northern Cyprus*, Mémoire Relations Internationales, Université Eastern Mediterranean, RTCH, 2013, p. 64.

Concernant la protection de la nature, certains espaces ont été conservés grâce à l'initiative privée plutôt qu'aux soins étatiques. La partie est de l'île, la péninsule Karpaz, a été le premier territoire protégé, protection qui a abouti à son classement comme parc national en 1997. Les mesures de conservation des tortues marines ont été initiées en 1988 quand des expatriés anglais avec un goût pour la nature ont pris contact avec l'Université de Glasgow pour faire des études de terrain[790]. Ils ont commencé à organiser des visites des volontaires pour protéger les nids des tortues et ils ont créé une ONG pour encadrer leurs activités. Les autorités Chypriotes turcs ont accepté l'initiative de protection, et y ont fondé en 1997 le seul parc national, qui couvre une partie marine en tant qu'habitat des tortues et des phoques moines et une partie terrestre en tant qu'habitat de l'âne sauvage, espèce endémique[791].

Bien que le droit de l'UE ne soit pas appliqué au nord de Chypre en raison du conflit politique, l'UE prend depuis 2004 des mesures pour préparer l'intégration de la communauté chypriote turque. Un bureau de coordination de la politique de l'UE est établi afin de gérer les fonds et mettre en place la politique environnementale. Grâce à l'aide européenne, la RTCN a créé un ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles et commence à adopter des outils juridiques environnementaux, telle que l'étude d'impact sur l'environnement. La législation environnementale est concentrée dans la loi 21/97 qui transpose certaines directives de l'UE comme la directive sur les eaux de baignade, la directive sur l'eau potable et la directive sur l'étude d'impact sur l'environnement[792]. Grâce aux fonds européens, sept sites potentiels pour intégrer le réseau écologique Natura 2000 ont été localisés et leurs plans de gestion sont élaborés[793].

Dans ce cadre d'européanisation, pour la première fois depuis son adoption en 1983, la RTCN a amendé sa Constitution en 2014, pour se préparer à une future réunification. Cette Constitution est moderne, comparable aux Constitutions des États européens. Elle instaure une République laïque, basée sur les droits de l'Homme et la séparation des pouvoirs. La Constitution protège l'environnement et la zone côtière. L'article 38 instaure la liberté d'accès à la zone côtière à une largeur de cent mètres. L'article 40 énonce le droit à un environnement sain et équilibré et

790 Il s'agit de l'ONG « SPOT », Society for the Protection Of Turtles.

791 FULLER et al., *Management Plan for Karpaz SEPA*, project EuropAid, étude financée par l'UE, 2010.

792 Les trois directives sont les : Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE, JOUE L 64/37 du 04/03/2006., Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine JOUE L 330 du 05/12/1998 et Directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE L 26/1 du 28/01/2012. *Cf.* HURMUS O., 2013, *Op. Cit.* p. 75.

793 http://www.dogakoruma.eu/.

l'obligation de l'État et de toute personne de « développer et protéger l'environnement » (art. 40 § 3)[794]. De plus, l'État a l'obligation d'établir des parcs nationaux.

Cependant, la République est dans l'impossibilité d'adhérer aux conventions internationales[795], la réglementation environnementale est inaccessible et l'autorité environnementale, le département pour l'environnement, ne participe pas à la mise en œuvre des projets environnementaux financés par l'Union. La mise en œuvre de la législation environnementale est finalement limitée. Par exemple, l'absence d'étude d'impact n'est pas sanctionnée par l'administration ou le juge administratif[796].

Malgré la forte implication de l'UE et les efforts d'européanisation de la partie nord, l'unique projet élaboré pour l'ensemble de l'île provient d'initiatives privées. Il est par exemple possible de répertorier le projet d'inventaire des zones humides insulaires, projet initié en Grèce par WWF Grèce et répliqué pour toutes les îles de la Méditerranée. La composante chypriote du projet est élaborée par l'ONG locale Terra Cypria[797] et elle aboutira à une proposition stratégique pour les principales zones humides.

Finalement, force est de constater que la frontière terrestre a un impact politique et social fort sur l'insularité. La communication entre les deux parties de l'île a déjà commencé et la question d'une politique commune est en gestation. Cette politique devrait se fonder sur l'objectif de protection de l'environnement et sur le symbole de la nature insulaire.

B. Contribution paradoxale à la protection de l'environnement *via* les zones militaires

Les deux entités militaires qui exercent leurs juridictions dans l'île de Chypre, l'ONU et les Bases Souveraines Anglaises (SBA), contribuent par défaut à la protection de l'environnement en conservant intacte une partie du territoire. La zone tampon devient désormais un lieu de coopération

794 Art. 40 § 3, Constitution of the Turkish Republic of Northern Cyprus, 1983/2014.

795 Elle est cependant concernée par l'adhésion de l'UE à des conventions internationales. Par conséquent, la RTCN sera automatiquement soumises aux conventions signées par l'UE en cas de résolution du conflit politique.

796 HURMUS O., *Op. Cit.*, p. 65.

797 Le site du projet contient toutes les informations sur les 373 zones humides inventoriées : http://www.cypruswetlands.org/index.php?lang=en_US.

des deux communautés pour l'environnement.

1. La souveraineté britannique, protégeant le paysage par ricochet

Le Royaume-Uni détient deux bases militaires souveraines, Dhekelia et Akrotiri[798], deux pointes de l'île situées dans la partie sud couvrant une surface totale de 254 km². Les deux bases ont un statut bien particulier, singulier dans le monde, régi par les annexes du Traité d'établissement de la République de Chypre de 1960[799].

Bien que la taille du territoire des bases souveraines soit très conséquente (245 km²), seulement une petite partie de ce territoire est réservée aux activités militaires et donc interdite d'accès. Une grande partie est accessible au public sans l'interférence d'une frontière et parmi les 15 000 habitants de deux bases seulement 3 800 constituent le personnel et les familles des militaires britanniques.

Les bases sont sous la juridiction du *Sovereign Bases Areas Customs* (SBA), géré par le ministère britannique de la Défense. L'autorité administrative responsable des affaires civiles est le *Sovereign Bases Areas Administration* (SBAA). L'administrateur a tout pouvoir législatif et exécutif conformément aux accords de 1960[800], mais pour les affaires qui concernent les habitants chypriotes le SBAA collabore avec les autorités chypriotes.

Les compétences du SBA découlent du Traité d'Établissement de la République de Chypre de 1960 et elles sont complétées par les Ordonnances du SBAA. Il est exempté du droit de l'UE, mais certaines législations s'y appliquent, conformément à l'Ordonnance conclue avec l'UE en 2004. L'autorité du SBA couvre les activités militaires, il n'a pas, par exemple, compétente pour construire des ports ou des aéroports civils et n'a pas la compétence pour la gestion des vestiges archéologiques. Concernant les affaires civiles, le SBAA adopte des politiques publiques qui visent à dupliquer au maximum la législation de la République de Chypre.

---

798 Le transfert de la souveraineté sur les deux bases a été effectué avec les Accords de Londres de 1959.
799 Treaty n° 5476/1960 concerning the Establishment of the Republic of Cyprus du 16/08/1960.
800 Sovereign Base Areas of Akrotiri and Dhekelia Order in Council du 1960.

La protection de l'environnement rentre dans ce cadre, et donc elle débute aussi tardivement que son établissement à la République de Chypre. Le SBAA a établi un département environnemental en 2002 et a commencé à mettre en place la législation environnementale de l'UE et celle découlant des conventions internationales. Ainsi, le SBA a défini trois Aires de Protection Spéciale en 2007 en vue de soutenir le réseau Natura 2000 chypriote et met en œuvre la Convention de Berne. Un site Ramsar est également dans le territoire du SBA.

Force est de constater que, même si le SBA et la République de Chypre appliquent en réalité les mêmes normes environnementales, le statut du SBA est plus favorable à la protection de l'environnement. La raison en est que les sujets britanniques n'ont pas d'intérêt à développer économiquement la région, car le SBA n'a pas pour objectif de produire de richesse[801]. Le développement dans le territoire du SBA est effectué par les communautés chypriotes qui y vivent et mettent la pression sur le SBA afin d'avoir le moins de restrictions à leurs droits au développement[802].

Notons que le développement du territoire du SBA n'est pas entravé à cause de la souveraineté étrangère, mais parce que les démarches administratives sont plus complexes[803]. Les deux bases sont des attractions touristiques, comportant des plages aménagées, des vestiges archéologiques et des espaces naturels d'une valeur écologique importante, mais aussi des activités économiques. Cependant, ce développement reste très limité et n'a pas suivi le modèle de tourisme de masse qui caractérise les grands centres touristiques chypriotes. Dans ce cas, le contexte militaire sert à mieux préserver le paysage de ces territoires, notamment face à une demande touristique croissante. Cependant, les informations sur les activités militaires effectuées dans les bases ne sont pas divulguées en raison du secret militaire, et donc leurs conséquences sur l'environnement demeurent méconnues[804].

Par ailleurs, le Royaume-Uni déclare qu'il détiendra ses bases en cas de solution du conflit

---

801 Le SBA est financé par le ministère de la Défense britannique et a un budget de £10 millions par an.

802 Par exemple lors de la concertation organisée pour le Plan de Gestion de la péninsule d'Akrotiri, les représentants des habitants misent sur « une protection anthropocentrique » qui n'empêchera pas leur développement. *Cf Akrotiri Peninsula Environmental Management Plan. Results on consultation workshop held at Akrotiri village on 11th May 2006*, disponible en ligne, consulté le 6 juin 2017 : http://www.sbaadministration.org/images/AEEIC/consultations/Mgt_Plan_consultation_results.pdf.

803 L'acquisition des terrains par exemple.

804 Sur les questions d'impacts environnementaux des activités militaires, v. TOUZOT, C., *Activités militaires et protection de l'environnement*, Thèse Droit, Université de Limoges, 2018.

politique, bien qu'une redéfinition du territoire ou du statut ne soit envisageable[805].

2. La zone tampon, entre refuge de vie sauvage et zone abandonnée

La zone contrôlée par l'UNFICYP n'est pas une simple frontière terrestre, puisqu'elle ne constitue pas une ligne ou un mur. Elle est une zone dont l'ampleur varie de quelques mètres, au centre de Nicosie, à quelques kilomètres, originalement prévue pour garantir le cessez-le-feu[806]. Conformément à la résolution 186/1963 du Conseil de Sécurité, le rôle de l'UNFICYP ne s'arrête pas au maintien de l'ordre, mais il s'étend à l'aide pour retourner « aux conditions normales », qui signifierait la fin de l'état d'urgence[807]. La diminution des incidents d'hostilité entre les deux communautés à la fin des années 1990[808] et l'accord des deux présidents pour débuter les négociations pour la résolution du conflit en 2001 ont permis à l'unité militaire de l'ONU de développer des fonctions civiles. Elles visent à faciliter les échanges entre les deux communautés et aussi à gérer l'usage des terrains agricoles et des habitations dans la zone tampon. À ce jour, 10 000 personnes vivent et (ou) travaillent dans la « ligne » verte[809]. Dans ce cadre, divers projets de coopération ont commencé à se développer.

Les effets de la frontière terrestre sur le plan naturel et environnemental n'ont pas été connus jusqu'à l'ouverture des brèches de communication entre les deux parties. Une hypothèse était que la nature se développe en fragments, à l'instar des juridictions des diverses autorités de l'île. En isolant des parties de cette grande île, la continuité est brisée, l'habitat est isolé et l'insularité est reproduite créant plusieurs petites « îles » à la place de la grande île[810].

Or, l'isolation de la zone tampon pendant quarante ans a eu comme résultat la création d'un sanctuaire de vie sauvage et la mise en place des corridors écologiques[811]. Grâce au projet financé

---

805 DODDS, K., RIKKE BJERG, J., CONSTANTINOU, C., « Signposts: Cyprus, UK and the Future of the SBAs », *The RUSI journal*, 2015, p. 43

806 PECHOUX, P.-Y., « La zone tampon ou buffer zone des Nations unies à Chypre », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, nº 205, 2008, p. 97-118.

807 ONU, Conseil de Sécurité, Résolution n° 186 sur la question de Chypre, doc. S/RES/186(1964), 1964.

808 En 1989, l'UNFICYP a conclu un accord avec les deux communautés pour retirer les soldats et cesser les patrouilles à des endroits sensibles à Nicosie où la zone tampon a une largeur de trois mètres.

809 La grande majorité des personnes habitant dans la ligne verte sont logées dans les villages Pyla, Athienou, Deneia et Troulloi.

810 JOLIVET, S., *La conservation de la nature transfrontalière*, *Op. Cit.* p. 49.

811 BONNIN, M., *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, L'Harmattan, coll. Droit du Patrimoine culturel et naturel, 2008, pp. 18-19.

par le PNUD en 2007, quelques années après l'adhésion chypriote à l'UE, les équipes scientifiques de deux communautés ont recensé la biodiversité de la zone tampon et ont constaté les effets bénéfiques de l'absence d'activité et de présence humaine[812]. Les espèces emblématiques et les espèces menacées de l'île y trouvent refuge et s'y développent rapidement. Le mouflon de Chypre, l'*agrino*, espèce endémique inscrite sur la liste rouge de l'UICN, est en plein essor grâce à la végétation existante et les corridors naturels créés par certaines rivières communiquant avec les habitats de l'espèce[813].

Les scientifiques n'ont pas trouvé de nouvelles espèces, mais ont plutôt constaté la propagation d'espèces proliférantes susceptibles d'occasionner des dégâts, comme le chien errant. En outre, les chèvres sauvages, ayant également partagé le lieu, ont transféré des maladies aux mouflons.

Ces faits confirment l'isolation de la zone, mais qui n'est pas aussi importante ou aussi longue pour créer de « sous-îlots ». De plus, même si la zone tampon n'a pas été développée, elle n'a pas été transformée en refuge à cause de l'absence d'un minimum de gestion et de planification.

Dès lors, l'enjeu de la zone tampon est de savoir ce qu'elle va devenir en cas de résolution du conflit. L'espoir des scientifiques est qu'elle soit institutionnalisée comme espace de collaboration entre les deux communautés, un espace de paix. Le plan de gestion et les documents d'urbanisme de la zone seront cruciaux pour son futur développement, et il y a déjà des propositions des architectes pour une urbanisation limitée, verte, innovante[814]. L'évolution environnementale de la zone reste toutefois dépendante du droit de propriété qui confère aux personnes privées les droits assujettis habituels.

Somme toute, le droit national chypriote est toujours en construction et le rôle de l'Union européenne reste déterminant. Le droit de l'environnement apparaît comme une source importante bien que l'objectif de fond soit « l'intégration économique de l'île »[815]. Il faut toutefois observer que l'insularité est rarement prise en compte, alors que la taille limitée et la souveraineté sur l'île

---

812 Le phénomène de création de sanctuaires (involontaires) dans les zones démilitarisées à a été constaté dans d'autres contextes, par exemple dans la zone tampon séparant la Corée du Nord à la Corée du Sud. Cependant, une gestion formelle est mise en place par la Corée du Sud, absente à Chypre. *Cf* CHANG HYEON, L., et al., « The Vascular Plant Species in the Korean Demilitarized zone (DMZ) », *Journal of Asia-Pacific Biodiversity* 6, nº 1, 2013, pp. 31-81.

813 CONSTANTINOU, C., *The Cyprus Buffer Zone as a Socio-Ecological Landscape*, technical rapport, non publié, 2014.

814 GRICHTING, A., « Cyprus : Greening in the Dead Zone », in KEITH, G., TIDBALL, M. et KRASNY, E. *Greening in the Red Zone: Disaster, Resilience and Community Greening*, Springer, 2013, p.441.

815 Article premier, Règlement (CE) n° 389/2006 du Conseil, du 27 février 2006, portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque et modifiant le règlement (CE) no 2667/2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction, JOUE L 65/5 du 07/03/2006.

s’accommoderaient de l’adoption de politiques environnementales basées sur les critères écologiques, telle que la capacité de charge de l’écosystème.

Des caractéristiques équivalentes sont observables dans un autre État insulaire de la Méditerranée, Malte. Malgré les similarités évoquées précédemment, leurs divergences majeures appellent à un examen comparé.

§ 2. Revendication inopportune de l’insularité à Malte

Malte est considérée comme le pays insulaire par excellence, compte tenu de l’omniprésence de la mer liée à la petite taille des îles formant l’État. Totalisant un territoire de 316 km² avec 434 000 habitants elle fait partie des plus petits pays, mais proportionnellement les plus peuplés d’Europe. À Malte, tous les éléments de l’insularité sont présents : le territoire circonscrit, l’environnement vulnérable, une identité culturelle mélangée, mais aussi, l’image du paradis perdu, l’éloignement et l’exotisme. L’État maltais revendique son insularité, lors de son indépendance et lors de son adhésion à l’Union, mais son orientation est économique et non environnementale. Plus que Chypre, Malte conçoit sa géographie comme étant défavorable à son essor économique, développe une économie basée sur services et réussit à avoir une économie très résiliente.

Au demeurant, l’urbanisation exceptionnellement forte marque la vie quotidienne, oriente les politiques publiques et accouche des principaux problèmes environnementaux du pays. Les caractéristiques géographiques, la configuration archipélagique, la souveraineté de l’île et l’organisation de l’État sont des éléments qui favoriseraient l’adoption d’une législation environnementale centrée sur les vulnérabilités écologiques de l’insularité (**A**). Malte est en effet une île avec un grand potentiel pour expérimenter des dispositifs législatifs et politiques en faveur de la protection de l’environnement insulaire. De plus, les Maltais sont conscients de leurs particularités et réclament la reconnaissance de leur diversité. Or, lors de leur adhésion à l’Union européenne, leur insularité a été traduite par l’adoption des mesures environnementales moins strictes (**B**).

A. Un profil géographique potentiellement favorable à la prise en compte de l'insularité

Petit archipel entre l'Italie et l'Afrique, la proximité de Malte des côtes maghrébines influence profondément ses enjeux géopolitiques. Malte se situe entre le détroit de Gibraltar et le détroit de Suez, ce qui transforme historiquement l'île en « verrou stratégique »[816] qui lie les deux rives de la Méditerranée. Sa topographie est à la base de son indépendance tardive et des influences britanniques (**1**). Sa géographie physique et la gestion du territoire complètent le profil de l'État insulaire (**2**).

1. Une indépendance tardive et une influence positive du passé colonial

Le profil territorial de Malte est très différent de celui de Chypre. Cependant, les deux îles partagent l'histoire d'avoir été conquises par de multiples empires, ainsi que d'avoir gagné leur indépendance tardivement. La République de Malte est, cependant, la seule autorité souveraine sur l'archipel et la colonisation n'a pas eu les résultats négatifs de Chypre ou d'autres colonies britanniques.

Pendant des siècles, Malte a été dans l'orbite de la Sicile, et son occupation alternait entre les Romains et les Arabes, jusqu'à ce qu'elle tombe sous l'autorité de l'ordre de Saint-Jean de Jérusalem, au XVIe siècle. Après de nombreuses conquêtes[817], l'archipel connaît une longue période de stabilité sous la colonisation britannique, de 1800 à 1964. Les Britanniques ont quitté l'île très progressivement. La constitution de 1921 a introduit un système de dyarchie, ou d'État associé[818], selon lequel le gouvernement maltais administrait les affaires locales, tandis que la sécurité, la défense et les affaires étrangères étaient sous-tutelle britannique[819]. Un gouvernement souverain jouissant des pleins pouvoirs a été mis en place avec la Constitution de 1964, en laissant cependant au Royaume Uni un regard sur la défense et les affaires étrangères.

---

816 GAUCHON, P., HUISSOUD J.-M., *Les 100 lieux de la géopolitique*, PUF, 2008, p. 75.

817 Malte a passé par les mains des Turcs et de Napoléon avant de demander de l'aide de la Grande-Bretagne pour se révolter.

818 Les détails de l'État associé sont adoptés sous la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies 1541 (XV) Principe VI du 15 décembre 1960. Pour plus d'information sur ce statut v. LEMAIRE, F., « Propos sur la notion de « souveraineté partagée » ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue française de droit constitutionnel*, nº 92, 2012, pp. 828-829.

819 DE WAELLE, J.-M., MAGNETTE P., *Les démocraties européennes*, p. 287, *Op. Cit.*

La République est enfin proclamée en 1974[820] en gardant comme souvenir de la colonisation l'anglais comme seconde langue officielle, à côté du maltais, et un système juridique mixte. Plus significative est la position de neutralité de Malte, tenue jusqu'à 2008, et l'organisation étatique « à l'anglaise » qui résulte à une administration efficace.

2. Un territoire confronté aux problèmes environnementaux actuels

Le territoire maltais regroupe huit îles : quatre îles habitées, et quatre îles non habitées[821]. Il s'agit donc d'un archipel, au sens de la définition de la Convention de Montego Bay[822]. Pourtant, Malte ne remplit pas les conditions pour tracer des lignes de base archipélagiques à l'instar d'autres « États archipel ». La raison est que son territoire terrestre est davantage étendu par rapport au territoire marin se trouvant entre les îles, alors que la Convention énonce un rapport de superficie au moins égal entre le territoire marin et terrestre[823]. De surcroît, le gouvernement maltais n'a jamais revendiqué des eaux archipélagiques, ce qui donnerait pourtant une ampleur conséquente à la souveraineté maltaise en mer[824], mais les eaux entourant les huit îles sont comprises dans les eaux intérieures[825].

Parmi les quatre îles habitées de Malte, seules Malte et Gozo comprennent une population importante. L'île de Comino ne compte que quatre habitants, un hôtel et un poste de police. L'île de Manoel perd son caractère insulaire individuel puisqu'elle se situe à moins de vingt mètres de l'île de Malta, et qu'elle est reliée à celle-ci par un pont. Contrairement à Chypre qui a un faible taux de densité[826], l'archipel maltais présente la plus forte densité de Méditerranée et d'Europe[827].

En outre, la configuration géographique de deux États insulaires méditerranéens renverse les

820 La décennie 1964 et 1974 Malta a été sous l'autorité de la reine d'Angleterre.
821 Les îles habitées sont Malta, Gozo, Comino et l'île Manoel. Les îles non habitées sont Cominotto, Filfla, et les deux îles de Saint-Paul.
822 Conformément à l'art. 46 de la UNCLOS, État archipel est un État constitué entièrement par un ou plusieurs archipels et éventuellement d'autres îles.
823 Article 47 de la Convention de Montego Bay de 1982, *Op. Cit.*
824 LEANZA, U., « La pratique des États riverains de la Méditerranée en matière de zones de pêche » in *Académie de droit international de La Haye*, *Recueil des cours*, Tome 236, 1992, p. 318.
825 Pour voir les zones maritimes de Malte v. http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/europe/malta/ consulté le 14 juin 2017.
826 En 2014, Chypre compte 124 personnes/km², alors que Malte compte 1336 personnes/km². En revanche, Chypre a vu sa population augmenter à un taux de 100 % les derniers 53 ans, alors que Malte est plus stable, avec un taux de croissance de 31 %. Source : Perspective monde.
827 KOLODNY, E., « Malte : un atlas démographique », *Méditerranée*, tome 70, 1990, p. 80.

pratiques environnementales. La configuration de Malte, soit plusieurs petites îles, permet en effet l'adoption de « stratégies » qui sont pratiquées par les grandes îles alors que la configuration de Chypre, grande île unique, les exclut. Plus précisément, les plus petites îles maltaises sont utilisées en tant que refuges, lieux de sauvegarde de la biodiversité, la totalité de leur territoire est donc classée sous un statut de protection. L'île de Filfla est, par exemple, inaccessible sans l'autorisation de l'autorité environnementale.

Cette pratique permet d'augmenter le taux de zones protégées de l'État sans susciter une réaction négative de la part des habitants, qui n'utilisent pas ces territoires. En contrepartie, le pays utilise les îles principales pour se développer. Cette pratique initiée pour des raisons politiques devient une véritable stratégie grâce aux conséquences positives pour la conservation de la biodiversité des espèces[828]. On s'est ainsi orienté vers une division territoriale entre espaces protégés et espaces sanctuarisés.

La géographie physique de Malte ne rappelle en rien la richesse en eau et en forêts des îles occidentales. Sur son sol aride et calcaire, brûlé par le soleil méditerranéen, l'insuffisance des ressources naturelles fait de Malte une île en crise écologique et en dépendance énergétique. Nathalie Bernardie exprime très poétiquement le sentiment dégagé par Malte, « prisonnière de cette sombre trilogie, associant pauvreté des ressources, surpopulation et exiguïté du territoire »[829]. Toutefois, Malte, comme Chypre, a connu entre 1960 et 2000 une richesse et une croissance économique exceptionnelle, avec un niveau de chômage très bas[830] et un niveau de vie très élevé. Le boom de l'économie moderne de Malte commence en 1959, quand le premier plan de développement est adopté. L'objectif à l'époque est d'éviter la hausse du chômage, éventualité envisagée après l'annonce de retrait des Britanniques[831]. Ce plan quinquennal est basé sur le développement de l'industrie, du tourisme, de l'agriculture, tout en réservant un rôle d'appui au domaine des constructions. Grâce à ce plan, ainsi qu'aux autres qui l'ont suivi[832], Malte a réussi à construire une industrie significative, de taille comparable aux industries des pays très développés[833], malgré les contraintes imposées par l'insularité. Même aujourd'hui, Malte connaît un taux de croissance surprenant pour une Europe en crise[834].

---

828 MEPA, *The environment report 2008*, 2010, p. 50.
829 BERNARDIE-TAHIR, N., *Malte, parfum d'Europe, souffle d'Afrique*, CRET, 1999 p. 5.
830 Le niveau de chômage était à 3 % en 1999, alors qu'en 2015 il est à 5,7 %. Il reste pourtant plus bas par rapport au moyen européen qui est à 9,5 à ce jour.
831 BLOUET, B. W., « This Changing World », *Geography*, vol. 50, nº 1, 1965, p. 73.
832 De 1959 jusqu'au 1985 nous trouvons des « Development Plan for Malta » tous les cinq ans.
833 European Commission - DG Employment, Social Affairs and Equal opportunities, *Employee representatives in an enlarged Europe*, vol. 2, 2008, p. 57.
834 En 2014, Malte a un taux de croissance de 2,2 %. Source : www.statistiques-mondiales.com/malte.

La protection de l'environnement n'a cependant pas fait partie de l'attention spéciale que l'État insulaire a fournie à l'économie (**B**).

B. L'insularité comme motif pour une protection environnementale limitée

Les États insulaires souverains devaient adopter une politique environnementale centrée sur la fragilité de l'écosystème insulaire. La petite taille de l'archipel permet une évaluation complète de l'état de l'environnement, une identification des habitats et des écosystèmes et des risques qu'ils encourent. Cette connaissance devait être canalisée vers l'adoption des plans de gestion de ressources naturelles basés sur la capacité de charge. La participation du public à cette procédure serait cruciale pour sa réussite et le droit de l'environnement devrait couronner cet effort.

Or, le droit de l'environnement de Malte est limité, notamment au niveau de la justice environnementale (**1**). Par ailleurs, Malte s'est servie de son insularité lors de son adhésion pour justifier une législation environnementale *moins* stricte comparativement à l'Europe continentale. L'insularité a en effet été explicitement évoquée comme raison pour obtenir des dérogations du régime général lors de son adhésion à l'UE (**2**).

1. Un droit de l'environnement étroit

Les Britanniques ont marqué le caractère du pays et le système juridique maltais est resté très influencé par la *common law*. La protection de l'environnement est pour Malte, comme pour Chypre, une matière nouvelle qui laisse encore des domaines non réglementés. La protection de l'environnement n'est pas inscrite dans la Constitution de 1964 et le droit à un environnement sain ne figure pas parmi les droits de l'Homme à Malte[835]. Bien que la Constitution maltaise énonce l'obligation de l'État de « sauvegarder le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation »[836], cette obligation étatique n'est pas opposable devant un tribunal[837].

835 Par ailleurs, Boyd note que l'obligation de l'État maltais de protéger l'environnement n'a pas de portée juridique directe. *Cf.* BOYD, D. R., *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, UBC Press, 2011, p. 312 note 91.
836 Art. 9, Constitution of Malta.
837 *Idem*, Art. 21.

La source du droit de l'environnement est la loi ordinaire et la législation est adoptée sur la base des « Acts » regroupant les lois-cadre. Malte a adopté une loi générale pour la protection de l'environnement et de l'urbanisme en 2010, regroupant la législation environnementale et la législation d'urbanisme[838].

La première législation environnementale date de 1991. L'« Environment Protection Act » définit la protection de l'environnement comme une obligation à l'égard de toute personne et du gouvernement. Ce premier « act » désigne l'autorité responsable en la personne du ministre de l'Environnement. Cependant, une nouvelle autorité spéciale a été créée par un amendement de 2001. En combinaison avec le « Development Planning Act » de 2002, la « Malta Environmental and Planning Authority » (MEPA), était compétente aussi bien pour l'environnement que pour l'urbanisme. Cependant, la MEPA n'a existé que pour une courte période, puisqu'elle a été séparée en 2016, pour redevenir l'autorité d'urbanisme et d'aménagement, la « PA »[839]. La compétence environnementale passe dès lors à la « Environment and Resources Authority » (« ERA »). Ces administrations sont des institutions similaires au ministère en ce qui concerne les responsabilités, puisqu'elles élaborent et mettent en place la législation, et elles sont les correspondantes pour les Conventions internationales[840].

La réunion en un seul texte des lois-cadre de droit d'environnement et de droit d'urbanisme de 2010 complète l'approche holistique de la législation maltaise. Cette loi prévoit l'obligation pour toute personne et pour l'État de protéger l'environnement avec des mesures préventives et réparatrices et elle précise quelles sont les obligations étatiques. Cependant, la loi énonce que ces dispositions *ne peuvent pas* être appliquées *directement* par les tribunaux. En revanche, les principes qui en découlent sont fondamentaux pour la République et doivent être employés pour interpréter les autres dispositions de ladite loi[841]. La fusion de deux lois sous un seul texte révèle une certaine cohérence, compte tenu du problème environnemental majeur de Malte qui est l'utilisation abusive de la terre. Cette approche intégrée de l'environnement et de l'urbanisme est également suivie par l'autorité judiciaire compétente pour les affaires environnementales : l'Environment and Planning Review Tribunal se compose de trois personnes, dont un juge, un avocat et un architecte.

---

838 C'est la « Environment et Development planning Act », Chapter 504 of Laws of Malta, 2010.

839 Dans le texte, nous nous référons à la MEPA, qui était l'autorité en place pendant la recherche et la rédaction du présent travail.

840 La MEPA était administrée par un Bureau de 15 personnes, dont deux sont des députés. Les autres sont des personnes ayant des connaissances techniques sur la matière d'urbanisme et d'environnement. La MEPA compte un personnel de 420 personnes environ, selon les besoins des dossiers traités. Plus d'informations sur leur site web : https://www.mepa.org.mt/organisation, consulté le 03/10/2015.

841 Section 3, 4 et 5 de l'Environment et Development planning Act, Chapter 504 of Laws of Malta, 2010.

La petite taille de l'île démultiplie les effets néfastes de l'urbanisation excessive sur l'environnement et depuis les trois dernières décennies la société civile et le gouvernement se sentent très concernés. Le mode de vie et l'essor touristique ont exercé davantage de pression sur le gouvernement pour proposer plus de terre à construire[842]. Le droit maltais de l'environnement est par ailleurs très avancé sur le plan procédural puisqu'il oblige le ministre et la MEPA à consulter le public avant l'adoption des nouvelles réglementations[843]. Ainsi, en 2016, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et du Changement climatique a demandé l'avis de la population pour l'amendement de la loi-cadre sur la protection de l'environnement. Les projets de la législation ainsi que les mémoires du public sont consultables sur le site internet de la MEPA[844].

2. L'insularité maltaise, fondement des dérogations au régime général de l'UE pour l'équité économique

L'adhésion de Malte à l'Union européenne a provoqué un grand débat[845]. Malte a initialement souhaité devenir « la Suisse de la Méditerranée » et au moment de l'adhésion l'État a pu défendre son insularité beaucoup mieux que Chypre.

En se fondant sur ses particularités insulaires, Malta a réussi à bénéficier d'un éventail de dérogations du régime général[846]. Plus précisément, les dérogations accordées, temporaires pour la plupart d'entre elles, visent à établir l'équité économique entre les États membres[847]. Les dérogations permanentes sont relatives aux particularités du territoire (densité) et concernent l'acquisition de la propriété privée et la libre circulation des personnes[848]. Les particularités culturelles liées à la religion ont conduit à la dérogation sur certains éléments du droit civil (avortement, divorce[849]). Les dérogations temporaires sont relatives à l'environnement (gestion de

842 Pour une analyse de l'état de l'environnement à Malte v. AXIAK, V. et al. *State of the Envrionment Report for Malta*, Ministry for home affairs and the environment, 2002, 602 pp.

843 Chapter 504, art. 62 : « regulations under this Act shall be made by the Minister after consultation with the Authority […] hereof shall not be made unless a draft of the said regulations has been issued for public consultation thereby allowing any person a period of at least four weeks to make representations to the Minister or to the Authority or to both stating how in his opinion the proposed regulations could be improved to reach their ultimate aim. »

844 Le site internet de la MEPA est le http://mepa.org.mt. Le site internet de la nouvelle autorité chargée d'environnement, en place depuis 2016, est le https://era.org.mt/en/.

845 Sur l'histoire de l'adhésion de Malte, le débat interne et les changements apportés après 10 ans d'adhésion v. TABONE, P. (dir.), *Malta's EU history, how ten years of EU membership have changed the country*, rapport de Today Public Policy Institut (TPPI), 2014, 44 p.

846 Malte a obtenu soixante-dix dérogations quand elle a adhéré à l'Union européenne, en 2004. Pour une analyse des dérogations, v. BUTTIGIEG, E., « Challenges facing Malta as a micro-State in an enlargend EU », *Bank of Valette review*, nº 29, 2004, pp. 1-15.

847 Les dérogations sont énumérées à l'annexe XI du Traité d'adhésion, JOUE L 236 du 23/09/2003.

848 Conformément à l'annexe XI, Malte peut suspendre l'application du principe de la libre circulation des personnes lorsqu'elle subit ou prévoit des perturbations sur son marché de travail ou « dans des cas urgents et exceptionnels ».

849 Pour un commentaire v. ROGNON, P., « Chypre et Malte : deux États insulaires dans l'Union européenne », *Ann.*

déchets, qualité de l'air et de l'eau), à l'agriculture[850] et aux activités économiques qui nécessitent des mesures transitoires. La pêche fait l'objet d'une gestion particulièrement protectrice[851]. La protection de la nature (capture d'oiseaux sauvages, chasse) a également fait l'objet de dérogations temporaires[852], liées notamment à la tradition maltaise pour la chasse d'oiseaux migratoires et la capture et domestication des oiseaux chanteurs[853].

Dans son ensemble, l'adhésion de Malte a cependant été considérée comme facile et bénéfique pour la protection de l'environnement, grâce à la transposition de la réglementation de l'UE, qui demeure plus stricte que la législation maltaise d'auparavant malgré les dérogations[854]. Une évolution particulière est celle de la participation plus ample des ONG environnementales dans la prise de décision[855].

Les dérogations obtenues relatives à la protection d'oiseaux migratoires manifestent une problématique propre à l'insularité. Malte, à mi-chemin entre deux continents, constitue un habitat précieux pour les oiseaux migratoires, qui trouvent refuge sur l'archipel. Les efforts de protection de la nature dans l'ensemble de l'Europe seront aberrants si les espèces sont capturées ou tuées sur le chemin de retour. À ce titre, la protection de ses espèces devrait être renforcée sur le territoire maltais. Or, les mesures du gouvernement maltais visant à se conformer avec la directive Oiseaux, et donc garantir le même niveau de protection que les autres États membres, trouvent une très forte résistance de la part des insulaires, avec des manifestations parfois violentes[856]. La population locale

---

Géo., nº 644, 2005, p. 387.

850 Des aides temporaires pour l'agriculture sont accordées sous la forme d'aides d'État spéciales pour les trois premières années (art. 33 undecies du Traité d'adhésion).

851 La pêche est spécialement réglée afin de conserver les ressources halieutiques autour des îles. Les normes accordées à Malte sont plus protectrices que le régime de base, car elles limitent« à la petite pêche côtière » (navires inférieurs à 12 mètres et n'utilisant pas d'engins traînants) la zone de gestion de 25 milles marins depuis la côte, par dérogation au règlement (CE) no 1626/94.

852 De plus, la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOUE L 20/7 du 26/01/2010 codifie la directive 79/409/CEE et autorise la chasse de certains oiseaux menacés (art. 7§1). Dans ce contexte, Malte a autorisé la chasse d'espèces migratrices, mais n'a pas tenu les restrictions imposées dans la directive concernant la période de reproduction. Ce manquement a fait l'objet d'une condamnation devant la CJUE, 10 septembre 2009, *Commission des Communautés européennes c. République de Malte*, aff. C-76/08, rec. 2009 I-08213.

853 Conformément au traité d'adhésion, sept types d'oiseaux chanteurs pouvaient être intentionnellement capturés jusqu'au 2008. Un Comité ornithologique est établi, qui a fait des études pour résulter à une meilleure législation relative à la protection des oiseaux. Bien que cette dérogation à la directive 79/409/CEE soit temporaire, elle a conduit en pratique à la non application permanente de la Directive Oiseaux. Par ailleurs, le pays est en procédure de manquement devant le CJUE pour ce sujet (art. 9 de la directive 2009/147/CE). Les conclusions de l'avocat général sont publiées le 26 juillet 2017, affaire C-557/15.

854 TPPI, *Malta's EU history, how ten years of EU membership have changed the country, Op. Cit., p.* 22

855 Comme il a été montré par BRIGUGLIO, M., *EU accession and civil society empowerment – the case of Malteses NGOs*, Thèse Sociologie, Université de Malte, 2013, 508 p.

856 Pour un commentaire sur le conflit entre les différents acteurs, v. VERISSIMO, D., et Brian CAMPBELL, B, « Understanding stakeholder conflict between conservation and hunting in Malta », *Biological Conservation* vol.

reste très attachée à la mentalité de chasse d'oiseaux sauvages, au point de voter à un référendum pour la continuation de la législation autorisant la chasse pendant la période de reproduction.

Cet exemple illustre, d'une part, l'impossibilité de garantir une prise en compte effective des enjeux écologiques propres aux îles méditerranéennes sans l'acceptation et l'engagement de la population locale. D'autre part, il renforce les constats selon lesquels une gestion durable des ressources ne peut pas être un choix pour les îles, mais un impératif[857]. C'est ainsi, car les conséquences d'une gestion inadaptée dépassent les limites territoriales et se reflètent à l'échelle méditerranéenne, voire européenne, comme le montre le cas de la conservation des oiseaux migrateurs.

L'étude des deux États insulaires de la Méditerranée démontre que la structure étatique est inhérente à certaines difficultés, mais présente également plusieurs avantages. La nécessité de rester à la hauteur des exigences du marché et de la concurrence internationale entrave la mise en place d'un plan d'action environnemental concentré sur la protection de la nature et du paysage. Ces deux pays ont réussi à se faire une place sur le marché mondial et à garantir à leurs citoyens une vie riche et confortable. Cependant, ce développement s'est fait au détriment d'une utilisation durable des ressources, et a conduit à l'urbanisation d'une grande partie de ces îles.

De l'autre côté, la structure étatique est très favorable à la réception de l'opinion de la population locale. Ceci constitue une réelle ouverture pour la prise en compte de l'insularité. L'implication du public peut y être renforcée, sous la condition d'une éducation environnementale préalable. L'engagement des citoyens est par ailleurs le seul moyen démocratique pour parvenir au niveau élevé de protection que les îles nécessitent et il doit être recherché dans toutes les structures institutionnelles. En outre, l'État insulaire dispose d'une facilité pour la mettre en place, grâce à la proximité de l'administration centrale par rapport aux citoyens. En effet, les États archipélagiques ne bénéficient pas de cette proximité précieuse. À défaut, ils requièrent une législation adaptée (**section 2**).

191, 2015.

857 BORG , S. et SPITERI, L., *Environmental Law in Malta,* Kluwer Law International, 2010, p. 17.

Section 2 : L'État archipélagique, forme d'insularité qui exige une législation spécifique

L'archipel se définit comme une étendue de mer parsemée de groupes d'îles. Étymologiquement, *archipélago* est le nom donné par les Vénitiens quand ils ont aperçu la mer Égée. Cette « première mer » demeure aujourd'hui « l'archipel par excellence »[858], par sa taille et sa beauté. La configuration archipélagique étant un phénomène courant en Méditerranée, nous comptons un nombre important d'archipels[859], mais seulement deux *États archipélagiques*, la Grèce et la Croatie.

L'appellation État archipélagique est imposée par les éléments géographiques et non pas par le statut politique de l'État. Le concept de l'État archipélagique est en premier lieu une construction théorique des géographes. À ce titre, chaque pays présente un degré d'insularité variable. Nous définissons comme *État archipélagique* les États qui sont composés d'une partie continentale et d'une partie insulaire. Bien qu'il ne soit pas un pays insulaire, l'*État archipélagique* compte dans son territoire *un tel nombre d'îles que celles-ci marquent son caractère*. Ces États contiennent « des entités insulaires qui font contrepoids avec le continent et dont les problèmes spécifiques concernent l'ensemble de la nation »[860].

L'État archipélagique forme à notre sens une catégorie d'îles *per se*, puisqu'il dégage une dynamique territoriale qui lui est propre, distincte de l'État insulaire ou de l'île autonome. D'un point de vue juridique, compte tenu de leur ampleur territoriale, l'État archipélagique ne peut pas négliger ses îles. Aussi, **il doit consacrer un droit propre à ces dernières**. En effet, l'existence de plusieurs archipels habités dans un pays appelle une politique adaptée et la prise de mesures législatives spéciales.

En tant que catégorie propre, l'État archipélagique est à l'origine de législations nationales innovantes. Des deux États archipélagiques de la Méditerranée, la Grèce et la Croatie, abordent d'une manière contradictoire leurs territoires insulaires. D'un côté, la Grèce adopte une politique insulaire très tardivement et avec un objectif de croissance économique (**§ 1**). De l'autre côté, la Croatie affirme les spécificités des îles en leur consacrant une prise en compte exemplaire, puisque

858 KOLODNY, E., « Aspects d'ensemble de l'insularité méditerranéenne », *Bull. Assoc. Géogr. Franç*. Paris 1976, nº 435-436, p. 192.
859 Par exemple l'archipel toscan, l'archipel baléare, l'archipel maltais, les îles pélages et bien d'autres.
860 KOLODNY, E., « Aspects d'ensemble de l'insularité méditerranéenne », *Op. Cit.*, p. 193.

centrée sur la protection de leur environnement (**§ 2**).

§ 1. Prise en compte tardive et douteuse de l'insularité grecque

La Grèce d'aujourd'hui est un pays en crise financière bien entendu, mais aussi en crise environnementale et sociale. Oscillant entre l'orient et l'occident, entre État social et État capitaliste, l'archipel apparaît être un lieu de lutte constante. La Grèce commence très tardivement à donner une attention particulière à ses îles et ce n'est qu'à partir de l'adoption du Traité de Lisbonne que l'idée d'adopter une politique insulaire apparaît (**B**). Avant cette date les îles sont sujettes au droit commun qui gère par accident les côtés pratiques de l'insularité (**A**). Le passage de l'ignorance de l'insularité à l'adoption d'une politique insulaire transite par l'UE qui impose une logique de marché, qui ne peut pas garantir la protection de l'environnement fragile des îles.

A. Gestion de l'insularité au « cas par cas »

Si la Constitution énonce que « l'État a l'obligation d'adopter des mesures positives […] pour le développement régional et la promotion notamment économique […] des îles »[861], ces mesures ne sont pas spécifiées par la loi. La question de savoir quelles actions peuvent promouvoir les îles constitue donc une appréciation fortement politique. De plus, la déclaration interprétative à l'art. 101 (organisation de l'administration) énonce que le législateur et l'administration doivent prendre en compte les conditions particulières des îles. Pourtant, le découpage administratif ne suit pas la géographie des îles, signe d'une politique hasardeuse. Ce fait empêche la prise en compte des effets de l'insularité dans leur ensemble et contribue à la résolution des contraintes au cas par cas (**1**). La protection environnementale effectuée avant l'instauration d'une politique insulaire grecque repose sur les juges, qui ont indiqué que les îles sont des écosystèmes vulnérables qui sont aptes seulement à un développement modéré (**2**).

861 Art. 106 de la Constitution grecque.

1. Un découpage administratif non adapté à la géographie des îles

La configuration géographique de la Grèce manifeste l'étendue de son insularité. L'élément géographique qui prévaut est la montagne avec environ 3 000 sommets qui forment des îles[862]. Pour cette raison, la Grèce est un pays archipélagique, comme l'indique par ailleurs son « taux d'insularité »[863], qui l'amène au premier rang parmi les pays méditerranéens. En effet, les îles constituent 19 % de la surface et sont occupées par 12,37 % de la population grecque, répartie sur 169 îles. Elles s'étalent entre la guirlande des îles ioniennes, l'archipel oriental, l'Égée, et la Crète. Le découpage géographique nomme les sous-groupes d'îles, dont les plus vastes se trouvent en mer Égée. Les Cyclades, qui occupent la partie centre-sud de l'Égée, comprennent vingt-quatre îles moyennes et mineures. Les sept îles de l'Argosaronique sont constituées des îles littorales du golfe Saronique et de certaines îles côtières du Péloponnèse au nord-ouest. Les quinze îles du Dodécanèse s'étendent à l'est, le long de la côte turque. L'île d'Eubée se trouve sur la façade occidentale, mais elle perd son caractère insulaire à cause de sa proximité du continent et du pont qui la relie. Au nord d'Eubée, les Sporades forment un mini-archipel de six îles mineures. Puis, au nord-ouest d'Égée se trouvent plusieurs îles de taille moyenne. La Crète sert de frontière entre la mer d'Égée et la mer Libyenne et de relais entre l'orient et l'occident.

Toutes ces îles sont différentes et préservent une culture propre. Ainsi, la « culture des îles » est distincte de celle du continent, donnant lieu à des traditions marquant les territoires et les personnes. Les îles sont très souvent considérées ailleurs comme des lieux d'enfermement, alors qu'en Grèce les îles ont toujours été des lieux d'ouverture. Leurs conquérants occidentaux et orientaux ont enrichi les traditions locales, et les habitants des îles ont traditionnellement joui d'une vie plus avantageuse que les habitants des villes ou des campagnes continentales lointaines.

Le découpage administratif des îles suit ce modèle qui marque les différences entre les régions insulaires et les régions continentales. Profondément modifiées en 2010 avec la loi sur le renouvellement des collectivités territoriales, dit programme Kallikratis[864], les collectivités territoriales sont organisées selon deux niveaux, les dèmes et les périphéries. Les périphéries, équivalent de la Région en France, constituent le second niveau d'administration. Parmi les treize

862 De surcroît, BRAUDEL considère la Méditerranée « tout d'abord une mer entre des montagnes ». *La Méditerranée*, vol. I, *Op. Cit.*, p. 22.

863 SIAMPOS, G., « La population de la Grèce insulaire » in FESTY, P. et al. *Démographie et destin de sous-populations*, Actes du colloque de Liège tenu le 21-23 septembre 1981, AIDELF, 1983, p. 387.

864 Loi n° 3852/2010, JORH n° 87 du 07/06/2010.

périphéries, quatre sont exclusivement insulaires (Égée du Nord, Égée du Sud, Crète, Iles ioniennes), et quatre sont mixtes (Attique, Grèce Centrale, Macédoine orientale et Thrace, Thessalie). Le Chef de la périphérie et le Conseil régional sont élus tous les cinq ans. Chaque périphérie est composée de plusieurs dèmes, qui constituent le premier niveau d'administration. Ils sont administrés par les Maires et leurs Conseils, élus tous les cinq ans.

L'insularité est légèrement prise en compte par le programme Kallikratis, qui prévoit pour la première fois certaines mesures spéciales pour les îles. Ces mesures ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique insulaire, mais elles tendent à faciliter la participation de toutes les autorités à leurs obligations politiques, participation aux conseils administratifs et activités similaires.

La même loi attribue aux dèmes qui appartiennent aux trois périphéries qui sont composées des petites îles (Égée du Nord, Égée du Sud et Iles ioniennes) certaines compétences qui appartiennent normalement aux dèmes continentaux. Il s'agit de compétences minimes, qui n'ont pas un grand intérêt pour l'État central. Ces compétences sont relatives à l'aquaculture, l'agriculture et l'élevage du bétail (location des terrains maritimes ou terrestres, registre des agriculteurs, etc.), aux transports terrestres, à l'urbanisme (construction/ entretien de la voirie), et au commerce (contrôle des prix, fermetures exceptionnelles)[865].

Bien que ces mesures tendent à reconnaître les problèmes pratiques rencontrés par les régions insulaires, elles sont limitées à trois périphéries insulaires, laissant au régime commun un nombre important d'îles, notamment les îles de Thessalie (les Sporades), les îles de Thrace (Samothrace et Thasos) et les îles d'Attique (Cythère, Anticythère, îles d'Argosaronique). Cette mesure ne trouve pas de justification légitime et devrait être modifiée. De même, à cause de cette division administrative, les îles ne sont pas sous la compétence du même ministère. La toute nouvelle « politique insulaire » concerne seulement les îles des trois périphéries d'Égée et est sous la compétence du ministère de l'Égée et de la Politique Insulaire.

2. Une protection environnementale dépendante de la Constitution et du Conseil d'État

En Grèce la protection de l'environnement est notamment assurée par le Conseil d'État (CE) qui, en adoptant une approche « militante » quant à l'interprétation de la Constitution, agit comme pierre

865 Art. 204 de la loi n°3852/2010

angulaire contre les projets de grande envergure autorisés par le gouvernement[866]. Même si la Constitution grecque de 1975 ne fait pas référence aux îles de la République, l'article 24 est utilisé comme base juridique par le Conseil d'État pour protéger l'environnement en général, et dans les îles en particulier.

Disposition considérée comme novatrice en matière d'environnement, autant pour le droit national que pour le droit international et européen[867], l'article 24 énonce la protection de l'environnement naturel et culturel en tant qu'obligation de l'État, responsable de prendre des mesures positives de préservation et de répression. La révision constitutionnelle de 2001 a enrichi et élargi le contenu de la disposition, introduisant la **notion de viabilité** et établissant la protection de l'environnement en tant que droit de chaque citoyen. C'est sur cette base constitutionnelle que repose la protection jurisprudentielle des îles.

La disposition constitutionnelle invoque l'obligation pour l'État de prendre des mesures protectrices de l'environnement, « selon le principe de viabilité »[868]. Le terme de viabilité a été employé dans la Constitution afin d'intégrer les évolutions environnementales européennes et internationales[869], qui voulaient « parvenir à un développement durable »[870]. Néanmoins, ni la définition ni la portée du principe de viabilité ne sont identiques au contenu flou du concept de développement durable. La Ve chambre du Conseil d'État grec s'est prononcée sur la notion de viabilité ou durabilité avant son émergence dans la Constitution révisée en 2001 pour clarifier qu'est viable seulement le développement qui n'a pas des effets néfastes sur l'environnement[871]. Le principe de viabilité grec a

---

866 EMMANOUILIDOU P., « The Greek Supreme Court and the principle of sustainable development » in PEREZ., B. F., MARQUEZ, D. I., HERNANDEZ, L., M., *Rethinking Sustainable Development in Terms of Justice. Issues of Theory, Law and Governance*, Cambridge Scholars Publishing, 2018.

867 PAPAKONSTANTINOU, A., « Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, σύγχρονες πτυχές » (« Aspects récents de la Constitution environnementale », *ΠερΔικ*, 3/2011, p. 436.

868 Le mot employé en grec est « αειφόρος ». Étymologiquement, il provient de l'adverbe « αει », qui signifie « pour toujours », et du verbe « φέρω » qui signifie « porter ». En conséquence, la traduction du mot « αειφόρος » à « durable » n'est pas très fidèle puisque le mot durable signifie une durée aléatoire et non pas une durée incessible. L'origine du terme « viable » est la science de la sylviculture et se réfère à la sauvegarde du capital forestier. L'emploi d'un terme scientifique dans la jurisprudence grecque n'est pas anodin, puisque la menace principale à l'environnement en Grèce pendant les années soixante-dix et quatre-vingt était la déforestation. Par ailleurs, elle ne découlait pas seulement des phénomènes naturels, mais aussi des incendies criminels qui visaient à l'urbanisation des régions forestières. L'absence de registre des forêts en Grèce rend possible l'obtention d'un permis de construire sur un terrain incendié. Pour plus d'information sur le régime de protection des forêts en Grèce v. IOANNIDOU, A., *Το διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό πλαίσιο προστασίας των δασών και οι δασικές πυρκαγιές στην Ελλάδα (Le cadre juridique international, européen et national de la protection des forêts et les incendies en Grèce)*, éditions Nomiki Vivliothiki, 2010, 408 p.

869 De la déclaration de Rio de 1992 et son Agenda 21, mais aussi des avancés au niveau de l'Union européenne avec l'adoption du Traité d'Amsterdam en 1997.

870 Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, principe 4

871 Dans l'arrêt Conseil d'État, Grèce, 21 septembre 1994, n° 2670/1994 dit « détournement du fleuve Acheloos », le Conseil d'État confère la portée exacte du principe de viabilité.

une portée plus étendue que le développement durable, puisqu'il peut être vérifié par le juge dans une procédure en annulation.

En l'absence de texte précisant le principe de viabilité, les juges du CE l'ont traduit en douze principes jurisprudentiels, qui constituent les bases pour la construction du droit de l'environnement moderne[872]. Parmi eux figure le **principe du développement modéré des écosystèmes vulnérables** qui s'applique principalement aux petites îles. En outre, le juge considère comme écosystèmes vulnérables les forêts, le littoral et les écosystèmes marins qui ont une importance particulière par leur beauté et leur faune riche[873].

Grâce à ce principe, le juge a pu arrêter des projets importants pour lesquels l'administration avait déjà délivré des autorisations, et fixer des seuils au développement insulaire[874]. Le juge innove pour prendre en compte l'écosystème vulnérable des îles, en adoptant le critère de capacité de charge. Par exemple, il a annulé l'autorisation d'implantation d'une activité touristique dans la zone côtière de l'île de Serifos, une île des Cyclades, puisque « comme prévu par le principe de viabilité, les plans locaux doivent préserver le caractère local et ne pas diminuer le capital naturel »[875].

Encore plus important est que ce principe, affirmé à plusieurs occasions[876], a permis de faire un rapprochement entre des articles constitutionnels (art. 24, 101 et 106) et la jurisprudence du CE pour formuler un véritable **principe de développement durable des îles**[877]. Ceci résulte de la combinaison de l'exigence d'un développement économique fondé sur le principe de viabilité (art. 24), l'obligation de la promotion du développement des îles (art.106) et la prise en compte des conditions particulières des îles (déclaration interprétative ajoutée à l'art. 101).

---

872 Les douze principes ont été analysés dans l'ouvrage de l'ancien président du CdE, DEKLERIS, M., *O δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος, αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης (Les douze principes de l'environnement, principes de développement durable)*, Sakkoulas, 1995, 770 p.

873 Les arrêts du CdE qui instaure ce principe sont les Conseil d'État, Grèce, 9 décembre 1996 n° 5933/1996, Conseil d'État, Grèce, 14 avril 1998, n° 1643/1998, Conseil d'État, Grèce, 15 juillet 1996, n° 3955/1996.

874 Par exemple, il met des limites concernant l'énergie qu'une île peut produire.

875 Conseil d'État, Grèce, 19 décembre 2007, n° 3606/2007.

876 Le principe du développement modéré des îles est affirmé dans les arrêts concernant la protection de l'environnement ou en intégrant l'obligation de protéger l'environnement lors des procédures de planification. À titre d'exemple, les arrêts Conseil d'État, Grèce, 15 avril 1999, n° 1129/1999, Conseil d'État, Grèce, 6 mai 1999, n° 1588/1999, Conseil d'État, Grèce, 17 juillet 2000, n° 2425/2000, Conseil d'État, Grèce, 3488/2003, rec. 2004, vol. 4, p. 1264, etc.

877 Ce rapprochement est opéré avec réussite par l'avocat PAPAKOSTANTINOU, A., « Η Συνταγματική Αρχή της Βιώσιμης Ανάπτυξης των Νησιωτικών Περιοχών » (« Le principe constitutionnel du développement durable des régions insulaires »), *Νόμος και Φύση (Nomos k Fisi)*, 2004, en ligne : https://nomosphysis.org.gr/8307/i-suntagmatiki-arxi-tis-biosimis-anaptuksis-ton-nisiotikon-perioxon-oktobrios-2004/ consulté le 14/04/2016.

Or, ce principe spécifique aux îles est de source jurisprudentielle et il n'est pas transcrit dans la loi. Ceci signifie que son application dépend de la balance des intérêts que le juge fera, il reste donc d'une portée limitée. Par ailleurs, la jurisprudence des dernières années ne fait qu'une application très limitée du principe du développement modéré des îles. Au contraire, le juge confirme l'autorisation d'installation des parcs éoliens sur les îlots inhabités[878], ou la construction des habitations sur le rivage des îles de Cyclades[879].

Ces jurisprudences récentes sont en conformité avec la politique insulaire entamée en 2009. Cela permet de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle qui exige un développement des îles, mais le législateur n'adopte pas l'approche verte et durable choisie jusqu'alors par le juge (**B**).

B. Adoption d'une politique publique insulaire grecque sous l'influence de l'UE

Alors que jusqu'au 2009 les défaillances du système grec se rencontraient notamment au niveau des politiques publiques, la crise financière a été l'occasion de légitimer la baisse des exigences environnementales et la dissipation de toute trace d'État social, sous les auspices de l'UE et des institutions financières internationales.

C'est dans ce cadre tourmenté que la première politique insulaire a été adoptée en 2013, comme composante de la politique maritime intégrée de l'UE (**1**). L'adoption de la politique insulaire se complète avec la suppression des mesures sociales pour les îles et la facilitation des investissements (**2**).

1. Achèvement de la politique maritime intégrée *via* une politique insulaire

Selon les annonces du ministre des Affaires maritimes et de l'Égée de 2014, « la politique principale du ministère consiste à veiller à ce que les îles arrivent à un niveau satisfaisant de services de transport, en économie, énergie, santé et culturel, afin d'elles puissent entamer la concurrence »[880]. La première loi adoptant une politique insulaire a été votée par le Parlement grec

878 Conseil d'État, Grèce, 10 avril 2013, n° 1422/2013, qui autorise l'installation des éoliens sur les îlots inhabités situés sur les corridors des oiseaux migratoires (îlots annexes à l'île Anticythère, entre la Crète et le Péloponnèse).
879 Conseil d'État, Grèce, 9 décembre 2008, n° 3628/2008.
880 Intervention du ministre Miltiadis VARVITSIOTIS lors d'un congrès sur l'insularité tenue à la Fondation Eygenidio

le 29 avril 2013. La loi 4150/2013 renouvelle le mode de fonctionnement et les responsabilités du Ministère des Affaires maritimes et de l'Égée. À l'occasion de l'adoption de la politique maritime intégrée de l'Union européenne, la loi remanie toute la structure administrative et les objectifs du ministère afin de poser les bases et rendre possible la mise en œuvre de la politique au niveau national. Dans ce cadre, elle annonce la définition d'une politique insulaire comme une des compétences du ministère, à côté de la définition d'une politique maritime, la protection de l'environnement marin, le tourisme marin, les transports maritimes, etc.

La politique insulaire est mise en place par trois instruments, la clause d'insularité (article 32), l'instauration du Conseil de politique insulaire (article 33) et par l'Institut de recherche sur la politique insulaire (article 34).

Plus spécifiquement, l'article 32 modifie l'article 7 de la loi 4048/2012 sur la gouvernance et les mesures de bonne réglementation[881], afin d'y insérer une disposition propre aux îles. Le texte général énonce que « tous les projets de loi, annexes, amendements ou arrêtés d'importance économique ou sociale majeure, sont accompagnés d'une analyse des conséquences ». La nouvelle loi ajoute l'obligation d'élargir lesdites analyses « aux conséquences, le cas échéant, sur le développement économique, social et environnemental des îles»[882]. Cette disposition instaure la *clause d'insularité*, qui signifie une prise en compte plus ample des problèmes spécifiques des îles. Cette prise en compte est garantie par la consécration au profit des îles d'une partie de l'analyse d'impacts de la législation. Afin de renforcer l'évaluation, l'avis motivé du Secrétaire général d'Égée et de politique insulaire est sollicité avant la finalisation du document.

L'article 33 de la loi 4150/2013 prévoit la création d'un Conseil de politique insulaire. Il est composé des représentants des acteurs des îles, sous l'autorité du Premier ministre et sous la présidence du Secrétaire général d'Égée et de politique insulaire. L'article énumère de manière détaillée les soixante-deux membres du Conseil. Sa composition manifeste la volonté du législateur d'instaurer un équilibre entre élus, administration et acteurs de la société civile. Le rôle du Conseil

---

d'Athènes, le 4 avril 2014.

881 Loi n° 4048/2012 JORH A/34 du 23 février 2012. Il s'agit d'une loi inspirée par le système américain où l'on analyse *ex ante* l'impact des régulations afin d'engager des politiques publiques plus adaptées.

882 Traduction non officielle du grec : Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος σημασίας συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων στην οποία περιλαμβάνονται και η τεκμηρίωση της τήρησης των αρχών του άρθρου 2 [...] καθώς και οι ενδεχόμενες συνέπειες στην οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη των νησιών.

consiste à émettre des avis sur la conception et la mise en œuvre des politiques insulaires et sur les principes fondamentaux d'élaboration des politiques relatives au développement économique et social des îles. Le mandat des membres du Conseil est bref, biennal, et le texte désigne le 31 décembre comme date de fin du premier mandat. Le Conseil se réunit deux fois par an. Cependant, ni la force liante ni la portée des avis émis par le Conseil ne sont précisées par la loi.

L'article 34 entérine la création d'un Institut de recherche sur la politique insulaire, initialement lancé en 2010 avec la loi 3852/2010 sur le projet Kallikratis, projet de réforme de l'administration décentralisée. En effet, la première référence à cet Institut n'a pas abouti étant donné que le décret qui devait le concrétiser n'a pas été adopté. Sa réintroduction dans la loi 4150/2013 modifie l'administration responsable de l'Institut, qui est désormais le ministère des Affaires maritimes et d'Égée[883]. Pourtant, cette disposition n'est toujours pas mise en œuvre.

Vus ensemble, les trois articles sur l'avenir des îles témoignent d'une nouvelle dynamique qui apparaît en Grèce. Ils sont le résultat du travail intensif de certaines personnalités de la scène civile et politique qui ont réussi à faire inscrire les particularités des îles dans les textes juridiques[884]. Le type de gouvernance instauré par la loi est axé sur la participation des multiples acteurs, publics et privés. L'institution d'un Conseil de politique insulaire compense l'absence de statut institutionnel spécifique aux îles, car il implique la société civile dans le pouvoir législatif. En effet, il prévoit la participation active des acteurs concernés à la prise des décisions qui concernent les îles. Ceci peut être le principal moyen juridique, de caractère organique, pour détourner l'absence de statut institutionnel propre à une île ou un groupe d'îles. De plus, le Conseil, qui n'est pas mis en place depuis l'adoption de la loi, aura une participation plus étendue dans l'élaboration des lignes directrices des politiques.

Par ailleurs, la création des **études d'impact des législations** concernant les îles constitue une disposition intéressante, car les questions relatives aux îles seront posées directement au législateur, impliquant alors un rapprochement vers l'État central. Enfin, le lien entre les bureaux de l'élaboration des politiques à un Institut académique spécialisé à la recherche des solutions adaptées

883 La loi 3852/2010 rattachait l'Institut au Ministère de l'Intérieur.

884 À titre d'exemple, le professeur Ioannis SPILANIS, économiste à l'Université d'Égée, a dédié sa carrière à l'examen des problèmes des îles et à la recherche des solutions. De 2010 à 2015, il a participé activement à la vie politique et il a milité pour la mise en place d'une politique insulaire. Il a occupé le poste de secrétaire général d'Égée.

aux problèmes particuliers des îles peut s'avérer être une très belle collaboration, à condition que l'Institut soit réellement indépendant.

Or, la réalité grecque rend difficile l'application de cette loi. L'instabilité politique des dernières années empêche la mise en place d'une stratégie pour les îles. La loi sur l'insularité a été votée en 2013 et jusqu'à ce jour, le ministère des Affaires maritimes et d'Égée a changé cinq fois de titulaire. Toutefois, il faut souligner la modification du nom du ministère après les élections de janvier 2015 qui lui confère une nouvelle portée puisqu'il s'appelle désormais ministère des Affaires maritimes et de la Politique insulaire. L'intention politique visant à donner davantage d'importance à la place des îles est donc toujours manifeste. Cela étant, nous constatons que le ministre d'environnement n'est que très peu impliqué dans la mise en œuvre d'une politique insulaire qui se veut aussi environnementale.

2. Suppression des mesures sociales pour les îles et ouverture du marché

La crise financière entrave également la mise en place d'une politique insulaire. La soumission de la Grèce aux Mémorandums européens signifie la soumission au régime du marché unique très compétitif et la suppression des mesures sociales. Ainsi, le troisième mémorandum voté le 14 août 2015 stipule la suppression des mesures spéciales applicables aux îles de la mer Égée et relatives à la fiscalité. En effet, l'arrêté ministériel nº 0010707/2015[885] énonce qu'à partir du 1er octobre 2015, les taux réduits de TVA valables jusqu'alors aux îles de la mer Égée[886], seront progressivement abrogés[887]. La finalité de la législation est l'application de la même fiscalité aux îles qu'en Grèce continentale. Cette exception fiscale dépasse pourtant le cadre national[888], puisqu'elle est aussi réglementée au niveau de l'Union européenne avec la directive 2006/112/CE[889]. L'article 120 de celle-ci instaure la possibilité pour la Grèce d'appliquer dans les îles des taux jusqu'à 30 % inférieurs aux taux appliqués sur le continent.

Force est de constater que ladite réglementation n'est pas seulement contraire à l'objectif de la

885 Décret du Conseil des ministres (Κ.Υ.Α. ΥΠΟΙΚ) 0010707 ΕΞ 2015/29.9.2015, JORH B 2115/30-9-2015.
886 L'exception législative était instaurée seulement pour les îles de la mer Égée, sauf l'Eubée et la Crète.
887 Le ministère de finances a fixé trois groupes d'îles auxquelles les mesures s'appliqueront progressivement. Les premières îles à voir leur TVA augmenter sont les plus touristiques qui ont le revenu par habitant le plus élevé, à savoir Mykonos, Santorin, Paros, Naxos, Skiathos, Rhodes.
888 En droit national elle est basée sur l'article 21§4 de la loi 2859/2000, JORH A 248/07-11-2000.
889 Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, JOUE L 347 du 11/12/2006.

loi 4150/2013, mais qu'elle implique une **régression** dans les démarches de reconnaissance des particularités des îles. Naturellement, les premières requêtes en annulation de l'arrêté ministériel ont d'ores et déjà été introduites. La première date du 8 octobre 2015 et le requérant est un propriétaire de restaurant à Mykonos. Il a saisi le Conseil d'État d'un recours ayant pour fondements principaux la violation des droits de l'homme (violation de l'article 4 et 25 de la Constitution, principe d'équité et de proportionnalité)[890]. Cependant, le jugement d'une autre requête prévu pour début mars 2016 s'avère beaucoup plus décisif. Il s'agit d'un même recours introduit par la région de l'Égée du Sud, mais fondé, quant à lui, sur le fait insulaire. Selon les mots du président de la région, ces mesures de fiscalité favorables forment « les dernières mesures d'une politique insulaire »[891].

De plus, l'équilibre environnemental est malmené par l'adoption de la loi 3894/2010 sur « l'accélération et la transparence de l'élaboration des investissements stratégiques » (loi dite *fast track*). Cette dernière prévoit la possibilité de faciliter l'octroi d'autorisation pour certains projets qui ont un « grand intérêt économique »[892] et qui « renforcent la sortie du pays de la crise financière »[893]. Afin d'y arriver, la loi énonce plusieurs mesures permettant de dépasser les obstacles administratifs et ignore les effets négatifs que certains investissements peuvent avoir sur l'environnement. Les forêts peuvent par exemple être expropriées[894], malgré la disposition contraire de la Constitution. Il en va de même pour le littoral qui peut désormais être bâti et privatisé[895]. Paradoxalement, la loi annonce que la protection de l'environnement est « prise en compte » pour l'autorisation des investissements (article 3 § 2). La notion de prise en compte est en effet beaucoup moins exigeante que celle de compatibilité et a fortiori de celle de conformité. Parmi les projets qui peuvent être couverts par la loi *fast track* s'inscrivent des projets qui pourraient améliorer le niveau de vie des habitants sur les îles, par exemple des structures de santé ou l'amélioration du transport et de l'approvisionnement en eau et en énergie. En outre, les acteurs insulaires plaident pour « des

890 Ces éléments du dossier sont donnés à la publicité par les avocats en charge. Par exemple, v. MANDROU, I., Στην Ολομέλεια του ΣτΕ η εκδίκαση της πρώτης προσφυγής για τον ΦΠΑ στα νησιά (À la grande chambre du Conseil d'État se discute la première réquête pour la TVA sur les îles, article de journal, Skai du 8 octobre 2015, en ligne : http://www.skai.gr/news/greece/article/295270/stin-olomeleia-tou-ste-i-ekdikasi-tis-protis-prosfugis-gia-ton-fpa-sta-nisia-/, consulté le 10/03/2017.

891 Skai, *Τον Μάρτιο εκδικάζεται στο ΣτΕ η προσφυγή επί της κατάργησης του μειωμένου ΦΠΑ στα νησιά Ν. Αιγαίου* (*Le moins de mars sera discuté devant le Conseil d'État la requête concernant la suppression de la TVA réduit pour les îles de l'Égée du Sud*), article de journal, Skai du 16 octobre 2015, en ligne : http://www.skai.gr/news/greece/article/296186/ton-martio-ekdikazetai-sto-ste-i-prosfugi-epi-tis-katargisis-tou-meiomenou-fpa-sta-nisia-tou-notiou-aigaiou/, consulté le 06/04/2017.

892 Le grand intérêt économique est jugé selon la taille de l'investissement, qui doit être supérieure à 100.000.000 euros.

893 Article premier §1, premier alinéa de la loi 3894/2010, JORH 204 A du 2 décembre 2010 modifiée par la loi 4072/2012 et par la loi 4146/2013.

894 Article 10 § 3 de la loi 3894/2010.

895 Article 8 de la loi 3894/2010.

procédures flexibles *fast tract* » qui amélioraient leur niveau de vie[896]. Or, les projets *fast track* déjà autorisés ne portent pas sur de telles thématiques, mais relèvent essentiellement du domaine touristique (la construction des villages-vacances en Crète), de l'énergie (projets photovoltaïques de grande envergure, une centrale solaire thermodynamique en Crète), ou de domaines divers comme un centre commercial à Athènes ou l'autorisation d'extraction d'or (dans une forêt à Chalkidiki, au nord de la Grèce)[897]. Cette loi contourne les procédures légales d'octroi d'autorisation et porte ainsi atteinte directement à l'environnement. Les îles sont doublement touchées étant donné qu'aucune disposition spécifique n'est prise pour éviter la mise en œuvre des projets *fast track* sur les îles. La loi 3894/2010 s'inscrit donc à contre-courant de la pratique jurisprudentielle du Conseil d'État qui applique le principe de « développement modéré » pour les petites îles et les écosystèmes vulnérables.

In fine, malgré une certaine reconnaissance de la spécificité des îles en droit grec, tant au niveau textuel qu'au niveau jurisprudentiel, les îles ne sont pas à l'abri d'un développement sans cesse invoqué au nom de l'intérêt général. La Grèce suit les injonctions de l'UE inspirées par le capitalisme libéral et prévoit la politique insulaire comme moyen de croissance économique de ses îles et non comme moyen de protection environnementale.

Au contraire, la Croatie suit son passé socialiste pour adopter un droit des îles axé sur l'environnement (**§ 2**).

§ 2. Gestion exemplaire de l'insularité dans l'archipel croate

Le droit croate est le seul en Europe, et le troisième dans le monde à côté de la Finlande et du Japon, à consacrer un droit propre aux îles. Ceci est dû à la reconstruction de l'État après l'éclatement de la Yougoslavie.

Le nouvel État vise à regagner les îles, saisir l'opportunité que l'ère soviétique lui a donnée :

---

896 Ethnos, *Δέκα νησιά βουλιάζουν στην αδιαφορία (Dix îles coulent à l'indifférence)* Article de journal, Ethnos du 18 mars 2013, en ligne : http://www.ethnos.gr/koinonia/arthro/deka_nisia_bouliazoun_stin_adiaforia-63829822/, consulté le 10/03/2017.

897 SIFAKIS, A., « Η αποδόμηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα της κρίσης, (Déconstruction de la législation environnementale dans une Grèce en crise) », intervention au colloque *Η φύση σε φαστ τρακ* (*La nature en fast track),* Athènes ,12 mars 2014.

pouvoir imaginer les îles du futur. L'objectif principal sera d'investir dans les îles afin de les repeupler, de donner des raisons aux jeunes d'y vivre et travailler (**A**). La problématique principale est donc bien différente de la problématique des îles grecques, où l'on commence à chercher les limites du développement. Le droit croate reconnaît les particularités insulaires dans le cadre d'une prise en compte généralisée des spécificités des régions et dans un nouveau processus pour impliquer les collectivités territoriales dans l'élaboration des politiques centrales. La législation qu'il consacre aux îles aborde l'ensemble des problématiques insulaires, en ayant comme point de repère la protection de l'environnement (**B**).

A. Émergence d'un nouvel État attentif à la nécessité d'investir les îles

Le développement des îles est une priorité pour l'État dès son indépendance et la fin de la guerre en 1995. L'ignorance des îles par le régime précédent a créé les conditions favorables qui existent depuis la fin de la guerre pour pouvoir innover dans la gestion des îles (**1**). La consécration des fonds nécessaires a permis de faire un état de lieux complet de l'archipel, condition préalable pour l'élaboration d'une stratégie de développement, qui concerne également les petites îles inhabitées (**2**).

1. Revitaliser un espace insulaire délaissé, mais conservé

La Croatie, État nouveau issu de l'éclatement de la Yougoslavie en 1991, constitue un État archipélagique, grâce aux îles de la mer Adriatique qui font partie de son territoire. L'espace insulaire croate occupe la partie septentrionale de l'Adriatique et il est composé des îles du littoral septentrional et de celles du littoral méridional. 132 400 personnes résident dans les 47 îles habitées de la Croatie. À celles-ci s'ajoutent les quelque 1 200 îles vierges, dont 78 îles, 524 îlots et 642 rochers.

La géographie des îles croates est très différente de la Grèce –le seul autre État méditerranéen avec une composante territoriale archipélagique. Concentrées l'une près de l'autre, de forme allongée, elles sont structurées de lignes parallèles à la côte, séparées par des bras de mer. La côte croate est la troisième en Méditerranée par sa longueur, après la Grèce et l'Italie. Elles comptent 5 862 km²,

dont 4085 km² appartiennent à la côte des îles. Grâce à cette géographie particulière, les eaux entourant et connectant l'ensemble des îles croates sont des eaux intérieures, entourées elles même par les eaux territoriales. Ainsi, la souveraineté de Croatie en mer s'établit à environ 31 000 km² (v. carte 7).

Carte 7 : Les zones maritimes de la Croatie, presque toutes les îles sont dans les eaux intérieures[898]

Cette topographie explique également la division administrative moderne, selon laquelle les îles ne forment pas des unités administratives distinctes, mais appartiennent aux cantons littoraux[899].

Les îles croates, beaucoup moins nombreuses et peuplées que les îles grecques sont sujettes à un droit jeune, un droit postsoviétique. Le nouvel État porte un grand intérêt aux îles, délaissées jusqu'alors par le régime antérieur. Le problème principal actuel des îles croates est en effet de **faire face à leur abandon**, de revitaliser l'espace insulaire. L'abandon démographique est dû à l'absence d'investissement étatique pendant le régime antérieur. La critique majeure de l'ancien régime consiste à dire que la législation environnementale était tellement restrictive qu'elle a « mis en danger » la survie des îliens, forcés d'émigrer[900]. Malgré les effets sociaux négatifs de cet abandon, le régime « titiste » a laissé les îles relativement intactes avec une qualité environnementale rare dans la région, qui est aujourd'hui une condition précieuse pour leur futur développement.

898 STRAZICIC, N., « Croatia — a Coastal and Maritime Country », *GeoJournal* 38, nº 4, 1996, p. 446.
899 KLEMENCIC, M. et RICHTER, Z., « Administrative-Territorial Division of Croatia », *GeoJournal* 35, nº 4, 1995, p. 397.
900 FAVRO, S. et BREBBIA, C. A., *Island Sustainability II*, WIT Press, 2013, p. 153.

a. Revitalisation par un tourisme durable à petite échelle

La manière dont la Croatie envisage de profiter de son environnement précieux et bien conservé et de la riche biodiversité de ses îles est de faire du **tourisme** une de ses principales industries. Aujourd'hui, 90 % de la demande touristique en Croatie est un tourisme côtier, concentré sur les îles. Bien que le patrimoine bâti des îles n'ait pas nécessairement un grand charme, comme ça peut être le cas dans d'autres contextes insulaires, les îles croates captivent le voyageur par leur nature particulière, qui se situe à mi-chemin entre la forêt de la Méditerranée occidentale et la sécheresse et la rareté de l'eau de la Méditerranée orientale.

Le développement du tourisme insulaire est au cœur de la volonté politique, activité vue comme l'occasion de réanimer les îles semi-abandonnées. En effet, la revitalisation de l'espace insulaire par le tourisme se déroule également par l'utilisation étendue des « îles hôtels », soit des territoires occasionnellement habités comportant seulement des installations d'hébergement saisonnier.

Le développement durable est l'outil de gestion qui dirige cette procédure de «touristification» de la côte et des îles, car il suit la logique que la qualité de l'environnement constitue la raison principale de la demande touristique. Ainsi, selon le Plan National de Développement durable des îles, « le tourisme le plus rentable est le tourisme à petite échelle, orienté vers les voyageurs ayant une sensibilité environnementale. Une nature intacte et un développement humain harmonieux avec l'environnement insulaire font partie de cette offre touristique »[901].

b. Par le changement de l'utilisation des sites classés

Les sites protégés ont une place importante pour la revitalisation des espaces insulaires, grâce au changement effectué avec le nouveau régime. La plupart des sites protégés pendant les années quatre-vingt ont été classés sur des critères **esthétiques**, potentiel pour le développement du tourisme[902]. Cette utilisation était cependant très limitée, par exemple l'île de Brijuni servait de résidence estivale de l'ancien président de Yougoslavie, Tito.

Les critères de classement des sites protégés ont évolué et les deux sites qui ont été classés post-

---

901 Traduction de l'anglais non officielle, Ministère du développement et de la reconstruction, *National Island Development Programme*, 1997, p. 44.

902 MACKELWORTH, P. et al., « Marine Conservation and Accession: The Future for the Croatian Adriatic », *Environmental Management* 47, nº 4, 1 avril 2011, p. 650.

guerre l'ont été sur des critères scientifiques[903]. Ce changement transforme aujourd'hui le régime des aires protégées comme de véritables outils pour la conservation de la nature et de l'écosystème des îles. La nouvelle loi de 2005 sur la conservation de la nature, qui régit tous les sites classés, répond à cette même logique. Elle énonce l'obligation d'adopter des plans de gestion pour tous les sites protégés (art.70)[904]. Chaque plan de gestion doit être accompagné d'une structure de parc, qui est une manière d'impliquer la communauté locale à la gestion de leur île et d'attirer de nouveaux habitants ainsi que des voyageurs.

Cependant, la mise en œuvre de la loi est au stade embryonnaire puisqu'elle est postérieure à la date de création de la majorité des sites protégés, donc très peu des plans de gestion ont été réellement élaborés (sept plans de gestion en total, dont aucun sur un site insulaire en 2012)[905].

Aujourd'hui, parmi les huit parcs nationaux croates, trois se trouvent dans les îles et parmi les onze parcs naturels, deux sont insulaires[906]. De plus, sur une île on compte une réserve spéciale. La dotation d'un statut de protection n'a pas eu le même résultat de conservation, même si tous les sites naturels protégés ont en quelque sorte réanimé le paysage.

À titre d'exemple, l'archipel Brijuni, parc national depuis 1983, est une des attractions touristiques les plus populaires en Croatie et il accueille 145 152 touristes par an, alors qu'il n'est pas habité de manière permanente. De plus, la fondation récente de l'entreprise « Brijuni rivijera » par le canton d'Istria et la République croate, prépare le futur de l'archipel, qui sera transformé en une station de vacances intégrée avec la côte limitrophe.

Il faut relever que l'île de Lastovo, instituée en parc naturel depuis 2006, a été déclarée « île mieux protégée en Méditerranée », avec les îles voisines Mlje et Vis, par le WWF. Concernant Lastovo, son passé militaire est à l'origine de la conservation de la très riche biodiversité terrestre et marine. L'île de Vis, bien qu'elle ne fasse pas partie d'un site protégé, est la première à avoir fait l'objet d'une évaluation de développement du tourisme en se basant sur la capacité de charge de l'écosystème, en suivant les lignes directrices du PAP/RAC[907].

---

903 *Ibid*.
904 Nature Conservation Act, JORCr n° 70/05, 139/08, 57/11.
905 PETRIC, L. et MIKULIC, D. « Protected areas and tourism development on Croatian islands : coexistence or divergence ? » in FAVRO et BREBBIA, *Island Sustainability II, Op. Cit.*, p. 36.
906 Les parcs nationaux sur les îles sont le parc national de l'archipel Brijuni, le parc national de l'île Kornati et le parc national de Mljet. Les parcs naturels sont à Lastovo, la baie de Telascica, sur l'île Dugi.
907 UNEP-PAP/RAC, *Guidelines for Carrying Capacity Assessment for Tourism in Mediterranean Coastal Areas*,

L'attribution de tels titres ou statuts de protection attire l'attention des voyageurs ayant une sensibilité environnementale, qui vont se déplacer dans le but de découvrir la nature et crée ainsi une des conditions pour commencer à revitaliser l'espace tout en le conservant.

La République de Croatie vise à explorer toutes les possibilités de développement des îles. Dans ce cadre, elle devient un des seuls États en Europe à vouloir développer une stratégie d'utilisation optimale des îles inhabitées (**2**).

2. Remettre « dans la loi » les îles inhabitées

La Croatie est le seul État à avoir accordé autant de ressources humaines et financières aux îles en général et, notamment, aux îles inhabitées. Celles-ci se distinguent par une diversité de leur usage ou de leur rôle, parfois banal ou spécial.

En Méditerranée, les petites îles inhabitées proches de la côte continentale ou de la côte d'autres îles ont un usage banal, mais particulier pour les habitants de la côte, qui ont l'habitude de les considérer comme une « extension de leur jardin » et les utilise pour l'agriculture ou pour l'élevage du bétail. Cet usage de petites îles se rencontre en Croatie, mais aussi dans les Cyclades ou dans l'archipel baléare. La raison de cette utilisation n'est pas tant le manque d'espace dans l'île principale ou la côte, mais la qualité du produit final issu de l'île inhabitée, qualité qui résulte de l'isolement de la terre nourricière.

D'un autre point de vue, les îles inhabitées lointaines des côtes ont pour la Croatie un rôle spécial et un intérêt géopolitique important, puisqu'elles définissent les zones maritimes de l'État. Leur fonction de gardiens de la souveraineté étatique à des parties de la mer qui seraient autrement soumises au régime de haute mer leur est reconnue[908]. Considérée comme leur principal atout, cette fonction justifie leur conservation et l'investissement étatique dans ces territoires.

Les **îles inhabitées** et les îles habitées de manière saisonnière forment pour la Croatie une catégorie particulière que l'on ne retrouve pas dans le reste de la Méditerranée. En tant que catégorie

1997, p. 39-44.

908 KOVACIC, M. et al. « Proposal of socio-economic model of development of small, periodically inhabited and uninhabited Croatian islands », in FAVRO et BREBBIA, *Island Sustainability II, Op. Cit.*, p. 149.

différente, elles font aujourd'hui l'objet d'études pour leur développement. Parmi les 688 îles de cette catégorie, le ministère distingue plusieurs types d'îles inhabitées pour des raisons différentes, comme les « îles services », les « îles monastiques », les « îles hôtels » et les « îles abandonnées »[909]. Les objectifs seront différents pour chaque catégorie, avec la possibilité de réaménager les îles abandonnées et d'implanter des populations permanentes sur les îles hôtels.

Le ministère de développement régional a adopté en 2012 un document sur l'état des lieux, la localisation et la stratégie pour les petites îles inhabitées ou habitées occasionnellement[910], qui vise à recueillir les informations spatiales et socioéconomiques afin d'éviter leur développement incontrôlé. Ainsi, une base de donnée très détaillée est élaborée, sur la base de laquelle l'État établira sa stratégie de valorisation et de protection. Le document adopte une définition précise fondée sur la taille (minimum 4 000 m²) et sur l'absence de population permanente. Leur statut juridique est en cours d'élaboration.

La nouvelle loi des Iles, en discussion ministérielle depuis mai 2017, inclura pour la première fois cette catégorie d'îles et fournira une réponse sur leur statut et la stratégie de développement à suivre. En attendant, l'État a un droit de préemption sur les petites îles, privées pour la plupart d'entre elles. En absence de législation d'orientation pour ces territoires, des plans physiques protègent en pratique les petites îles inhabitées de tout changement[911]. Aucune intervention sur l'environnement n'est prévue, mais leur usage pour des visites journalières est encouragé.

B. Une législation insulaire adéquate ayant comme base la protection de l'environnement

En conservant les ressources et en reconnaissant clairement que les îles sont des territoires vulnérables, mais résilients, l'État croate élabore un nouveau paradigme.

---

909 Ministère des affaires maritimes, des transports et des infrastructure, *Državni program zaštite i korištenja malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i okolnog mora (Programme national pour la protection et l'utilisation des petites îles, des îles occasionnelles et inhabitées et de la mer environnante),* 2007, disponible sur http://www.mmpi.hr/ (en croate).

910 Ministère de développement régional et des fonds européens, *Pregled, položaj i raspored malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i otočića (Vue d'ensemble, position et disposition des petites îles et îlots inhabités et des îles habitées occasionnellement),* 2012, 42 p.

911 KOVACIC M. et al. « Proposal of socio-economic model of development of small, periodically inhabited and uninhabited Croatian islands », *Op. Cit.*, p. 151.

La Constitution de la Croatie reconnaît les îles comme faisant partie des « biens naturels » croates, qui constituent une richesse étatique au nom de laquelle elles bénéficient de la protection spéciale de la République. En effet, selon l'article 52 § 1 de la Constitution, « la mer, la zone côtière, les îles, les eaux, l'espace aérien, les ressources minérales et les autres biens naturels, ainsi que la terre, les forêts, la faune et la flore, d'autres éléments de l'environnement naturel, les biens immobiliers et les objets d'importance culturelle, historique, économique ou écologique qui, conformément à la loi, ont un intérêt pour la République de la Croatie, bénéficient d'une protection spéciale »[912].

Cette disposition atteste que la valorisation des éléments naturels du territoire est une priorité pour la Croatie, et il est ainsi dès son indépendance[913]. La disposition trouve son application dans la loi des îles (**1**). De plus, ce cadre réglementaire facilite l'application de l'attention spéciale énoncée dans le TFUE (**2**).

1. La loi des îles, mettant en œuvre la protection spéciale

La disposition constitutionnelle donne lieu à la **loi des îles**, l'*Islands Act*,[914] qui met en œuvre la « protection spéciale » en unifiant en un seul texte toutes les dispositions adoptées spécifiquement pour les îles. Leur importance est affirmée dans l'article premier de l'*Islands Act* de 1999/2002/2006, qui énonce que les îles sont considérées comme une **richesse nationale** et que tous leurs biens de capital fixe ont une importance nationale, historique, économique et écologique. En tant que telles, les îles intéressent explicitement la République de Croatie et elles jouissent de sa protection spéciale[915].

La loi des îles est basée sur les principes énoncés au « **Plan national de développement des îles** », qui est un plan d'action adopté par le Parlement croate en 1997 et préparé par le ministère de

912 L'article 52 § 1 en anglais : « The sea, seashore, islands, waters, air space, mineral resources, and other natural assets, as well as land, forests, flora and fauna, other components of the natural environment, real estate and items of particular cultural, historical, economic or ecological significance which are specified by law to be of interest to the Republic of Croatia shall enjoy its special protection ». Constitution de la République de Croatie, JORCr n° 56/90, 135/97, 8/98, Version consolidée de 2010.

913 La guerre a officiellement pris fin en 1995 et les travaux pour la désignation d'un plan national de développement ont commencé directement. Pour une analyse de l'histoire des îles croates v. STARC, N., STUBBS, P., « Tangled up in blue : the Croatian islands and participatory development planning » in *Island Sustainability II*, WIT Press, 2012, pp. 3-13.

914 La loi des îles, Islands Act ou *Zakon o otocima* en croate est modifiée deux fois depuis sa première version de 1999. JORCr n° 34/1999, n° 32/2002, n° 33/2006. Un amendement est également en cours de préparation depuis 2016.

915 The Islands Act, article premier §1.

développement et de reconstruction, avec la participation d'une équipe mixte, composée d'élus et d'universitaires. Le plan national recense et évalue les caractéristiques des îles, leur géographie physique, leur situation socio-économique (population, activités, infrastructures), leurs atouts et leurs contraintes afin de définir leurs potentiels et les objectifs et principes pour leur développement.

La protection de l'environnement se révèle un atout pour les îles croates, car peu développées et pratiquant traditionnellement des méthodes de production « douce ». L'agriculture est obligatoirement à petite échelle à cause de la disponibilité limitée de la terre (6 % en total dans toutes les îles). Par ailleurs, l'agriculture a été abandonnée ces dernières décennies, à cause du déclin de la population, fait qui a eu une conséquence positive pour la qualité du sol : sans pesticides, pur et propre, il est prêt à héberger des cultures biologiques.

Le plan national adopte six principes que le développement des îles doit suivre. Le premier principe vise à combattre l'abandon des îles, en instaurant un droit à un développement équitable entre les régions continentales et les régions insulaires. Plus intéressant encore est le deuxième principe, qui reconnaît **l'île en tant que système**. Cette reconnaissance est la base pour adopter une *gestion insulaire intégrée*, qui prendrait en compte l'écosystème, l'économie et les communautés des habitants. Dans le même ordre d'idée, l'objectif trois dicte que la préservation des îles dépend de leur gestion durable. Le rôle de l'État est également soumis à l'examen. Sa présence a été jugée « passive » jusqu'alors, c'est pourquoi l'objectif cinq considère que l'État doit investir dans l'infrastructure et dans la superstructure des îles[916], « comme un entrepreneur spécial » qui encourage et dirige les autres entrepreneurs à investir pour le développement durable et prévenir les investissements non durables[917]. De plus, le développement des îles doit faire l'objet d'une continuité.

Une série de propositions accompagne le plan d'action, dont la plupart sont adoptées par la Loi des Iles. La protection spéciale est mise en place par l'adoption de plusieurs « Programmes pour le développement durable des îles » qui sont adoptés par groupe d'îles. Le caractère transversal de la protection des îles est illustré par l'implication de plusieurs ministères dans la procédure d'élaboration des programmes de développement durable. Ces programmes sont adoptés par le

916 Ce terme fait référence au concept développé dans l'oeuvre de Karl Marx et Friedrich Engels. Selon cela, l'infrastructure désigne l'ensemble des productions, alors que la superstructure désigne l'ensemble des idées d'une société.

917 Ministère du développement et de la reconstruction, *National Island Development Programme*, 1997, p. 49.

gouvernement après proposition du ministère du Développement régional, après l'obtention de l'avis de six ministères – les ministères de : l'Environnement, de l'Agriculture et de la forêt, du tourisme, d'économie, du commerce, des finances – d'un organisme étatique, le Bureau des Eaux croates, et des entités administratives des îles.

Les dispositions de la loi des îles touchent en effet à un ensemble de préoccupations qui sont spécifiques aux îles. Le problème du transport est abordé en premier. La loi vise à améliorer le service par l'implantation d'au moins une piste d'atterrissage par île habitée, par des réductions de prix de transport maritime pour les habitants. En matière de chasse et de pêche, la loi interdit l'introduction des gibiers non endémiques et il régule la pêche, par l'obligation d'enregistrement des pêcheurs de loisir, exonéré des frais pour les habitants. Des privilèges pour la consommation d'eau et de la compensation pour l'exploitation du gaz et de l'énergie sont prévus.

Le chapitre consacré à la croissance économique des îles est le plus long et il explique le type de dispositions que les programmes pour le développement durable des îles doivent adopter. Les mesures proposées visent à stimuler l'économie dans les îles, ce qui signifie par ailleurs l'investissement d'un budget important[918]. L'accent est mis sur le caractère écologique à donner aux îles, avec le développement de l'agriculture biologique[919], la création d'un label pour les produits des îles, la production d'énergie renouvelable, l'artisanat et l'écotourisme. Une Commission des Iles est créée par l'unité administrative locale, qui a des compétences de surveillance pour la mise en place du programme de développement durable et notamment de l'agriculture (art. 17). Cependant, la disposition ne précise pas si la Commission dispose d'un pouvoir d'imposer de sanctions au cas de non-respect.

La loi prévoit la dotation des fonds, sous la forme de prêts à des professionnels qui souhaitent implanter ou étendre leurs activités dans les îles. Seuls les investissements conformes aux programmes de développement durable sont éligibles (art. 18). Des facilitations sont prévues pour les activités déjà existantes, avec des compensations aux employeurs par employé.

Au niveau institutionnel, la loi établit la fondation d'un Conseil Insulaire au sein du ministère de développement qui coordonne la réalisation du programme national. Il est composé uniquement

918 Autour de 162 milliards d'euros par an sont investis par le gouvernement croate aux îles. Source : ministère du développement régional et des fonds européens 2017 https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/regionalni-razvoj/otoci-i-priobalje/122.

919 Les produits à développer sont listés dans l'article 14 de la loi, et il contient les productions typiques de la Méditerranée et de la région, à savoir les légumes et les fruits méditerranéens, l'olivier, la vigne, les abeilles, l'élevage des moutons et des chèvres.

d'acteurs officiels, représentant les différents ministères qui participent à l'élaboration des plans de développement.

Ce cadre législatif repose sur une base solide de gestion durable des îles. La protection de l'environnement y est présente en tant qu'objectif, mais aussi en tant que principe d'élaboration des projets de développement. Dans ce jeune État, qui a comme priorité l'organisation de sa structure et de son fonctionnement étatique, le développement économique suit les exigences environnementales parce que le territoire est mieux valorisé quand il est ainsi géré[920]. Son adhésion à l'UE en 2013 s'est réalisée dans cette perspective (**2**).

2. Optimisation du cadre de l'UE pour les îles

La Croatie est le seul pays méditerranéen à avoir mis en place une structure institutionnelle et un corpus législatif propre aux îles. Centrés sur la protection de l'environnement, ils permettent une mise en œuvre « optimale » de l'article 174 TFUE et de la protection spéciale des îles dans le cadre de la politique régionale (**a**). Cependant, le manque d'expérience quant à la participation pour l'élaboration des politiques publiques demeure l'enjeu principal (**b**).

a. Environnementalisation de la législation supranationale

La préparation pour l'adhésion de la Croatie à **l'UE**, finalement achevée en 2013[921], oblige le jeune État à procéder à des réformes importantes, en multipliant ses textes depuis 2005 afin d'améliorer son système juridique. Pendant la même période, la République ratifie plusieurs conventions environnementales. La conformité avec la législation environnementale de l'Union a été la tâche la plus coûteuse[922], mais l'État croate y adhère sincèrement, en considérant que la logique de « gestion soutenable » et de « gestion intégrée de l'environnement » doit être sa stratégie pour l'ensemble de ses activités de développement[923]. Dans ce cadre, elle ratifie le Protocole de Kyoto (en 2007), deux protocoles de la Convention de Barcelone (Tellurique en 2006 et GIZC en 2008) et la Convention d'Aarhus (2007).

920 Ainsi il ressort des considérations incluses dans le *National Island Development Programme* de 1997, disponible en ligne sur http://www.globalislands.net/greenislands/docs/croatia_080306-NPROengl.pdf.
921 La Croatie a adhéré à l'Union européenne le 1er juillet 2013.
922 Ella a dû transposer 300 directives, avec un coût estimé à 12 milliards d'euros.
923 SCHEIDER, D. R., « Sustainable Environmental Management in Croatia – Waste and Climate Change », in BARBIR, F. et ULGIATI, S. (eds.), *Sustainable Energy Production and Consumption*, Springer, 2008, p. 76.

Les obligations environnementales qui ont surgi par l'adhésion du pays à l'Union et par les diverses conventions ont fait l'objet d'un amendement majeur de la législation environnementale interne, initialement élaborée en 1994. L'*Environmental Protection Act*[924], sorte de « constitution environnementale »[925], est adopté en 2007 pour transposer toutes les régulations et les principes communautaires et internationaux. L'esprit de l'approche environnementale dans les stratégies de développement est adopté par l'Act, qui énonce comme éléments centraux de la législation que l'environnement est un « bien » de la République méritant « sa protection spéciale », le développement durable et la gestion intégrée de l'environnement (art. 2).

Bien que le développement des îles ait été initié avant l'adhésion croate à l'Union, il constitue l'**expression de la politique régionale**. En se focalisant sur des problèmes de développement précis, la Croatie adopte des lois spécifiques pour quatre régions ou type d'écosystèmes qui méritent une législation adaptée à leurs caractéristiques. À côté de la loi des îles, nous trouvons trois lois postérieures pour le développement des régions spécifiques, la loi pour les collines et les montagnes (du 2002 et 2003), la loi pour les territoires d'intérêt spécial pour l'État (du 2003 et 2005) et la loi pour la reconstruction de la ville de Vukovar[926] (du 2001 et 2005). Il s'agit des quatre régions à avoir une loi propre bénéficient de réductions fiscales et d'une série de fonds de développement[927]. Ainsi, dès le déblocage des fonds européens en 2013, ces régions sont déjà identifiées comme éligibles.

Afin d'identifier les projets susceptibles d'être financés par les fonds de l'UE, le ministère compétent (« Ministère du Développement régional et des fonds de l'UE », créé à l'occasion de l'adhésion à l'UE), a élaboré en 2015 le « projet île », un appel à projet d'investissement sur les îles. En préparant le terrain pour les projets à réaliser sur les îles, la Croatie met en place réellement l'article 174 TFUE en suivant les principes et objectifs identifiés par ses équipes de recherche dès 1997. Il s'agit d'une manière exemplaire pour suivre la politique de cohésion, tout en ayant une approche environnementale et durable.

924 Environnemental protection Act, Class : 011-01/07-01/122, Reg. No : 71-05-03/1-07-2 du 10 octobre 2007.
925 SCHEIDER, D. R., « Sustainable Environmental Management in Croatia – Waste and Climate Change », *Op. Cit.*
926 Ville entièrement rasée lors de la bataille homonyme pendant la guerre de la Croatie en 1991.
927 SUMPOR, M., « Overview of Croatia's Regional Policy and Regional Studies », *Regional Studies*, vol. 46, n°4, 2013, p. 4.

b. Enjeu de participation

Étant le seul pays à avoir un vrai droit insulaire, l'enjeu majeur de la Croatie est de réussir la participation à la prise des décisions. Plus que les autres pays de la Méditerranée, cet enjeu concerne tant la participation des collectivités territoriales que la participation du public. Le passé récent du pays est la raison pour laquelle la participation des unités administratives locales était entièrement dissociée de la production législative et de l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, les spécificités locales étaient négligées.

Un changement de paradigme commence dès la construction du nouvel État. L'élaboration des politiques de développement, tel que la loi des îles, a été faite au moyen d'une procédure participative avec notamment des universitaires impliqués dans l'élaboration du Plan national pour le développement des îles de 1997 et de la Loi des îles qui l'a suivi.

Les politiques publiques croates restent cohérentes avec les objectifs énoncés par le Plan national et suivent les conseils de l'équipe universitaire. En 2016, la même équipe procède à une évaluation de la loi des îles, en vue de préparer un amendement. L'équipe de l'évaluation est basée à l'Université de Zagreb, sous la présidence de Starc Naned, Professeur d'économie spécialisé en économie de l'environnement et insulaire, ce qui garantit un fort niveau scientifique dans l'élaboration des politiques.

De plus, l'instauration des organes mixtes pour la mise en œuvre de la loi des îles manifeste la volonté de l'État de changer le motif de prise de décisions, bien qu'en pratique les difficultés soient encore présentes[928]. La ratification de la convention d'Aarhus et l'adhésion à l'UE constituent également un espoir pour la participation du public.

En somme, les pratiques grecques et croates témoignent que les États archipélagiques commencent à intégrer dans leurs politiques des mesures spéciales pour leurs îles. Par ailleurs, ces deux pays justifient l'adoption de mesures insulaires en se référant aux particularités communes des îles. En effet, les difficultés sont les mêmes, mais les atouts le sont également. Les solutions vont ainsi

928 STARC, N., et STUBBS, P., « No Island Is an Island: Participatory Development Planning on the Croatian Islands », *International Journal of Sustainable Development and Planning* 9, nº 2, 30 avril 2014, p. 168.

souvent dans la même direction. Enfin, nous constatons que la vision de l'Union européenne, qui aborde les îles en tant que régions à handicaps, n'est retrouvée ni en Croatie ni en Grèce. En revanche, les îles sont d'une richesse reconnue et revendiquée dans les deux pays et l'île devient alors un lieu de conflit entre les ordres juridiques.

Chapitre 2 : Les îles dépendantes d'une autorité continentale, terrain favorable à la mise en place de politiques publiques inédites

La configuration étatique suivant laquelle un **territoire insulaire peut s'administrer pour lui-même** est repérable dans d'autres structures institutionnelles que celles de l'État insulaire. Il s'agit des îles qui jouissent d'un statut spécial face à leur métropole, un statut qui leur prodigue un degré d'autonomie législative ou une administration avec des pouvoirs exécutifs plus importants que les régions ordinaires. En Méditerranée, les grandes îles occidentales (Baléares, Corse, Sicile, Sardaigne) sont toutes dotées de tels statuts, bien que son contenu varie. Ces statuts insulaires particuliers peuvent être très favorables à l'établissement d'un **équilibre** entre la protection de l'environnement insulaire et le développement des activités humaines. Dans le cas de ces îles, si l'État garantit les principes constitutionnels, les libertés humaines, la souveraineté nationale, mais aussi le respect de la législation nationale, les institutions locales disposent d'un réel pouvoir de gestion en adoptant des mesures adaptées aux réalités insulaires.

Or, les exemples méditerranéens montrent que l'existence de statut spécial crée une **instabilité** entre les autorités centrales et les autorités régionales, qui influe sur les politiques publiques et la prise en compte de la fragilité de l'environnement insulaire. Cela semble notamment dû aux enjeux politiques connectés aux régions insulaires à l'échelle nationale (**section 1**).

À l'inverse, les **îles du droit commun** ne bénéficient d'aucune institution spécifique vis-à-vis leurs États. Ces îles, marquées par la petitesse de leur taille, éprouvent la fragilité de la nature insulaire. À ce titre, elles font l'objet des mesures législatives protectrices qui les distinguent des territoires continentaux, bien que ces mesures ne soient pas traduites en structure institutionnelle (s**ection 2**). En fin de compte, nous constatons que les droits nationaux des pays occidentaux du nord de la Méditerranée prévoient toujours certaines mesures spécifiques aux îles. Ces mesures sont parfois institutionnalisées, comme c'est le cas des îles bénéficiant d'un statut spécial, ou *de facto*, comme c'est le cas des petites îles du droit commun.

Section 1 : Équilibre dans les relations entre État central et autorité régionale, condition préalable à la prise en compte de l'insularité dans les îles bénéficiant d'un statut spécial

Les enjeux environnementaux sont davantage complexes sur les grandes îles de la Méditerranée, en raison de l'existence d'écosystèmes très diversifiés et de pressions anthropiques plus élevées, notamment liées à une importante urbanisation et à la présence d'industries. En revanche, le taux d'espèces endémiques y est très important, et il s'accroît dans les régions montagneuses des îles [929]. La prise en compte de la fragilité de la biodiversité insulaire est donc aussi importante que dans les petites îles.

Le degré d'autonomie accordé aux grandes îles fait écho à la reconnaissance d'une spécificité insulaire, laquelle suggère et autorise l'émergence d'un droit propre aux îles, un droit insulaire. Dans ce cadre, la prise en compte des problématiques environnementales connectées au fait insulaire ne dépend pas du degré d'autonomie, mais de la stabilité du contenu du statut et des enjeux nationaux reliés à chaque île.

L'exemple de l'Italie démontre cela. La Sicile, bénéficiaire de la plus grande autonomie possible en Italie, intègre très mal les préoccupations environnementales et encore moins la fragilité liée à l'insularité. De l'autre côté, la Sardaigne, adopte des mesures plus protectrices, malgré un statut légèrement moins autonomiste que celui de la Sicile (**§ 1**). Les exemples tirés de l'Espagne et de la France attestent de l'importance de la stabilité du statut et de la neutralisation des enjeux nationaux, même dans les cas opposés du degré d'autogestion (**§ 2**).

§ 1. Les statuts similaires des îles italiennes, moteurs d'une protection environnementale différenciée

La Sicile et la Sardaigne sont les deux plus grandes îles de la Méditerranée et forment des *regione a statuto speciale* depuis l'après-guerre[930]. Ce statut spécial leur confère des pouvoirs législatifs et réglementaires propres. Si elles sont toutes les deux similaires géographiquement, le degré

929 MEDAIL, F., « The Specific Vulnerability of Plant Biodiversity and Vegetation on Mediterranean Islands in the Face of Global Change », *Regional Environmental Change*, 2017, p. 2.

930 Le statut spécial de la Sicile est instauré avec Décret royal en 1946, c'est-à-dire avant l'adoption de la Constitution actuelle de la République italienne (1947). Sur les problèmes causés par la création « anticipée » du statut de Sicile v. BALLISTRERI, M., *Diritto del lavoro, federalismo, statuto speciale sicilianno,* Giuffrè Editore, 2010, pp. 85-90. Le statut de la Sardaigne est instauré en 1948 avec la loi constitutionnelle nº 3.

d'autonomie dont elles bénéficient est différent. Leur degré d'autonomie est influencé par les enjeux nationaux que chacune représente (**A**). Toutes les deux disposent des pouvoirs pour prendre en compte leur environnement fragile. La protection de l'environnement en milieu insulaire dépend finalement de l'engagement des acteurs concernés. La compétence environnementale de l'État ne constitue que rarement un obstacle normatif (**B**).

A. Sicile et Sardaigne, importance nationale et degré d'autonomie différencié

Les similitudes de la Sicile et de la Sardaigne s'arrêtent à leur superficie. Les deux grandes îles italiennes constituent des entités territoriales hétéroclites modelées par les enjeux que chacune représente au niveau national (**1**). Le rôle fondamental de la Sicile à l'échelle nationale lui confère un statut d'extrême autonomie (**2**).

1. Une Sicile forte face à une Sardaigne éloignée

La Sicile joue un rôle très important dans la culture sociopolitique italienne, ce qui fait que les décisions à son égard influencent la totalité du territoire. Avec cinq millions d'habitants sur un territoire de 25 832 km², elle possède une valeur symbolique et un poids électoral très fort. Son importance n'est guère connectée au fait qu'elle soit une île, au contraire, l'éloignement du continent nuit à son symbole. D'où l'insistance pour construire un pont reliant Messine à la Calabre, œuvre considérée comme « vitale »[931], malgré les conditions défavorables[932] et l'impact environnemental qui demeure conséquent. L'illusion quant à la viabilité d'une telle œuvre est confortée par l'Union européenne, qui, sur proposition de l'Italie, place en 2003 le projet, sur la liste (« quick list ») des axes infra-structuraux prioritaires, bien que les infrastructures siciliennes de base soient déplorables[933].

Par ailleurs, le mythe de la Sicile ne découle pas seulement de sa valeur paysagiste et de son

931 LIBERTI, F., « La nouvelle politique étrangère italienne », Revue internationale et stratégique, nº 56, 4/2004, p. 43 note 4.

932 La zone entre la Sicile et le continent est sismique.

933 Le problème d'infrastructures a été constaté par plusieurs organisations. L'OECD pour les infrastructures d'eau potable et de traitement des eaux urbaines, *Cf.* OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Italie 2002*, OECD Publishing, 2003, et l'UE pour les infrastructures routières, *Cf.* Parlement européen, *Situation économique, sociale et territoriale de la Sicile, analyse approfondie*, Éditions de l'Union européenne, 2015.

histoire, mais aussi du fait qu'elle est un lieu de lutte contre le crime organisé[934]. Au niveau national, elle est toujours perçue comme victime d'une activité mafieuse[935], d'une forte fracture nord/sud et d'un retard au développement généralisé, à l'instar du Mezzogiorno. Le proverbe du sud de l'Italie selon lequel « nous ne sommes pas des chrétiens. Le Christ s'est arrêté à Eboli »[936] résume le sentiment de délaissement et la fragmentation interne de l'île.

L'Union européenne partage cette vision de la Sicile, au point qu'elle y met en œuvre des programmes opérationnels. La Sicile est ainsi la seule île européenne toujours concernée par l'objectif « convergence »[937], programme qui consacre 3,27 milliards d'euros à « l'augmentation du taux de croissance de l'économie régionale »[938].

Comparativement, la Sardaigne ne présente pas un enjeu politique très important en Italie. Même si elle a une superficie de 24 100 km², comparable à la sicilienne, elle est moins peuplée, ne comptant que 1,6 million d'habitants. Malgré une tendance séparatiste plus forte qu'en Sicile, elle ne suscite pas autant d'attention politique à l'échelle du pays. Région italienne la plus éloignée du continent, elle n'est pas très urbanisée, avec un arrière-pays rural important. Les politiques publiques locales manifestent un engagement fort de la région dans les démarches de préservation de l'environnement et l'aménagement du territoire[939]. La protection de la nature semble être d'une importance majeure, notons par exemple l'existence de plusieurs sites protégés, dont une aire marine conjointement gérée avec la Corse, grande île française proche géographiquement.

Jusqu'aux années quatre-vingt, elle accueille des bases militaires de l'OTAN, qui demeurent toujours dans l'île. Elles sont d'ailleurs responsables d'une activité nucléaire[940] qui peut être la

---

934 Beaucoup de travaux ont été faits sur ce sujet, citons simplement un article original sur la lutte féministe contre la mafia, ROSARIA SPANO, M., *Une photographe sicilienne contre la mafia*, Nouvelles Questions Féministes, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 104-117.

935 La lutte contre la mafia est par ailleurs inscrite dans l'article premier du Statut d'autonomie de Sicile. Il énonce : « La Sicilia ripudia la mafia quale fenomeno de violenza contro la libertà della persona et dell'impressa » (La Sicile rejette la mafia comme un phénomène de violence allant à l'encontre de la liberté de la personne et de l'entreprise).

936 *« Non siamo cristiani. Cristo si è fermato a Eboli »*. Le proverbe inspire l'écrivain Carlo LEVI pour son livre *Christo si è fermato a Eboli*, Mursia, 1945.

937 La période 2007-2013 concernait, en plus de la Sicile, les îles de la mer Égée. L'objectif « convergence » concerne les États membres et les régions les moins développées. Il est financé par le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

938 MARCOVICH, J.-C., *Les politiques de l'Union européenne en soutien des régions insulaires*, Politiques de l'UE, Insee dossier Corse, 2015, p. 9-10.

939 Jean-Christophe PAOLI, J.-C., FIORI, A., et MELOT, R., « L'aménagement du littoral à l'épreuve de la décentralisation», *Pôle Sud*, nº 28, 2008, pp. 143-165.

940 Les activités entreprises dans les bases militaires de Pedasdefogu et le cap de manœuvre de Capo San Lorenzo sont accusées d'avoir provoqué des tumeurs cancéreuses. PIA, A. « In Memoria : La Sardaigne, beau pays empoisonné »,

source des graves problèmes de santé publique[941]. C'est à partir des années quatre-vingt que la Sardaigne devient progressivement une île prisée pour le tourisme de luxe.

2. Des statuts similaires et une pratique de l'autonomie différenciée

L'Italie consacre à l'article 5 de sa Constitution l'unité et l'indivisibilité de la République. Cependant, l'article 116 attribue un statut spécial d'autonomie à cinq de ses régions, à savoir à Sicile, Sardaigne, Frioul-Vénétie Julienne, Vallée d'Aoste et Trentin-Haut Adige. Le statut spécial des Provinces autonomes est adopté par des lois constitutionnelles, approuvées par le Parlement italien[942]. Le statut énumère les institutions, les compétences et les moyens financiers des Provinces autonomes. Parmi les raisons d'instauration des statuts spéciaux aux régions concernées, figure la lutte contre l'isolement géographique et le besoin de pacifier les mouvements séparatistes[943].

La réforme constitutionnelle de 2001 donne de l'ampleur à l'autonomie des régions, esquissant un État semi-fédéral[944] et rapprochant le statut ordinaire du statut spécial des cinq régions[945]. Cependant, le statut des Provinces autonomes perdure. Elles disposent des pouvoirs étendus en terme de législation et d'administration, mais aussi un haut degré d'autonomie financière, puisqu'elles conservent un pourcentage des taxes prélevées par l'État qui varie entre 60 % et 100 %[946].

Parmi les cinq régions jouissant d'un statut spécifique, l'autonomie sicilienne demeure la plus avancée, dans les compétences de ses institutions, par sa fonction législative exclusive et son

---

Horizon et Débats, nº 39, 2006, en ligne : http://www.horizons-et-debats.ch/, consulté le 4 août 2016.

941 Les effets sur la santé des habitants est un sujet controversé en Italie, malgré un rapport présenté par le Département de Santé de la Sardaigne qui affirme que « dans certaines régions de l'île[le niveau de santé] il est pire que dans le reste de l'Italie ». *Cf.* Région Sardaigne, *Rapporto sullo stato di salute delle popolazioni residenti in aree interessate da poli industriali, minerali e militari della Regione Sardegna (rapport de l'état de santé de la population résidente dans les zones touchées par les activités industrielles, minières et militaires de la Région Sardaigne)* disponible en ligne sur http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_50_20060503112404.pdf.

942 Le Statut de Sicile et de Sardaigne sont adoptés avec la Legge Constituzionale 26 février 1948 n. 2 et n. 3 respectivement.

943 LECONTE, A., « Italie, une analyse du discours sur le développement durable », *L'Europe en formation*, nº 352, 2009/2, p. 80.

944 ROMANO, A., « Lo statuto regionale siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-instituzionale dello stato italiano », *Iura Vasconiae*, 7/2010, p. 389.

945 L'article 114 énonce que « Les Communes, les Provinces, la Métropole et les Régions sont des autorités autonomes avec un statut propre et peuvent fonctionner selon les principes fixés dans la constitution ».

946 LECONTE, A., *Idem.*, p. 80. Selon la recherche du Sénat français, la région Sardaigne ne récupère pas l'ensemble des taxes perçues sur son territoire, mais le pourcentage est fixe (par exemple : 70 % de l'impôt sur le revenu, 90 % des droits d'enregistrement, 50 % des droits de succession). *Cf.* Sénat, *''autonomie insulaire de la Sardaigne. Un exemple pour la Corse ?*, rapport, 2004, p. 26. Il ''est pas ainsi aux îles Baléares, où le montant de taxes renversées à la région est décidé tous les ans par ''État.

autonomie financière. La région Sicilienne jouit, en effet, d'une autonomie financière plus large que la Sardaigne. Elle retient l'ensemble des taxes perçues dans son territoire, à l'exception des taxes issues du tabac et du loto (art. 36§ 2).

La grande autonomie de la Sicile est illustrée par le statut sur les biens du domaine public maritime. Bien que ce domaine soit traditionnellement sous la compétence de l'État, la Sicile est la seule région en Italie à être assignée avec l'administration de ses eaux maritimes[947]. La seule exception à cette règle concerne les eaux « qui intéressent la défense de l'État » qui gardent leur caractère national[948]. L'interprétation de cette disposition fait débat au sein de la doctrine italienne, mais aussi au sein des institutions régionales et centrales[949]. Celui-ci porte notamment sur la qualification de certaines eaux maritimes comme ayant seulement un intérêt pour la région et non pour l'État.

En tout état de cause, cette disposition contraste avec le statut des autres Provinces autonomes. À titre d'exemple, conformément au statut de la Sardaigne, tous les biens du domaine public et le patrimoine immobilier qui appartenait à l'État sont transférés à la région avec l'entrée en vigueur du statut d'autonomie, *à l'exception du domaine public maritime*[950].

L'organisation du pouvoir législatif démontre également l'importance de l'autonomie sicilienne. Elle est organisée comme un État, car elle dispose d'une Assemblée régionale (Assemblea regionale) pour l'adoption des lois régionales[951]. En revanche, la Sardaigne a le même organe législatif que les régions ordinaires, elle possède donc un Conseil régional (Consiglio regionale), qui approuve les lois régionales[952].

947 Les biens appartenant au domaine maritime ont été transférés à la Région de Sicile avec le dégrée présidentiel n° 684 du 1 juillet 1977, JORI n° 245 du 08/09/1977.

948 Art. 32 et 33 Statuto della Regione Siciliana.

949 Pour une analyse des débats, v. CONIO Alba, *Il demanio marittimo : titolarità e gestione tra stato e autonomie territoriali, Thèse en droit administratif*, 2009, p. 73-75.

950 Art. 14 Statuto Speciale per la Sardaigna.

951 Art. 3-10 du Statuto della Regione Siciliana. L'Assemblé est composée de 90 députés élus.

952 Art. 15 et suiv. du Statuto Speciale per la Sardaigna. Le Conseil régional est formé de 80 députés élus. Du reste, l'organisation institutionnelle des deux îles est commune. Elles disposent chacune un Conseil exécutif (Giunta regionale) et un Président.

B. La protection de l'environnement insulaire et la prise en compte des enjeux spécifiques sous la double tutelle de l'État et de la région

Les institutions publiques italiennes sont constamment travaillées par le conflit relatif à la répartition des compétences entre l'État et les régions. Le droit de l'environnement n'échappe pas à la règle, étant donné le manque de clarté de la disposition constitutionnelle en ce domaine, les amendements perpétuels et la quête d'une autonomie régionale toujours plus ample. La protection de l'environnement est une compétence partagée, partage qui crée beaucoup de tensions (**1**). Ainsi, la protection de l'environnement insulaire et la prise en compte des enjeux spécifiques aux îles sont sous la double tutelle de l'État et de la région. Cependant, les régions au statut spécial sont équipées d'outils juridiques qui permettent la prise en compte de leurs spécificités environnementales, même si elles ne disposent pas d'une autonomie absolue (**2**).

1. Une compétence environnementale partagée

Bien que la Constitution italienne attribue en 2001 le domaine de l'environnement à la compétence exclusive de l'État, maints sous-domaines restent sous la responsabilité des Provinces autonomes et des régions, de manière qu'on peut affirmer l'émergence d'une compétence « de collaboration »[953].

Plus précisément, l'article 117 de la Constitution énumère les compétences exclusives de l'État, dont « s) la protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel. » Matières jusqu'alors considérées d'intérêt régional, l'environnement et la protection de la nature sont désormais sous la responsabilité de l'État.

En vertu du même article, les régions détiennent cependant certaines compétences législatives environnementales, à exercer conjointement avec l'État. L'article 117 énonce « la mise en valeur des biens culturels et environnementaux et la promotion et l'organisation d'activités culturelles » comme une compétence « concurrente ». Cette réforme constitutionnelle qui bouleverse les rapports entre État et région était néanmoins nécessaire. La compétence exclusive des régions a été reconnue comme inefficace, elle a conduit à une législation morcelée, incohérente, et incapable de garantir une transposition correcte et rapide des directives européennes[954].

953 Telle qu'énoncée au « code de l'environnement » art.3-quinquies, Decreto legislativo *Norme in materia ambientale (*Dlgt*)* n° 152/2006, du 3 avril 2006, JO 88/14-4-2006

954 OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Italie 2013*, OECD Publishing, 2013, p. 47-48.

Ainsi, l'affectation de la compétence environnementale à l'État permet d'orchestrer une stratégie à l'échelle nationale et se conformer avec les directives communautaires. Dès lors, l'État est chargé de définir les objectifs de qualité environnementale et les critères généraux pour les politiques sectorielles (notamment eau, air, déchets). De plus, cette réforme donne lieu à la première centralisation des normes environnementales communes, le Décret législatif nº 152/2006, communément appelé « code de l'environnement »[955]. Loin de satisfaire les objectifs initiaux, à savoir établir un cadre juridique complet en matière d'environnement, cette législation facilite toutefois la cohérence des normes régionales.

Par ailleurs, la Constitution n'explicite ni la notion d'environnement ni celle de biens environnementaux, en laissant en réalité beaucoup de marge à l'interprétation[956]. Le « code de l'environnement » définit pour la première fois la notion de l'environnement, et il le fait d'une manière innovante, riche et complexe. L'environnement est étendu comme un « *système de relations* entre les facteurs anthropiques, naturels, chimiques, physiques, climatiques, du paysage, architecturaux, culturels, agricoles et économiques »[957].

Le partage de la compétence en environnement entre l'État et la région pose la question de la capacité de l'État d'intégrer des mesures pour prendre en compte les problèmes spécifiques de l'insularité dans une législation globale.

D'une part, la compétence étatique peut être bénéfique si elle garantit les minima de protection et n'interdit pas les adaptations afin de mieux prendre en compte les spécificités régionales[958], comme l'écosystème vulnérable des îles. Il s'avère que la législation codifiée s'apprête à intégrer certaines spécificités insulaires, par exemple dans le domaine de l'eau. En transposant la directive-cadre sur l'eau, le législateur national ajoute des mesures spécifiques pour les îles. Il précise que pour l'évaluation de l'état quantitatif des eaux souterraines, *des conditions spécifiques doivent être considérées dans le cas des corps aquatiques souterrains des îles*[959]. Cette disposition répond à un problème spécifique aux îles, l'intrusion d'eau salée dans les nappes phréatiques. Celle-ci rend

955 Décret législatif *Norme in materia ambientale* (Dlgt) n° 152/2006, du 3 avril 2006, JORI 88 du 14/04/2006, modifié en 2008 et 2010 pour incorporer des principes clés et de nombreuses omissions, par exemple sur l'étude d'impact environnemental, les évaluations environnementales stratégiques etc.

956 AMIRANTE, D. « Le droit de l'environnement en Italie (2001-2002) » , *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 7, nº 2, 2003, p. 189.

957 MONTEDURO, M., « La notion juridique d'environnement vue par le législateur italien », *RJE*, vol. 41, nº 2, 2016, pp. 269-285.

958 L'art. 3-quinquies Dlgt 152/2006 énonce en effet que les principes du code constituent les conditions minimales et essentielles pour assurer la protection de l'environnement sur tout le territoire national. De plus, il instaure le principe de subsidiarité entre les entités centrales et régionales.

959 §4.3 de l'Annexe I de la Partie III, Dlgt 152/2006 version consolidée en vigueur en 2013.

impropres à la consommation les ressources en eau, constituées en eau saumâtre[960].

D'autre part, l'intervention étatique peut constituer un risque pour la participation du public à la protection de l'environnement. Rappelons que le contexte spécifique des régions insulaires nécessite, conformément au protocole GIZC de la Convention de Barcelone, de donner aux communautés locales davantage de place dans la protection de l'environnement[961]. L'articulation du code de l'environnement italien n'ignore pas les exigences internationales et de l'UE, sans pourtant faire allusion à une participation plus importante des communautés insulaires.

L'exemple de la gestion d'un espace naturel en Sicile illustre tous les aspects de la problématique de la compétence partagée. Au niveau régional, la Sicile et la Sardaigne ont toutes deux adopté des lois régionales traitant les questions spécifiques de la protection de l'environnement. Concernant le domaine de la protection de la nature, les deux îles avaient adopté, pendant les années quatre-vingt, des lois régionales qui fixent les conditions de gestion des parcs, des réserves et des monuments naturels[962]. La réforme constitutionnelle attribuant la protection de l'environnement à l'État n'annule pas automatiquement ces lois, mais remet en cause la compétence des provinces autonomes. Ainsi, en 2014, la Cour constitutionnelle a prononcé l'inconstitutionnalité de l'article 6, premier alinéa de la loi régionale sicilienne nº 98/1981 parce qu'elle concède le pouvoir de constituer des parcs et réserves à la région. De plus, l'arrêt prononce l'inconstitutionnalité de l'article 28, premier et second alinéa, de la même loi, en ce qu'il adopte des critères de participation du public *différents* de ceux énoncés dans la loi-cadre relative à la création des aires protégées[963].

Cet arrêt est rendu dans le cadre d'une affaire qui concerne la légitimité de la procédure de création d'une réserve régionale en Sicile. L'inconstitutionnalité desdits articles aboutit à un arrêt du tribunal administratif de Sicile[964], qui annule le décret de création et le règlement de la réserve, édictés par la direction générale du Département environnemental de la région[965], sur la base de la consultation insuffisante de la communauté locale. Dans ce cas, l'État agit comme garant des exigences minimales pour l'adoption des mesures législatives relatives à la protection de l'environnement.

---

960 DORFLIGER, N., « Entre terre et mer, les eaux souterraines du littoral », *Géosciences*, n° 17, 2013, p. 78. L'auteure précise que ce problème, propre aux îles, est accentué aux îles de moins de 2 000 km² et que ce problème concerne également les îles de la Méditerranée, par exemple Majorque des Iles Baléares et Malte.

961 Art. 12 § 1, Protocole GIZC, *Op. Cit.*

962 La Sicile adopte en 1981 la loi régionale nº 98/1981 JO Sic. 23 du 09/05/1981. Quant à la Sardaigne, elle adopte la loi régionale nº 31/1989, JO Sard. 22 du 16/06/1989.

963 Et plus précisément de l'article 22 de la loi-cadre du 6 décembre 1991, n° 394, JORI 292 du 13/12/1991.

964 Tribunal administratif de Sicile, 19 mai 2015, n° 01382/2015.

965 Décret n° 577 du 27 juillet 2011, JO Sic. 39 du 16/09/2011.

2. Possibilité d'une prise en compte régionale de l'insularité

Le statut d'autonomie permet toutefois aux régions d'intervenir juridiquement et prendre des initiatives importantes pour la protection de l'environnement.

Les régions de la Sardaigne et de la Sicile sont responsables de la planification stratégique et du suivi de l'application des stratégies environnementales. Selon les textes de leurs statuts d'autonomie, les deux îles italiennes ont le pouvoir de légiférer en matière d'agriculture et de forêt, de pêche, de tourisme, d'urbanisme, de patrimoine[966]. De plus, la Sicile a compétence sur la protection du paysage.

Parmi ces compétences exclusives, le droit de l'urbanisme s'avère être l'outil principal, puisqu'il permet l'adoption d'une approche d'ensemble. Par exemple, à défaut d'un cadre juridique national instituant la spécificité du littoral, la région Sardaigne a amorcé en 2004 une politique incisive sur la protection des côtes. En premier lieu, la loi régionale nº 8/2004 traite la côte en tant qu'objet d'action administrative non sectorielle pour la première fois sur le territoire italien[967]. Ensuite, la Région instaure en 2006 des règles d'urbanisme restrictives à travers l'adoption d'un plan paysager régional (PPR) qui complète le système politico-administratif d'appui, de recherche et de suivi[968]. Le PPR vise à mettre en œuvre les objectifs de la GIZC, en interdisant, par exemple, l'urbanisation des côtes sur une largeur de deux kilomètres du trait de la côte. De plus, la même année la région Sardaigne crée l'Agence régionale pour la protection de l'environnement (ARPA)[969]. Créé en 2007, le Conservatoire des côtes de l'île[970], première institution italienne de ce type, se trouvait au sommet de la gestion du littoral et constituait un paradigme de gestion intégrée[971]. Cependant, le Conservatoire de Sardaigne a échoué, non en raison d'un manque d'intérêt, mais à cause de moyens financiers limités. Ces initiatives manifestent, d'une part, la volonté de la région d'entériner sa compétence environnementale. D'autre part, elles montrent que le statut de Province autonome permet d'adopter des mesures substantielles qui prennent en compte les besoins spécifiques de

---

966 Les compétences confiées à la région Sardaigne sont énumérées à l'article 3 du *Statuto speciale per la Sardegna* et celles confiées à Sicile dans l'article 14 du *Statuto della Regione Siciliana.*

967 BOSCOLO, E., « La gestione integrata della zone costiere in Italia : prospettive e prime esperienze », *Reviste quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, nº 1/2011, p. 69.

968 Il s'agit d'un Plan paysager régional. Pour une présentation, v. SCOVAZZI, T et ROCHETTE, J., « Les nouvelles dispositions juridiques applicables aux zones côtières de la région Sardaigne (Italie) », *Droit maritime français*, 2007, pp. 278-280.

969 L'ARPA est une structure qui existe dans toutes les régions italiennes. Son émergence en Sardaigne est très tardive. Pour donner un exemple, l'ARPA de la région Lazio est créée en 1998, et celui de Sicile en 2001.

970 Avec la loi régionale nº2/2007 JO Sard. 18 du 31/05/2007. Pour une présentation de la Conservatoria delle coste v. ROCHETTE, J., « Le conservatoire des côtes de Sardaigne : une institution hybride », *RJE*, nº 3, 2008, pp. 277-279.

971 À l'exception de la Région Puglia, qui a aussi un cadre juridique avancé.

l'insularité. L'exemple du PPR démontre en outre que la Province autonome peut mobiliser des outils du droit international qui ne sont pas encore mis en place au niveau national[972].

La compétence pour adopter des mesures spécifiques aux particularités régionales s'effectue dans la limite du respect des obligations étatiques internationales. Ceci a une connotation particulière dans le cas de la législation de l'UE. Bien que les régions aient seulement l'obligation d'appliquer les lois nationales et non de transposer les directives européennes, tâche étatique, « l'absence d'intervention affirme un pouvoir-devoir de l'État pour assurer le respect des obligations communautaires »[973]. En conséquence, l'adaptation des législations à l'insularité ne peut se faire que dans la limite du droit de l'UE.

En outre des matières exclusivement légiférées par la région, d'autres possibilités d'adaptation existent. À titre liminaire, le statut de la région Sardaigne prévoit la possibilité de demander à l'État d'agir pour la région. L'article 51 énonce en effet que le Conseil Régional peut présenter devant le Parlement national de propositions des lois qui intéressent la région[974]. De plus, le Conseil exécutif peut demander des dérogations pour l'application d'une loi ou d'une mesure de l'État sous le motif qu'elle « est manifestement nuisible à l'île ». Cependant, en vertu de l'article 51, cette possibilité est limitée aux mesures en matière d'économie et des finances, et ne comprend pas l'environnement.

Ces exemples montrent que la prise en compte effective de l'environnement insulaire n'est pas empêchée par la compétence partagée du domaine de l'environnement. Dans le cas des deux grandes îles italiennes, cela dépend plutôt de la volonté politique du gouvernement régional ainsi que du rapport à l'État central.

L'exemple de la Sicile est frappant. Bien qu'elle soit la région bénéficiant de la plus grande autonomie en Italie, pouvant même gérer son territoire maritime, la région semble manquer d'intérêt ainsi que de moyens pour appliquer une véritable politique environnementale. Ceci se reflète dans les rapports nationaux quant à la qualité de l'environnement en milieu urbain qui relèguent les villes siciliennes aux dernières places[975]. De plus, la persistance des réseaux mafieux

972 Le PPR de la région Sardaigne est adopté en 2006, date où ni l'Italie ni l'UE avaient ratifié le protocole GIZC.

973 Corte constituzionale sent. n. 425/1999 cité dans AMIRANTE D. « Natura 2000 et le juge en Italie », in BORN, C.H. et HAUMONT, F., *Natura 2000 et le juge*, Bruylant, 2014, p. 329.

974 Art. 51 Statuto speciale per la Sardegna.

975 Selon le rapport de Legambiente de 2005, les chefs lieu de Sicile sont dans les plus mal classés. *Cf.* ALESSANDRINI, C., *Civilisation italienne*, Hachette, 2007.

ne facilite pas la tâche. Enfin, ces dernières années, les réseaux mafieux se sont intéressés à la « gestion » de l'environnement, si bien qu'une *écomafia* émerge, commettant des crimes environnementaux tels que le trafic de déchets ou d'antiquités. La Sicile est la seconde région en nombre d'« écocrimes », après la Campanie[976].

La Corse et les Baléares jouissent aussi d'un statut spécial. Chacune est héritière du système constitutionnel et institutionnel de son pays de rattachement, qui leur procure des statuts contrastés (**§ 2**). Une extrême autonomie est conférée aux îles Baléares, alors que le statut de la Corse ne lui attribue pas un pouvoir législatif.

§ 2. Traditions contradictoires en Espagne et en France conduisant à des statuts insulaires contrastés

Bien que les systèmes institutionnels de l'Espagne et de la France diffèrent, toutes deux accordent à leurs grandes îles un statut spécial. En premier lieu, l'Espagne est un pays semi-fédéral, à l'instar de l'Italie, alors que la France demeure très centralisée, malgré la tendance à attribuer davantage de compétences aux collectivités territoriales. Pour l'Espagne, l'octroi d'un statut spécial d'autonomie aux îles Baléares ne contrarie pas le système d'organisation territoriale. Le gouverneur de la communauté autonome commence à intégrer les spécificités environnementales de l'insularité, malgré une première phase de développement soutenue (**A**). En revanche, l'octroi d'un statut particulier à la Corse est marqué par la réticence de l'État français à déléguer des compétences législatives. Ce débat insoluble néglige la fragilité environnementale liée à l'insularité (**B**).

A. Les îles Baléares, un archipel en mutation durable

La Communauté autonome des îles Baléares (CAIB) est l'archipel qui bénéficie de la plus grande autonomie parmi les îles méditerranéennes. Déclarée en 1983, les compétences et les objectifs des dirigeants changent profondément depuis. La pierre angulaire de cette mutation durable est la réforme du statut d'autonomie de 2007, qui érige l'insularité en caractéristique fondamentale de

976 3.568 écocrimes ont été recensés en 2013 en Sicile, *Cf.* Legambiente, *Ecomafia 2014*, rapport, 2014, p. 19.

l'autonomie baléare, au même titre que les langues et les symboles de la communauté (**1**). C'est le résultat d'une mutation préalable de la logique de développement et la prise de conscience des limites des ressources naturelles du territoire insulaire (**2**).

1. Une autonomie approfondie, fondée sur le « fait insulaire »

La Constitution de 1978 organise le Royaume d'Espagne en dix-sept communautés autonomes et quatre nations. Quoique relevant de l'espace linguistique catalan, comme le pays valencien, les îles Baléares forment une c*omunidad autònoma* depuis 1983[977] et à l'instar des autres seize communautés, elles ont un Parlement, exerçant le pouvoir législatif, et un Président, détenteur du pouvoir exécutif. Composé de quatre îles principales, Majorque, Minorque, Ibiza et Formentera, l'archipel des Iles Baléares élit son propre gouvernement et adopte ses propres lois régionales.

Le choix d'attribution d'un statut d'autonomie approfondie aux îles Baléares n'est pas exclusivement lié à l'insularité de ce territoire, mais la Constitution espagnole considère l'insularité comme un élément qui peut justifier un statut d'autonomie. Ainsi, l'article 143 énonce que « les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en Communautés autonomes »[978].

De plus, la mise en œuvre d'une politique insulaire est favorisée dans le système institutionnel espagnol, très proche du fédéralisme, et encouragée, au titre du *principe de solidarité*. Ainsi, l'article 138 de la Constitution énonce que « l'État garantit l'application effective du principe de solidarité consacré à l'article 2 de la Constitution, en veillant à l'établissement d'un équilibre économique approprié et juste entre les différentes parties du territoire espagnol, compte tenu tout particulièrement des circonstances propres au caractère insulaire ».

Tant la Constitution espagnole que le statut d'autonomie de la CAIB considèrent l'insularité comme une caractéristique qui contraint le développement économique, comme il est par ailleurs compris au sein de l'UE. Le premier statut d'autonomie de la CAIB ne fait qu'une courte référence à

977 La communauté autonome des îles Baléares a été instituée avec la *ley Orgánica* n° 2/1983 du 25 février, qui adopte l'*Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*, qui a connu des modifications mineures en 1994 et en 1999 et un amendement majeur avec la loi organique n° 1/2007 du 28 février 2007, JORE n° 52 du 01/03/2007.

978 Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, *La Constitution Espagnole*, traduction officielle en français de la Constitution espagnole du 31 octobre 1978.

l'insularité, mais celle-ci prend progressivement plus d'élan. La traduction de l'insularité sur le plan juridique est explicitée pour la première fois dans une loi nationale. Plus tard, cette notion intègre le statut d'autonomie des îles Baléares.

Le gouvernement central adopte la **loi n° 30/1998** qui instaure un éventail de mesures visant à reconnaître l'insularité baléare. La loi est fondée sur la spécificité des îles Baléares, le « fait insulaire », qui constitue un « fait différentiel »[979]. De plus, la loi est une réponse au traité d'Amsterdam qui venait, un an auparavant, d'introduire la déclaration n° 30 relative aux régions insulaires.

Les mesures prévues par la loi n° 30/1998, intitulée « Régime Spécial des Iles Baléares », concentre en 32 articles des mesures spécifiques sur les transports et les communications (art. 3-10), le secteur énergétique (art. 12-15), l'éducation et la santé (art. 17-18), le développement durable (art. 19-24), et la diversification économique (art. 25-29). Les dispositions les plus détaillées concernent les réductions des tarifs aériens et maritimes dont les habitants des îles bénéficient pour leur déplacement dans l'archipel ou vers le continent européen.

Les articles concernant le développement durable sont assez brefs. Ils énoncent, par exemple, que la CAIB doit adopter un plan d'optimisation de la consommation de l'eau. Elle doit montrer une attention particulière à la diversification des revenus dans les parties rurales et le soutien de l'agriculture durable. La CAIB doit promouvoir une pêche durable et artisanale. Concernant les déchets produits dans l'archipel, la loi autorise leur transfert vers le continent ou les îles « pour des raisons strictement territoriales, pour faire des économies d'échelle ou pour réussir une gestion écologiquement rationnelle » (art. 24).

L'article 29, concernant la diversification économique, énonce le soutien de la CAIB pour le maintien des activités industrielles traditionnelles, telles que la fabrication des chaussures, des cuirs, des meubles et des bijoux. Dans ce contexte, la loi propose de considérer l'instauration d'un régime fiscal spécial pour les entreprises qui ont leur siège dans l'archipel et qui ont comme objectif la protection de l'environnement.

Dès lors, la prise en compte de l'insularité devient une préoccupation centrale de la CAIB. La

979 Sur le poids politique des « faits différentiels » espagnols v. DELGADO DEL RINCON, L. E., « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'état des autonomies », *Confluences Méditerranée*, nº 73, 2011, pp. 93-106.

réforme du statut d'autonomie de 2007 lui réserve une **place explicite.** Ainsi, le statut dispose que « la plus profonde reconnaissance du fait insulaire » appelle à une plus grande autonomie de la Communauté, réalisée par l'amendement du statut[980]. De plus, le nouvel article 3, intitulé « Insularidad », énonce la protection spéciale de l'insularité. Les pouvoirs publics doivent donc « garantir la mise en œuvre effective de toutes les mesures nécessaires pour éviter que ce fait différentiel donne lieu à des déséquilibres économiques ou à tout autre type de violation du principe de solidarité entre les communautés autonomes »[981].

Véritable « constitution » de la communauté autonome, le statut d'autonomie tel que réformé en 2007 élargit substantiellement et efficacement l'autonomie baléare. Le statut énumère de manière très détaillée le fonctionnement du territoire. L'extrême autonomie de l'archipel est démontrée par l'instauration des droits civils et sociaux. L'article 23 consacre le droit de toute personne à un environnement sûr et sain et explicite l'obligation des autorités publiques régionales de protéger, dans le cadre de leur compétence, l'environnement et impulser un développement « équitable, territorialement équilibré et durable ». Au titre du même article, le Statut instaure également une disposition sur la « promotion de l'équilibre territorial entre la zone côtière et l'intérieur des îles », disposition faisant certainement référence à la GIZC.

Les compétences de la CAIB prennent un élan important à l'occasion de trois réformes du Statut d'autonomie. En 2007, la CAIB hérite la compétence exclusive en matière d'environnement, d'écologie, d'espaces naturels protégés, sans préjudice à la législation nationale de base. De plus, elle peut adopter des normes additionnelles de protection environnementale étatique.

Parmi les autres compétences exclusives de l'archipel, figure, notamment, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, « y compris le littoral »[982]. L'attribution de la compétence en environnement est décisive pour l'archipel, qui ne pouvait, jusqu'alors, introduire des mesures environnementales que par le biais des documents d'urbanisme, comme c'est le cas des grandes îles italiennes et de la Corse. L'attribution de la compétence en matière d'environnement à la CAIB coïncide avec une prise de conscience de la vulnérabilité de l'écosystème de l'archipel, aggravée par une économie basée sur le tourisme (**2)**.

980 Exposition des motifs § 2 de la loi 1/2007 du 28 février 2007, *Op. Cit*.
981 Art. 3, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.
982 Art. 30 de la loi 1/2007, *Op. Cit*.

2. Une évolution du paradigme de développement contrainte par les conséquences du tourisme

L'**économie** des îles Baléares dépend très fortement d'un tourisme très développé et excessivement saisonnier. En suivant l'exemple de l'Espagne continentale, la « baléarisation » commence dès les années soixante. Les problématiques environnementales, quant à elles, émergent sous l'impulsion étatique, qui adopte la première législation protectrice des côtes, la loi littoral, en 1988[983]. Ayant une compétence en matière d'urbanisme et de tourisme, la CAIB adopte la même année les *Medidas de ordenacion de establecimientos turisticos*, instituant d'importantes limitations à l'urbanisation du littoral dans le cadre des plans généraux d'occupation des sols[984].

Ainsi naissent, en droit régional, les premières restrictions de l'activité principale de l'île, le tourisme. Cette législation envisage de conditionner les constructions et installations touristiques de manière à ce qu'elles ne détériorent pas l'environnement. Néanmoins, ces mesures d'inspiration protectionniste n'ont pas empêché durant la période d'adaptation, la construction de 22.000 lits supplémentaires[985].

Arrivé trop tardivement pour éviter la destruction de sites d'intérêt écologique[986], l'élan est cependant lancé. Pendant la période 1990-2007, la CAIB utilise tous les moyens à sa disposition dans l'objectif de sauvegarder certains espaces du tourisme de masse, de l'urbanisation croissante[987] et de l'industrie[988], qui reste assez présente à Majorque. Ces moyens se muent dans les mesures d'urbanisme comportant des restrictions spatiales. Ces dernières auront un impact positif sur la protection de la nature. Le début des années quatre-vingt-dix marque donc un changement au sein du gouvernement, qui commence à adopter des législations plus durables, et de la société locale qui se mobilise autour de la protection de la nature. La loi de 1991 sur la protection des espaces naturels jalonne cette évolution[989]. Motivée par « l'inquiétude sociale pour le changement rapide et

983 *Ley de Costas* du 28 juillet 1988. Selon la Constitution espagnole, les communautés autonomes détiennent la compétence en matière d'aménagement du territoire. Or l'État adopte des plans imposant l'aménagement concernant les côtes, les ports, les aéroports et les chemins de fer, les eaux appartenant à un bassin hydrographique, les réserves naturelles et autres services intercommunautaires. Pour une introduction au droit de l'urbanisme espagnol, v. FERNANDEZ, T. R., « Le droit de l'urbanisme en Espagne », *Afduh*, 1996, pp. 1-26.

984 *Ley* n° 7/1988 de 1er juin 1988 JOCAIB n° 179 du 27 juillet 1988.

985 KNAFOU, R., SEGUILLINAS, M., « L'espace touristique des Baléares : le cas de Majorque », *Mappe Monde*, nº 1/1999, p. 12.

986 Eurostat, *Portrait des Iles*, Publications officielles des Communautés européennes, 1994, p. 65.

987 PONS, A., et RULLAN, O. « The expansion of urbanisation in the Balearic Islands (1956–2006) », *Journal of Marine and Island Cultures* 3, nº 2, 2014, pp. 78-88.

988 Notamment de l'industrie de chaussures et du secteur de cuir ainsi que de produits agro-alimentaires.

989 *Ley* n° 1/1991 de 30 janvier 1991 de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección

irréversible de la dénaturation d'une partie du territoire insulaire », elle instaure le système des aires protégées, qui sera dès lors particulièrement utilisé. Toutefois, les luttes environnementales se concentrent en dehors de la capitale de l'archipel. Deux petits îlots annexes à Majorque (Cabrera et Sa Dragonera) sont « sauvés » des projets de création des établissements touristiques et sont instituer en tant que parcs[990].

Ces actions d'extériorisation de la vulnérabilité insulaire rappellent le cas de Malte, où il y a aussi un aménagement du territoire qui repose sur le principe de distinction des fonctions entre les îles de l'archipel. Ainsi, l'île principale est très urbanisée, tandis que les petites îles annexes jouent le rôle de gardiennes du caractère sauvage et de la biodiversité. En effet, la majorité des petits îlots inhabités à proximité des îles principales Baléares sont classées. De même à Malte, où les îles de Filfla et de Comino forment des réserves naturelles.

La loi de 1999 sur l'aménagement du territoire[991] contribue à l'effort de préservation de l'environnement. Tout en étant strictement disciplinaire et opérative[992], elle envisage d'effectuer une valorisation économique des ressources naturelles. Elle définit des « Aires de Protection territoriale[993] », des zones de protection de 500 mètres du littoral pour Majorque, Minorque et Ibiza, et une bande de 100 mètres pour Formentera. Cependant, elle constitue un document strictement normatif, puisque non accompagnée de cartes descriptives des dispositions législatives.

Les mesures pour réguler le tourisme sont complétées avec l'imposition, en 2001, d'une écotaxe qui vise à la restauration des espaces touchés par le tourisme[994]. Depuis l'adoption du nouveau statut de la CAIB, les actions environnementales sont amplifiées. La législation environnementale autonomiste, qui commence à se formuler, s'avère très innovante et spécialement adaptée aux vulnérabilités environnementales propres à l'insularité. Par exemple, une loi qui protège la posidonie est en cours d'adoption.

---

de las Islas Baleares, JOCAIB n° 92 du 17 avril 1991.

990 Cabrera est un parc national maritime-terrestre, établie par la loi n° 14/1991 du 29 avril 1991 JORE n° 103 du 30 avril 1991, époque pendant laquelle la compétence pour la création des espaces naturels protégés était partagée. Sa Dragonera a été entièrement achetée par le Consell Insular de Majorque en 1987 afin d'arrêter les projets touristiques, et a été déclarée parc naturel en 1995 avec le décret 7/1995 du 26 janvier 1995, JOCAIB n° 18 du 11 février 1995.

991 Adoptée avec la loi régionale 6/1999 du 3 avril, *de las Directrices de Ordenanción territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias*, JOCAIB 48 du 17/05/1999.

992 FERNANDEZ DE CORDOBA, M., *La ordenación de territorio en España*, Universidad de Sevilla, 2006, p. 249.

993 « *Áreas de protección territorial* ».

994 PALMER, T., et RIERA, A., « Tourism and environmental taxes. With special reference to the "Balearic ecotax" », *Tourism Management* 24, nº 6, 2003, pp. 665-674.

In fine, le tourisme a tellement marqué les îles Baléares qu'il a généré un cercle vicieux : bien que le principal objectif de la planification contemporaine soit la maîtrise des effets négatifs[995] du développement touristique, la stratégie de durabilité choisie pour le développement socio-économique de l'archipel repose toujours davantage sur le tourisme. Le tourisme demeure la principale source financière, qui place les Baléares parmi les régions espagnoles les plus riches. Les préoccupations du gouvernement actuel ne sont pas de baisser l'arrivée des touristes, mais de mieux les répartir tout au long de l'année[996].

Au registre contraire s'inscrit l'insularité d'une autre grande île occidentale, celui de la Corse. Bien moins touristique que les îles Baléares, la Corse n'est pas autant tributaire de la surfréquentation estivale et est plutôt considérée comme ayant un développement économique insuffisant. À l'inverse des Baléares, le statut spécial de la Corse ne reflète pas les particularités issues du fait insulaire (**B**).

B. La Corse, laboratoire institutionnel bénéficiaire d'un statut de moins en moins spécial

L'impossibilité de parvenir à un pouvoir législatif propre différencie la Corse des autres grandes îles de la Méditerranée qui bénéficient d'un statut spécial. Bien que la Corse ne soit pas une région ou une communauté reconnue comme autonome, c'est une collectivité territoriale ayant un statut particulier. La Corse n'a pas eu l'attention étatique que l'État espagnol a porté aux îles Baléares. Ainsi, les dispositions visant à compenser les effets de l'insularité se font rares, tant sur le plan financier que sur le plan environnemental. Les garanties constitutionnelles sont à l'origine de l'impossibilité de lui attribuer un degré d'autonomie plus adapté à son insularité. Cependant, dans un contexte d'évolution de l'organisation territoriale française, la Corse semble perdre de sa particularité.

---

995 Il s'agit des effets négatifs tant dans le plan environnemental que dans le plan social. Pour les effets sur l'environnement v. REYNAUD, J., « Surexploitation des ressources et dégradation de l'environnement face à la croissance touristique des Baléares ? », *Rives nord-méditerranéennes*, nº 12/2002, pp. 119-135. Sur le plan social, v. VITTORI, J. E., « Les dynamiques locales face au tourisme aux îles Baléares », *Rives nord-méditerranéennes*, nº 12/2002, pp. 43-56.

996 Informations issues d'une interview avec le service de conservation des espèces du Govern des Illes Balears, avril 2017.

1. Une île au cœur de l'enjeu de décentralisation

La Corse constitue la région française qui bénéficie du plus grand niveau de décentralisation. La raison de l'existence du statut spécial réside, en premier lieu, dans les forces séparatistes des Corses. Si les différents textes le justifient par les spécificités liées à l'insularité[997], nous ne pouvons pourtant pas affirmer que ce critère soit à la base de l'émergence du statut[998].

L'insularité apparaît pour la première fois dans la loi sur le statut de la Corse en 2002[999]. La référence s'inscrit dans la suite logique de l'introduction des régions insulaires au sein du TFUE. En effet, l'État cherche désormais à « aider la Corse à surmonter ses handicaps naturels que constituent son relief et son insularité »[1000]. Cette disposition met l'accent sur les contraintes économiques, en se rapprochant des dispositions espagnoles pour les îles Baléares. Dans le contexte français, la loi ne ressemble en rien à la richesse des mesures espagnoles, elle précise simplement que l'insularité de la Corse justifie la mise en place d'un programme exceptionnel d'investissements structurels.

Outre cette disposition, le statut de la Corse n'accentue l'insularité ni comme contrainte d'intégration économique ni comme élément qui appelle à un niveau élevé de protection environnementale. Le statut de la Corse représente un enjeu spécifique pour l'État français dans la mesure où il nécessite la reconnaissance d'une spécificité corse sans remettre en cause l'unité nationale[1001]. Le débat autour de cette île s'inscrit donc à la fois dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales et à la capacité du législateur de reconnaître les « particularités régionales » sans reconnaître l'existence d'un « peuple corse », ce qui serait inconstitutionnel.

L'acceptation par l'État de l'insularité comme une particularité régionale nécessitant une gestion différente pourrait contribuer à la reconnaissance de la spécificité écologique des îles. Or, les

997 Par exemple l'article 1er de la loi nº 82-214 du 2 mars 1982, JORF du 03/03/1982 p. 748, relative au statut de la Corse dispose que ce statut corse se justifie notamment par « sa géographie et son histoire ».

998 Par exemple, le rapport sénatorial sur le projet de loi organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification institutionnelle de la Corse (Rapport Courtois, n° 277, 2002-2003) prononce que : « Les particularités de la Corse par rapport au reste du territoire français résultent non seulement, comme l'avait souligné la commission spéciale du Sénat chargé d'examiner le projet de loi relatif à la Corse, "de son insularité et de son relief, de son histoire et de sa culture", mais également d'une mise en cause récurrente et inacceptable de la légalité républicaine et d'un développement économique insuffisant ».

999 Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse JORF du 23/01/2002, p. 1503.

1000 Art. 53 de la loi n° 2002-92.

1001 MOUTOUH, H., « La Corse : une chance pour la République ? », *Recueil Dalloz D*, n°20/2001, p. 1559.

dispositions pour la Corse ne prennent pas suffisamment en compte les conséquences environnementales du fait insulaire.

Certaines dispositions du droit commun donnent le pouvoir aux instances locales de mobiliser le droit national pour protéger certains sites. Par exemple, les compétences étendues des collectivités territoriales (CT) en matière de classement des réserves naturelles donnent à la collectivité territoriale de Corse (CTC) la possibilité d'initiative pour la protection de la nature, sans pourtant lui conférer une exception[1002]. Quant aux dispositions spécifiques à la CTC, il revient à l'Assemblé de Corse de délibérer sur l'inscription de sites sur la liste des monuments naturels[1003]. Dans le cas des CT ordinaires, cette inscription est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites. En outre, l'Assemblé de Corse peut interdire la pêche dans certains cours d'eau afin de favoriser la protection ou la reproduction des poissons[1004].

Ces quelques compétences particulières à la Corse sont le résultat des modifications successives de son statut. L'État cède graduellement certaines compétences à la Corse, tout en modifiant en même temps l'organisation territoriale de droit commun. La compétence en environnement suit ce même chemin d'attribution progressive, mais hésitante, vers les collectivités territoriales[1005]. Finalement, les réformes récentes entreprises à l'échelle du pays ont eu un effet de rattrapage et le statut corse diffère désormais peu du droit commun.

2. Un statut au service de la République

Le statut de la Corse est modifié quatre fois entre 1982 et 2015. Les différents statuts attribuent certaines compétences environnementales à la Corse, mais ils ont surtout contribué au renouveau du régime des collectivités territoriales.

Le premier statut instauré en 1982[1006] établit l'Assemblée de Corse et attribue diverses compétences

1002Art. R.332-49 et s. C. envir.
1003Art. L.341-1 C. envir.
1004Art. L.436-12 C. envir.
1005DUROUSSEAU, M., « La clarification des compétences institutionnelles est-elle soluble dans la protection de l'environnement ? », *RJE*, nº spécial, pp. 11-14.
1006Deux lois sont adoptées, la loi nº 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région Corse (organisation administrative), *Op. Cit.*, et la loi nº 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse (compétences), JORF du 31/07/1982, p. 2459.

à la CTC, dont l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire (art. 9), ainsi qu'une compétence générale pour « définir des actions qu'elle entend conduire pour la protection de l'environnement » (art. 7).

La compétence en matière d'aménagement et d'urbanisme, attribuée à la Corse dès son premier statut, permet de prendre en compte la nature riche et fragile de l'île. Ces préoccupations prennent de l'ampleur aujourd'hui. Ainsi, le « plan directeur » actuel de l'île, le Plan d'Aménagement et Développement Durable de la Corse (PADDUC)[1007], adopte une vision intégrée, en regroupant en un seul document les objectifs de développement et de protection. Le PADDUC doit mettre en œuvre les lois nationales, mais il permet de considérer les pressions anthropiques sur l'écosystème et les besoins de développement à l'échelle de l'île.

Ces lois attribuent à la Corse le titre de la première collectivité territoriale de plein exercice, faisant ainsi de l'île un véritable « laboratoire institutionnel »[1008]. En effet, la doctrine interprète cette initiative comme considérant que la Corse est un territoire **propice à l'expérimentation** d'une nouvelle formule d'organisation territoriale, en raison de sa singularité géographique et politique[1009]. Cette conception de la Corse reste depuis inchangée. La doctrine demeure très attentive aux résultats de l'expérimentation statutaire en Corse parce que celle-ci peut donner lieu à un nouveau modèle d'organisation territoriale à l'échelle nationale[1010].

Une loi de 1991[1011] élargit les compétences de la « collectivité territoriale à statut particulier » et complète l'organisation institutionnelle avec la création des nouvelles structures[1012] dont l'Office de l'Environnement de Corse, responsable d'assurer « la mise en valeur, la gestion, l'animation et le patrimoine de la Corse » (art. 57). Ce statut, procurant des compétences substantielles telles que les transports, est adopté suite à un mouvement social d'ampleur[1013] relatif à la revendication de la

1007Art. L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales.

1008FAZI, A. et CARCASSONNE, G., *La recomposition territoriale du pouvoir : les régions insulaires de la Méditerranée occidentale,* Albiana, 2009.

1009Cité in LALEURE-LUGREZI, J., *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine, Op. Cit.* p. 8.

1010DYENS, S., « La collectivité de Corse, « simple » statut particulier ou préfiguration d'une nouvelle organisation territoriale ? », *AJCT,* n° 5/2016 p. 258.

1011Loi nº 91-428 du 31 mai 1991 portant statut de la Collectivité territoriale de Corse, JORF du 14/05/1991, p.6318, loi dite « statut Joxe », par Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur en 1988 qui a conduit le dialogue pour la mise en place du nouveau statut.

1012Les deux autres sont l'Agence du tourisme de la Corse et l'Agence de développement économique de la Corse.

1013Pour une analyse du contexte politique de l'évolution du statut de la Corse, v. DRESSLER, W., *La Corse en question(s),* Albiana, 2004, pp. 77-95.

singularité des insulaires. Le refus du Conseil constitutionnel[1014] de reconnaître le « peuple corse comme une composante du peuple français »[1015] fixe les limites de l'autonomie qui sera accordée à l'île.

Le nouveau statut adopté en 2002 introduit davantage de compétences à la CTC, dont un statut fiscal particulier et des compétences « authentiquement décisionnaires » dans le domaine de l'environnement[1016]. Toutefois, dans la proposition majeure de la loi de 2002, un article sur la possibilité du Parlement de déléguer à l'Assemblée de Corse le pouvoir législatif est censuré par le Conseil Constitutionnel[1017]. À l'époque, le professeur Romi affirmait que de la promulgation de la loi de 2002, « rien ne s'oppose à ce que les régions de droit commun bénéficient aussi un jour de semblables modifications de compétences »[1018]. En effet, la réforme de la décentralisation française est en plein développement[1019], et le principe suivi est celui du transfert progressif de compétences aux collectivités territoriales, au point qu'une assimilation des statuts des CT ordinaires à la CTC paraît envisageable.

Ceci est rendu possible un an plus tard, avec la réforme constitutionnelle de 2003 qui prévoit la création de collectivités à statut particulier (art. 72). Cette réforme n'a pas seulement ouvert la voie pour la dotation d'un statut véritablement décisionnel à la Corse, mais permet également d'entériner la création d'autres groupements spéciaux[1020]. Ainsi, l'attente doctrinale pour le début d'une nouvelle organisation territoriale s'inspirant de la Corse se confirme. Désormais, toutes les CT « peuvent déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences » (art. 72-4).

La réforme la plus récente du statut de la Corse est effectuée par l'adoption d'une loi qui concerne l'organisation territoriale de toute la France, la loi dite NOTRe de 2015[1021]. La Corse n'est

1014Conseil Constitutionnel, 9 mai 1982, nº 91-290.

1015Ainsi était initialement formulé dans l'article 1er de la loi nº 91-428 du 31 mai 1991 portant statut de la Collectivité territoriale de Corse, *Op. Cit.*

1016ROMI, R., « La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation », *RFDA*, n° 4, 2002, p. 702.

1017Conseil Constitutionnel, 17 janvier 2002, nº 2001-454. Pour un commentaire de l'arrêt v. VERPEAUX, M., « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », *RFDA*, n° 3, 2002, p. 459.

1018ROMI, R., *Ibid.*

1019Trois grandes lois relatives à la décentralisation ont été promulguées entre 2012 et 2015. La première est la loi nº 2014-58 du 27 janvier 2014 créant les métropoles (loi MAPTAM), JORF 0023 du 28/01/2014, p. 1562, la deuxième est la loi nº 2015-29 du 16 janvier 2015 modifiant les régions, JORF 0014 du 17/01/2015, p. 777, et la troisième est la loi nº 2015-991 du 7 août 2015, JORF 0182 du 08/08/2015, p. 13705, qui clarifie les compétences des collectivités territoriales (loi NOTRe).

1020FITTE-DUVAL, A., « Corse-Martinique : réflexions sur un « pas de deux » statutaire », *Revue française de droit constitutionnel*, nº 110, p. 388.

1021Selon l'article 30 de la loi, « La collectivité de Corse constitue, à compter du 1er janvier 2018, une collectivité à

désormais plus qualifiée de collectivité territoriale, mais de « collectivité de Corse », qui est une collectivité territoriale à statut particulier, comme prévu dans l'article 72 de la Constitution[1022]. Malgré l'heureuse introduction d'une organisation institutionnelle plus holistique de l'île, avec la suppression des deux départements et la création d'un seul Conseil exécutif, la loi supprime une particularité de la Corse en neutralisant l'existence des collectivités territoriales bénéficiant d'un statut particulier. À titre d'exemple, la métropole de Lyon est aussi une collectivité territoriale à statut particulier, ce qui enlève de la Corse une justification de son statut fondé sur son insularité.

In fine, l'analyse des statuts de ces grandes îles illustre que les États européens commencent à reconnaître l'insularité comme une particularité qui doit être prise en compte dans l'élaboration des législations nationales et peut parfois justifier une grande autonomie. Les dispositions instaurées dans le TFUE influencent clairement cette reconnaissance. En effet, même si « l'attention particulière » aux régions insulaires n'a pas donné lieu à un droit dérivé conséquent, elle a aspiré l'évolution des statuts spéciaux des îles. Cependant, l'accent européen est mis sur l'intégration des îles au marché unique. Si l'insularité nécessite d'être compensée par des mesures économiques et sociales, comme celles mises en œuvre aux Baléares, il est aujourd'hui urgent d'accentuer la prise en considération de leur fragilité environnementale. L'environnement est une composante de l'insularité, il doit donc s'intégrer aux statuts spéciaux et au droit commun.

Un statut d'autonomie peut s'avérer très bénéfique pour la protection de l'environnement, comme c'est le cas en Sardaigne où les autorités locales valorisent leurs ressources naturelles de manière viable. Toutefois, l'autonomie peut aussi susciter une gestion beaucoup moins valorisante, comme c'est le cas en Sicile, où les intérêts politiques ou économiques sont prioritaires. Dans tous les cas, l'engagement politique et la participation civile sont primordiaux, quel que soit le degré d'autonomie dont bénéficie l'île.

Toutes les grandes îles de la Méditerranée occidentale sont en quête d'une reconnaissance de leurs spécificités, soit à travers la préservation des éléments naturels soit par la recherche d'un

statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. Elle s'administre librement, dans les conditions fixées au présent titre et par l'ensemble des autres dispositions législatives relatives aux départements et aux régions non contraires au présent titre. »

1022 Cependant, cette appellation n'englobe pas les mêmes caractéristiques, puisque la métropole de Lyon est un modèle d'organisation territoriale pour les aires urbaines. Toutefois, les deux régions partagent un objectif commun, à savoir l'adaptation de la législation aux spécificités locales et le rapprochement de l'administration et des habitants.

développement économique. En revanche, les petites îles du droit commun ne sont pas en mesure de revendiquer leurs particularités. Or, l'omniprésence de la mer et l'évidence de leur fragilité incitent les États à leur consacrer des mesures ou des usages spécifiques (**section 2**).

Section 2 : Protection spécialisée dans les îles du droit commun

Outre les îles citées précédemment, relevant d'un droit, d'une politique ou d'un statut institutionnel spécial, un grand nombre d'îles sont régies par le droit commun. Ces îles sont caractérisées par leur petitesse et, contrairement aux grandes îles, ne représentent pas d'enjeu particulier pour les États. Ces îles comportent certaines spécificités qui nous permettent de les classer selon deux catégories.

Dans la première catégorie, il y a les îles du droit commun qui sont des lieux privilégiés pour la mise en place des aires protégées. Leur petitesse et leur faible peuplement facilitent le classement. En effet, elles bénéficient souvent d'un (ou plusieurs) statut de protection, international, européen ou national[1023]. Ces statuts déterminent les plus petites îles, elles sont des îles protégées (**§ 1**).

Dans la seconde catégorie, nous classons les îles du droit commun qui sont propices à la spécialisation. D'une part, la taille s'avère trop petite pour accueillir une grande diversité d'activités (économiques ou autres) et d'autre part, leur accès naturellement conditionné à la mer facilite leur utilisation pour des usages spécialisés. Quelques exemples l'illustrent, l'île d'If au large de Marseille était une prison, l'île crétoise de Spinalonga était une léproserie, tandis que les îles de la mer Égée ont été utilisées comme des lieux de confinement ou de repli par des opposants politiques à plusieurs reprises. Les spécialisations anciennes des îles côtières demeurent, mais elles sont convoitées sur le plan économique. Aujourd'hui, les îles spécialisées font face aux conséquences environnementales de leurs activités économiques intenses. Dans ces îles, une modification radicale du paradigme économique ne s'avère pas seulement nécessaire et elle est aussi urgente. Cela peut être fait par la mise en place des mesures de développement durable et (ou) des principes de gestion écologique (**§ 2**).

§ 1. Institutionnalisation de la valeur écologique dans les îles protégées

Les statuts de protection des petites îles de la Méditerranée couvrent la totalité ou la majorité de leur territoire. En droit national, ces statuts, ou « aires » sont accompagnés d'une structure de gestion,

1023Nous étendons « nature » au sens large, qui inclut l'écosystème, la biodiversité, le paysage, les sites, tel qu'employé dans la thèse de JOLIVET, S., *Op. Cit.*, p. 8

une gouvernance nationale ou locale[1024]. Le régime le plus strict régime qu'on puisse instaurer dans les îles habitées est le régime du parc national ou de la réserve naturelle (catégorie UICN III et IV). La création d'une telle aire protégée vise, d'une part, à préserver l'environnement exceptionnel des îles et d'autre part, à valoriser des territoires mis à l'écart jusqu'alors. Dans les îles intégralement protégées, les activités humaines sont réglementées. En conséquence, bien que les îles protégées demeurent des territoires du droit commun[1025], leur inscription dans un statut de protection spécialise les règles qui y sont appliquées.

Ce type de protection est recensé dans tout le bassin méditerranéen. Cependant, il n'est pas mis en œuvre par le même cadre juridique ou la même gouvernance (**A**). La gestion assurée par la France est emblématique en la matière (**B**).

A. Des politiques publiques et acteurs de protection différenciés

Alors que les statuts de parc national ou de réserve naturelle existent dans tous les pays, la notion renvoie à des réglementations qui ne sont pas uniformisées. En revanche, les statuts de protection établis par les conventions internationales tendent à une homogénéisation des normes ainsi qu'une centralisation des acteurs responsables. L'attribution de tels statuts conduit également à leur superposition sur un même site (**1**). Les îles qui sont administrées par le continent présentent une gouvernance centrée autour de l'aire protégée (**2**).

1. Des statuts de protection combinés pour une meilleure adaptation à la volonté de l'administration

La carte interactive qui recense les aires protégées à l'échelle mondiale démontre que presque toutes les petites îles de la Méditerranée sont incluses dans une aire protégée, terrestre, marine ou mixte[1026]. La ratification des mêmes conventions internationales relatives à la protection de la nature

1024L'UICN a effectué un travail très détaillé sur la législation des aires protégées dans le monde. Nous utilisons les termes « statut de protection » ou « aire protégées » dans ce sens. Les catégories instaurées par sont utilisées pour ces propos. LAUSCHE, B. et BURHENNE, F. *Lignes directrices pour la législation des aires protégées,* UICN, 2012, p. 30.

1025De toute manière les normes communes de parcs nationaux/régionaux, réserves naturelles et autres aires protégées au niveau national sont comprises dans les codes environnementaux ou les lois faisant foi de code.

1026La carte interactive est élaborée par l'UICN, en collaboration avec le PNUE, disponible sur:

par les pays méditerranéens facilite le classement qui correspond à des normes similaires dans les droits nationaux. Dans les sites régis par plusieurs statuts, les règles appliquées sont le fruit d'une combinaison unique des mesures prévues par tous les ordres juridiques. Bien que la tendance soit à la simplification du droit entraînant une unification des statuts protecteurs, leur superposition s'avère positive pour la conservation de la biodiversité[1027]. Elle permet également l'adaptation dynamique à la singularité de chaque île.

Dans tous les cas, la création d'un site qui inscrit l'ensemble d'une île en aire protégée est une décision centrale, étatique, étant donné que les inscriptions volontaires ne sont pas très répandues[1028]. L'effectivité des aires protégées dépend de la possibilité d'engager des moyens financiers et humains pour l'application de la législation. Le consensus au sein de l'île et la coopération de la population locale contribuent également à sa préservation.

Par exemple, les îles inhabitées des Palmiers au Liban[1029] sont régies par plusieurs statuts de protection qui se superposent : réserve naturelle en droit national[1030], aire spécialement protégée d'importance méditerranéenne par la convention de Barcelone, zone importante pour la conservation des oiseaux par BirdLife International, et enfin, zone humide d'importance internationale par la convention Ramsar.

C'est aussi le cas de nombreuses îles habitées. Port-Cros est un parc national en droit français, son territoire maritime est classé en ASPIM de la convention de Barcelona qui concerne le Sanctuaire international pour les mammifères marins en Méditerranée (Accord PELAGOS), et son territoire terrestre et maritime s'inscrit dans le réseau écologique de l'Union européenne Natura 2000. L'établissement du parc national implique des pouvoirs décisifs et réglementaires notamment en ce qui concerne les activités proposées au cœur du parc, qui doivent être compatibles avec les objectifs de protection par la Charte du parc[1031]. De plus, l'établissement du PNPC est en charge de la coordination et de l'animation de l'action des acteurs français concernés par le Sanctuaire Pelagos.

---

https://www.protectedplanet.net/, consulté le 4 octobre 2018.

1027CANS, C., « La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique ! », *RJE* vol. 33, nº 1, 2008, pp. 149-166.

1028Le succès des aires marines communément gérées dans îles du Pacifique Sud est un des exemples concrets d'une gouvernance locale qui peut être source d''nspiration pour la Méditerranée. cf. UICN, *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, *Op. Cit.* p. 240.

1029Pour plus d'informations sur la réserve naturelle des îles du Palmier, v. IUCN and the Lebanese ministry of Environment, *Lebanon's Marine Protected Areas Strategy*, rapport, 2012, 65 p.

1030Elle a été déclarée avec la loi nº 121/1992, *Cf. ibid.*, p. 13.

1031Art. L. 331-3 C. envir.

Bien que ces statuts soient régis par des règles similaires, les règles ne conduisent pas à une gestion analogue sur le terrain. Ainsi, pour prendre l'exemple des sites précédemment évoqués, l'accès du public aux Palmiers n'était pas autorisé au début de la création de la réserve naturelle, en 1992. Les îles étaient donc préservées, mais inaccessibles, car totalement sanctuarisées. Le Comité de gestion de la réserve, rattaché au ministère de l'environnement libanais, a ouvert l'accès au public en 1999. Même si la législation est très stricte sur les îles, on constate souvent un non-respect des règles établies.

D'un autre point de vue, à Port-Cros, les gestionnaires du parc national s'interrogent sur les moyens de concilier préservation de l'environnement et ouverture au public et mettent en place des outils pour éviter le dépassement de la capacité de charge de l'île. Habitée par trente individus et visitée par près de 300 000 personnes par an, la fréquentation de Port-Cors est en réalité comparable à celle d'un espace vert urbain[1032]. L'initiative a commencé en 2001, avec une étude sur la fréquentation des îles du parc[1033]. Le parc national du Port-Cros (PNPC) assure le suivi qualitatif et quantitatif de la fréquentation de l'île, données qui ont fourni la base pour la création d'un observatoire en 2007[1034]. Grâce à une collaboration avec des géographes, ces données ont été analysées en lien avec les différents enjeux du territoire et ont permis la définition des objectifs de gestion du parc[1035].

Une catégorie particulière est celle des îles qui n'ont pas de représentation politique.

2. Gestion spécifique des petites îles côtières sans administration ou représentation politique

Les îles qui n'ont pas de représentation politique propre, c'est-à-dire aucune instance de représentativité sur l'île, forment une catégorie particulière. Ces îles sont inévitablement liées au continent par une dépendance et une appartenance administrative. Vivre dans une île proche de continent peut créer une frustration, liée à l'impossibilité de vivre comme les continentaux, bien que

1032LACHAUX, C., *Les parcs nationaux*, PUF, 1980, 128 p., cité in BERGERE H., LE BERRE S., « Définition et étalonnage d'un système d'évaluation de la capacité de charge de l'île de Port-Cros (Hyères, France) », *Sci. Rep. PortCros natl. Park*, vol. 25, 2011, p. 86

1033BRIGAND, L., RICHEZ, G., RETIERE, D., Étude de fréquentation touristique des îles de Port-Cros et Porquerolles. Parc national de Port-Cros, Géomer - Université de Bretagne Occidentale Université de Provence, 2003, pp. 1-100.

1034La base de données « Bountîles » (Base d'Observation des Usages Nautiques et Terrestres des îles) est le fruit du partenariat entre les géographes de l'Université de Bretagne Occidentale et le PNPC.

1035BERGERE, H., LE BERRE, S., « Définition et étalonnage d'un système d'évaluation de la capacité de charge de l'île de Port-Cros (Hyères, France) », *Op. Cit.*, p. 87.

la distance séparant les deux réalités soit très réduite. Cette frustration rend l'insularité subie par les habitants, et non voulue[1036]. Dans le même temps, même subie, l'insularité génère un rapport particulier entre les habitants et l'autorité continentale, qui résulte en partie de l'éloignement physique entre l'espace administré et celui de l'administration.

Si on exclut les îles qui font partie des autres catégories de notre typologie[1037], il existe neuf îles habitées qui sont exclusivement administrées par une entité continentale (v. tableau 3 de la page suivante). Ce recensement comprend toutes les îles de la côte méditerranéenne française, deux îles italiennes et une île espagnole.

Le tableau montre que dans toutes ces îles les normes qui s'appliquent sont dépendantes des statuts de protection. Trois d'entre elles forment des parcs nationaux, structure qui comprend l'entité administrative la plus complète et qui concerne une très grande partie de la vie insulaire. De plus, ces trois parcs nationaux englobent l'ensemble du territoire terrestre et de l'aire marine adjacente.

Toutes les îles italiennes et françaises du tableau se situent entre la presqu'île de Giens et la Fosso Chiarone, sur la côte occidentale de l'Italie, zone soumise à deux accords internationaux, l'Accord Pelagos[1038] et l'Accord RAMOGE[1039]. Le premier s'applique seulement en mer, mais engage les Parties à intensifier la lutte contre la pollution d'origine aussi bien maritime que tellurique[1040]. La zone RAMOGE, instaurée par l'accord du même nom, ne s'applique pas seulement à la partie marine sous la souveraineté des États signataires (eaux territoriales et eaux intérieures), mais, depuis l'amendement de 2 003, aussi à la zone terrestre du littoral et aux îles situées dans les limites de la mer territoriale[1041].

1036 CARRASSAN, F., philosophe et adjoint à la ville d'Hyères, durant les discours inauguraux de la conférence « Les petites îles pionnières du développement durable ? » tenue à l'île de Porquerolles, 25-29 octobre 2015.

1037 Nous avons exclus les îles des pays archipélagiques (Grèce, Croatie), les petites îles annexes aux îles bénéficiant d'un statut spécial et les États insulaires.

1038 L'accord Pélagos, signé en 1999 entre la France, l'Italie et le Monaco crée le Sanctuaire pour les mammifères marins en Méditerranée qui a comme objectif la protection de l'habitat des cétacés contre les causes de perturbation (pollution, bruit, captures et blessures accidentelles).

1039 L'accord RAMOGE est un plan d'intervention pour la lutte contre les pollutions marines accidentelles en Méditerranée, signé entre la France, l'Italie et le Monaco en 1993.

1040 Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins, art. 6.

1041 Art. 2 de l'Accord relatif à la protection de l'environnement marin et côtier d'une zone de la mer Méditerranée (accord RAMOGE).

Tableau 3 : Les îles de la Méditerranée occidentale administrées par une autorité continentale

Pays	**Île(s)**	**Administrée(s) par**	**Statut de Protection**	**Habitants**
France	**Frioul**	Commune de Marseille	Parc National de Calanques/Natura 2000	95
	Îles d'Hyères Porquerolles, Port-Cros	Commune d'Hyères	Parc National du Port-Cros/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	315 (200+30+ 85)
	Levant		Réserve Naturelle Volontaire/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	
	Îles de Lérin St. Marguerite	Commune de Cannes	Réserve Biologique forestière/ Natura 2000/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	40 (20+20)
	St. Honorat		Natura 2000/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	
Italie	**Palmaria**	Commune de Porto Venere	Patrimoine de l'Humanité de l'UNESCO/Natura 2 000/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	59
	Gorgona	Commune de Livourne (frazione)	Parc National de l'Archipel Toscan/Natura 2 000/Accord Pelagos/Zone RAMOGE	147
Espagne	**Tabarca**	Ville d'Alicante	Natura 2000/Réserve Marine	59

L'île du Levant ne se situe pas dans le périmètre du parc national de Port-Cros, mais elle est aussi régie par un régime particulier. Elle est réservée à 90 % à l'usage militaire et l'accès au public y est interdit. Les informations sur les activités et le nombre de personnes résidentes sur la partie militaire ne sont pas divulguées. Le reste (10 %) de l'île est un village naturiste de 85 habitants. Dans cette partie de l'île, les habitants propriétaires des terrains ont demandé le classement d'une partie de l'île en Réserve naturelle volontaire, instaurée par un arrêté préfectoral en 1993[1042].

1042Décision du préfet du Var du 3 décembre 1993 portant agrément de la réserve naturelle volontaire du domaine des Arbousiers, à Hyères.

Par ailleurs, les îles françaises sont classées en Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Ce classement n'apparaît pas sur le tableau, car il ne constitue pas une mesure de protection réglementaire. Les ZNIEFF recensent le patrimoine naturel et servent à hiérarchiser les enjeux de la conservation de la biodiversité. S'il n'est qu'un inventaire d'espèces et d'habitats dépourvu de toute portée normative[1043], la délimitation des ZNIEFF sera prise en compte dans les affaires contentieuses et peut servir d'indice susceptible d'orienter le jugement[1044]. Le fait que les îles françaises bénéficient de ce classement indique une reconnaissance de leur valeur écologique.

La petite île espagnole de Tabarca entre également dans cette catégorie d'île administrée par le continent. Elle est considérée comme une « partie rurale » d'Alicante, qui se situe à vingt kilomètres de la ville à laquelle elle est administrativement rattachée. À l'instar du Frioul – et malgré une distance trois fois plus importante de la ville – Tabarca fait partie d'un quartier continental, El Palmeral-Urbanova-Tabarca. Dans ce cas, l'île, et particulièrement son territoire marin, fait preuve d'une spécificité législative, car il est classé en réserve. La nécessité de classer l'île en réserve marine a été reconnue dans les années quatre-vingt grâce aux travaux de naturalistes de l'Université d'Alicante qui ont proposé un plan de gestion adapté aux caractéristiques de l'île et ont incité la mairie à adopter la décision de classement[1045].

Le travail effectué constitue un réel effort d'adaptation du corpus législatif pour s'ajuster aux particularités du territoire insulaire, caractérisé par une nature fragile et une biodiversité riche, mais aussi une fréquentation humaine importante. La législation espagnole ne comportant pas à l'époque un cadre pour l'établissement de parc naturel marin, les normes assorties au statut de protection ont été définies sur mesure[1046]. Il s'agit d'un statut qui n'exclut pas le développement des activités humaines, mais opte pour un système de zonage ou l'accès est réglementé.

L'expérience de protection intégrale du milieu insulaire sur la façade méditerranéenne française mérite d'être approfondie, car elle fournit une protection complète des petites îles côtières, tant sur le plan juridique que sur le plan institutionnel.

1043LE CORRE, L. et NOURY, A., « Un inventaire du patrimoine naturel : les Z.N.I.E.F.F. », *RJE*, vol. 21, nº 4, 1996, pp. 387-407.

1044FONBAUSTIER, L., « Commet une erreur d'appréciation le préfet qui autorise l'exploitation d'une carrière au mépris du classement du site concerné en zone naturelle d'intérêt écologique floristique et faunistique et en zone d'intérêt communautaire », *RDI*, n° 6, 2004, p. 531.

1045RAMOS, A. A. (éd.), *La reserva marina de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante)*, Universidad de Alicante, 1985, 196 pp.

1046*Ibid.*, p. 170.

B. Un cadre juridique et institutionnel complet pour la protection des petites îles côtières en France

La France fournit une protection complète, mais rigide, des petites îles côtières. La protection des îles du Frioul illustre les outils disponibles dans le cadre français. Cette protection/gestion s'organise d'une part, par l'établissement des aires protégées (**2**) et, d'autre part, par l'institutionnalisation de la gestion du littoral avec la création du Conservatoire du littoral et des espaces lacustres (**1**).

1. Le Conservatoire du littoral et l'initiative pour les Petites Iles de la Méditerranée, acteurs centraux pour la protection de l'insularité française

L e Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un acteur primordial pour la conservation des côtes françaises dès sa fondation en 1975[1047]. Établissement public de l'État, son objectif de freiner l'urbanisation massive de l'espace littoral français[1048] et particulièrement celui de la côte méditerranéenne[1049] est concrétisé avec l'acquisition des terrains littoraux[1050]. Il mène une politique foncière de protection définitive des espaces naturels et des paysages conformément aux dispositions du droit interne[1051], qui lui confère un droit de préemption autonome, ainsi qu'un droit d'expropriation[1052]. Les îles entrent naturellement dans le champ d'action du Conservatoire.

La création, en 2006, d'un programme pour les îles au sein du Conservatoire, l'Initiative pour les Petites Iles de la Méditerranée (Initiative PIM)[1053], a permis une gestion spécialisée du milieu insulaire. Si son action est destinée aux micro-espaces insulaires, la démarche entreprise a aussi stimulé la gestion durable des îles habitées. Connectée à la délégation « Europe et International » du Conservatoire, l'Initiative ne vise pas l'acquisition des terrains. Son objectif est l'organisation des

---

1047Avec la loi nº 75-602 du 10 juillet 1975, JORF du 11/07/1975 p. 7126.

1048La bétonisation du littoral espagnol a joué un rôle important à la prise de décision de créer une administration pour la sauvegarde des côtes françaises.

1049DERAI, J.-P., « La protection du littoral en PACA, une exigence dans une politique régionale », in BROGINI, A., CHAZALI, M. (dir.) *La Méditerranée au prisme des rivages : menaces, protections, aménagements en Méditerranée occidentale (XVIe-XXe siècles) :* actes de colloque de Nice, 15-17 novembre 2012, Nice, Université de Sofia-Antipolis, Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine, 2013, p. 318.

1050RAYNAUD, P. « Le conservatoire de l'espace littoral » in *La protection du littoral, 2e colloque SFDE,* PPS, 1979, p. 7, TAVERNIER, P., « L'action du conservatoire depuis 1976 », *AJDA,* 1978, p. 610 et « La création du conservatoire », *AJDA,* 1976, p. 331 ; CATTIN, R. « Les acquisitions amiables du Conservatoire du Littoral », *Mon. TP,* 4 janv. 1982. p. 9.

1051Art. L. 322-1, et R. 243-1 et s. du C. envir., art. L. 113-6, L.121-1, 215-2 et s., R. 215-13 et s. du C. urb.

1052Le droit de préemption autonome du Conservatoire du Littoral, créé avec la loi « démocratie de proximité », est détaillé dans l'art. L 142-3 C. urb.

1053http://www.initiative-pim.org/.

échanges d'expérience et de savoir-faire entre acteurs à l'échelle méditerranéenne. Concrètement, l'initiative rassemble les chercheurs et les institutions concernés par la conservation de la biodiversité insulaire, et effectue des actions concrètes sur le terrain en agissant comme un facilitateur des échanges en Méditerranée pour la gestion durable des petites îles.

Dans ce cadre, le Conservatoire du Littoral devient un acteur encore plus crucial pour la protection des îles françaises, car, grâce à l'initiative PIM, il dirige des actions de conservation spécialisées en milieu insulaire (par exemple l'éradication des espèces envahissantes). Ainsi, l'initiative PIM a facilité, d'une part, la conservation des petites îles de la façade française de la Méditerranée. D'autre part, avec son action à une échelle internationale, elle communique les enjeux environnementaux des îles et l'importance écologique de les protéger.

En ayant une action combinée avec la Délégation du rivage Provence Alpes-Côtes d'Azur (PACA), l'initiative contribue à la restauration et la sauvegarde de plusieurs espaces sauvages au milieu d'une côte très touchée par le développement excessif de l'immobilier et du tourisme. L'archipel du Frioul, dans la rade de Marseille, en tant que propriété du Conservatoire, est un exemple représentatif du travail collaboratif entre les institutions étatiques, les acteurs continentaux locaux et les résidants.

2. Les îles protégées du Frioul

L'archipel du Frioul est formé par les îles Pomègues, Ratonneau, If et Tiboulen, qui sont d'une superficie totale de 209 ha. Les îles Pomègues et Ratonneau, connectées entre elles par un pont, se situent à six kilomètres de la baie de Marseille. Propriété du ministère de la Défense, l'archipel du Frioul a été réservé à l'usage militaire pendant des siècles. Son ouverture au public débute par l'acquisition d'une grande partie du foncier par la ville de Marseille en 1970. Le projet initial pour l'avenir des deux plus grandes îles de l'archipel était son urbanisation. Gaston Defferre, maire de l'époque, a voulu en faire un nouveau quartier de Marseille capable d'accueillir 1 500 habitants avec un port de plaisance d'une égale capacité. Le projet a été interrompu en 1978 et l'objectif a été abandonné. Actuellement, l'île est habitée par quatre-vingt-cinq personnes et la plupart des habitations construites sur le village établi à Ratonneau restent vides[1054]. Ainsi, l'installation en 1976

1054DURBIANO, C., « Les îles de Marseille. Découverte du Frioul », *Revue Méditerranée* [en ligne], vol. 111, 2008.

des premiers résidents sur l'archipel du Frioul n'a pas abouti à l'élargissement de la ville. En revanche, elle a créé une marge territoriale au cœur du dispositif urbain marseillais[1055].

Malgré l'urbanisation limitée sur l'archipel, il souffre de problèmes environnementaux liés à la contiguïté du territoire urbain métropolitain, notamment les invasions biologiques et la surpopulation des goélands.

La protection de l'archipel est très récente, et elle est entérinée par son inclusion dans le régime des parcs nationaux. L'archipel du Frioul appartient au parc national des Calanques instauré en 2012. Deux ans plus tard, la ville cède au Conservatoire du Littoral la partie terrestre de l'archipel.

L'inclusion de l'archipel au sein du parc national des Calanques (PNC) a été décidée dans un contexte agité. La création même du parc, en gestation depuis 2007, a suscité une vive controverse entre les acteurs nationaux et locaux. Cette controverse reposait sur la situation très spécifique du site : localisé dans l'aire métropolitaine de Marseille, il concentre tous les enjeux relatifs à la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la mer et du littoral. Les Calanques forment aujourd'hui le premier « parc national de deuxième génération »[1056], puisqu'elles intègrent sous un même statut des espaces naturels marins et terrestres de haute valeur écologique, le développement urbain et portuaire ainsi qu'un archipel habité. De plus, leur insularité récente pousse les « Frioulans » à tenter de s'intégrer aux politiques publiques de la ville par-delà le statut de parc national. Cette démarche renouvelle les modes d'action publique, en lien avec la gestion intégrée de la mer et du littoral[1057].

En ce qui concerne les modalités pratiques, la partie terrestre des îles du Frioul est insérée au « cœur » du parc, ce qui détermine sa soumission aux règles les plus strictes du statut. Le régime interdit la plupart des activités humaines en garantissant ainsi la préservation de l'espace naturel terrestre et marin. Sur l'archipel du Frioul, tout accès en véhicule, motorisé ou non, est interdit, ainsi que la récolte des fleurs, la randonnée hors chemin balisé, l'escalade, le bivouac, faire un feu

1055DEBOUDT, P., LARRUE, C., BERSANI, C., *Inégalités écologiques, territoires littoraux et développement durable*, Presses Universitaires du Septentrion, 2010 p. 157.

1056Cette appellation fait référence à la nouvelle loi sur les parcs nationaux, adoptée en 2006. Ladite loi modifie profondément l'ancien régime par l'instauration de deux niveaux de protection, le « cœur » du parc (terrestre ou marin), et l'aire d'adhésion.

1057DELDRÈVE, V., DEBOUDT, P., *Le parc national des Calanques : construction, concertation, usages*, 2012, Editions Quae, p. 26.

ou faire du bruit.

L'inclusion de l'archipel dans le périmètre du parc national a été initialement proposée lors des réunions du groupement d'intérêt public (GIP)[1058] des Calanques en 2007, mais n'a pas été retenue dans la version finalement soumise à l'avis des instances nationales qu'en février 2011. C'est sur proposition des autorités nationales[1059] que les îles du Frioul ont intégré le périmètre du parc. Cependant, le projet soumis à enquête publique n'incluait pas le Frioul, ce qui a provoqué des demandes d'annulation du décret de création du parc[1060], une création finalement retenue par le juge national.

L'instauration du PNC dans les îles du Frioul n'est que le début de la protection française pour les espaces insulaires. Ainsi, le Conservatoire du Littoral a demandé l'autorisation d'agir dans le domaine public maritime autour de l'archipel, afin de pouvoir intervenir avec des actions pour mettre en place la GIZC.

Loin d'être protégées ou incluses dans un statut de protection définitive, les îles côtières spécialisées dans une activité économique présentent plutôt la problématique du développement durable (**§ 2**).

§ 2. L'urgence de poursuivre un développement durable dans les îles spécialisées

Faute de manque d'espace et de diversité de paysages, les petites îles, protégées ou pas, disposent d'une économie basée sur un petit nombre d'activités. Alors que dans le passé les îles ont été utilisées pour isoler et éloigner des personnes non voulues, cet usage est aujourd'hui limité. Toutefois, la spécialisation des îles demeure. Si certaines gardent les activités traditionnelles de pêche (**A**), la plupart d'entre elles sont des îles dédiées au tourisme (**B**).

1058Le GIP est une structure juridique constituée par trois groupes : l'État et ses institutions (Préfet, DIREN, ONF, EDF etc), les collectivités territoriales et le monde associatif.

1059Surtout du Comité interministériel des parcs nationaux (CIPN) et du Conseil national de la protection la nature (CNPN).

1060CE, 29 octobre 2013, les amis de la rade et des calanques. Le juge a rejeté la demande d'annulation en disant que « les modifications apportées par le décret attaqué au projet soumis à enquête publique n'ont pas porté atteinte à son économie générale ».

A. Les dangers du déclin de « l'île à pêche »

Les îles spécialisées dans le domaine de la pêche sont des cas courants depuis l'Antiquité. Les îles qui ont perpétué cette spécialisation font preuve d'un réel savoir-faire et de riches traditions de pêche durable. Or, dans le cadre d'une économie mondiale de la pêche, les rapports des pêcheurs à leur activité changent. Désormais, l'importance de ces îles pour l'industrie de la pêche dépasse largement leurs territoires limités, car les produits de la pêche ne sont plus destinés à une consommation exclusivement locale. Dans ce contexte d'enjeu global, les petites îles Méditerranéennes supportent un défi inégal. En dépit d'un cadre réglementaire spécifique, les petites îles entrent en concurrence avec le marché mondial, qui exige une production toujours plus grande[1061]. Les îles de Kerkennah en Tunisie illustrent bien ce dilemme entre tradition et surexploitation. Le changement d'échelle de la production a provoqué un déséquilibre environnemental important, dont des risques écologiques graves. En restant des îles du droit commun, ces îles-pêcheries ne sont dotées d'aucune mesure les permettant le rééquilibrage environnemental et social qu'elles nécessitent.

1. Un équilibre écologique en décomposition à Kerkennah

Les îles Kerkennah sont composées de deux îles principales, Gharbi et Chergui, et de douze îlots. Toutes les îles de l'archipel sont connectées entre elles par des ponts, créant ainsi une certaine unité du territoire insulaire. Elles sont distantes d'une vingtaine de kilomètres de la côte tunisienne à la hauteur de Sfax, et administrativement rattachées à celle-ci. Ce petit archipel attire depuis longtemps des chercheurs de toutes disciplines. Un très grand nombre d'études ont vu le jour, par des historiens, des géographes, des anthropologues, des juristes et autres scientifiques[1062]. Une telle attractivité, qui perdure, repose sur la préservation d'un mode de vie traditionnelle par la population locale, ainsi que les particularités géomorphologiques de l'archipel.

Concernant la géomorphologie de l'archipel, il est marqué par deux éléments. Le premier est le niveau de la terre très proche de la mer, le point culminant n'atteignant que treize mètres. De plus,

1061 Sur l'état de conservation des poissons en Méditerranée, v. MALAK, D. A. et al., *Aperçu du statut de conservation des poissons marins présents en mer Méditerranée*, IUCN, 2012, 76 p.

1062 Hérodote y faisait allusion dans son livre L'*Enquête, livre IV.* Plus contemporain, le travail exhaustif et impressionnant de LOUIS, A., *Les îles Kerkena (Tunisie) : Étude d'ethnographie tunisienne et de géographie humaine*, Publ. de l'Institut des Belles Lettres arabes, trois tomes, 1961. L'UNESCO a également choisi d'étudier l'archipel dans son *Étude interdisciplinaire de l'habitat humain dans les écosystèmes insulaires*, MAB projet 7, Paris, 1981.

37 % de la superficie de l'archipel est constitué de *sebkha*, des espaces salés et arides ne dépassant pas les deux mètres d'altitude[1063]. La *sebkha* est une sorte de lagune typique du paysage semi-désertique de l'Afrique du Nord, constitué par les « fonds plats et salés d'une dépression fermée, sans végétation, caractérisée par des efflorescences salines en périodes sèches, inondable par des eaux de crue ou des remontées d'eaux profondes en périodes de pluie »[1064].
Le second élément caractéristique est la spécificité du milieu marin entourant le rivage. Il se caractérise par des **hauts fonds**, appelés *k'sir* (qui signifie bas), éloignés des côtes de plusieurs kilomètres, dont la profondeur moyenne est de 1,5 m à marée basse. En raison de cette géomorphologie, les îles ont les plus forts courants de marée en Méditerranée.

Concernant la vie traditionnelle des habitants, elle est centrée sur la spécialisation de la pêche, et notamment celle du poulpe. C'est la principale activité économique de ces îles avec plus du tiers de la population locale dépendant des activités maritimes de pêche. L'archipel compte ainsi plus de 4 000 marins pêcheurs[1065]. La pêche pratiquée est artisanale, transmise de génération en génération et adaptée au milieu marin spécifique. Les insulaires ont inventé bien des manières de mettre en valeur ces eaux peu profondes[1066] et les marées[1067], en installant des pêcheries fixes. Les *chrafi* sont composés de cloisons verticales en feuilles de palmiers enfoncées dans la vase. Les palmiers, couvrant naguère une grande partie du territoire, étaient ainsi valorisés et jouaient un rôle central dans le développement de cette tradition insulaire unique.

L'inscription de cette pratique traditionnelle à la liste du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO limiterait les risques écologiques encourus aujourd'hui à Kerkennah en raison d'une modernisation irrationnelle de la pratique de pêche. La matière première pour la construction des *chrafi*, les feuilles de palmiers, a été remplacée par les produits industriels, ce qui a conduit à l'affaiblissement de l'intérêt des insulaires pour l'entretien des palmiers. Les terres sont laissées à l'abandon, ce qui a conduit aux maladies des palmeraies, à l'extension des herbes envahissantes,

---

1063République Tunisienne, *Potentialités des îles de Kerkennah pour le tourisme naturel et culturel*, Brochure réalisée dans le cadre du projet de protection des ressources marines et côtières du Golfe de Gabès, 2012, p. 2.
1064Dictionnaire CNRTL, 2012.
1065BRADAI, M. N. et KARAA, S., *La pêche aux chrafi à Kerkennah (Tunisie) : passé, présent et avenir*, 2012, p. 6.
1066Outre la pêche aux *chrafi*, les Kerkenniens pratiquent la pêche en bateau et la pêche au poulpe à la gargoulette. Le poulpe est très apprécié par les habitants, tant pour son goût que pour le bénéfice économique qu'il apporte, puisqu'il est largement exporté. Par ailleurs, il est le symbole des îles Kerkennah, officialisé avec l'instauration d'un festival annuel en son hommage.
1067Les marées et les hauts fonds permettent le piégeage du poisson ainsi qu'un dépôt d'algues qui sert à alimenter les poissons capturés. *Cf.* UNESCO, *Étude interdisciplinaire de l'habitat humain dans les Écosystèmes insulaires*, MAB projet 7, *Paris* 1981, p. 33.

mais aussi des sebkhas[1068]. L'extension des sebkhas a pour conséquence la diminution des terres arables et de la biodiversité faunistique. De plus, en raison du bas niveau de la mer, les îles Kerkennah sont très vulnérables aux changements climatiques, notamment à cause de l'érosion, phénomène aggravé par l'extension des sebkhas[1069]. Ainsi, une augmentation de deux degrés Celsius de la température mondiale provoquera la submersion d'un tiers de la surface totale de l'archipel et la création de multiples îlots[1070].

Le temps de repos biologique des poissons entre les périodes de pêche n'est plus respecté. La tradition ancestrale de pêche aux *chrafi* est altérée de sorte qu'elle n'est plus qualifiée de pratique durable[1071]. De plus, le tourisme se développe de plus en plus, avec un grand projet d'aménagement hôtelier en cours d'élaboration[1072].

La spécificité de ce territoire fait preuve de la nécessité d'un cadre juridique adapté, et qui jusqu'à présent est absent (**2**).

2. Kerkennah, absence de cadre juridique adapté

Bien que la dépendance à la pêche et en général à la monoculture soit courante dans la plupart des petites îles, Kerkennah présente un rapport unique à la pêche. Ceci a influencé le régime juridique des eaux intérieures de l'archipel. Or, si les Kerkenniens ont bien su se procurer un statut de propriété privée sur les lieux de pêche, l'État tunisien n'entérine pas cette spécificité après l'indépendance.

1068FEHRI, N., « La palmeraie des îles Kerkennah (Tunisie) : un paysage d'oasis maritime en dégradation : déterminisme naturel ou responsabilité anthropique ? », *Physio-Géo* (en ligne), vol. 5, 2011, mis en ligne le 13 septembre 2011, consulté le 19 janvier 2015.

1069ETIENNE, L. montre dans sa thèse que la vulnérabilité de l'archipel est accentuée depuis les années soixante, puisque les côtes subissent une érosion significative (0,12 m/an). *Cf. Accentuation récente de la vulnérabilité liée à la mobilité du trait de côte et à la salinisation des sols dans l'archipel de Kerkennah (Tunisie)*, Thèse Géographie, Université Paris Diderot, Université de Sfax, 2014, 341 p.

1070*Vulnérabilité et adaptation du littoral tunisien à l'élévation du niveau de la mer due aux changements climatiques*, présentation de la République de Tunisie aux Nations Unies du 18-22 avril 2005, p. 4 et 22.

1071PNUE/GRID, *Contribution à l'actualisation du plan de gestion de la zone côtière de l'archipel de Kerkennah*, rapport, 2015 p. 14.

1072Le projet touristique de Sidi Fonkhal prévoit l'aménagement de 90 ha, avec une capacité d'accueil de 3000 lits. Le plus paradoxal dans la décision de mettre en œuvre ce projet est que l'offre hôtelière déjà existante (6 hôtels, 1000 lits) est supérieure à la demande. Pour une explication du projet et de ses incohérences v. ETIENNE, L., « Le paradoxe du développement touristique dans la zone fragile de Sidi Fonkhal (archipel de Kerkennah, Tunisie) », *Bulletin de l'association des géographes français*, vol. 3, 2014.

André Louis notait en 1961 que « les Kerkenniens ne se considèrent pas seulement propriétaires de leurs îles : ils ont aussi leur mer, celle qui s'étend sur les bancs de moins de deux mètres et qu'ils distinguent de la "mer profonde qui commence au-delà" »[1073]. En effet, la vie étroitement liée à la mer a comme conséquence son émergence en une véritable « institution » soumise à des règles et à un régime assez insolite[1074].

Les hauts fonds qui encerclent l'archipel – les *k'sir* – ont été appropriés par les pêcheurs, qui les ont soumis à un véritable statut de propriété privée. En effet, les pêcheries fixes font l'objet de titres de propriété remontant jusqu'à 1650, traitant les parcelles de mer de la même manière que la terre[1075]. Ainsi, un *k'sir* peut être vendu, loué ou même hérité, mais ne peut changer d'utilisation. Cette pratique d'appropriation de la mer était courante dans tout le golfe de Gabès et dans d'autres îles tunisiennes, notamment à Djerba. Cependant, l'instauration du protectorat français en Tunisie en 1881 a entraîné des modifications du régime foncier appliqué à la mer. Deux décrets datant de 1885[1076] déclarent que les *k'sir* font partie du domaine public maritime, et leur appropriation est donc impossible. Dès lors, les titres de propriété sont remplacés par des autorisations d'occupation du domaine public maritime délivrées par le Directeur de travaux publics, qui cèdent alors aux pêcheurs, à titre onéreux et précaire, l'exploitation des terrains des haut-fonds. Or, le refus les habitants des îles Kerkennah de se soumettre aux lois du Protectorat obligea l'administration française à élaborer un régime spécial, fixé par décret en 1931. Celui-ci n'a jamais été réellement appliqué, bien qu'il prévoyait des droits plus étendus pour les pêcheurs[1077].

Après une longue période de juxtaposition de deux régimes antinomiques, l'État tunisien indépendant arrêta le décret nº 89-392 du 18 mars 1989[1078], lequel fixe deux possibilités d'exploitation de *chrafi*. D'une part, ce décret reconnaît que les anciens titres de propriété donnent droit à une exploitation gratuite des pêcheries établies dans le domaine public maritime, et octroie aux titulaires des occupations temporaires pour 39 ans (art. 5 et 6). D'autre part, les pêcheries sans titre de propriété sont louées par le ministère de l'Agriculture aux pêcheurs. La location se fait aux

---

1073LOUIS, A., *Les îles Kerkena (Tunisie) : Étude d'ethnographie tunisienne et de géographie humaine*, Publ. de l'Institut des Belles Lettres arabes, nº 26, vol. I : *Les travaux*, 1961.

1074MOUSSA, F., « Vicissitudes de la notion de domaine public maritime en droit tunisien, le régime des pêcheries de la basse mer (le k'sir) du golfe de Gabès », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 22, 1985, p. 112.

1075*Ibid*, p. 114.

1076Décret beylical (D.B.) du 1er juillet 1885 promulguant la loi foncière et D.B. du 24 septembre 1885 relatif au domaine public.

1077Il donnait lieu à des droits d'occupation temporaire à long terme (jusqu'à 1989 et 2028), reconnaissant des droits coutumiers et dérogeant au régime de la domanialité publique.

1078Décret présidentiel du ministère de l'Agriculture nº 89-392 du 18 mars 1989 portant sur l'organisation de l'exploitation des « chrafis » des îles de Kerkennah.

enchères tous les ans, et seuls les pêcheurs autochtones spécialisés dans ce type de pêche sont autorisés à participer (art. 1 et 2).

Cependant, ces mesures ne résolvent pas les problèmes environnementaux provoqués par l'altération de la pratique traditionnelle de pêche (diminution des terres arables et de la biodiversité, terrestre et marine), qui doivent trouver leurs solutions en droit commun. Si ce dernier ne pouvait pas prendre en compte l'effet boule de neige de l'altération des pratiques de pêche à Kerkennah, il n'en va pas de même pour les effets des changements climatiques.

Ainsi, l'élévation du niveau de la mer et la salinisation des terres[1079] étant un risque pour la totalité du littoral tunisien[1080], le gouvernement a fait des déclarations affirmant l'importance majeure de lutter contre ces phénomènes[1081]. Cependant, la lutte contre les effets du changement climatique n'est pas entérinée dans la nouvelle Constitution. Cette dernière reconnaît certes en préambule la nécessité de « contribuer à la préservation du climat » et consacre l'article 45 à la protection de l'environnement. Cependant, celui-ci ne fait pas spécialement référence aux problèmes environnementaux majeurs du pays[1082].

Par ailleurs, les îles Kerkennah ne sont pas intégralement incluses dans un régime spécial de protection. On y recense seulement un site Ramsar, créé en 2010, et une aire marine protégée. La Tunisie étant une partie contractante à la Convention de Barcelone et à son protocole pour la Gestion intégrée de la zone côtière, elle a élaboré en 2008 un plan de gestion intégrée de la zone côtière des îles Kerkennah. Il prévoyait la création d'une « unité de Gestion intégrée des Iles Kerkennah », dotée des moyens suffisants pour être effective. Malheureusement, cette unité n'a jamais été mise en place et la gestion intégrée de la zone côtière de l'archipel demeure en gestation[1083].

1079Pour une analyse des dynamiques d'occupation du sol de 1985 à 2011, v. ETIENNE, L., DAHECH, S., BELTRANDO, G., DAOUD, A., « Dynamiques récentes des sebkhas littorales de l'archipel des Kerkennah (Tunisie centroméridionale) : apport de la télédétection », *Éditions des Archives Contemporaines*, 2012, vol. 11, n° 1, p. 275. L'extension des sebkhas a été de 20 %.

1080Pour une analyse de la vulnérabilité de la Tunisie aux changements climatiques, v. Goupement ALCOR-TEC, *Élaboration de la Stratégie nationale sur le changement climatique de la Tunisie*, rapport de diagnostic, 2011.

1081UNFCCC, *Premier rapport biennal de la Tunisie à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 2014, p. 3.

1082L'art. 45 désigne l'État en tant que garant du droit à un environnement sain et équilibré et affirme sa participation à la protection de l'environnement ainsi qu'à l'éradication de la pollution.

1083PNUE/GRID, *Contribution à l'actualisation du plan de gestion de la zone côtière de l'archipel de Kerkennah*, rapport, 2015 p. 19.

L'absence des décisions politiques et législatives adaptées au territoire vulnérable et insulaire a conduit l'archipel de Kerkennah à un déclin écologique majeur, alors que cette île pourrait servir d'exemple de gestion intégrée avec des politiques appropriées. Les contraintes climatiques et environnementales des îles Kerkennah entravent le développement des activités traditionnelles. Dans ce cadre, le tourisme se présente aujourd'hui comme une opportunité. Activité très peu développée jusqu'alors, Kerkennah pourrait se procurer d'un tourisme durable à petite échelle. Des idées sur un développement qui peut se baser sur la vulnérabilité du territoire et à une gouvernance locale sont déjà exprimées par des chercheurs[1084]. Si ces îles ont le choix d'initier une activité touristique aujourd'hui, d'autres, spécialisées dans le domaine depuis les années soixante, doivent chercher les moyens de rationaliser l'arrivée massive des touristes (**B**).

B. Les îles du tourisme

Même si les petites îles sont reconnues comme territoires aux « équilibres fragiles »[1085], elles sont de fait confrontées à un tourisme qui défie l'équilibre écologique et leurs ressources. Les incidences d'un tourisme estival et balnéaire affectent les ressources naturelles, la biodiversité et la capacité d'assimilation des impacts et des déchets engendrés. Or, l'industrie touristique constitue une source de revenue efficace pour les petites îles. Au demeurant, une grande partie d'îles sont spécialisées dans le tourisme avec une économie qui en dépend. Cependant, le cadre juridique du tourisme semble être à l'origine d'un déséquilibre entre le niveau de participation du public et les impacts subis qui est particulièrement préoccupant pour les petites îles (**1**). Le tourisme dans les îles très urbanisées accentue les problèmes environnementaux (**2**).

1. Le tourisme-opportunité peu régulé

Le tourisme illustre la problématique du statut institutionnel des petites îles du droit commun, car cette activité exprime l'antagonisme entre développement économique et protection de l'environnement.

Le tourisme est régi par les politiques publiques nationales et reste peu régulé par la législation. Les

1084MOHAMED, H. et JARRAYA, M. « Les perspectives du développement touristique durable dans un territoire insulaire vulnérable : le cas des îles de Kerkennah », *Mondes en développement*, nº 157, 2012, pp. 111-118.
1085UNESCO/OMT/PNUE, *Charte du tourisme durable*, Lanzarote, Espagne, 1995.

mesures législatives sont mises en place par ricochet et rarement avec une loi spécifiquement dédiée à ce sujet. Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire joue un rôle central, à travers, par exemple, la loi littoral en France et en Espagne. Les restrictions urbanistiques de ces législations définissent le périmètre licite du tourisme balnéaire, même si la loi française ne prévoit pas une spécificité concernant l'urbanisme à des fins touristiques[1086].

Étant donné que l'UE ne dispose que d'une compétence d'appui, il revient aux États-membres de mener leur politique de tourisme. Celle-ci est traduite par les stratégies, de plans ou de schéma de développement du tourisme au niveau national, ou, plus souvent, au niveau régional. Ces documents politiques développent les « marques » régionales, qui orienteront le marketing touristique. Dans ce cadre, les îles, et notamment les petites, ont été associées à une image de paradis qui a attiré efficacement les touristes[1087].

Les statistiques sur le tourisme insulaire ne laissent pas de doute sur l'« opportunité indéniable » que cette activité incarne[1088]. En effet, les îles de l'UE qui sont spécialisées dans le tourisme présentent un taux d'emploi et une performance économique plus élevés par rapport à la moyenne des pays continentaux et les autres îles[1089]. Néanmoins, une telle activité entraîne de multiples conséquences négatives qui ne sont pas méconnues, car elles ont fait l'objet de plusieurs études et recommandations relatives[1090]. Ces conséquences ne sont pas seulement environnementales, mais concernent aussi la vie socio-politique et culturelle du territoire, qui s'altère profondément, notamment dans les îles[1091].

1086BRETON, J.-M. (éd.), *Espaces et environnements littoraux et insulaires : accessibilité, vulnérabilité, résilience*, coll. Îles et pays d'Outre-Mer 10, Karthala, 2015, p. 18. En revanche, la loi littoral espagnole (ley de costas) a été réformée en 2013 afin de permettre une utilisation plus ample de la côte aux fins touristiques, par exemple avec la nouvelle disposition qui permet de louer la zone de rivage pour organiser des événements touristiques « d'intérêt public » (art. 33§6 de la loi littoral). Pour une vision plus large des modifications législatives nationales en faveur du tourisme en Espagne, v. Secretaria de Estato de Turismo, *National and Integral Tourism Plan 2012-2015*, pp. 87-94.

1087Les auteurs soulignent que partout dans le monde « "Island" is linked to the concept of a happy and immortal life », SERRA CANTALLOPS, A. et RAMON CARDONA, J. « Holiday destinations: The myth of the lost paradise? », *Annals of Tourism Research*, vol. 55, 2015, p. 172.

1088DEHOORNE, O. et FURT, J.-M., « Le tourisme dans les îles : contextualiser le projet territorial » , *Études caribéennes*, nº 23, 2013, http://etudescaribeennes.revues.org/6363.

1089ESPON, *Atlas des îles d'Europe*, *Op. Cit*., 2013, p. 12.

1090Par exemple, v. John MCEACHERN, J. et TOWLE E. L., *Ecological Guidelines for Island Development*, IUCN, 1974, p. 19.

1091GIAOUTZI, M., *Tourism and Regional Development : New Pathways*, Routledge, 2017, et pour une analyse anthropologique sur le changement effectué à la communauté locale des îles Canaries par la mise en tourisme, v. MACLEOD, D. V. L., *Tourism, Globalisation, and Cultural Change: :An Island Community Perspective*, Channel View Publications, 2004, 258 p.

En guise de réponse, les institutions internationales promeuvent un tourisme durable[1092], que les États cherchent de plus en plus à intégrer dans les stratégies nationales. Cependant, les plans de développement du tourisme ne prennent pas en compte les conséquences (directes ou indirectes) des activités touristiques ni à l'environnement ni à la société locale. Les stratégies touristiques ne sont pas soumises à une évaluation environnementale ni à une consultation préalable du public.

Ces plans et programmes n'entrent pas dans le champ d'application de la convention d'Aarhus pour les projets « qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement »[1093]. Cette disposition s'avère en effet insuffisante pour inclure la participation du public au stade de l'élaboration des stratégies nationales[1094]. De plus, la directive 2001/42/CE[1095] qui prévoit l'évaluation environnementale de plans stratégiques, dont le tourisme (art. 3§ 2.a), n'est pas assez concluante pour garantir la participation effective du public concernant les stratégies touristiques. Par exemple en France, les Schémas Régionaux de Développement Touristique n'entrent pas dans le champ d'application de l'évaluation environnementale[1096].

La mise en tourisme des territoires insulaires devrait être une activité régulée tantôt par une volonté étatique, tantôt par la volonté de la région (ou des deux ensemble), qui doit être en lien avec l'opinion des habitants. Or, le cadre juridique actuel ne permet pas ni d'avoir les informations sur l'impact des stratégies proposées ni de faire remontrer l'opinion du public vers l'administration.

L'opinion des habitants des petites îles dépourvues d'une administration et des organes ayant des pouvoirs décisifs propres serait davantage marginalisée en raison de l'éloignement physique de l'administration. Ce rapport crée un déséquilibre entre le niveau de participation de la communauté locale à la prise des décisions et les impacts subis.

Dans les îles ayant un statut spécial, où même dans les pays archipélagiques, ce phénomène tente d'être corrigé. Par exemple, aux Baléares, c'est la communauté autonome qui a choisi d'entamer des politiques publiques très orientées vers le développement du tourisme, puisqu'elle détient une compétence exclusive en la matière. De l'autre côté, la Corse n'a pas suivi un chemin similaire,

---

1092PNUE/INFO-RAC/MAP, Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable, 2002, p. 28.

1093Article 6§1.b) de la Convention d'Aarhus.

1094La Convention comprend les plans et programmes sectoriels du tourisme, mais non la stratégie nationale. Ceci nécessitera une Évaluation environnementale stratégique (nécessité à laquelle tend à réponde la directive 2001/42/CE). *Cf*. ONU, *Guide d'application de la Convention d'Aarhus*, ECE/CEP/72, 2000, p. 148-149.

1095Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE n° L 197 du 21/07/2001.

1096Art. L. 104-1 C. urb.

même si elle possède une compétence relative au tourisme[1097], à défaut d'une procédure de participation du public[1098].

Les pays archipélagiques prennent en compte le facteur local même en absence de statut adapté. La Grèce tente de corriger le déséquilibre dans la prise de décision en attribuant aux maires d'îles plus de compétences que les maires de territoires continentaux[1099]. L'esprit de la disposition est surtout pratique (construction des routes, cadastre des agriculteurs, régie des transports), mais contient certaines prérogatives plus intéressantes qui contribuent à la sensibilisation de la mairie insulaire à la protection de l'environnement (approbation de l'étude d'impact sur l'environnement pour l'installation d'aquacultures, surveillance de la pollution maritime et mise en place des études de gestion et de développement de la pêche). D'autres proposent des instruments à disposition des mairies pour contenir l'activité touristique au niveau voulu par la mairie (protection de la terre arable contre les changements d'usage).

Dans les îles sans statut spécifique, la décision sur le développement touristique est juridiquement dépendante d'une institution externe à l'île. Les habitants ont, cependant, des possibilités d'action indirectes pour préserver leur territoire contre une imposition exogène d'établissements touristiques, par le droit de la conservation de la nature. C'est l'exemple de l'île du Levant où les habitants ont réussi à instaurer une Réserve naturelle volontaire.

Les statuts de protection peuvent influencer le niveau et la nature du développement touristique. En protégeant la totalité ou une partie significative du territoire insulaire, un statut de protection limite la destruction de la nature et l'altération du paysage ou fonctionne comme un label d'attractivité et s'inscrit dans une démarche plus durable, telle que les nouvelles tendances d'agrotourisme, tourisme de nature, etc. Cependant, une instabilité socio-politique peut bouleverser la mise en place de telle protection. L'exemple de la Grèce est éloquent. Frappée par la crise financière, la Grèce adopte la loi dite *fast track* (v. *supra* p. 278), qui a permis le détournement des « obstacles administratifs » que constitue la législation environnementale pour l'obtention des autorisations d'installation des grands complexes hôteliers dans des zones protégées, par exemple en Crète[1100].

1097Depuis 1991 et la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, *Op. Cit*., art. 69.

1098MORETTI, J.-L., *Tourisme et aménagement du territoire en Corse : la recherche de l'optimum,* L'Harmattan, 2010, p. 11-12.

1099Article 204 de la loi n° 3852/2010, JORG 87/A/7-6-2010.

1100WOILLEZ, M., « La gouvernance territoriale du tourisme en temps de crise », in Jean-Marie BRETON, J-M., (éd.), *Espaces et environnements littoraux et insulaires : accessibilité, vulnérabilité, résilience*, *Op. Cit.*, p. 328.

L'instauration des aires protégées s'avère efficace pour le contrôle des territoires nouvellement ouvert à l'activité touristique. Les petites îles de la Méditerranée qui avaient une spécialisation dans la filière du tourisme avant l'introduction des préoccupations environnementales dans les législations nationales et internationales font face à un problème plus complexe. Les îles grecques (Mykonos, Santorin), les îles italiennes (Capri, Ischia), et les îles croates (Hvar, Pag) sont parmi les plus anciennement spécialisées dans ce domaine. Étant donné que les îles grecques et croates sont dotées d'une politique insulaire, le problème du tourisme doit s'intégrer dans cette politique. Le cas des îles italiennes dans la baie de Naples rassemble la problématique du tourisme dans des territoires de très forte densité.

2. Gestion du tourisme dans les îles à forte densité

L'exemple des îles de la région Campanie en Italie est représentatif des îles du droit commun spécialisées en tourisme depuis longtemps. Cette région du sud de l'Italie a comme capitale la ville de Naples et sa baie comprend l'archipel campanien, dont la célèbre île de Capri, l'île d'Ischia, Procida et Vivara, îlot inhabité et voisin de Procida. Ischia et Capri ont eu une évolution similaire et sont très prisées par un tourisme national et international. Au contraire, Procida, à 3,4 kilomètres du continent, s'est longtemps tenue à l'écart de cette activité touristique. L'urbanisation très forte entraîne une saturation du bâti et l'impossibilité de trouver des parcelles disponibles pour y implanter des complexes touristiques importants. De plus, la communauté locale étant historiquement spécialisée dans les métiers de marin, elle est donc restée à l'écart de cette nouvelle activité.

L'élément caractéristique des trois îles est leur densité qui est parmi les plus fortes en Méditerranée, similaire à celle de Malte (1413 hab./km²). Ainsi, Procida accueille 2400 hab./km², Capri 1428 hab./km² et Ischia 1340 hab./km². À titre de comparaison, la Corse comporte 37 hab./km² et les îles du Frioul 75 hab./km².

Ces îles sont saturées et leur population ne cesse de s'accroître. La population d'Ischia s'élevait à 23.511 habitants en 1861, ce qui correspond à une densité de 373 hab./km². En suivant une tendance ascendante, la plus forte augmentation s'effectue entre la période 1961 et 2016[1101]. Les constructions

1101 Selon les données démographiques, la population de l'île était 23.000 en 1861, 27.613 en 1901, 34.213 en 1961 et 64.031 en 2016.

ont atteint des valeurs records pendant la décennie 1971-1981, quand 6 500 nouvelles habitations ont été construites[1102]. Cette période correspond au boom de l'industrie du tourisme. Ischia accueille actuellement 25 % des touristes de la région, soit trois millions de personnes par an.

À la lumière de ces données, il est évident que les politiques publiques n'ont pas essayé (ou n'ont pas réussi), d'adapter le régime foncier. La politique du tourisme y joue un rôle décisif, comme l'indiquent par ailleurs les statistiques sur les résidences secondaires sur l'île[1103]. En effet, la construction d'un mythe autour des îles de Naples afin d'attirer les touristes – appelé *benchmarking* en langage de marketing – était en plein essor pendant ces années-là[1104]. Ischia accueille un tourisme plutôt attiré par ses plages et ses thermes naturels, lié à la nature volcanique de l'île.

Les statuts nationaux et communautaires protégeant une partie de la biodiversité menacée par la surfréquentation ne manquent pas (une réserve marine, plusieurs sites du réseau Natura 2000), mais ils se situent dans un environnement dégradé. Outre le risque volcanique, la « principale faiblesse » de l'île est le risque d'érosion côtière, qui aura à terme comme conséquence la perte directe des recettes liées au tourisme, voire l'apparition de « friches touristiques »[1105].

En matière législative, l'Italie prévoit une loi-cadre spécifique au tourisme ainsi que des institutions spécialisées. L'activité est considérée par l'État comme « italienne » par excellence[1106], raison qui justifie la centralisation de l'activité jusqu'à très récemment. En effet, l'État détenait la compétence exclusive du tourisme, conformément à la loi-cadre de 1983, jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2001. L'État a tenté un rééquilibrage territorial en faveur du Mezzogiorno à travers la loi du tourisme, ce qui a entraîné la surfréquentation des îles de Naples[1107].

La loi de n° 135/2001[1108] modifie en profondeur le cadre juridique du tourisme, car elle confie la compétence exclusive aux régions et légifère sur les exigences minimales du secteur (établissement de la « charte du touriste » et autres outils de protection de la personne)[1109].

1102MAZZETTI, E., *Mare*, Guida, 2006, p. 175.
1103En 1981, l'institut statistique recense 62 % des maisons des îles comme inhabitées.
1104Mazzetti, *Mare*, *Op. Cit.*
1105Région Campanie, *Linee Guida per lo Sviluppo Turistico*, 2002, p. 71.
1106République Italienne, Ministère des biens cultuels et du tourisme, *Piano Strategico di Sviluppo del Turismo 2017-2022*, 2016.
1107VLES, V., *Le projet de station touristique*, Presses Univ. de Bordeaux, 1996, p. 150.
1108Loi de n° 135/2001 « Riforma della legislazione nazionale del turismo », JORI 92 du 20/04/2001.
1109DALL'ARA, G., *Come progettare un piano di sviluppo turistico territoriale. Normativa, marketing, casi di*

À la lumière de ces compétences récemment attribuées, la région de la Campanie élabore une étude sur l'état de lieux et les perspectives du tourisme de la région et elle adopte en 2002 des lignes directrices pour son développement. Dans cette étude, elle constate la saturation du milieu touristique insulaire et elle identifie les motivations des touristes pour arriver dans la région. Si la beauté du paysage est un facteur déterminant d'attractivité touristique, l'intérêt et la sensibilité environnementale des touristes ne sont guère une motivation principale de voyage[1110].

La région est donc consciente que le développement touristique actuel ne fait pas preuve de durabilité. Dans le nouveau contexte politique italien, la Région a le pouvoir de changer cette situation. Ainsi, la région de ala Campanie adopte en 2014 la loi régionale n° 18/2014 qui confirme cette nouvelle compétence exclusive de la région dans un article qui liste ses obligations (art. 3), notamment la promotion de l'image de la région et la définition de la politique régionale du tourisme[1111]. La loi établit également les compétences transférées aux provinces et aux communes et prévoit la création des Pôles touristiques locaux (PTL), une institution qui remplace les anciennes entités provinciales du tourisme et qui seront désormais responsable pour la promotion de l'ensemble de la région de la Campanie.

La composition des PTL est un élément novateur de la loi. Les PTL rassemblent autour de la même table les acteurs publics (provinces, communes) et privés (associations professionnelles et autres acteurs du tourisme). De plus, la loi établit la « table institutionnelle pour la politique du tourisme », organe consultatif en matière de politique de tourisme, qui réunit les institutions publiques (président du Conseil exécutif, autorités locales responsables de la culture, de l'environnement, des transports et du tourisme), les regroupements des communes et l'Union nationale des professionnels locaux du tourisme[1112].

Dans ce contexte d'organisation institutionnelle renouvelée, dont les résultats ne sont pas encore tangibles, les acteurs locaux privés et publics auront une place privilégiée. Le réaménagement du tourisme insulaire et côtier dépendra de l'adoption du plan de développement du tourisme de la

---

eccellenza, HALLEY Editrice, 2006.

1110Région Campanie, *Linee Guida per lo Sviluppo Turistico*, *Op. Cit.*, p. 23.

1111Loi régionale n° 18 du 8 août 2014, Organizzazione del Sistema Turistico in Campania, JO de la région Campanie n° 58 du 11/08/2014.

1112Les « associations pro loco », sont des groupements des professionnels locaux.

Région, qui est en préparation. Dans ce cadre, le facteur insulaire devait trouver sa place en orientant le tourisme vers les territoires de la région moins visités. Les îles campaniennes constituent un terrain nécessitant une approche durable et l'engagement de la Région est décisif dans cette démarche. L'instauration des critères de seuil pour l'accueil des touristes, la participation des visiteurs à la restauration de l'habitat touché par l'imposition d'une taxe écologique et la sensibilisation des habitants sur la fragilité de l'écosystème sont certaines des solutions recommandées pour les territoires insulaires et qui peuvent être mis en application[1113].

Cependant, cette gouvernance renouvelée du tourisme n'intègre pas les habitants, mais seulement les acteurs du tourisme. Nous sommes de l'avis que les stratégies touristiques devraient faire l'objet d'un processus de participation plus ample, et, pourquoi pas, d'une évaluation qui précise les impacts attendus sur l'environnement de chaque île.

1113MCEACHERN, J., et TOWLE, E. L., *Ecological Guidelines for Island Development, Op. Cit.,* p. 46-47.

Titre II : Les pratiques des États sur les littoraux insulaires, indices de la nécessité d'adoption d'un cadre juridique propre aux îles

L'analyse des différents statuts des îles de la Méditerranée démontre que l'insularité est progressivement prise en compte par les cadres juridiques nationaux. Orchestrés par l'UE, les pays européens sont incités à adopter des mesures pour compenser les contraintes liées à l'éloignement et la taille souvent réduite des îles. Dans ce contexte, l'environnement n'apparaît pas comme un élément qui différencie les îles des continents. Or, la fragilité de l'écosystème insulaire et son importance pour la biodiversité mondiale sont hors du commun[1114]. L'importance de protéger la nature sur les îles devrait gagner une place centrale dans la notion d'insularité, et utilisée par les institutions européennes et internationales. Cela conduirait à une accentuation des mesures protectrices, encadrées par un droit de l'environnement adapté aux particularités des îles.

Parmi les domaines prioritaires de l'environnement insulaire s'inscrit la protection du littoral, puisque cet espace accueille la majorité des activités humaines. Le littoral des îles a une signification particulière en raison du phénomène de « littoralisation » : le nombre de kilomètres des côtes par rapport à la superficie totale du territoire, ou l'indice littoral, est supérieur en contexte insulaire par rapport aux continents.

Or, nous constatons que malgré l'importance majeure du littoral insulaire, les pratiques des États quant à sa protection et sa gestion montrent que le cadre juridique actuel ne suffit pas pour appréhender toute la complexité des systèmes insulaires.

D'une part, le cadre juridique relatif à la zone côtière, le protocole sur la GIZC de la Convention de Barcelone, n'oriente pas la gestion des îles, bien qu'il permette des adaptations normatives pour l'ajuster aux particularités géomorphologiques insulaires. Plus précisément, le protocole GIZC présente une opportunité pour la prise en compte de la forte littoralisation des îles, en permettant l'adaptation du champ d'application et des mesures adoptées. Or, le protocole n'insiste pas sur la nécessité de protéger davantage l'environnement insulaire. En pratique, les États prévoient souvent des dispositions qui différencient la protection du littoral insulaire, mais il s'agit d'adaptations qui

1114 Les conséquences dévastatrices de la perte de la biodiversité insulaire ne sont plus sujet de discussion entre scientifiques, mais préoccupent désormais la presse, v. par exemple GARRIC, A., « Les îles sont des épicentres du déclin de la biodiversité », article de journal, *Le Monde.fr du* 26 octobre 2017, en ligne: http://www.lemonde.fr/biodiversite/article/2017/10/26/comment-sauver-40-des-especes-de-vertebres-en-danger-critique-d-extinction_5206262_1652692.html, consulté le 04/10/2018.

ne maximisent pas toujours la protection, elles contribuent surtout à sa restriction (**Chapitre 1**).

D'autre part, la notion de « littoral » ne recouvre que partiellement celle d'« insularité »[1115]. Si « littoral » et « insularité » sont des notions rapprochées, les îles sont des systèmes, écologiques et humains, qui englobent davantage d'éléments. La problématique insulaire ne s'arrête pas au littoral. Elle s'étend à l'ensemble du territoire insulaire, qui oscille tout entier entre terre et mer. Un vide juridique se manifeste à cet égard. Les études de cas démontrent l'absence et la nécessité d'un cadre qui permettrait d'estimer l'ensemble des activités d'une île afin de décider les politiques publiques locales dans un objectif de protection (**Chapitre 2**).

Un tel cadre juridique s'inspirerait de la GIZC et y ajouterait l'indice littoral extrême des îles. Il pourrait prendre la forme d'un plan d'aménagement mettant en place la gestion intégrée de manière à ce qu'il couvre l'ensemble de chaque environnement insulaire, et qui peut être succinctement appelé plan de Gestion Intégrée de l'Environnement Insulaire (GIEI). Ainsi, la pluralité des situations insulaires trouverait des réponses adaptées à leurs singularités.

1115LE CORNEC, E., « Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement », *RJE*, vol. 25, nº 1, 2000, pp. 31-51.

Chapitre 1 : Une protection littorale dépendante de la tradition juridique des États

À l'intersection du droit de l'environnement, du droit de l'urbanisme et de la domanialité publique, le littoral ou zone côtière[1116], est un espace qui est appelé à instaurer l'équilibre entre activités humaines et protection de l'environnement. Cet espace, traditionnellement réglementé par le droit national, touche à la fois la protection et gestion de la mer, soumise à ses propres règles, et à la fois à la terre, issue des normes de la propriété foncière et du droit de l'urbanisme.

Les initiatives législatives européennes et internationales, et, avant tout, l'entrée en vigueur du protocole GIZC de la convention de Barcelone imposent comme objectif méditerranéen la protection environnementale du littoral. Le protocole incite les États à repenser leurs lois et pratiques afin de mettre en place la gestion intégrée, tâche délicate, coûteuse et diplomatique.

De plus, le protocole permet l'adaptation de la taille des zones côtières insulaires et des règles appliquées à ces territoires. Cette possibilité institutionnalise une tendance qui existait déjà dans les droits nationaux. Peu ou prou planifiée auparavant, la différenciation des règles appliquées aux littoraux insulaires est désormais instituée et fondée sur leurs caractéristiques géomorphologiques. Cette spécificité insulaire n'est pas pour autant traduite avec la même ténacité des normes dans toutes les îles ou par tous les États. Les contrastes sont observés selon le niveau de fréquentation des îles[1117], et, notamment, selon les traditions juridiques des pays.

D'une part, les pays ayant une influence de *common law*, abordent le littoral avant tout comme une source de revenus, une richesse à exploiter (**section 1**). Cette logique commune à Chypre et à Malte entrave le changement requis dans la législation et les politiques publiques pour la mise en œuvre du protocole GIZC. Dans ces deux pays au système juridique mixte, les règles appliquées au littoral sont profondément influencées par la politique libérale des Britanniques. Sauf que, les deux pays, n'entérinent ni la doctrine de *public trust*, suivie par les pays de *common law*[1118], ni le principe du domaine public maritime de la tradition civiliste[1119]. La zone côtière de deux États est longtemps

1116 Plusieurs auteurs affirment que les deux notions sont synonymes, par exemple VAN LANG, A., « La loi Littoral et la protection des espaces naturels », *RJE* vol. 37, nº 1, 2012, p. 105, CALDERARO, N. « Le protocole de Madrid et la loi littoral », *BJDU*, n° 3, 2008, p. 158.

1117 Schématiquement, l'intensité des activités côtières influence les restrictions imposées aux littoraux insulaires. Plus l'île est fréquentée, plus la zone côtière protégée est limitée, par exemple à Malte ou aux petites îles italiennes. À l'inverse, les îles peu ou pas habitées connaissent souvent une zone côtière ample et une protection renforcée.

1118 Parmi les pays qui ont adopté cette doctrine sont les États-Unis, l'Australie, l'Inde, les Philippines, l'Afrique du Sud, le Pakistan, la Tanzanie, Sri Lanka, Erithrea.

1119 Bien que ces deux notions soient basées sur un régime de propriété diamétralement différent, elles sont toutes les deux à la base des résultats similaires sur la conservation de la zone côtière. Sur ces question v. TURNIPSEED, M., SAGARIN, R. et al., « Reinvigorating the Public Trust Doctrine: Expert Opinion on the Potential of a Public Trust Mandate in U.S. and International Environmental Law », *Environment: Science and Policy for Sustainable*

restée dans un vide juridique, auquel les pays pallient plus concrètement à partir de 2016-2017.

D'autre part, les pays ayant une tradition civiliste ont hérité un corpus juridique qui attribue un intérêt public au littoral[1120]. Cette approche permet l'imposition des règles restrictives du développement urbain, puisqu'elle s'agit d'une zone à protéger (**section 2**). Mais malgré un héritage commun, la manière de mettre en place le protocole n'est pas uniforme, et la protection accordée aux îles l'est encore moins.

Development, vol. 52, n° 5, 2010, pp. 11-12.

1120À l'exception de Malte et Chypre, qui ont un système mixte (common law - droit romain), tous les autres États de la Méditerranée sont de tradition civiliste. Par ailleurs, les États de l'Afrique du Nord ont un système mixte, car ils appliquent le droit musulman sur les sujets de l'état civil de la personne. Pour une cartographie des subtilités des traditions juridiques des pays du monde, v. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/92/Map_of_the_Legal_systems_of_the_world_%28en%29.png, consulté le 09/08/2018.

Section 1 : Le littoral comme source de revenus dans les États d'influence britannique

Seulement deux pays de la *mare nostrum* ont été influencés par la *common law*, Chypre et Malte. L'insularité des deux pays accentue l'importance de cette influence, minoritaire, pour la protection des îles.

La zone côtière des États insulaires requiert une attention particulière, puisque les conséquences néfastes d'une gestion inadaptée sont répercutées à une échelle étatique et sont, à ce titre, d'une extrême gravité. Plus précisément, la dégradation des zones côtières peut compromettre les ressources naturelles, telles que la pêche, le sol disponible pour l'agriculture, et la ressource en eau[1121]. Quand cette dégradation touche un État insulaire, celui-ci est face à un risque de dépendance à un pays étranger pour des besoins primaires. Outre le coût écologique de la dégradation côtière, le coût économique et social de la dépendance est important et peut conduire à un déséquilibre politique.

La prise de conscience de l'importance et la fragilité environnementale de la zone côtière est très récente, raison qui participe à ce que les législations de deux États insulaires de la Méditerranée n'intègrent pas traditionnellement les objectifs de protection. Mais les deux pays démontrent un niveau différent de flexibilité. Malte parvient à instaurer l'approche intégrée dans ses politiques d'aménagement du territoire, bien qu'elle n'adopte pas toutes les mesures du protocole GIZC (**§ 1**). Les politiques d'aménagement chypriotes demeurent, au contraire, incompatibles, ce qui n'empêche pas seulement la signature du protocole de Madrid, mais, surtout, l'adoption d'une stratégie d'ensemble pour l'île (**§ 2**).

§ 1. Adaptation de l'approche de gestion intégrée au rythme soutenu du développement maltais

Malte connaît une croissance économique et une compétitivité remarquable qui s'organisent à travers ses plans de développement conclus tous les cinq ans depuis son indépendance. En 1990, le « Plan de développement des îles maltaises » évolue pour prendre la forme d'un Plan structurel. La réforme du Plan structurel, initiée en 2000, a été l'occasion d'incorporer dans le système juridique

1121HASSAN, R. M. et al., (éd.), *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment*, The millennium ecosystem assessment series, v. 1, Island Press, 2005, p. 515.

maltais l'approche intégrée de la zone côtière, dans un objectif de conciliation des intérêts économiques de développement et de la protection des ressources naturelles. C'est le résultat de la réflexion sur la fragilité de la zone côtière, entamée par le gouvernement maltais en 1993. Ainsi, malgré l'absence d'une conception traditionnelle pour la protection du littoral, courante dans les pays de tradition romaine, Malte réussit à ajuster les exigences du protocole GIZC au système juridique national. En effectuant des modifications législatives nécessaires (**A**), l'intégration des problématiques côtières est un des objectifs du nouveau Plan structurel de l'archipel, adopté en 2015 (**B**).

A. Travaux préparatoires au traitement juridique de la zone côtière

Les modifications dans la législation maltaise, intervenues à partir de 2010, viennent encadrer un long travail sur les zones côtières, entrepris depuis 1993. Il a été entamé sous les auspices du PNUE et de l'État, à travers le Projet d'Aménagement Côtier (PAC) de Malte[1122]. Le PAP/RAC de la convention de Barcelone est en effet à l'origine de la réflexion étatique, en incitant les autorités locales à s'interroger sur la fragilité et la valeur écologique de la zone côtière (**1**). Cette première étape de réflexion a abouti à la délimitation de la taille de la zone côtière (**2**).

1. Début d'une réflexion étatique sur la zone côtière grâce au PAP/RAC

Le programme PAC-Malte, entamé en 1993 et complété en 2002, déclenche la réflexion étatique sur la nécessité de protéger la zone côtière[1123]. Il a été élaboré par l'équipe du PAP/RAC en synergie avec les acteurs locaux, gouvernementaux et non gouvernementaux. Le PAC a identifié les enjeux, les contraintes et les solutions envisagées pour le littoral de l'île de Malte. En mettant l'accent sur la partie nord-ouest de l'île (partie principalement rurale), l'équipe du projet propose une stratégie pour la zone côtière, à travers l'identification des activités précises à mettre en œuvre[1124]. Bien que le programme se focalise sur une partie de la zone côtière, les activités stratégiques proposées sont

1122 La décision du PAC- Malte a été énoncée lors de la huitième COP de la Convention de Barcelone, tenue à Antalya, Turquie, 12-15 octobre 1993, UNEP(OCA)/MED IG.3/5, Annexe IV p. 4.

1123 Le PAC-Malte s'inscrit dans la dynamique de prise de conscience de l'importance écologique de la zone côtière qui se poursuit avec une pléthore d'autres projets, financés souvent par le fonds LIFE, par exemple v. MICHELLE, C., « A Project for the Integrated Management of Protected Coastal Areas in Malta », *Journal of Coastal Conservation* vol. 9, nº 1, 2003, pp. 73-80.

1124 UNEP/MAP, IMAP, *CAMP Project «Malta». Final Integrated Project Document and Selected Thematic Documents*. MAP Techincal Reports Series n ° 138, vol. I (2 vols), 2003, pp. 64-75.

pertinentes pour l'ensemble du littoral maltais, concernant la gouvernance, le cadre juridique, l'information et l'éducation du public, la protection des ressources naturelles, etc. En d'autres termes, alors que le PAC commence par un micro-projet, les activités stratégiques proposées posent les bases d'un macro-projet de gestion intégrée à l'échelle de l'île[1125].

Bien que cette stratégie ait vu le jour bien avant l'adoption du protocole de Madrid, les principes de gestion intégrée y apparaissent déjà. À titre d'exemple, pour dépasser le problème de gouvernance de la zone côtière, la stratégie propose la création d'une structure étatique qui serait compétente pour les sujets relatifs à la zone côtière ainsi que la coordination et la coopération entre les différentes autorités[1126]. Les vides juridiques sont également constatés, et les activités proposées dans ce domaine portent sur la protection de la terre. Par exemple, il est proposé de renforcer la législation pour conserver des terrains nus contre de nouvelles constructions, de lutter contre la privatisation illégale de la zone côtière et de garantir le libre accès du public.

Même si la plupart des activités proposées par le PAC n'ont pas été mise en place, le programme influence immédiatement les politiques publiques maltaises. En effet, la décision de l'autorité compétente, la *Malta Environmental and Planning Authority* (MEPA), d'aborder les problématiques côtières à l'occasion de la réforme du Plan Structurel est prise alors que le programme PAC est en cours. Cette décision conduit l'autorité maltaise à élaborer une étude préliminaire sur la stratégie côtière à suivre dans le Plan. L'objectif de l'étude est de proposer des politiques permettant la conservation des ressources côtières qui seront par la suite insérées dans le Plan Structurel. Rendu public en 2002, le *Coastal Strategy Topic Paper* généralise le travail entamé par le PAC à l'ensemble du littoral des îles maltaises[1127]. Elle identifie les usages, les caractéristiques physiques, les problèmes environnementaux et les enjeux de conservation à l'échelle de l'archipel.

Selon ces études, Malte souffre d'une transformation de sa zone côtière par l'urbanisation et la perte de zones rurales et agricoles[1128]. Les pressions anthropiques ont favorisé l'érosion côtière et ont

---

1125PRIEUR, M. « Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, nº Hors-série 5, 2009, § 5.

1126Le PAC appelle cette structure *Coastal Resources Authority Board*. Cette proposition, qui n'a pas vu le jour, est pourtant adaptée au système maltais, étant donné que des structures similaires existent dans les pays de *common law* (Royaume-Uni, États Unis, Australie).

1127MEPA, *Coastal strategy topic paper*, 2002.

1128CAMILLERI, F. « The structure plan for the Maltese Islands » in BUSUTTIL, S. LERIN, F., MIZZI, L. (éds.), *Malta: Food, agriculture, fisheries and the environment,* CIHEAM, Options Méditerranéenne : Série B. Etudes et Recherches, n° 7, 1993. pp. 77-78.

conduit à une altération généralisée du paysage côtier[1129]. La perte des habitats tels que les dunes et les salines est une conséquence déjà constatée. La zone côtière maltaise accueille des infrastructures de gestion de ressources de base (centrales de désalinisation de l'eau, centrales électriques, décharges), des industries de pêche et d'aquaculture ainsi que l'exploitation du pétrole[1130]. De plus, elle est une destination touristique pour un million de personnes par an, hébergées principalement sur la côte.

Les conflits d'usage existant sont dus à une utilisation irrationnelle de la zone côtière, considérée comme un espace inépuisable[1131]. Ces raisons, connues de la MEPA, font que la zone côtière des îles maltaises, à la base vulnérable, est désormais davantage fragilisée à cause des interventions humaines[1132]. En outre, la privatisation illégale par les propriétés privées d'une partie du littoral limite un contrôle étatique effectif. Alors qu'une volonté politique existe pour que le littoral redevienne la propriété étatique[1133], l'inefficacité du registre des propriétés privées rend la mise en œuvre de cette volonté très difficile[1134]. Au demeurant, 50 % du littoral maltais est inaccessible, majoritairement en raison des caractéristiques physiques (falaises), mais aussi à cause des usages privés[1135].

L'étude de la MEPA apporte alors une réponse à la question du champ d'application des politiques côtières, question déjà soulevée dans le programme PAC[1136].

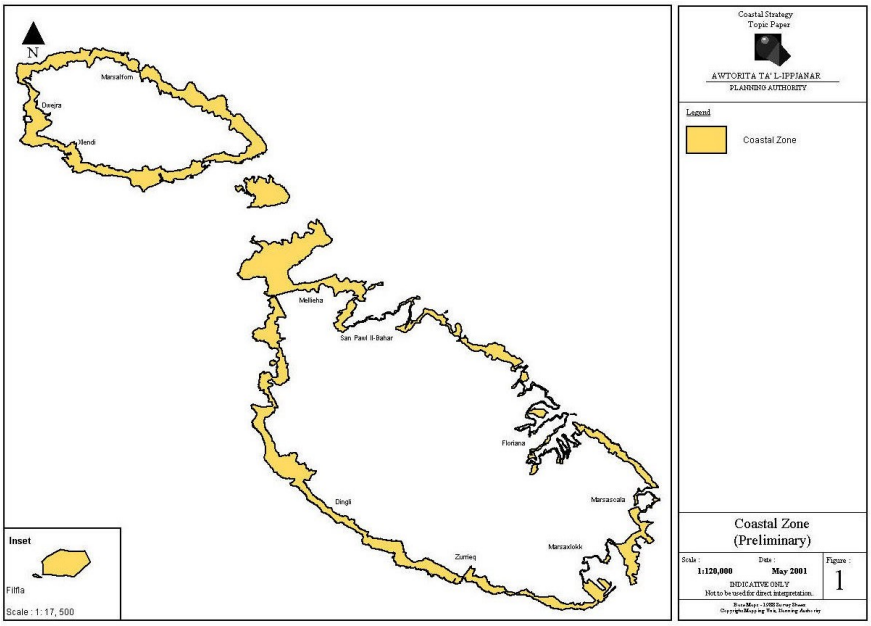
2. Délimitation prématurée de la zone côtière

L'absence d'un texte juridique national définissant les éléments du littoral, l'absence de la notion de domaine public et le fait que le protocole GIZC n'était pas encore existant à l'époque contribuent à la nécessité de délimiter une zone pour pouvoir définir des politiques côtières.

1129FARRUGIA, M. T., «Public Perceptions on Coastal Erosion in the Maltese Islands: A Case Study of St George's Bay (St Julians) and Pretty Bay (Birżebbuġa)», *Natural Hazars* vol. 86, n° 2, 2017, pp. 6-604.
1130MEPA, Coastal strategy topic paper, *Op. Cit*, p. 9.
1131MEPA, *Strategic Plan for Environment and Development (SPED)*, 2015, p. 15.
1132MEPA, Coastal strategy topic paper, *Op. Cit.*
1133«all the coastline will be brought back into public ownership», *ibid.*
1134LALENIS, K., PAPATHEOCHARIS, I. (éds.), *Mare Nostrum Project Second Report : Existing Practices and Impediments to Implementation. The Local and Cross-national level*, Mare Nostrum Project, 2015, p. 383.
1135DOUBLET, J., *The significance of structure plan policies on the natural environment in Malta*, Thèse Philosophie, Université de Wales, Aberystwyth, Faculté des Sciences, 2002, p. 187. Les raisons principales sont : la géographie rocheuse à 75 %, mais aussi le développement industriel à 19,5 %, les hôtels à 3,5 % et les aires militaires à 2 %.
1136UNEP/MAP, *IMAP CAMP Project «Malta»*, *Op. Cit.*, p. 32.

La définition utilisée pour établir la taille de la zone côtière est la suivante : c'est « un espace géographique qui comprend des territoires terrestres et maritimes dans lequel les processus naturels interagissent pour créer un système dynamique unique. Elle comprend également ces activités sur terre et mer où les activités humaines sont directement influencées ou peuvent influencer la qualité des ressources naturelles ». Malgré l'ampleur de cette définition, qui correspond aux problèmes réels du littoral de l'archipel, la zone côtière finalement délimitée est assez restreinte (v. carte 8). Par conséquent, elle ne prend pas en compte la pollution côtière engendrée par les activités pratiquées à l'arrière-pays proche au littoral. En revanche, la limite maritime de la zone côtière est la limite de la mer territoriale (12 miles marins).

La zone côtière maltaise ainsi délimitée comprend 19,6 % du territoire terrestre. Comme on peut l'observer sur la carte, la limite vers la terre n'a pas la même étendue sur l'ensemble du territoire. Plus précisément, dans les zones urbaines, la zone côtière occupe seulement la partie terrestre entre la mer et la première route littorale. La MEPA explique que ce choix est fait car l'intégration des problématiques côtières dans les zones urbaines s'avère très difficile, il est donc préférable de ne pas soumettre les zones côtières urbaines à des dispositions adéquates aux problèmes côtiers[1137]. Par ailleurs, les plans locaux « prennent en compte la plupart des questions environnementales », raison qui justifie pour l'autorité cette fragmentation dans la stratégie côtière[1138].



Carte 8: Délimitation de la partie terrestre de la zone côtière de Malte. Source: Coastal Strategy Topic Paper, Maps, MEPA, 2002

1137MEPA, *Coastal Strategy Topic Paper*, *Op. Cit.*, p. 11.
1138*Ibid.*

Force est de constater que la délimitation de Malte n'est pas conforme à la logique avec laquelle a été choisi le champ d'application du protocole GIZC. Le choix de la limite administrative des autorités côtières, même s'il reste souple, démontre une volonté d'intégrer une variété d'espaces, et de ne pas exclure les espaces urbains. Cette limite a été, certes, choisie avant l'adoption du protocole GIZC, mais elle n'a jamais été remise en cause. Rappelons que la limite administrative des autorités côtières locales de l'article 3 du protocole GIZC est souple et peut être différente si cela est justifié par des critères écologiques ou économiques. Or, la limite choisie par Malte ne repose pas sur ces critères autorisés par le protocole.

Les raisons qui ont conduit la MEPA à une délimitation aussi réduite de la zone côtière terrestre sont inhérentes aux problèmes environnementaux et aux pressions anthropiques qui pèsent sur le littoral maltais. Ceux-ci concernent notamment l'île de Malte, Gozo et les petites îles ayant gardé leur caractère naturel.

Dans ce contexte, la zone côtière de Malte est-elle un ajustement qui rend possible la GIZC, ou bien d'une application *a minima* d'une obligation internationale ? En tout cas, lors d'une éventuelle ratification du protocole de Madrid, Malte va devoir adresser une déclaration au dépositaire, à défaut de laquelle le pays se trouvera face à l'obligation de l'appliquer à une zone côtière qui couvre 74,6 % du territoire (Malte et Gozo), conformément à l'article 3 §1 du protocole[1139]. En attendant la ratification, le traitement juridique de la zone côtière évolue et procède à un changement de paradigme législatif.

B. Changement de paradigme pour la protection du littoral

Deux évolutions principales suivent la désignation de la zone côtière maltaise. En premier lieu, l'adaptation du cadre juridique national (**1**) et en second lieu, la reforme du Plan Structurel (**2**). Ces mesures marquent un changement de paradigme dans l'ordre juridique national, puisqu'il incorpore des notions et des pratiques qui dépassent la tradition juridique du pays. Il faudrait cependant nuancer cette « révolution juridique » de Malte. Le pays n'adhère pas à un modèle de développement différent, mais il calque son système sur un modèle des pays de tradition romano-

1139Calcul de l'auteur qui résulte de l'addition de la superficie des municipalités littorales de Malte et de Gozo.

germaniques.

1. Adoption d'un cadre juridique pour la zone côtière dans la législation nationale

À défaut d'une loi littoral maltaise, la zone côtière ne bénéficie d'aucune mesure particulière jusqu'en 2010, date qui marque le début du traitement juridique de la zone côtière. Ce cadre est davantage enrichi en 2016.

La loi de 2010 sur la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire (Environment and Development planning Act, Chapter 504) concerne l'intégration des problématiques côtières dans le Plan Structurel de l'archipel et elle cantonne le littoral dans un traitement réglementé exclusivement par les documents d'urbanisme et d'aménagement[1140]. L'article 51 de ladite loi énonce les fonctions du nouveau Plan Structurel, qui s'appelle désormais « Plan Stratégique pour l'environnement et le développement » (SPED).

Conformément à la disposition, le SPED est un document stratégique qui régule la gestion durable des ressources terrestres et marines. Il doit être fondé sur un système d'aménagement intégré qui assure la gestion durable des ressources terrestres et maritimes ainsi que la protection de l'environnement[1141]. Le SPED décide des politiques publiques de développement et d'usage de la mer et de la terre, en se basant sur une analyse justifiée. Il doit aussi assurer que toutes les politiques, les plans et les programmes adoptés seront « spatiaux, holistiques et détaillés afin de traiter tous les éléments relatifs aux ressources de la terre et de la mer et la conservation de l'environnement et qu'ils équilibreront les considérations socio-économiques et la nécessité de protéger l'environnement ».

L'approche intégrée de la gestion du territoire pénètre ainsi le droit maltais permettant la prise en compte des enjeux environnementaux et l'« écologisation » des politiques de développement. L'article 51 met en réalité en œuvre le principe d'intégration, bien que celui-ci ne soit pas consacré par ailleurs dans la législation maltaise. De surcroît, la Politique nationale sur l'Environnement,

1140Cette disposition s'inscrit dans la continuité du principe d'intégration, comme impératif de l'adhésion à l'UE.

1141La même loi définit l'environnement comme comprenant « tous les éléments et conditions, naturels ou crées par l'homme, qui existent sur terre, que ceux soient regroupés ou isolés, et en particulier : l'air, l'eau, la terre, l'atmosphère, toute matière organique ou inorganique et tout organisme vivant, tous les écosystèmes et le paysage », art. 2, Environment et Development Planning Act, Cap. 504, *Op. Cit.*

adoptée en 2012, confirme la volonté d'intégrer dans un seul texte les politiques sectorielles[1142].

Outre l'adoption de l'approche intégrée dans ce document stratégique, la législation maltaise tend vers un changement de paradigme avec l'introduction du concept de **domaine public** en 2016. En ajoutant une annexe au Code civil (*Fourth Schedule*), la loi maltaise prévoit pour la première fois que certains immeubles peuvent faire partie du domaine public, avec un régime particulier de propriété de l'État[1143]. Le gouvernement est désormais le fiduciaire des sites, zones et choses classés comme domaine public, avec l'objectif de les transmettre aux générations futures. Cette interprétation du domaine public maltais, donné par les représentants politiques dans un livre blanc, fait preuve de la nature mixte du concept inséré dans la législation nationale[1144].

L'amendement précise que les biens du domaine public sont *extra commercium*. Cette précision donne pour la première fois une définition des biens exclus du commerce, qui manquait au régime juridique prévu par le Code civil[1145]. Ces *res publici* ne sont cependant pas intouchables. Le gouvernement peut accorder des autorisations pour usages privés, à condition que cet usage soit cohérent avec la nature de la chose. Les *res publici* peuvent également être transférés, après avoir été déclassés, suivant une procédure assez lourde[1146].

Les biens du domaine public sont énumérés dans le Code civil[1147]. C'est le « périmètre côtier », les eaux intérieures jusqu'aux lignes de base, le fond marin et le sous-sol, la colonne d'eau sus-jacente et l'espace aérien[1148]. Outre ces biens qui appartiennent automatiquement au domaine public, le Code civil prévoit la possibilité de classer certains sites au domaine public, sur proposition du ministre ou d'ONGs.

Afin de faciliter l'identification de ces *res publici*, la loi de 2016 introduit dans l'article 311 du

1142Ministry for Tourism, the Environment and Culture, *National Environmental Policy*, 2012, p. 12.

1143Act n° XXV de 2016, du 13 mai 2016, JORM A 923.

1144République de Malte, Autorité de Sols, *The public domain, Classifying public property–Achieving a qualitative leap in protection and governance, White Paper,* 2015, p. 1, 5, 15, 17.

1145Le régime juridique des choses *extra commercium* est énoncé dans les articles 982, 1207, 1208, 1370, 1377 du Code civil. Conformément à ces dispositions, ces choses ne peuvent pas faire l'objet d'un contrat, elles ne peuvent donc pas être vendues.

1146Le déclassement nécessite l'adoption d'une « Résolution de déclassement » par la Chambre des représentants. La procédure est détaillée dans le titre VI du 4e annexe de la loi XXV de 2016, *Op. Cit.*.

1147Les choses appartenant au domaine public maltais ainsi que son régime est similaire aux règles du domaine public maritime français, article L. 2111-4 et s. du Code général de la propriété des personnes publiques.

1148Les ports sont exclus du domaine public. Titre III, Article 4 (1) du Code civil, Cap. 16.

Code civil la définition de plusieurs zones littorales, dont le « périmètre côtier », l'« estran », la « ligne littorale » et la « plage »[1149]. Le périmètre côtier est la partie terrestre qui se trouve à quinze mètres de la ligne littorale, et qui peut être constitué de l'estran (la partie du littoral située entre les limites extrêmes de plus hautes et de plus basses marées et les plages, même celles qui ne sont pas couvertes par la marée), de la masse continentale ou de falaises. Dans les cas où l'estran s'étend au-delà de quinze mètres, le périmètre côtier s'étend à la limite de l'estran. Concernant les plages, l'article précise qu'elles sont destinées à l'usage public. L'institution du périmètre côtier permet de prendre en compte le fonctionnement dynamique de la zone intertidale[1150], conformément à l'article 6 (a) du protocole GIZC, et la garantie sur l'accès public à la plage est conforme à l'article 8 § 3 (d).

Ces modifications législatives permettent au pays de se rapprocher d'une future ratification du protocole de Madrid, signé en 2008. En revanche, des lacunes importantes demeurent, par exemple aucune zone de non-construction n'est réglementée. Ces lacunes peuvent être surmontées par le biais des politiques instaurées dans le Plan Stratégique sur l'Environnement et le Développement.

2. Adoption d'un Plan Stratégique incorporant les problématiques côtières

Le Plan Stratégique adopté en 2015 concerne l'ensemble du territoire terrestre ainsi que le territoire maritime jusqu'à 25 milles marins[1151]. Le SPED, véritable plan de l'île, remplace la planification sectorielle et intègre dans un document l'ensemble des politiques de développement envisagées pour l'archipel. Ce cadre global permet, a priori, d'intégrer dans les politiques publiques les particularités du territoire insulaire, à l'échelle de la zone côtière et du pays. La gestion intégrée du littoral au sens du protocole GIZC est facilitée par cette stratégie récente. Cependant, à l'examen, ce Plan est centré sur la compétitivité économique du pays et ne vise guère à limiter le développement.

Le SPED cite les problèmes environnementaux que les politiques sont censées prendre en compte. Il n'est pas étonnant de constater que l'autorité reconnaît la majorité des problèmes comme inhérents à la petite taille du pays et à ses ressources limitées. L'insularité est invoquée pour justifier une stratégie différenciée pour Gozo, fondée sur les principes écologiques. Il est admis que la petitesse de l'île de Gozo a des conséquences inévitables sur son environnement : « la petite taille

1149Les notions en anglais sont « coastal perimeter », « foreshore », « shoreline » et « beach ».
1150La zone d'intertidale est l'espace côtier compris entre les limites extrêmes atteintes par la marée.
1151MEPA, *Strategic Plan for Environment and Development (SPED)*, *Op. Cit.*

de l'île rend l'espace très sensible, fait qui limite les opportunités d'affaires et d'activités industrielles »[1152]. La résolution de ces problèmes, « nécessitera peut être [l'adoption] d'une approche sur mesure ». Ainsi, Gozo est envisagée comme « une île écologique » où l'État central promeut davantage la gestion et la protection de l'environnement[1153], faisant ainsi penser à une politique de sanctuarisation.

Par ailleurs, le SPED divise le territoire en quatre zones, la zone urbaine, la zone rurale, la zone côtière et la zone marine[1154], chacune soumise à des objectifs différents.

La zone côtière comprend une partie terrestre et une partie maritime, qui inclut les eaux jusqu'à 12 milles marins, telle qu'elle était définie déjà en 2002. Cette délimitation reflète la différenciation dans la stratégie pour l'île de Malte et les autres îles de l'archipel. Alors que la limite vers la mer est égale pour toutes les îles, la limite vers la terre n'est pas homogène. Les petites îles (Comino et Filfla) sont entièrement intégrées dans la zone côtière et Gozo dispose d'une zone côtière qui couvre 29,2 % de l'île. En revanche, Malte, avec un littoral fragmenté et urbanisé, dispose d'une zone côtière couvrant seulement 16,1 % de l'île.

Les limites exactes de la zone côtière sont décidées sur la base d'un critère qui différencie les côtes « principalement urbanisées » et les côtes « principalement rurales ». Les premières sont situées notamment à la partie Sud-Est de l'île de Malte et se localisent sur un territoire de quelques mètres du trait du rivage. Les secondes ont une taille légèrement plus étendue et sont situées en dehors des zones urbaines.

Le Plan Stratégique adopte trois objectifs concernant la zone côtière[1155]. Le premier énonce la volonté de limiter les activités autorisées sur la côte à celles seules qui nécessitent cette localisation pour être fonctionnelles, objectif justifié par l'épuisement des ressources insulaires. Cependant, le plan adopte comme principe général une « approche séquentielle » du développement, ce qui

---

1152«The small size of the island renders space very sensitive and as a result limits opportunities for both business and industrial activity.», *Ibid.*

1153*Ibid.*, p. 6 et 16.

1154La zone marine comprend les eaux adjacentes à la zone côtière jusqu'à la limite de 25 miles marins, ce qui correspond à la zone de gestion de pêche instaurée avec l'adhésion de Malte à l'UE. Les mesures appliquées dans la zone de gestion sont détaillées dans le règlement CE/1967/2006, JOUE L 409/52 du 30/12/2006.

1155MEPA, *SPED*, pp. 26-27. Le deuxième concerne la gestion des ressources halieutiques et le troisième la protection des plages et des eaux de baignade.

signifie que l'expansion ultérieure du territoire utilisé n'est pas exclue par principe[1156]. L'utilisation des terres vierges est possible s'il n'y a pas d'autre alternative (changement d'usage des terres ou bâtiments abandonnés, changement du type de développement dans les territoires urbanisés ou utilisés)[1157]. Cette approche a été critiquée par le public, qui a eu l'occasion de s'exprimer étant donné que le SPED a été soumis à la procédure de l'évaluation stratégique de la directive 2001/42/CE[1158].

La « raison d'être » du SPED est d'augmenter la compétitivité du pays de telle manière que le développement socio-économique contribue à la réalisation des objectifs environnementaux[1159]. Cette justification qui s'inscrit dans la lignée des directives européennes ne s'oppose pas aux dispositions du protocole GIZC, mais elle ne met pas l'environnement et le développement sur un pied d'égalité. Ainsi, elle soulève des inquiétudes concernant la préservation d'espaces intacts, exprimées pendant la consultation du public. Elles peuvent se lire en combinaison avec la dialectique étatique selon laquelle Malte ne peut pas être considérée comme « une île entièrement côtière », malgré sa taille[1160]. Dans ce contexte, force est de constater que l'approche intégrée de la gestion de la zone côtière maltaise est faite « sur mesure » afin de permettre un développement qui mobilise les capacités du territoire au maximum.

Une gestion similaire de la zone côtière serait envisageable dans un autre État insulaire, Chypre, bien que les obstacles législatifs à dépasser soient beaucoup plus importants (**§ 2**).

§ 2. Le cadre législatif de Chypre, incompatible avec les dispositions et la logique de la GIZC

Chypre est le seul pays de la Méditerranée insulaire n'ayant pas ratifié ou signé le protocole GIZC. Alors que la République turque de Chypre du nord intègre dans sa Constitution la zone inconstructible de cent mètres, la domanialité publique de la plage, l'utilisation pour les usages

1156Pour une analyse de l'approche séquentielle dans les politiques publiques, v. MULLER, P., *Les politiques publiques*, Que sais-je ? 11e éd., PUF, 2016, pp. 21-25.
1157MEPA, *SPED*, p. 18.
1158Les questions du public et les réponses de la MEPA sont consultables en ligne, SPED Public consultation Summary of submissions and responses, juillet 2015, 35 p. http://www.pa.org.mt/en/strategic-plan-details/file.aspx?f=262.
1159MEPA, *SPED*, p. 4.
1160MEPA, *SPED*, p. 5.

d'intérêt public et le libre accès[1161], la République de Chypre adopte un cadre contrasté. Les dispositions relatives au littoral sont fragmentées et résultent de différentes législations : la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la loi sur la protection de la plage, la loi sur la pêche et la loi sur les établissements touristiques. Concentrée sur la logique de développement immobilier et touristique, et d'exploitation des plages, la législation chypriote est clairement incompatible avec les dispositions du protocole GIZC.

Bien que des objectifs de protection du rivage existent dès les textes liminaires, la logique d'exploitation de la propriété privée ou publique prévaut. Ce corpus législatif s'avère aujourd'hui insuffisant puisqu'il n'incorpore pas les principes classiques du droit de l'environnement comme les principes procéduraux ou le principe d'intégration (**A**). Toutefois, et sous influence de l'UE, les préoccupations environnementales commencent à émerger dans les documents d'urbanisme. Une nouvelle ère est en gésine avec l'adoption du champ d'application terrestre pour la future application du protocole GIZC (**B**).

A. Une base législative obsolète, n'intégrant pas les principes classiques du droit de l'environnement

La législation chypriote est caractérisée par l'absence d'une sensibilité « historique » pour la protection du littoral conjuguée avec un retard dans la mise à jour du droit national avec l'évolution du droit international de l'environnement. Ces éléments sont la cause principale de la difficulté du pays de mettre en œuvre le protocole GIZC. Ainsi, la législation chypriote ne reconnaît pas une zone d'interaction entre la mer et la terre comme étant spécifique, ni au titre de protection de l'environnement ni au titre de la domanialité publique ou l'aménagement du territoire. Cependant, la partie terrestre du littoral est soumise à plusieurs règles qui infléchissent les politiques côtières. Ces règles sont établies par la loi sur la plage et sur l'aménagement du territoire. La première, instaure un régime d'exploitation de la plage qui implique finalement peu la participation du public et manque de transparence, deux éléments qui font sa faiblesse (**1**). La seconde est centrée sur le développement immobilier et prend peu en compte le principe d'intégration (**2**). À ce cadre législatif négligeant des principes du droit de l'environnement s'ajoute un manque de coordination entre les autorités compétentes.

1161 Art. 85 de la Constitution de la RTCN, amendée en 2014, *Op.Cit.* L'accès à la bande de cent mètres peut toutefois être limité pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public, d'intérêt public, de santé publique ou de protection de l'environnement (art. 38 § 4). Cette disposition vise la zone de Varosia, zone touristique d'avant la guerre de 1974, où l'accès est interdit à tout public sur une zone littorale de 11 km.

1. La zone de protection de la plage : manque de transparence et faible participation du public

Parmi les problèmes écologiques des zones côtières chypriotes, les plus intenses sont l'érosion et la salinisation des terres[1162]. En ce qui concerne les enjeux économiques, la zone côtière accueille la quasi-totalité du tourisme de l'île, qui dépasse deux millions de personnes par an[1163]. Cette activité, qui constitue la principale richesse chypriote, crée des pressions anthropiques importantes[1164].

La loi sur la protection de la plage, adoptée par les forces britanniques en 1934, et amendée à maintes reprises jusqu'à 2011, comprend certaines mesures qui vont dans le sens du protocole de Madrid, notamment l'instauration d'une zone protégée de la plage. Ce régime reste cependant flou et facilement modifiable et il n'offre pas une protection de la plage équivalente aux enjeux économiques et écologiques qu'elle représente.

La loi sur la plage, intitulée dans sa version originale « loi pour une meilleure protection du littoral », énonce la possibilité d'établir des règles restrictives concernant l'exploitation de la plage[1165]. Cette possibilité a donné lieu à la création du régime de « zone de protection de la plage ».

Pour définir la plage, l'article 2 de la loi énonce que « la plage comprend tout le territoire terrestre qui ne dépasse pas une distance de cent yards de la plus grande marée haute, que le ministre peut prescrire par notification au Journal Officiel »[1166]. Suite à cette disposition, le ministre des Affaires intérieures a adopté en 1979 quatre de ces « notifications », dont la portée est celle d'un acte administratif réglementaire (Décret). Chacune définit comme plage toute la ligne littorale des districts de Nicosie, Paphos, Kyrenia et Limassol[1167].

1162LOIZIDOU, X., *Case study of Dolos Kiti — Cyprus*, rapport préparé dans le cadre du projet de l'UE « EUROSION », 2002, p. 15.

1163LOIZIDOU, X., *Land use and coastal management in the eastern Mediterranean. The Cyprus exemple.*, intervention à la conférence internationale « Conference on the sustainable development of the Mediterranean and Black Sea environment », Thessaloniki, 28-31 mai 2003.

1164KAMMAS cité in SHARPLEY, R. *Tourism development and the environment: beyond sustainability?*, Earthscan, 2009, p . 172.

1165La version originale de la loi de 1934 est intitulée *Chapter 59. Foreshore protection, A law to make provision for the better protection of the foreshore.*

1166Art. 2 de la loi sur la plage, version consolidée de 2011, JORC 4301 du 31/10/2011.

1167La plage d'une largeur de cent yards est déclarée à Limassol (acte 77/79 du 27-4-1979), à Kyrenia (acte 990/71 du 09/12/1971), à Nicosie (acte 111/79 du 01/06/1979), alors que la largeur de la plage de Paphos n'est pas délimitée (acte 81/79 du 04/05/1989).

La « zone protégée de la plage » ne correspond pas à la zone de « plage » délimitée sur la base de l'article 2 de la loi sur la plage. Elle est fondée sur l'article 5 A, qui donne la possibilité au conseil des ministres d'interdire la construction immobilière *sur la plage ou sur les terrains limitrophes* afin de garantir l'accès du public à la plage ou « pour des raisons de protection ou de conservation de son caractère et le confort » (art. 5A). Cette disposition constitue le régime le plus protecteur de la zone côtière chypriote.

Les restrictions concernant l'urbanisation des terrains adjacents aux plages ont été instaurées avec des Décrets réglementaires du conseil des ministres, notamment pendant les années 1970-1990. Cependant, ces décisions, soumises à la discrétion absolue du conseil des ministres, sont modifiables et annulables sans motivation. Ainsi, une série des Décrets adoptés pendant les années 2009-2010 annulent ou modifient les interdictions de constructions sur certains terrains adjacents à la plage dans les régions les plus touristiques[1168]. Par ailleurs, les cartes accompagnant les Décrets réglementaires ne sont pas publiées dans le JO, mais sont déposées auprès des services d'urbanisme de la région. Leur consultation nécessite donc le déplacement audit bureau, ce qui rend laborieuse l'information du public et la recherche juridique.

Parmi les restrictions imposées sur les plages figure également l'installation des constructions mobiles ou l'élaboration de divers travaux sur le rivage. Ceux-ci ne sont pas interdits, mais sont soumis à la délivrance d'un permis par le conseil des ministres pour les constructions (art. 5 § 1) et une autorisation spécifique de l'autorité compétente pour les travaux (art. 3 § 1)[1169]. Les usages prohibés par les usagers de la plage sont indiqués dans l'article 5Δ (d), où figure une interdiction générale de polluer la plage et la mer, une interdiction de bloquer l'accès au rivage et une interdiction d'y conduire des véhicules. Toutes ces dispositions ont été mises en place avec divers Décrets réglementaires.

En outre, la loi établit des autorités responsables de la gestion de la plage au niveau central et local. Les conseils sont composés de représentants des ministères responsables et le conseil central prévoit

1168Six Décrets réglementaires ont été adoptés en 2009 et 2010, tous pour annuler ou modifier des Décrets instaurant une interdiction de construire sur les terrains adjacents à la plage, adoptés entre 1973 et 1980. Par exemple, le Décret 137/2010, JORC 661 du 31/03/2010, annule l'interdiction de construire établie avec le Décret 98/1973. Le Décret le plus récent (25/2013) annule la zone de protection de la plage à Alamino, qui sert à légitimer la construction d'un port de plaisance. Ceci a été très peu utilisé jusqu'au Décret de 2013, mais il est actuellement en travaux pour son expansion.

1169L'autorité compétente est le chef des districts. Art. 5 de la loi sur la plage, Chapitre 59, version consolidée de 2011.

la participation d'un représentant d'ONG environnementale. Les conseils adoptent les Schémas de gestion de la plage, qui réglementent l'exploitation touristique (location de parasols, transats). La participation du public dans ces conseils n'est pas prévue, et donc l'exploitation des plages reste une décision centrale.

Force est de constater que le seul moyen juridique de protéger la zone côtière terrestre est encore l'instauration des zones protégées de la plage. Or, la souplesse des règles de création et de modification du régime empêche la transparence juridique, notamment puisque les Décrets instaurant la plage et la zone de non-construction adjacente n'ont jamais fait l'objet d'un recueil consolidé. Une obligation formelle d'instaurer la zone protégée de la plage ne figure pas non plus parmi les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire, ce qui concourt à une prise en considération affaiblie de la protection de l'environnement dans la procédure de planification chypriote (**2**).

2. Intégration limitée des préoccupations environnementales dans la législation sur l'aménagement du territoire et fragmentation des documents d'urbanisme

L'aménagement de l'île est réglementé par la loi relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1972, amendée en 1990. Il s'agit d'une législation orientée vers le développement immobilier et économique qui ne prend pas suffisamment en compte la protection de l'environnement[1170].

La loi ne fait pas de référence à la vulnérabilité de la zone côtière. Les seuls moyens prononcés par la loi pour intégrer les préoccupations environnementales (et côtiers) dans les documents d'urbanisme sont les dispositions pour la protection des arbres et des forêts (art. 39) et le régime des « zones blanches » (art. 35). Par ailleurs, l'article 38 permet la conservation du patrimoine bâti.

Plus précisément, l'article 39 prévoit la possibilité d'adopter des Décrets réglementaires pour la protection de la forêt ou des arbres isolés. Ce régime a permis la protection de la région montagneuse de Chypre, qui se trouve à l'arrière-pays, mais aussi plusieurs arbres côtiers, comme les 178 figuiers repérés au village côtier d'Ayia Napa ou les 15 *pistacia atlantica* situés dans le village côtier de Polis[1171].

1170Loi 90/1972, *Op. Cit.*
1171Décret réglementaire du ministre des Affaires intérieures n° 43/2004 du 30/01/2004.

Les zones blanches peuvent être instaurées par Décret du conseil de ministres afin de protéger des « aires de beauté naturelle ou à caractère spécial », mais son utilisation n'est pas très sollicitée. Dans ces zones, qui peuvent être situées sur le littoral, les nouvelles constructions sont a priori interdites et les usages ne devraient pas changer. La loi nuance ces propos en prononçant que l'établissement des zones blanches n'exclut pas le dépôt de demande de permis de construire dans les terrains de la zone (art. 35 § 3). En pratique, les zones blanches existantes sont très peu étendues et sont établies pour une période limitée dans le temps. Actuellement, seulement une zone blanche est côtière (zone blanche de Peyia, dans le district de Paphos)[1172].

Dès lors, il revient aux documents d'aménagement prévus par la loi d'intégrer les préoccupations environnementales. Quatre niveaux de documents sont adoptés : le Plan de l'île, les Plans locaux, les Plans des quartiers et les Déclarations de politique.

Le Plan de l'île devrait décrire la politique de développement pour l'ensemble du territoire, en y incluant les politiques sectorielles de l'industrie, du commerce, du tourisme, etc., mais son élaboration a été suspendue en raison de la partition de l'île[1173]. Les Plans locaux concernent l'aménagement détaillé des agglomérations de grande ou de moyenne taille et les Plans des quartiers portent sur l'aménagement détaillé dans les zones spécifiques.

La « Déclaration de Politique » (art. 18 A) est le dernier dans la hiérarchie des documents d'aménagement et concerne l'aménagement de l'ensemble du territoire de l'île qui est sous le contrôle effectif du gouvernement chypriote-grec, sauf pour les régions qui ont adopté un Plan local ou un Plan des quartiers. La déclaration de politique définit la politique de développement en déterminant les usages du sol. Concrètement, elle couvre la majorité du territoire, puisque les Plans locaux ne concernent que les villes (huit Plans) et les Plans de quartiers concernent des aires très précises et urbaines (trois Plans). De plus, trois municipalités ont adopté leur propre déclaration de politique, qui a la valeur de Plan local.

1172Instauré avec le Décret réglementaire n° 350/2014 du 18/07/2014.

1173Un premier Plan de l'île a été élaboré en 1973. Il a été rapidement approuvé par le Conseil des ministres comme le premier document d'urbanisme de la République avec la décision nº 13.245/1974, le 9 avril 1974, c'est-à-dire quatre mois avant la guerre. *Cf.* PISSOURIOS, I. « Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Κύπρο Ιστορική Εξέλιξη και Προοπτικές » (« L'aménagement du territoire à Chypre : évolution historique et perspectives »), in DRAKOULIS, D.et TSOTSOS, G. (dir.), *Ιστορική, κοινωνική και πολεοδομική ανάλυση του χώρου (Analyse historique, sociale et urbanistique de ''espace)*, Stamouli, 2014, p. 14.

À défaut d'un Plan de l'île, le rôle de la Déclaration de politique a été dévié et elle est assimilée à celui d'un plan stratégique, car elle veille à la cohérence territoriale de la partie rurale. Cependant, la Déclaration de politique reste hiérarchiquement inférieure aux Plans locaux. Cela met en évidence l'absence d'une stratégie globale pour le développement de l'île qui empêche l'intégration environnementale et plus précisément la mise en place d'une politique commune pour la zone côtière. En absence d'une telle stratégie ou d'une législation solide, la mise en œuvre de la GIZC est tributaire de plusieurs documents d'aménagement ou d'urbanisme qui ne comportent aucune obligation ni même prédisposition à la suivre.

Toutefois, les documents d'aménagement comportent de plus en plus de références à la protection de l'environnement qui évoquent parfois la zone côtière. Ces efforts s'inscrivent dans le renouveau de la logique de protection du littoral, qui est impulsé par le département de l'environnement (**B**).

B. Évolution modeste de la logique de protection de la zone côtière

L'établissement d'une protection renouvelée du littoral est impulsé à l'échelle de l'ensemble de la Méditerranée par l'adoption du protocole GIZC. Sa réalisation nécessite l'engagement et la coopération de plusieurs niveaux administratifs, exercice exigeant et chronophage. À Chypre cette évolution est quasiment uniquement orchestrée par le département de l'environnement du ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, les autres acteurs gouvernementaux étant peu impliqués. Ce manque d'engagement ou de prise de conscience de la fragilité de la zone côtière est observable dans les documents d'aménagement et d'urbanisme. Alors qu'ils comprennent des dispositions pour la protection de l'environnement qui ne sont pas énoncées dans la loi d'aménagement, ils ne font que rarement des références précises à la zone côtière (**1**). La gestion intégrée semble donc être complètement ignorée. En revanche, le département de l'environnement met en place un programme concret pour la mise en œuvre de la GIZC. Il a débuté avec l'entreprise d'un programme PAC du PAP/RAC qui a proposé un cadre stratégique et il est succédé par l'adoption récente du champ d'application du protocole[1174] (**2**).

1174Le projet CAMP a donné lieu au rapport de COCCOSSIS, H. et al., *Cyprus: ICAM Methodology and proposed ICAM strategic framework*, MAP-PAP/RAC, 2008, 70 p.

1. Début timide d'intégration de l'environnement dans la Déclaration de politique

En absence des dispositions législatives effectives visant à assimiler les préoccupations environnementales lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, il revient aux plans locaux, actes réglementaires, de réaliser le principe d'intégration.

La **Déclaration de politique** de 2014 énonce parmi les objectifs généraux qu'elle « met l'accent sur le développement durable et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, de l'environnement et du paysage » et précise que le développement sera autorisé s'« il n'influence pas de manière négative les ressources naturelles de la région et plus généralement l'environnement et le paysage »[1175]. Les références tangibles à la zone côtière sont inscrites dans le chapitre relatif au tourisme. Le document reconnaît que le modèle touristique « soleil et plage » a conduit à de fortes pressions environnementales, notamment sur la zone côtière, qui ont nui à la durabilité des destinations touristiques (§ 9.12.1). Cependant, les politiques adoptées par la Déclaration pour le renouveau du produit touristique ne contiennent guère des mesures qui assurent une utilisation rationnelle et effective des ressources naturelles. Au contraire, ce renouveau se réalise par la promotion des nouvelles constructions d'établissements touristiques dans les parties du territoire qui n'étaient pas jusqu'alors dans les zones touristiques (§ 9.12.4).

La Déclaration de politique vise à développer au maximum les terrains disponibles et impose très peu de restrictions. Les développements promus sont notamment urbains, par exemple la construction de nouveaux villages dans les zones rurales ou périurbaines.

Un chapitre est toutefois dédié à la protection de la nature, la forêt et le paysage accompagné de deux cartes qui indiquent les zones où le développement est restreint. Quatre types de sites sont créés, et tous les quatre peuvent être sollicités pour la protection des zones côtières.

La protection des zones côtières est possible notamment avec le régime de « Côtes et aires de protection de la nature ». Ce régime est prévu pour des sites terrestres qui présentent des écosystèmes particulièrement sensibles, par exemple les biotopes qui comprennent des espèces rares

1175République de Chypre, Ministère de l'Intérieur, Département d'Urbanisme et du Logement, *Δήλωση Πολιτικής 2014 (Déclaration de politique 2014)*, 2014, - principes généraux § 2.4 p. 4 et § 3.1 (st), p. 7.

ou en voie de disparition et des formes géologiques qui ont une valeur scientifique, culturelle ou esthétique particulière[1176]. Il s'agit du régime le plus strict de la Déclaration de politique, puisqu'il interdit tout type de développement. Les seules dérogations sont des interventions pour la protection et la promotion du site.

Les zones côtières peuvent être également incluses dans une Aire de beauté naturelle exceptionnelle. Ce régime concerne de « vastes zones terrestres, maritimes ou mixtes dans lesquelles se trouve un grand nombre ou une grande variété des éléments écologiques, géomorphologiques et esthétiques »[1177]. Beaucoup moins strict que le régime précédent, il autorise les constructions nécessaires pour les activités traditionnelles, comme l'agriculture et la sylviculture. L'aspect environnemental demeure cependant important et toutes les installations doivent suivre des normes d'esthétique et de planification spécifiques. Mais certains types de développements peuvent être autorisés, « dans de conditions qui assureront l'objectif principal de leur établissement »[1178]. De plus, l'établissement « d'autre type de développement » est toléré si des « raisons spéciales [l'] exigent »[1179].

Les paysages protégés sont souvent situés dans un site côtier. Il s'agit de gorges, falaises, embouchure de rivières, comme l'indique la carte n°4 accompagnant la Déclaration de politique. Ces sites de valeur écologique exceptionnelle sont consacrés aux activités traditionnelles d'agriculture et sylviculture, et les seules interventions autorisées sont relatives à ces activités.

Les sites du réseau écologique Natura 2000 font également partie des sites prévus par la Déclaration de politique et qui comprennent des sites côtiers. De plus, l'intégration de la partie maritime de la zone côtière est effectuée par la création des six sites en mer.[1180]

Par ailleurs, les zones de protection de la plage, comme prévues par la loi sur la plage, ne figurent pas parmi les zones établies pour la protection de la nature, la forêt et le paysage, mais parmi les

---

1176 *Ibid.*, chapitre 7. 4.

1177 Comme il est défini dans le chapitre 7. 2. 1. de la *Δήλωση πολιτικής - πολιτική για τη ρύθμιση και τον έλεγχο της ανάπτυξης και την προστασία του περιβάλλοντος στην ύπαιθρο και τα χωριά* (*Déclaration de politique - politique pour l'aménagement et la maîtrise du développement et la protection de l'environnement à la province et aux villages)* pour la *période* 1996-2014.

1178 *Ibid.*, section 7.2.4.2.

1179 *Ibid.*, section 7.2.4.3.

1180 Repérés dans la Carte n° 5 de la Déclaration de politique.

objectifs généraux du document. Selon ceux-ci, aucun développement n'est permis dans les zones de protection de la plage, « à moins qu'il ait été préalablement prévu que de développements puissent être autorisés conformément aux dispositions législatives pertinentes ». En outre de cette interdiction, la déclaration précise que les « constructions à petite échelle » comme des trottoirs, petits murs de support et autres travaux, sont autorisées si ils sont considérés comme nécessaires pour le fonctionnement de la région « car ils améliorent le milieu plagiste »[1181].

Ces mesures nettement plus protectrices de la Déclaration de politique ne sont pas obligatoires pour les Plans locaux qui sont hiérarchiquement supérieurs. La seule exception est l'instauration du réseau Natura 2000 qui couvre tout le territoire sous le contrôle effectif de la République. De plus, deux localités côtières ont adopté leur propre Déclaration (locale) de politique qui suivent le zonage établi par la Déclaration générale.

En raison de l'absence d'un document directeur, les seules mesures communes entre les différents documents d'urbanisme pour intégrer l'environnement sont celles prises sur la base des dispositions prévues dans la loi. Or, ces mesures sont très limitées pour prendre en compte la vulnérabilité de la zone côtière. Ceci pourrait être rétabli par l'adoption d'une stratégie nationale GIZC qui proposera des règles communes à toute la zone côtière. Le processus de son élaboration est enclenché par le département de l'environnement du ministère, mais les acteurs locaux continuent d'adopter des Plans qui ne sont pas à la hauteur des exigences du protocole de Madrid (**2**).

2. Initiatives dynamiques du département de l'environnement cherchant à mettre en place la GIZC

Chypre est engagée dans une procédure pour la ratification du protocole, suivie par le département de l'environnement du ministère d'agriculture, qui souligne que le pays est lié au protocole puisqu'il s'agit d'un accord signé par l'UE[1182]. Les premières initiatives ont été encadrées par le PAP/RAC dans le cadre d'un projet PAC. Ce projet a permis d'adresser un bilan des difficultés propres à Chypre vers la mise en place de la gestion intégrée, mais aussi l'élaboration de projets précis pour l'amélioration des risques côtiers. À titre d'exemple, les études sur l'érosion ont conduit

1181République de Chypre, *Δήλωση Πολιτικής, Déclaration de politique, Op. Cit.*, principes généraux § 3.12 p. 33.

1182Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, *Ολοκληρωμένη διαχείριση παράκτιων περιοχών (La gestion intégrée des zones côtières)*, article en ligne, 2018, http://www.moa.gov.cy/moa/environment/environmentnew.nsf/page11_gr/page11_gr?OpenDocument&print, consulté le 24 septembre 2018.

à la construction de plusieurs brise-lames et le département des travaux publics a été incité à initier des actions de surveillance de plusieurs paramètres des eaux côtières[1183].

Outre le projet PAC, le ministère a employé en 2016 un bureau d'étude pour préparer une Stratégie nationale et un Plan d'Action, envisageant une première mise en œuvre pour la période 2018-2028. Le projet est attendu pour août 2018, mais le ministère adopte d'ores et déjà le champ d'application de la future stratégie.

Le bureau d'étude trace la limite terrestre selon la disposition de l'article 3§2 du protocole, en se basant sur une analyse multidimensionnelle[1184]. L'étude a choisi cinq catégories de critères territoriaux, qui ont été représentés sur un système d'information géographique (SIG) et leur combinaison a donné une indication sur les espaces qui doivent être compris dans la zone côtière. Les cinq catégories des critères qui ont été examinées sont l'environnement naturel, le paysage, l'environnement culturel, l'environnement socio-économique et la distance au rivage. Le groupe de travail a étudié les caractéristiques du territoire d'une distance maximale de quinze kilomètres du rivage, mais en application du critère de distance, la zone côtière a été cantonnée à une zone de cinq kilomètres du rivage. Finalement, l'étude définit deux zones, la zone qui a une influence directe de la mer, et la zone de transition entre la zone d'influence et l'arrière-pays. Ensuite, la ligne de démarcation est tracée en suivant les caractéristiques naturelles et administratives (v. carte dans l'annexe 1).

La proposition de limite terrestre de la zone côtière a été présentée publiquement dans les cinq districts et a été aussitôt approuvée par les acteurs locaux. Force est de constater une contradiction entre, d'une part, les travaux du ministère, et d'autre part, la politique d'aménagement des villes côtières. Le travail du ministère a permis de réaliser des études de terrain et d'évaluer pour la première fois les risques et les enjeux environnementaux de la zone côtière, mais il semble que ces initiatives, portées notamment par un fonctionnaire, seront difficilement transposées de manière unanime et volontaire dans les documents d'aménagement. Ceci constituera un véritable défi dans la mise en œuvre de la stratégie GIZC et dépendra de la volonté politique du gouvernement.

1183COCCOSSIS, H. et al., *Cyprus: ICAM Methodology and proposed ICAM strategic framework*, MAP-PAP/RAC, *Op. Cit*, p. 22.

1184Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, *Διαδικασία Πολυκριτηριακής Ανάλυσης για τον Καθορισμό του Χερσαίου Ορίου της Παράκτιας Περιοχής (Processus d'analyse multi-critère pour la définition de la limite terrestre de la zone côtière)*, 2017, 17 p.

La politique d'aménagement du territoire illustre le défi de la mise en place de la GIZC. Les nouveaux Plans locaux devraient s'inscrire davantage dans la logique de la GIZC et commencer à transposer un minimum des dispositions du protocole, par exemple en limitant les nouvelles constructions dans la zone côtière. La réalité du terrain est cependant toute autre.

Deux exemples tirés de la Déclaration locale de politique d'Ayia Napa et la Déclaration locale de politique de Paralimni illustrent la persévérance de la logique de l'expansion urbanistique au détriment des espaces naturels. Ces deux localités voisines sont parmi les plus grandes stations balnéaires chypriotes et sont les seules à être développées autour des villages. Elles sont dotées chacune d'une Déclaration (locale) de politique qui suit les principes de la Déclaration (générale) de politique.

En premier lieu, le village de pêcheurs d'Ayia Napa a connu une croissance moyenne de 16 % par an de sa capacité d'hébergement hôtelier pendant les années 1981-2005[1185], qui a été fatalement accompagnée de l'apparition des phénomènes d'eutrophisation de ses plages[1186]. La Déclaration locale de politique d'Ayia Napa a été révisée en 2017, à la période des réunions d'information du ministère sur la GIZC. Cette révision change les modalités de développement des établissements touristiques, en rajoutant certains types de développements hôteliers et une augmentation du coefficient de construction et de l'occupation de l'espace constructible. De plus, la surface constructible est exceptionnellement augmentée pour les hôtels quatre étoiles ou plus si la demande de permis de construire est déposée dans les deux ans après la publication de la Déclaration[1187]. Ces développements sont planifiés sur certains terrains précisés dans la carte de zonage : ils sont situés à cent mètres du bord du rivage, ils sont à ce jour intacts et ils sont enclavés par le parc national de Cape Greco[1188]. La construction des complexes touristiques dans cet emplacement nuira inévitablement au paysage côtier et à la valeur naturelle et esthétique du parc national (art. 11 du protocole GIZC).

1185COCCOSSIS, H. et al., *Cyprus: ICAM Methodology and proposed ICAM strategic framework*, MAP-PAP/RAC, *Op. Cit.*, p. 3

1186MUSTAFA, S. et SHAPAWI, R., *Aquaculture Ecosystems: Adaptability and Sustainability*, John Wiley & Sons, 2015, p. 154.

1187République de Chypre, Ministère de l'Intérieur, Département de l'Urbanisme et du Logement, *Δήλωση Πολιτικής Αγίας Νάπας 2017*, *Déclaration de politique d'Ayia Napa (approuvée), amendement de mars 2017*, 2017, p. 2.

1188Carte de zones, terrains T6 (E1) et T5 (E3), plan n° 3 accompagnant la Déclaration de politique approuvée de 2017, disponible sur http://www.moi.gov.cy/moi/tph/tph.nsf/All/EB105063630C3884C22580F7002FDEE5?OpenDocument (carte 3), consulté le 11-09-2017.

En second lieu, la Déclaration de politique de Paralimni, révisée en 2013, comprend une partie du lac de Paralimni[1189] parmi les zones urbaines. La transformation en zone constructible d'une partie du lac a été effectuée en 2009, alors que la Commission européenne avait initié une procédure d'infraction du droit de l'UE contre Chypre concernant l'omission de prendre de mesures protectrices pour la conservation dudit lac, en tant qu'habitat de la couleuvre à collier de Chypre, espèce endémique[1190]. Depuis la condamnation, Chypre a inscrit le lac de Paralimni dans la liste nationale des sites d'importance communautaire, tout en conservant la zone constructible dans sa partie nord[1191]. La Déclaration de politique de 2013 continue dans la même lignée, en considérant une partie du lac comme zone urbaine[1192]. Au-delà du droit de l'UE, la transformation d'un espace naturel en zone urbaine s'oppose à l'article 10 §1 du protocole GIZC relative à la protection des zones humides et estuaires côtiers.

Ces phénomènes d'urbanisation des espaces naturels sont issus des pressions exercées sur les autorités centrales par les particuliers et les développeurs, qui souhaitent investir dans le bâti, notamment destiné à l'usage touristique. En réalité, l'État peut difficilement justifier des restrictions à la propriété privée et du droit de développement, même pour la sauvegarde de la nature. Ceci constitue une différence majeure entre les pays de tradition de *common law* et les États de tradition civiliste (**section 2**).

1189République de Chypre, Ministère de l'Intérieur, Département de l'Urbanisme et du Logement, *Δήλωση Πολιτικής Παραλιμνίου, Déclaration de politique de Paralimni*, 2013, v. la carte de zonage accompagnant le document.

1190Arrêt C-340/10, *Op. Cit.*

1191Site n° CY30000008 Limni Paralimniou, type C.

1192Carte des zones accompagnant la Déclaration de politique de Paralimni, 2013, disponible sur http://www.moi.gov.cy/moi/tph/tph.nsf/All/AD5CF23E93896032C2257B25002648B2/ $ file/Xriseis%202-2013.pdf consulté le 11-09-2017.

Section 2 : 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 naturel[1193]. 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 étude[1194].

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 met 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 insulaire[1195]. 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

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

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

1195Nous 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 1930[1196].

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 spécifique[1197]. 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 établie[1198], 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 côtières[1200]. 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

1197 Art. 48, Loi sur l'Aménagement du territoire et utilisation des terrains pour le développement (O prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta), JORCr. 14/73.
1198 Article 48, Physical Planning Act, JORCr. 153/13.
1199 Pour 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.
1200 Art. 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 Iles 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 écosystémique[1203]. 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 Iles 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 insulaires[1205]. 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 privées[1206]. 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 Région[1207]. 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 administrer[1208]. Les deux régions insulaires à statut spécial disposent de la compétente 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° 979/1982[1209]. 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 inappliqué[1210].

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 sorte[1211]. 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 envisagée[1212]. Le paysage est considéré comme une partie homogène du territoire et l'altération de son état est interdite. Parmi les espaces protégés figure le

---

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

1208Art. 822 du C. civil italien.

1209Loi nº 979 du 31/12/1982 JORI 16 du 18/01/1983.

1210RORCHETTE, J., « Des relations État-régions dans la politique littorale italienne », *Méditerranée,* nº 115, 2010, pp. 21-32, §15.

1211Par 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*, nº Hors-série 5, 2009, § 10.

1212Décret 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 paysagère[1213]. 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 protégée[1214].

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 durable[1215]. 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 PPR[1216].

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 Plan[1217].

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 îles[1218]. 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 PPR[1219].

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.*
1219*Ibid.*, Art. 105§ 1

nuançant les propos du PPR[1220]. 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 humides[1221]. 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 PPR[1222]. 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 paysagère[1223]. La loi fut attaquée et aussitôt annulée par la Cour constitutionnelle[1224], 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 paessaggistico regionale : Dal decreto Soru all'approvazione del Piano (2004-2006) », *Gazetta 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 constituzionale boccia 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 XIXe 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

E n 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 1866[1226]. Il apparaît pour la première fois sous son appellation actuelle dans une

1226Par la « loi des eaux » de 1866.

loi Littoral liminaire, très sommaire, datant de 1969[1227]. 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 1980[1228].

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'Europe[1230], 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-dix[1231]. 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'État[1232].

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 2013[1234]. Cette loi nationale s'applique à l'ensemble du littoral et garantit l'accès du public et la protection du rivage[1235]. 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*, nº 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, nº 1, 2001, p. 133-134.

1233Loi n° 22/1988, Ley de Costas para la proteccion ambiental y el desarrollo sostenible de nuesto 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.

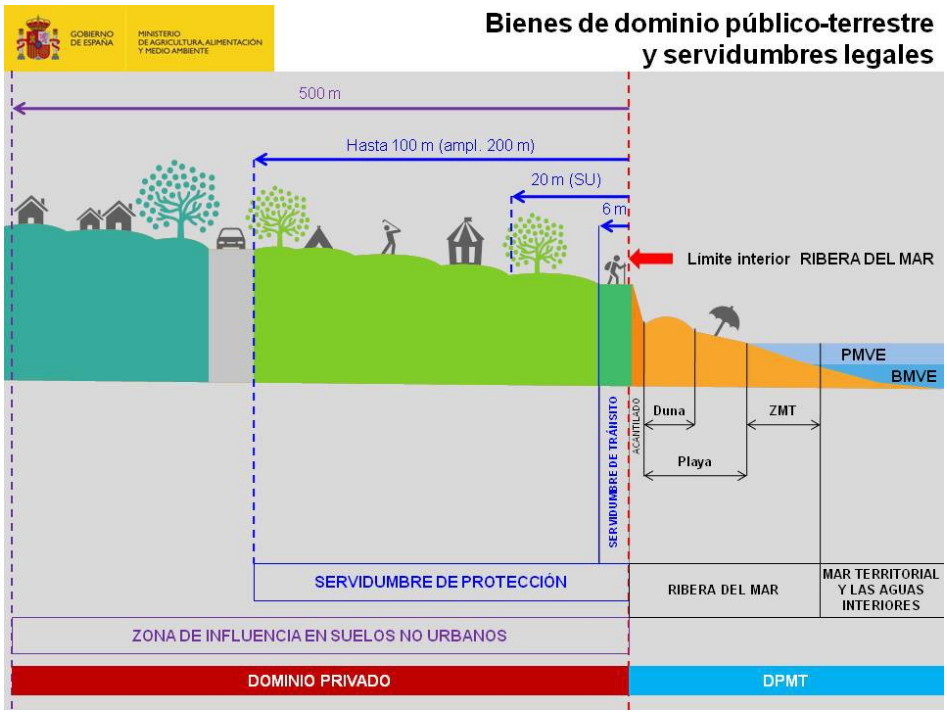


Figure 1: Le cadre juridique de la zone côtière espagnole : domaine public maritimo-terrestre et servitudes de protection (source : http://www.mapama.gob.es, 2017)

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 français[1236]. 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 publiques[1237]. 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 pratique[1238].

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

1237Art. 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.

1238Le 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 naturel[1239].

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 côtières[1240]. 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 territoire[1241]. Globalement, la CAIB a pris une série d'initiatives qui permettront d'utiliser de

---

domaine public se limite au littoral.

1239 La 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.

1240 Pour 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.

1241 Red 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 côtières[1242] et l'adoption d'une législation sur les plans d'aménagement du littoral[1243].

L'exemple des Baléares s'inscrit dans une tendance régionale à l'adoption de la GIZC[1244]. 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'application[1245], 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 masse[1246]. 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 communidades autonomas en el camino hacia une Gestión Integrada de las Areas Litorales (GIAL), 2011, p. 1

1242Résolution n° 9033 de 23 mers 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 Ratificiación 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 compétente[1248].

La loi fut attaquée devant le Tribunal constitutionnel[1249], qui a annulé une petite partie des modifications sans pourtant reconnaître la régression manifeste de la zone de non-construction[1250].

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 1969[1251]. 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 actuelles[1252].

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

1251 Selon la disposition réfutée, le DPMT de Formentera est défini comme *« El espacio de territorio que baña el mar en su flujo y reflujo, 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 ùu 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).

1252 GARCIA, 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-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, nº 97, 2013, p. 29.

constitutionnel[1253]. 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 DPMT[1254].

Cette mesure additionnelle à la loi amendée permettrait de déclasser 90 % du DPMT actuel de l'île[1255]. 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 littoral[1256]. 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.

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

1254*Idem*.

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

1256Conseil 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.

Chapitre 2 : Vers la gestion écologique des îles

Les îles ont besoin d'une gestion environnementale spécifique ainsi que de mesures juridiques précises pour la protection de certains éléments de leur nature. Comme proposé auparavant, un Plan de Gestion Intégrée de l'Environnement Insulaire, propre à chaque île, répondrait aux singularités de ces territoires. Dans ce chapitre nous proposons des éléments de gestion qui permettaient de caractériser les problèmes environnementaux liés à l'insularité. À travers les études de cas examinées dans ce chapitre, nous mettons l'accent sur les problèmes classiques se manifestant sur les îles et auxquels une gestion spécifique doit répondre. Le premier constat porte sur une gestion qui se veut écologique, au sens de sa nécessité d'intégrer la réalité de la fragilité des milieux insulaires.

Les solutions pour les îles s'appuieraient sur deux piliers. Le premier implique la mise en place d'indicateurs insulaires. La gestion écologique nécessite des indicateurs concernant la capacité de charge des ressources, la richesse et la fragilité de la biodiversité du territoire insulaire. Ces données objectives pourront être utilisées pour répondre au conflit entre protection de la nature et développement économique. Plus intense dans les îles, ce conflit ne peut pas se résoudre à travers les solutions continentales classiques, en raison des caractéristiques géomorphologiques des îles. Ceci sera illustré par les études de cas à Akamas, Chypre, et à Zakynthos, en Grèce, examinées dans la première section (**section 1**).

Le second pilier de la gestion écologique repose sur la nécessité d'une législation adaptée aux îles. Il s'agit d'une législation d'appui, introduisant des règles précises pour protéger certains aspects du milieu insulaire. La gestion environnementale nécessite une base juridique qui la fonde et qui permet d'adapter les normes du droit commun à l'écosystème fragile des îles. Ce constat commence à trouver sa place en droit international. À cet égard, la Résolution XII.14 adoptée pour protéger les zones humides insulaires de la Méditerranée constitue un premier pas prometteur vers la gestion écologique des îles (**section 2**).

Section 1 : Conflits d'usage du sol, cris d'alarme et nécessité de mise en place d'une gestion insulaire écologique

La difficulté majeure à la mise en œuvre des politiques permettant de faire face aux enjeux environnementaux des îles provient du conflit entre la protection de l'environnement et le développement économique, qui se cristallise dans les conflits d'usage[1257]. Ces derniers se traduisent dans les débats sur le zonage et le régime juridique des espaces. Les situations saisies en termes de conflits d'usage concernent notamment les zones naturelles et sont beaucoup moins importantes en ville ou dans les espaces périurbains[1258]. Dans les îles, la source principale de conflit d'usage est l'aménagement et l'utilisation du littoral, qui sont fortement liés au tourisme[1259]. Le problème est posé de manière encore plus nette dans les petites îles, où la surfréquentation touristique durant la saison estivale contraste avec des zones de creux créant des besoins en infrastructure à double vitesse[1260].

Les conflits d'usage qui apparaissent dans les îles sont dus aux choix limités d'aménagement en raison d'un territoire circonscrit et d'un changement rapide de l'utilisation des sols. De plus, lorsqu'il s'agit de l'élaboration des plans locaux, c'est très souvent une vision à court terme qui prévaut[1261]. Or, si la protection de l'environnement dans une île peut justifier des règles plus strictes et restrictives des droits individuels comme le droit de propriété, c'est par le zonage que ces restrictions sont instaurées et inscrites notamment dans les documents d'urbanisme.

La résolution des conflits d'usage des sols constitue une procédure d'ajustement de la décision publique. L'instrument classique du droit pour la résolution des conflits demeure le recours au pouvoir juridictionnel qui les transforme en litige — bien que de nouvelles modalités existent dans

---

1257Les pratiques relevant les conflits d'usage peuvent être liées à l'accès aux ressources, à l'aménagement du territoire, à la pollution, aux nuisances. *Cf.* Groupe Manon, *Horizon 2020 : Conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ?* Projet du Groupe Manon, 2005, p. 11

1258MERCKELBAGH, A., *Et si le littoral allait jusqu'à la mer !*, Quae, 2009, p. 279.

1259MELÉ, P., « Conflit d'usage », in CASILLO, I. avec BARBIER, R., BLONDIAUX, L., CHATEAURAYNAUD, F., FOURNIAU, J.-M., LEFEBVRE, R., NEVEU, C. et SALLES, D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, http://www.dicopart.fr/es/dico/conflit-dusage.

1260THIBAULT J.-P., *Petit traité des Grands Sites, Réfléchir et agir sur les hauts lieux de notre patrimoine,* Actes Sud, 2009, p. 126.

1261LAGABRIELLE, E. et al., « Integrating conservation, restoration and land-use planning in islands: An illustrative case study in Réunion island (Western Indian Ocean) », *Landscape and Urban Planning*, vol. 101, n° 2, 2011, p. 120.

certains droits nationaux[1262], comme la médiation territoriale en droit français[1263]. Cependant, l'application mécanique de ces solutions est limitée dans les îles et les perspectives de résolution de cette contradiction peuvent conduire à des impasses que nous ne rencontrerions pas sur une région continentale.

Quand les conflits deviennent l'objet d'une procédure juridictionnel, le juge procède à une hiérarchisation des normes ainsi que des politiques publiques, si cela est prévu dans le système juridique du pays concerné et entre dans les compétences attribuées au tribunal saisi. Le développement économique est un objectif étatique, souvent inscrit dans les Constitutions nationales, au même titre que le droit de la propriété ou la protection de l'environnement[1264]. Ces droits et principes sont donc au sommet de la hiérarchie des normes. Dès lors, seul le juge peut établir une hiérarchie entre les biens protégés ou plus fréquemment une conciliation.

Les exemples de recours juridictionnel pour résoudre ce type de conflit sont abondants. Dans les petites îles grecques, le Conseil d'État grec considère que la hiérarchisation doit suivre le « principe du développement modéré des écosystèmes vulnérables »[1265]. Ainsi, la construction sur le littoral de l'île de Serifos (Cyclades) a été annulée en raison de la violation du principe du développement modéré, qui avait été pris en compte lors de l'élaboration du Plan local d'urbanisme. Selon la *ratio decidendi* de l'arrêt, les petites îles ne sont aptes qu'à faire face à un développement modéré. La planification de l'espace constitue une condition essentielle de leur protection, elle doit donc permettre de *préserver le caractère local et conserver intact le capital naturel*[1266].

Les deux études de cas qui sont présentées par la suite présentent des situations où le conflit entre protection du littoral et droit au développement conduit à une impasse. En effet, les conflits dans les deux cas paraissent insolubles et les solutions classiques ne peuvent s'appliquer en raison de l'insularité. L'absence de volonté politique de changer la logique de développement alimente le conflit à Chypre (**§ 1**). En Grèce, le conflit d'usage semble dépasser la capacité administrative de l'État (**§ 2**). Dans les deux cas, l'existence d'une méthode normative de prise de décisions territoriales, basée sur les données écologiques des îles, illustrerait la direction à suivre. Finalement, c'est l'absence d'un cadre théorique sur le droit et les politiques publiques des îles qui alimente les

---

1262Pour une analyse des différentes manières qui peuvent être prévu par les droits nationaux pour la résolution d'un conflit d'usage avant le recours juridictionnel, *Cf.* WERHMANN, B. *Land conflicts : A practical guide to dealing with land disputes*, GTM, 2008, p. 54-55.

1263ROUX, F., BOUTROY, E., SOULE, B., « Tourisme & Territoire — Espaces naturels — La médiation territoriale des conflits d'usage », *Juris tourisme*, 2012, nº 138, p. 7.

1264Par ailleurs, le progrès économique est un des objectifs de l'UE, conformément au préambule de la TFUE.

1265DEKLERIS, M., *Ο δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος, αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης (Les douze facettes de l'environnement, principes du développement durable)*, Sakkoulas, 1995.

1266Conseil d'État, Grèce, 19 décembre 2007, n° 3606/2007.

conflits.

§ 1. Manque de volonté politique pour la protection définitive d'espaces naturels côtiers : l'exemple d'Akamas

Conformément à la proposition du ministère concernant la limite terrestre de la zone côtière chypriote, la péninsule d'Akamas, à l'extrémité ouest de l'île, en sera couverte en totalité. Lieu sauvage, fondamental pour la diversité biologique en Europe, Akamas n'est pourtant pas à l'abri d'un développement immobilier et touristique. Le manque de volonté politique de protéger définitivement la région a conduit à la construction de certains établissements touristiques, alimentant la perspective de développer la péninsule vers cette direction. Un conflit a éclaté entre les propriétaires privées d'Akamas, souhaitant l'inscription de leurs terrains en zone touristique, et les organisations environnementales, réclamant la création d'un parc national. L'hésitation du gouvernement sur la nécessité d'adopter des mesures pour la protection holistique de la péninsule dans les années quatre-vingt a alimenté le conflit (**A**). Des mesures protectrices du cœur de la péninsule ont été finalement prises après l'incitation du Conseil de l'Europe et, notamment, par l'adhésion de Chypre à l'UE et la transposition de la directive Habitat (**B**).

A. Hésitation gouvernementale pour la consécration d'une protection holistique

La péninsule d'Akamas, d'une superficie d'environ 230 km², soit 4 % du territoire insulaire sous l'autorité effective de la République de Chypre, est couverte à 39,8 % par des forêts domaniales publiques (v. carte 9)[1267]. Riche en faune et flore endémique[1268], lieu de passage d'oiseaux migrateurs, il s'agit d'un de seuls habitats pour les tortues marines[1269] et les phoques

1267Il s'agit de trois forêts publiques : la forêt d'Akamas (5809 ha), la forêt de Pegeia (1359 ha) et la forêt de Meleti (18,7 ha).

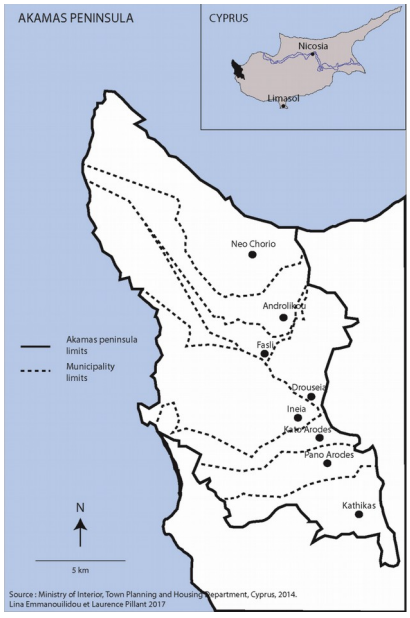
1268Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, *Εφαρμογή των άρθρων 11,13 και 15 της Οδηγιας πλαίσιο περί υδάτων (2000/60/ΕΚ) στην Κύπρο (Mise en œuvre des articles 11, 13 et 15 de la Directive cadre sur l'eau (2000/60/CE) à Chypre)*, rapport, annexe III, 2011, p. 20.

1269Selon les données de MEDASSET, le 96 % des tortues vertes accouchent à Chypre. Il s'agit d'une population de moins de 500 tortues, ce qui fait que la tortue verte est une espèce beaucoup plus en danger d'extinction que la *caretta caretta* (environ 3600 tortues). *Cf.* BRODERICK, A. C. et al., « Estimating the number of green and loggerhead turtles nesting annually in the Mediterranean », *Oryx*, vol. 36, nº 3, 2002, pp. 227-235.

méditerranéens[1270] en Europe. Les huit villages avoisinant la péninsule restent très peu habités[1271], sont éloignés des centres urbains et n'ont pas été influencés par le développement à grande vitesse du reste de Chypre. Le gouvernement chypriote hésite à suivre les résultats des études scientifiques entreprises par des experts nationaux et internationaux, selon lesquelles la péninsule devrait être déclarée parc national (**1**). En revanche, elle prend des mesures de protection pour une petite partie, la plage de Lara (**2**).

1. Premières recherches officielles sur la nécessité de protection d'Akamas, épaulées par les initiatives privées et les institutions internationales

Akamas est identifié dès 1986 comme « site à conserver en l'état », lors de l'élaboration d'un rapport écologique de la péninsule par le ministère de l'Agriculture et des Ressources naturelles[1272]. Cependant, l'adoption d'un plan d'action définitif n'a pas été considérée à l'époque comme urgente et l'idée de désigner Akamas comme parc national est restée à l'état de proposition. Ce premier rapport, qui n'a pas été rendu public, a néanmoins empêché la construction de routes et a permis l'inclusion d'une partie de la péninsule en zone blanche[1273].



Carte 9 : La péninsule d'Akamas avec ses villages

1270Il s'agit de la seule espèce en voie de disparition imminente que nous rencontrons à Chypre, avec une population de 4 à 10 animaux. *Cf*. Comité d'audit, *Διαχείριση παραλιών της Κύπρου (Gestion des plages de Chypre)*, rapport, 2014, p. 49

1271En 2011, 1955 personnes habitent dans les huit villages d'Akamas.

1272DEMETROPOULOS, A., LEONTIADES, L. et PISSARIDES, A., *The Akamas Wilderness*, Ministry of Agriculture and Natural Resources, rapport, 1986. Ce rapport n'est pas rendu public puisqu'il a été préparé pour usage interministériel.

1273Sur le régime des zones inconstructibles ou « zones blanche » *Cf. supra* pp. 359-360.

Le rapport ministériel et l'interdiction des constructions à Akamas ont fait émerger une scission au sein de la population. D'une part, plusieurs scientifiques ont formé un « Comité de Coordination sur l'environnement d'Akamas », ayant comme objectif d'inciter le gouvernement à prendre des mesures pour la protection du lieu. D'autre part, les individus ayant des propriétés dans la zone blanche ont créé un groupe de pression qui visait à la suppression de ce régime en avançant comme argument la nécessité du respect de leur droit d'exploiter librement leurs propriétés[1274].

Dans la recherche d'une médiation, le gouvernement chypriote demanda l'assistance de la Banque Mondiale. Cette dernière élabora alors une analyse de la situation, un plan d'action pour l'environnement à Chypre et examina dans ce cadre la question d'Akamas. De plus, Chypre demande de l'assistance technique pour la gestion d'Akamas, en inscrivant le projet dans le programme METAP (Mediterranean Environmental Technical Assistance Programme - METAP[1275]).

Complété en 1993, le rapport de la Banque Mondiale suggère l'adoption d'un plan de gestion pour la conservation d'Akamas. Elle examine le conflit entre les propriétaires privés et la nécessité de conservation de la nature et propose l'introduction d'un système de transfert des droits de développement[1276]. Le programme METAP pour Akamas a été élaboré en deux phases, la première a été achevée en 1993 et la deuxième en 1995. Il a été rendu public en 1996, mais il n'a été jamais adopté formellement. Le document n'a pas été traduit en grec et il est donc resté inaccessible pour une grande partie de la population locale. De surcroît, le public n'a pas été consulté avant l'élaboration du plan, ce qui explique le rejet de ce qu'il proposait.

Bien que la conservation de l'ensemble de la péninsule n'ait pas abouti, le gouvernement chypriote adopte des mesures protectrices pour conserver quelques espaces identifiés : les plages Lara et Toxeftra. Loi sur la plage à l'appui et en absence de revendications privées, la protection de l'espace marin a été beaucoup plus facile (**2**).

1274Le groupe de pression des propriétaires est organisé en forme de « Comité de pilotage des Propriétaires d'Akamas » (Συντονιστική Επιτροπή Ιδιοκτητών Γης Ακάμα).

1275Le METAP est lancé en 1990 par la Banque Mondiale et la Banque européenne d'investissement en partenariat avec l'Union européenne et le PNUE. Pour plus d'information, *Cf.* World Bank, The European Investment Bank, *The environmental program for the Mediterranean: preserving a shared heritage and managing a common resource*, rapport, 1990, p. 64-67.

1276World Bank, *Republic of Cyprus Environmental Review and Action Plan*, Rapport nº 10552-CY, 1993 p. 56.

2. Création de la réserve naturelle à la plage de Lara, confirmant les mesures de protection des tortues mises en place par des initiatives privées

Les mesures contraignantes pour la protection de l'habitat des tortues marines, introduites en 1989 et en 1990, constituent les premières mesures vers la conservation de la biodiversité de la péninsule[1277]. Cantonnées aux plages voisines Lara et Toxeftra, qui sont situées dans la partie sud-ouest d'Akamas, ces dispositions instaurent une réserve terrestre et marine d'une superficie de 650 hectares, dont 100 terrestres et 550 marins. L'instauration de la réserve est motivée par les initiatives privées de protection des tortues marines existantes dans la région depuis 1972 notamment entreprises par un couple de scientifiques locaux.

Le règlement 273/1990, détaille les activités de pêche défendues dans tout le territoire (art. 13) et énumère les opérations spécifiques à la zone de Lara-Tokseftra (art. 14)[1278]. L'article 13 du règlement énonce l'interdiction de tuer, traquer, arrêter, acheter, vendre ou avoir en sa possession des tortues marines, des phoques, des dauphins et des crabes marins et de sable. La seule tentative de commettre une de ces actions est également condamnée. L'achat, la vente ou la possession de tortues ou d'œufs de tortues, de phoques ou de dauphins sont également interdits.

L'article 14 fixe les règles spécifiques appliquées à « la zone de Lara » pour les mois estivaux (du 1er juin au 30 septembre). La loi énonce que pendant cette période il est défendu de conduire ou de faire accoster tout type d'embarcation, avec ou sans moteur, dans une zone de vingt mètres de longueur depuis la plage et sur une longueur de presque neuf kilomètres[1279]. Cette distance comprend en effet cinq plages. La pêche est également interdite dans cette même zone (à l'exception de la pêche à la ligne). L'application de ces mesures est assurée par le département de pêche du ministère de l'Agriculture et des Ressources naturelles qui met en place, tous les ans, une station de surveillance de la réserve.

Cela s'ajoute à des interdictions terrestres, instaurées dans le même article. L'accès est prohibé à toute personne durant la nuit, sur une aire de quatre-vingts mètres de profondeur de la côte vers la terre et sur une largeur d'environ neuf kilomètres. Durant la journée, la conduite de véhicules sur la plage et en dehors des routes n'est pas permise. L'installation de chaises longues, de tentes, de

1277 Avec le règlement nº 172/89, JORC 2428 du 21/07/1989.
1278 Règlement n° 273/1990, JORC 2550 du 2/11/1990.
1279 D'après les données sur la longitude et la latitude indiquées dans le texte de la loi, nous avons évalué la taille de la zone à 8,6 kilomètres.

parasols ou de camping-cars est également prohibée. La seule exception concernant l'accès terrestre est l'autorisation d'utilisation de la route principale qui conduit jusqu'au lieu-dit « Jioni », au Nord de la péninsule.

L'institutionnalisation de la réserve organise la protection et permet de concrétiser le « Plan d'Action pour la protection des tortues marines » adopté en 1978 par le département de la pêche. Un système de protection des nids des tortues est initialement mis en place en 1976, ultérieurement approfondi et développé grâce au plan d'action de la réserve. Le département de la pêche travaille avec l'association « Cyprus Wildlife Society » depuis 1989 pour le développement des écloseries. En pratique, les deux acteurs assurent la protection des nids des tortues en plaçant des cages sur la plage et en replaçant des œufs sur des écloseries en cas de besoin. D'après des mesures de surveillance, la population des tortues a connu une augmentation significative[1280].

Globalement, il s'agit d'un système de conservation innovant et efficace tant sur le plan matériel que sur le plan juridique. En tant que tel, il a été salué par les institutions internationales[1281]. Depuis 2013, la réserve fait partie des sites protégés par le protocole relatif aux « Aires spécialement protégées » et la « diversité biologique » de la convention de Barcelone. Au niveau du Conseil de l'Europe, Lara est classée en tant que Réserve biogénétique[1282].

Dans le contexte de la GIZC, il faudrait s'interroger sur l'interaction du site protégé avec la zone côtière adjacente. La protection de la zone Lara-Tofextra est acceptée par la population, la conservation du reste de la péninsule crée des confrontations violentes entre associations de protection de l'environnement, propriétaires privés, gouvernement et investisseurs[1283]. Les ONG locales estiment qu'il s'agit de la dernière zone littorale de l'île qu'il n'a pas subie une exploitation touristique. Bien que cette considération puisse paraître exagérée, puisque le développement touristique est limité à cinq grandes zones[1284], elle démontre le sentiment d'indignation ressenti par

---

1280DEMETROPOULOS, A., HADJICHRISTOPHOROU M., *Cyprus—Region B,* in *Sea Turtles in the Mediterranean* IUCN, *Op. Cit.* p. 59.

1281World Bank, *Republic of Cyprus Environmental Review and Action Plan, Op. Cit.,* § 4.81.

1282Le réseau européen des réserves biogénétiques est un statut de protection des sites naturels du Conseil de l'Europe créée en 1976. Il vise un double objectif : d'une part la conservation du patrimoine naturel européen et d'autre part la constitution d'un champ de recherche pour étudier comment fonctionnent et évoluent les écosystèmes naturels. Pour une présentation du réseau *Cf*. DELBAERE, B, (coord.), *Sites de conservation de la nature désignés en application des instruments internationaux au niveau paneuropéen,* coll. Sauvegarde de la nature nº 95, Éditions du Conseil de l'Europe, 1999, p. 22.

1283Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, Département des Forêts, *Ακάμας, μια μοναδική περιοχή της Κύπρου (Akamas, une région exceptionnelle de Chypre)*, 2005.

1284*Cf*. la carte de SADLER, J., « Sustainable tourism planning in northern Cyprus » in BRAMWELL, B. (ed.) *Coastal Mass Tourism: diversification and sustainable development in Southern Europe,* Channel View publications, 2004, p. 134.

les ONG en lien avec les politiques publiques récentes de développement touristique.

L'établissement de la réserve de Lara-Toxeftra a marqué le début d'une action étatique en faveur de mesures de protection d'Akamas. Cependant, la protection de Lara a eu lieu en raison de l'engagement personnel des scientifiques locaux et non par une volonté généralisée de conservation de la péninsule à l'état naturel. La protection finalement accordée au cœur d'Akamas est le résultat de fortes pressions internationales par la voie de recommandations (**B**).

B. Concrétisation d'une protection incitée par les instances internationales

La protection d'Akamas se concrétise timidement et progressivement en droit national par l'instauration d'un zonage qui exclut la péninsule du développement. La dotation de régimes protecteurs a été le résultat de pressions pour la préservation de la péninsule exercées par les institutions internationales dans la fin des années quatre-vingt-dix (**1**). Cependant, ces régimes ne sont pas assortis des règles précises et Akamas n'a pas été doté d'un instrument de gestion ce qui a permis le développement des projets de développement touristique. L'adhésion à l'UE et l'obligation d'inscrire l'habitat des espèces protégées dans la liste du réseau Natura 2000 s'avère, finalement, le seul élément qui peut aider à la décision politique (**2**).

1. Recommandations de la convention de Berne pour la mise en place des statuts de protection, première étape vers l'adoption de mesures concrètes

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle important, car il a incité Chypre à prendre des mesures pour la protection d'Akamas. Chypre a signé la convention de Berne sur la conservation de la vie sauvage et des milieux naturels en Europe en 1981 et l'a ratifié en 1988.

La nécessité de protéger l'ensemble de la péninsule d'Akamas en tant qu'habitat de plusieurs espèces inscrites sur la liste de la Convention de Berne a fait l'objet de plusieurs recommandations du Comité permanent[1285]. Le Comité a abordé la question pour la première fois en 1996, lors de sa

1285Le Comité permanent est l'organe directeur de la Convention de Berne. Il réunit toutes les Parties contractantes, les pays observateurs et les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Il se réunit une fois par an dans

16e réunion, au cours de laquelle il a été décidé de procéder à une évaluation sur le terrain[1286]. D'après les conclusions de cette expédition, le Comité a adopté la Recommandation nº 63 (1997) concernant la conservation de la péninsule d'Akamas et notamment des plages de ponte de tortues de *caretta caretta* et c*helonia mydas*[1287].

Les recommandations du Comité sont très claires : il faut faire de la péninsule toute entière un parc national mixte terrestre et marin selon les indications de l'étude réalisée par la Banque Mondiale ; cesser de délivrer des permis de construire et arrêter toute forme de développement ; élargir le régime de réserve naturelle pour les tortues marines à la plage de Limni ; supprimer le centre touristique proche du site Lara-Toxeftra et fermer les restaurants clandestins.

La recommandation nº 63 n'a pas entraîné la fin de l'exploration de la question d'Akamas par le Comité permanent de la Convention de Berne. Depuis son adoption, le Comité établit tous les ans des dossiers spécifiques pour le suivi des mesures de protection prises par Chypre. Malheureusement, le gouvernement chypriote n'ayant pas appliqué les dispositions de la Recommandation nº 63[1288], les rapports demeurent critiques à propos par exemple de la construction d'une nouvelle route qui relie la plage de Lara à l'un des villages d'Akamas (Inia). Cette construction a été autorisée et des permis de construire pour de nouveaux aménagements touristiques ont été délivrés. La demande du Comité permanent de bloquer ces aménagements et de renoncer au projet de route n'a pas infléchi la décision. Notons par exemple que l'hôtel Anassa, qui se trouve à l'entrée nord de la péninsule, a été bâti en 1998.

Malgré la persévérance du Comité permanent sur les mesures de protection holistique, Chypre n'adopte pas un cadre législatif strict et transparent par rapport au statut de protection d'Akamas. Le

---

les locaux du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Le Comité permanent adopte des recommandations relatives aux mesures qu'il convient de prendre pour atteindre les objectifs de la Convention, surveille l'application de la Convention et fournit des orientations sur la poursuite de son développement.

1286 L'évaluation sur le terrain est faite du 21 au 23 juillet 1997 par le professeur Jean Lescure. Son rapport se trouve dans Conseil de l'Europe, Convention de Berne, doc. Nº T-PVS (97) 21.

1287 Conseil de l'Europe, Comité permanent de la Convention de Berne, « Recommandation nº 63 (adopté le 5 décembre 1997) concernant la conservation de la péninsule d'Akamas (Chypre) et, notamment, des plages de ponte de *Caretta caretta* et *Chelonia mydas* » in Conseil de l'Europe, *Textes adoptés par le Comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et le milieu naturel de l'Europe 1997-2000*, éditions du Conseil de l'Europe, 2001, pp. 71-72.

1288 Le Comité Permanent a par ailleurs effectué une deuxième étude de terrain en 2002 qui a permis de constater que la situation n'avait pas évolué de manière significative et que les pressions accrues du tourisme prennent des proportions inquiétantes. *Cf.* Conseil de l'Europe, Comité permanent de la Convention de Berne, Dossier spécifique *Conservation de la péninsule d'Akamas*, Rapport du Secrétariat, 24e réunion du Comité permanent de la Convention de Berne, Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2004, doc. T-PVS/Files (2004)15, p. 3.

dossier spécifique dédié à la question de la conservation de la péninsule reste à présent ouvert. L'objectif du suivi est de trouver une solution satisfaisante aux problèmes rencontrés dans l'application de la Convention et de contrôler les moyens choisis pour les résoudre[1289]. Cependant, la communication de l'État avec le Comité est limitée et ne permet pas de progresser dans la recherche des réponses appropriées[1290]. Les ONG locales participent au suivi du dossier devant le Comité permanent, tout en exerçant des pressions à l'intérieur du pays. Alors que ces pressions semblent ne pas avoir de véritables répercussions, l'inscription du site dans la liste du réseau Natura 2000 ouvre la voie pour l'imposition de sanctions (**2**).

2. Les orientations d'aménagement et l'inclusion des sites Natura 2000 ouvrant la voie pour la protection d'Akamas

Le régime d'Akamas jusqu'en 2012 est formulé par la Déclaration de politique, le document d'aménagement qui concerne l'ensemble de la République de Chypre[1291]. Il distingue en deux zones protégées, une composée des « côtes et aires de protection de la nature », couvrant la majorité de la partie littorale, et une « aire de beauté naturelle exceptionnelle », couvrant la majorité de la partie forestière. Une zone blanche existe dans la région forestière sud-ouest, autour du village Peyia. Cependant, seule la zone blanche est assortie des mesures précises qui visent à restreindre le développement urbain, les autres zones étant en attente d'un plan de gestion.

La Déclaration de politique est un document d'objectifs souple et s'inscrit dans le cadre plus large d'une législation d'aménagement qui vise à l'expansion de l'urbanisation comme moyen de développement économique. Ce cadre qui impose rarement des restrictions, même dans les zones les plus fragiles, ne constitue pas une base juridique suffisante pour assurer la conservation d'un espace naturel. En effet, le régime d'Akamas jusqu'en 2012 n'empêche pas son exploitation, mais il peut la limiter. Ainsi, ces régimes lacunaires n'ont pas empêché les autorités locales de délivrer des autorisations pour la construction d'un hôtel et de quelques villas dans le périmètre de la péninsule[1292].

1289 *Ibid.*, p. 2.

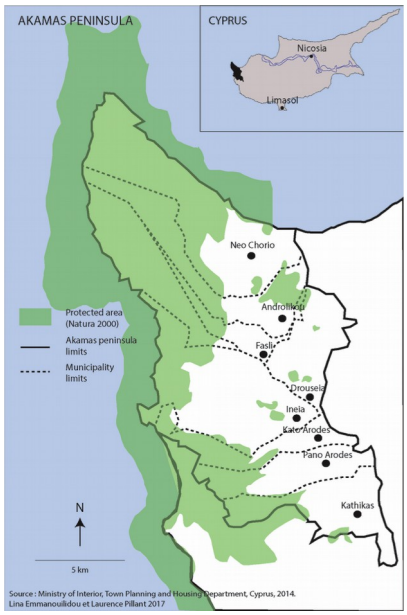
1290 Conseil de l'Europe, Comité permanent de la Convention de Berne, *Rapport du Secrétariat*, 35e réunion du Comité Permanent de la Convention de Berne, Strasbourg, 1er – 4 décembre, 2015, doc. T – PVS/Files (2015)30 p. 13.

1291 Pour une analyse de ce document, *Cf. infra* p. 358 et s.

1292 LOIZIDOU, X., « High monetary land value and non-consultation with locals as major problems for implementing a "protected area" regime in potential tourism destinations, Akamas area—CY, 2010 » in European Commission: Integrated Coastal Zone Management Database, publié sur http://ec.europa.eu/ourcoast consulté le 12 novembre 2016.

Ces autorisations de projets touristiques ont ouvert la discussion sur la possibilité de généralisation du développement touristique de la péninsule. Les propriétaires privés de la région ont formé le Comité de Pilotage des Propriétaires d'Akamas afin de revendiquer le développement de leur propriété par leur inclusion dans les zones touristiques. Il s'agit de cent cinquante propriétaires, bergers pour la plupart, qui habitent dans les villages de la péninsule.

En revanche, l'inscription de la péninsule dans la liste du réseau Natura 2000 en 2012 change la situation actuelle par une limitation plus stricte des possibilités de développement. C'est pourquoi la décision sur la taille de ces sites à classer n'a pas été sans effet. Le territoire initialement proposé par le département de l'Environnement de Chypre comprenait les villages de la péninsule. Les propriétaires des terrains qui se sont exprimés lors des procédures de concertation, pendant les années 2009 et 2010, ils s'y sont opposés. La délimitation finale fixe un site de dimension beaucoup moins importante que prévu initialement (v. carte 10).



Carte 10 : Les sites Natura 2000 à Akamas, couvrant la moitié de la péninsule

De plus, elle a été diminuée davantage encore en 2016, suite à un arrêt de la Cour Suprême de Chypre[1293]. La Cour a annulé la décision ministérielle nº 291/2010[1294] pour la part qui concerne l'inclusion des propriétés privées des 158 requérants dans le site Natura 2000[1295]. Les requérants ont

1293Cour Suprême de Chypre, 21 avril 2016, *Neofytou Lazarou et al. c./ République de Chypre, Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement*, aff. 687/2010, 693/2010, 756/2010, 757/2010, 814/2010, 816/2010 , non publié au JORC.

1294Décision ministérielle nº 280 du 23 mars 2010, JORC n° 4351 du 9 avril 2010.

1295Il s'agit d'un arrêt regroupant six pétitions qui demandaient l'annulation de la même décision. Parmi les requérants, les 156 sont des personnes morales, propriétaires des terrains dans les villages d'Akamas (Ineia, Pegeia,

demandé à la Cour d'annuler la décision qui désignait les limites des sites Natura 2000 situés dans la péninsule d'Akamas. La base juridique utilisée était la violation de leur droit d'exploiter leur propriété privée.

Le juge ne s'est pas prononcé sur l'argument substantiel des requérants, mais il a annulé la décision ministérielle pour vice de procédure. Plus précisément, la loi 153(I)/2003 transposant la directive 92/43/CEE prévoit la création d'un Comité scientifique qui dispose de compétences étendues sur les questions de mise en place et suivi du réseau, dont l'examen et la prise en compte des objections du public aux propositions de classement des sites dans le réseau Natura 2000[1296]. En l'espèce, le ministère a publié la liste des sites proposés conformément à la procédure prévue par l'art. 11. Or, la liste était basée sur des décisions invalides du Comité qui a examiné les objections, puisque le nombre des participants au Comité n'était pas suffisant pour atteindre le quorum. De plus, le Comité a tranché sur les objections sans avoir l'avis du ministre, fait qui constitue un excès de pouvoir.

En annulant la décision attaquée, le juge a exclu les propriétés des requérants de la zone protégée et il a donc diminué la taille du site classé. Par ailleurs, la taille de la zone classée Natura 2000 est estimée par le Comité permanent de la convention de Berne très peu étendue et il recommande son élargissement. Les mesures prises pour protéger le site et les espèces protégées qui y habitent sont généralement jugées insuffisantes. Les conséquences dudit arrêt ne se limitent pas à la diminution de la zone classée, mais elle ouvre également la voie pour un développement touristique et urbanistique d'Akamas.

L'hésitation du gouvernement quant à l'adoption d'une politique cohérente, par exemple par l'établissement d'un parc national et l'absence d'un Plan de Gestion général, alimente le conflit existant et empêche l'effectivité des régimes protecteurs. Le plan de gestion d'Akamas est le document qui donnerait une réponse à l'avenir de la péninsule. Tous les éléments examinés montrent que le gouvernement désignera des « zones de développement durable » où le développement touristique à petite échelle sera autorisé. L'adoption du champ d'application de la zone côtière pourra infléchir les mesures protectrices. La question qui se pose maintenant est de

---

Droussia, Kathikas, Neo Chorio) et les deux sont des personnes morales qui ont des propriétés privées dans la région.

1296 Art. 4 et 11 de la loi 153(I)/2003 sur la protection et gestion de la nature et de la vie sauvage, JORC 3758 du 31/10/2003.

savoir quelles seront les répercussions des infractions que la Cour de Justice de l'Union européenne ne manquera pas de constater.

L'examen de la législation chypriote relative au littoral, détaillée dans le chapitre précédent, et le conflit d'Akamas ne démontrent pas seulement la difficulté d'intégrer les problématiques globales de conservation de la nature, mais il font plus largement preuve d'une confusion quant à la temporalité du droit de l'environnement. En effet, la conception selon laquelle le rôle des éléments de la nature est de servir l'économie appartient à une ère antérieure à la nôtre, à l'ère moderne. La législation chypriote semble être restée à l'ère moderne et les prémices d'une certaine protection environnementale s'inscrivant dans le long terme n'existent que parce qu'elle est imposée par les instances supranationales et internationales.

La protection de l'environnement est, bien entendu, une préoccupation de l'ère post-moderne : la prise de conscience que la planète se dégrade rompt l'euphorie des années 1970 et crée une inquiétude au plan sociétal qui caractérise la post-modernité[1297]. Si les acteurs privés d'Akamas luttent pour une croissance basée sur le tourisme de masse, c'est parce qu'ils n'ont pas dépassé ce stade d'euphorie de l'ère d'ignorance de la dégradation de l'environnement. Or, le rôle de l'État post-moderne est de faire avancer les politiques publiques à la prochaine étape, dont fait partie la préservation de l'environnement[1298].

Le cas de Zakynthos, en Grèce, porte également sur la problématique de conservation d'espaces naturels côtiers. À la différence du cas précédent, les raisons qui empêchent la résolution du conflit ne sont pas liées au manque de volonté politique, mais plutôt à l'incapacité de l'administration de gérer les problèmes insulaires (**§ 2**).

§ 2. Incapacité politique de gestion adaptée des problèmes des îles : le cas de la décharge de Zakynthos, Grèce

Nous faisons l'hypothèse que la définition d'un cadre juridico-écologique propre aux îles

1297CHARLES, S. « De la postmodernité à l'hypermodernité », *revue Argument*, vol. 8, nº 1, Automne 005— Hiver 006.

1298DE SADELEER, N., « Les approches volontaires en droit de l'environnement expression d'un droit post-moderne ? » in HERVE-FOURNEREAU (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR, 2008.

contribuerait à fournir des solutions adaptées aux conflits d'usage de sols insulaires parce qu'il constituerait une méthode objective de prise de décision. Dans les cas où la volonté politique pour la protection de la nature existe, sa mise en place serait facilitée. Un tel cas existe et sera détaillé ici : le conflit d'usage à Zakynthos. Il se développe dans les années quatre-vingt-dix et s'inscrit dans un registre différent du cas de Chypre, où le gouvernement semble ignorer l'enjeu écologique de préservation d'Akamas. Les autorités grecques sont conscientes de la valeur environnementale du site, mais elles sont paralysées devant l'exigence territoriale de gestion.

Zakynthos (aussi appelée Zante) est une île grecque de taille moyenne, d'une superficie de 406 km — et d'environ 40.000 habitants. Elle fait partie du groupe des îles Ioniennes à l'Ouest du pays. Elle est située à 13 milles du continent et elle y est quotidiennement reliée par bateau. Elle est constituée de formes géomorphologiques bien distinctes, une grande plaine à l'Est, et une chaîne montagneuse à l'Ouest. En ce qui concerne l'occupation des sols, la partie Ouest est traditionnellement dédiée au pâturage et la partie Est accueille les cultures et la majorité des habitations[1299]. Le contentieux qui s'est développé en lien avec la mauvaise gestion des déchets est un conflit d'usage lié à l'insularité. L'incapacité de résoudre ce conflit local a conduit à la condamnation de la Grèce par la Cour de Justice de l'UE (CJUE) (**A**). La condamnation européenne n'a pas donné une solution au conflit, mais a mobilisé la population locale pour la saisine du Conseil d'État (**B**).

A. D'un conflit local à un litige européen

Les territoires insulaires sont confrontés en permanence à la difficulté de disposer sur place d'infrastructure adéquate pour l'élimination et le traitement des déchets, faute de manque d'espace et aussi pour des raisons de rentabilité économique et financière. Le transfert vers le continent devient une solution inévitable. Le coût de transport des déchets recyclables vers le continent, les fluctuations de la population saisonnière ainsi que les cas d'élimination sur place dans les conditions illégales, sont les éléments qui permettent de dresser le panorama des difficultés[1300]. De ce fait, la charge financière que représente la gestion des déchets est ressentie par les habitants comme particulièrement pesante pour ces territoires[1301]. Les îles de petite et de moyenne taille ainsi

1299Sur l'évolution de l'occupation de sols *Cf.* GIANNIRIS, E., *Η μεταπολεμική εξέλιξη του γαιοχρηστικού συστήματος στην περιφέρεια μέσα από το παράδειγμα της Ζακύνθου, της Χίου και της Ικαρίας (L'évolution de l'utilisation des sols en province à la période d'après-guerre, exemple de Zante, Hios et Ikaria),* thèse Architecture, École Polytechnique d'Athènes, 1990, 395 p.

1300Commission Européenne, *Code de bonne conduite pour la gestion des déchets dans les îles,* 1996, p. 3

1301TRINQUELLE, I., *La spécificité de la gestion des îles au regard du droit communautaire,* article non publié, mars 2007, p. 3.

que les îles les plus éloignées du continent sont les plus affectées par ce problème. Zakynthos n'échappe pas à cette problématique, et le conflit d'usage qui s'est développé est en lien avec la décision d'installer une décharge sur l'île (**1**). Face à l'incapacité des autorités locales de trouver une solution conciliatrice, la Cour de Justice de l'Union européenne a condamné la Grèce (**2**).

1. Apparition d'un conflit d'usage en raison du développement urbain et touristique

Dans le début des années 1990, les autorités nationales et locales décident d'installer un site d'enfouissement sanitaire des déchets sur l'île de Zakynthos. Les particularités géomorphologiques ainsi que l'espace limité de l'île, ne laissent pas beaucoup de marge de manœuvre pour le choix du site. La décharge s'installe au Sud-ouest du pays, au lieu-dit « Grypareika », dans la région littorale de Kalamaki, voisine de la ville principale, entre l'aéroport et le golfe de Laganas. Le secteur accueillant la décharge subit donc plusieurs pressions environnementales, dues d'un côté à la décharge elle-même, et de l'autre côté, à une urbanisation extensive et une industrie touristique galopante. Le fonctionnement de la décharge débute en 1996, après l'octroi d'une autorisation datant de 1992 qui approuvait l'étude d'impact sur l'environnement[1302].

Or, en 1999 un parc national maritime a été créé[1303] sur l'île pour la protection de l'habitat de la tortue marine « *caretta-caretta* ». Il s'agissait du premier parc national maritime en Méditerranée pour la protection de cette espèce[1304]. La *caretta-caretta* ou tortue caouenne[1305] est une espèce menacée à l'échelle méditerranéenne. Elle est inscrite depuis 1996 sur la liste des espèces en danger et menacées, annexée au Protocole sur les aires spécialement protégées et la biodiversité en Méditerranée de la Convention de Barcelone[1306] et sur l'annexe II de la Convention de Berne[1307]. La

1302 Arrêté ministériel nº 62328/7-7-1992 « Έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την δημιουργία χώρου υγειονομικής ταφής απορριμμάτων στη θέση «Βύθακα-Γρυπαρέικα» κοινότητας Βασιλικού Ζακύνθου σε έκταση 92.407,16 τ.μ » (Approbation de l'évaluation environnementale pour la création d'une décharge au lieu dit « Vithakas-Grypareika » de la commune Vasiliko de Zante d'une surface de 92.407,16 m²).

1303 La création du parc n'a pas été aisée. Il aura fallu que le Comité Permanent de la Convention de Berne et les ONGs se mobilisent pour faire pression à la Grèce de le créer. *Cf.* LEVANTIS, E., « Vers une application plus efficace de la Convention de Berne », *REDE*, nº 1, 2002, pp. 42-43.

1304 Site internet du parc national marin de Zakynthos http://www.nmp-zak.org.

1305 SOURBES, L., KOUTSOUBAS, D., « How loggerhead sea turtle conservation can benefit from Mediterranean protected areas networking: the case of the National Marine Park of Zakynthos within the MedPan network », in BENTIVEGNA, F., MAFFUCCI, F., MAURIELLO, V. (dir.), *Book of abstracts, 4th Mediterranean conference on marine turtles*, Naples 7-10 November 2011, 2011, p. 41.

1306 Annexe II *Liste des espèces en danger ou menacées* Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, 1995.

1307 Annexe II *Espèces de faune strictement protégées* Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Berne 1979.

région de Kalamaki se trouve au cœur du parc, conformément au décret de création[1308], puisqu'elle se situe aux alentours des plus importantes plages de nidification de la tortue en question. Par ailleurs, les aires de ponte de la tortue — le golfe Laganas et ses alentours — sont classées site Natura 2000. En conséquence, le parc maritime contient dès son origine une décharge, fait qui constitue, en soi, une potentielle menace pour l'habitat protégé. À plus forte raison, dans le cas d'une mauvaise gestion de la décharge et d'une détérioration de l'environnement du secteur.

Les autorités nationales ont échoué à concilier sur ce territoire les deux intérêts contradictoires afin d'assurer un équilibre. L'autorisation de fonctionnement de la décharge a été renouvelée en 2000, et puis en 2005 sans que les exigences de la législation environnementale pour l'élaboration d'une nouvelle étude d'impact soient appliquées. Parallèlement, les ONGs et la population locale alertent l'administration sur la saturation de la décharge provoquant un état d'insalubrité qui nuit à la santé publique et à l'environnement.

Cette situation a provoqué l'indignation des habitants, qui souhaitent la mise en œuvre d'un système efficace de collecte et de traitement des déchets. En réaction, la Commission européenne, prenant connaissance de la situation, a organisé une visite du site de la décharge et a déposé une requête devant la CJUE.

2. Un arrêt de la CJUE confirmant la crise environnementale locale

L'**arrêt C-600/12** du 17 juillet 2014 de la CJUE vient confirmer l'état de crise environnementale dans l'île, bien connu des autorités et des habitants. Ce cas est particulièrement intéressant, car il rassemble plusieurs problématiques environnementales qui bien que ne constituant pas une spécificité de l'insularité sont amplifiées par celle-ci. La gestion des déchets en Grèce a encore un important chemin à parcourir pour atteindre un niveau acceptable dans l'ensemble du territoire[1309]. La gestion des déchets dans les îles révèle néanmoins des défis très délicats, exigeant la plus grande attention et une planification précise. La toute première astreinte imposée par la CJUE condamnait déjà l'inertie de la Grèce face au problème de gestion de déchets dans l'île de Crète en témoigne[1310].

1308Décret présidentiel du 01/12/1999, JORH D 906 du 01/12/1999.

1309OECD, *OECD Environmental Performance Reviews OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009,* OECD Publishing, 2010, p. 154-157

1310CJUE, 4 juillet 2000, *Commission européenne c./République hellénique*,aff. C-387/97, rec. 2000 p. I-05047.

L'objet du litige est, bien entendu, le fonctionnement illégal de la décharge de l'île qui se trouve à l'intérieur du parc national maritime et dont l'exploitation entraîne des incidences significatives sur l'habitat de la tortue marine *caretta-caretta*. La liste des griefs retenus contre les autorités grecques est éloquente et laisse peu de doute quant à l'issue du recours[1311]. Par ailleurs, la Grèce n'a pas contesté les arguments de la Commission, ni en ce qui concerne l'exactitude des rapports de contrôles sur le terrain ni en ce qui concerne son omission à prendre des mesures préventives afin d'éviter une mauvaise gestion des déchets.

En l'espèce, selon les considérations de la Commission, l'exploitation de la décharge de l'île cause des problèmes environnementaux depuis la création du parc maritime national. Quant à l'autorisation de la décharge, elle a expiré en 2000 et la construction d'une nouvelle décharge était prévue par le plan de gestion des déchets pour la région des îles Ioniennes, à laquelle Zakynthos appartient. L'Association de gestion de déchets solides de Zakynthos (personne morale de droit public) a soumis une étude préliminaire d'impact sur l'environnement pour la construction d'une nouvelle décharge et a reçu l'avis positif de l'autorité compétente pour la construire. Or, ladite Association n'a jamais déposé l'étude d'impact définitive empêchant de ce fait la construction de la décharge. Par la suite, les autorités grecques ont renouvelé plusieurs fois l'autorisation de la décharge illégale sans jamais demander une mise à jour de l'étude d'impact. L'arrêté ministériel conjoint de 2011[1312] proroge l'autorisation de la décharge initiale jusqu'au 31 décembre 2015, malgré sa saturation évidente et l'insalubrité qui en résulte.

Les griefs de la Commission reposent sur les inspections effectuées sur place en 2010, 2011 et 2012 et consistent en des violations de deux législations européennes, à savoir la législation sur les déchets et la législation sur la protection des habitats. Les violations des directives sur les déchets relèvent du domaine de l'urbanisme et de l'environnement, alors que la violation de la directive Habitat appartient à la seule législation environnementale.

En effet, la République hellénique n'avait pas approuvé un plan d'aménagement concernant la décharge en cause contrairement aux exigences de l'article 14 sous a) de la directive 1999/31/CE

1311ROSET, S., « Gestion des décharges de déchets », *Europe*, nº 10, 1014, comm. 413.
1312Arrêté du Conseil des ministres, Grèce, nº 199958 du 08/06/2011.

concernant la mise en décharge des déchets[1313]. De plus, l'État membre a manqué à ses obligations de contrôle et de surveillance de la décharge découlant de l'article 12, puisque l'accès aux installations de celle-ci était libre. Le libre accès à la décharge permettait aux particuliers d'y pénétrer et d'y déposer leurs déchets sans qu'aucun contrôle ne soit effectué. Les articles 8 et 9 de cette même directive ont été également mobilisés pour former des griefs relatifs aux omissions de l'autorisation[1314].

En outre, en négligeant de prendre des mesures nécessaires pour assurer la gestion de déchets, la Grèce a mis en danger la santé humaine et l'environnement, violant ainsi l'article 13 de la directive 2008/89/CE[1315].

Ultérieurement, l'arrêté ministériel de 2011 et la prorogation de la durée de validité de la décharge sans la réalisation préalable d'une étude d'impact constitue une violation des dispositions de la directive 92/42/CEE (article 6 § 3)[1316]. Nous rappelons que la Grèce a déjà été en 2002, condamnée par la CJUE pour manquement aux obligations qui découlent de cette même directive. Or, l'arrêt en manquement nº C-103/00[1317] concernait seulement le fait que les autorités nationales n'avaient pas instauré un système efficace de protection stricte de la tortue marine *caretta-caretta*.

Dès lors, la Cour conclut aisément que « les problèmes et les dysfonctionnements de la décharge en cause ont eu pour conséquence une situation durable générant une dégradation significative de l'environnement »[1318]. Le juge européen condamne la Grèce aux dépens pour manquement aux obligations découlant de la législation européenne relative aux déchets[1319], puisqu'elle a maintenu la décharge saturée. De plus, l'État membre a été condamné pour manquement de conformité à la législation relative à la conservation des habitats naturels[1320] parce qu'elle a renouvelé l'autorisation de l'exploitation sans exiger une évaluation des incidences sur le site.

1313Directive 1999/31/CE du Conseil du 29 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets. L'article en cause énonce l'obligation de conformité des décharges existantes avec les exigences de la directive, à savoir l'élaboration d'un plan d'aménagement, JOCE L 182 du 16/07/1999, p. 1-19.

1314Les articles 8 et 9 de la directive 1999/31/CE fixent les conditions et le contenu de l'autorisation de fonctionnement des décharges. De surcroît, la République hellénique reconnaît expressément dans son mémoire de défense l'absence d'une autorisation remplissant les conditions desdits articles (§ 60 de l'arrêt).

1315Directive 2008/89/CE du Parlement européen et du conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JOUE L 257 du 25/09/2008, p. 14-15.

1316Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, *Op. Cit.*.

1317CJUE, 30 janvier 2002, Commission européenne c. République hellénique, aff. C-103/00, rec. 2002 I-01147.

1318*Ibid.*, § 56.

1319Plus précisément, la Grèce a été condamné pour la non conformité avec les articles 13 et 36 §1 de la Directive 2008/98/CE du Parlement et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets, ainsi qu'avec les articles 8, 9, 11 § 1, a) de la Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 relative à la mise en décharge des déchets.

1320Article 6§3 de la Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

B. Mobilisations nationales après la condamnation européenne

La Grèce connaît de très grandes difficultés à gérer efficacement le traitement des déchets. L'inefficacité de sa politique a par ailleurs fait l'objet d'une condamnation globale par la Cour de Luxembourg[1321]. Cet arrêt est prononcé trois ans après l'arrêt qui imposait à l'État une astreinte pour la décharge crétoise. Le juge européen a été sollicité « après avoir reçu un grand nombre de plaintes concernant l'existence de décharges illégales et non contrôlées en Grèce »[1322]. De surcroît, en regardant de près les procédures contentieuses et précontentieuses ainsi que les conflits sociaux au niveau national, nous constatons que la plupart des îles rencontrent des problèmes similaires relatifs aux déchets[1323]. Or, ce qui frappe dans la décharge de Zakynthos est la réactivité des acteurs locaux et nationaux. Les arrêts de la CJUE ont nourri l'indignation chez les habitants face à l'absence de solution (**1**). Le Conseil d'État a été finalement sollicité pour donner une solution insatisfaisante, mais conclusive (**2**).

1. Un conflit d'usage ayant provoqué l'indignation des habitants

Depuis la première condamnation communautaire de la Grèce pour la gestion de la décharge de Zakynthos, tous les moyens disponibles ont été sollicités par les acteurs locaux. En février 2013, l'ONG « Observatoire des citoyens pour le développement durable » (CISD) a déposé auprès de l'autorité compétente[1324] une « demande d'action », conformément à l'arrêté présidentiel 148/2009[1325], transposant la directive 2004/35/CE[1326]. L'ONG demandait la reconnaissance du dommage environnemental créé par la décharge illégale, l'imposition d'une astreinte à la municipalité de Zakynthos, en tant que responsable du dommage ainsi que la réparation du dommage[1327]. L'autorité du ministère de l'Environnement a effectué des inspections et a imposé à l'Établissement public de gestion des déchets de Zakynthos une astreinte de 105.860 euros[1328].

1321CJUE, 5 octobre 2005, *Commission européenne c. République hellénique*, aff. C-502/03, non encore publié.

1322*Ibid.*, § 5.

1323Notons les problèmes de dysfonctionnement de la décharge d'Andros et de Naxos dans les Cyclades, de Corfou dans les îles Ioniennes et de Rhodes dans le Dodécanèse.

1324L'autorité compétente qui a été désignée pour recevoir et examiner lesdites demandes d'action est le « Service Spécial des Inspecteurs de l'Environnement » qui fait partie du ministère de l'Environnement.

1325Décret présidentiel 148/2009, article 13, JORH A 190 du 29/09/2009.

1326Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la préservation des dommages environnementaux

1327TRATSA, M., « Συνεχίζει να ρυπαίνει ο ΧΥΤΑ Ζακύνθου » (« La décharge de Zante continue de polluer »), *To Vima*, article de journal, 4 février 2013, disponible en ligne http://www.tovima.gr/society/article/?aid=496670, consulté le 30 septembre 2018.

1328Décision du secrétaire général du service de l'Eau du 27 juin 2014, prise après proposition du Service spécial des Inspecteurs de l'Environnement.

Enfin, quelques mois après la publication de l'arrêt de la CJUE, et puisque la décharge de l'île est demeurée ouverte, les habitants ont décidé de pallier l'inertie des autorités par leurs propres moyens, en effectuant des blocages. L'accès à la décharge est resté bloqué pendant huit jours, durant la période des fêtes de fin d'année 2015[1329].

Ni cette deuxième condamnation de la Grèce ni les luttes des habitants et des acteurs locaux et nationaux ont eu d'effet sur le fonctionnement de la décharge. Malgré le fait que la décharge soit saturée et que les déchets débordent et glissent vers la plage de nidification de l'espèce protégée la décharge demeure ouverte en tant qu'unique solution de dépôt des déchets.

La construction d'une nouvelle décharge est en gestation depuis 2005, date d'élaboration d'une étude préliminaire d'Impacts sur l'Environnement[1330]. Cette dernière a identifié cinq sites et a examiné les impacts sur l'environnement. Cependant, aucun des sites ne semble recueillir les conditions idéales qui garantiraient la conciliation entre protection de l'environnement et les besoins humains.

En effet, d'après ladite étude, chacun des cinq sites se trouve au-dessus de la nappe phréatique la plus importante de l'île. Deux d'entre eux se trouvent dans des zones réservées au reboisement et un autre se trouve dans un site classé. Ce dernier site est le lieu-dit « Livas », qui est un « Refuge de vie sauvage »[1331] depuis 1976. Après une étude comparative des impacts de la future décharge sur l'environnement et sur la société[1332], le lieu-dit « Livas » a cependant été choisi.

La direction de l'environnement et d'urbanisme de la région des Iles Ioniennes a donné un avis

---

1329L'affaire était suivie sur une base quotidienne par les journaux nationaux. Par exemple, KANISRAS, E., « Συνεχίζεται το λουκέτο στον ΧΥΤΑ Ζακύνθου » (« La décharge de Zante demeure fermée »), *Kathimerini*, 30 12/2015 http://www.kathimerini.gr/844009/article/epikairothta/politikh/synexizetai-to-loyketo-ston-xyta-zakyn8oy.

1330L'étude préliminaire des impacts sur l'environnement est l'analogue de l'enquête préliminaire du droit suisse. Son élaboration sert à identifier les éléments de l'environnement qui seront affectés par l'installation. Elle était obligatoire, conformément à la loi 3010/2002. Cependant, son élaboration est rendue facultative avec la loi « de la crise » 4014/2011 portant sur la simplification de l'autorisation environnementale.

1331Il s'agit d'un statut de protection d'habitats sauvages du droit national, prévu par la loi 177/1975, modifiée par la loi 2637/1998 et la loi 3937/2011. L'objectif de « refuges de vie sauvage » est la création d'un réseau national de protection de la faune et de la flore sauvage, surtout par les activités de chasse.

1332L'étude a été effectuée en juillet 2010 par le bureau d'études de M. BOURKAS, D., deux des sites ont été rejetés parce que la décharge serait très dangereuse pour la pollution de la nappe phréatique et deux autres parce qu'ils sont proches des villages dont leur acceptation sociale serait difficile.

positif pour la construction de la décharge audit site[1333], et une étude d'impact a été élaborée en décembre 2010 et mise à jour en 2011[1334]. Celle-ci a été approuvée par l'autorité compétente[1335], qui a adopté la décision nº 11715/8684/12.11.2012, par laquelle elle octroie l'autorisation de construction de la décharge.

2. La solution contentieuse du Conseil d'État : un arrêt insatisfaisant, mais conclusif

L'autorisation de la construction d'une nouvelle décharge au lieu-dit « Livas », au Nord-ouest de l'île, a fait l'objet d'une demande d'annulation auprès du Conseil d'État en 2012. Les requérants sont des habitants de Zakynthos qui soutiennent que la décision attaquée doit être annulée, car illégale. L'argument des requérants se base sur la nouvelle loi sur la conservation de la biodiversité, nº 3937/2011. Plus précisément, son article 5 § 4.3, interdit le « dépôt ou l'enfouissement des déchets » dans les refuges de vie sauvage. Ladite disposition résulte d'une modification du régime précédent instauré par la loi nº 2637/1998, qui n'interdisait pas les activités d'enfouissement des déchets dans ces zones.

La question que la Cour se pose est, en conséquence, relative au régime applicable en l'espèce[1336]. Afin d'y répondre, le juge examine les articles transitoires de la nouvelle loi. Selon l'article 21, les demandes d'octroi d'autorisation dont le dossier complet a été déposé avant le 21 mars 2011 sont soumises à l'ancien régime, sous réserve de non-violation de l'objectif de conservation[1337].

Le juge national a évalué que la disposition applicable dans le cas de la décharge de Zakynthos est celle de l'ancien régime, puisque la première étude d'impact de l'installation a été approuvée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Or, la mise à jour de l'étude d'impact est réalisée après le début d'application de la nouvelle loi. Ce qui revient à dire que la Cour aurait pu se baser sur la date de mise à jour de l'étude. En conséquence, c'est bien un choix de l'instance interne de ne pas prendre en compte les effets de la nouvelle disposition dans la décharge en cause. L'argument du Conseil se base sur le fait que le lieu définitif de la décharge a été approuvé par l'étude d'impact dès

1333Avec une décision du 23 juillet 2008.

1334L'étude d'impact est disponible en ligne (en grec), http://documents.tips/documents/-55cf99a5550346d0339e73b7.html#pf93, consulté le 6 octobre 2018.

1335L'autorité compétente est l'administration décentralisée de Péloponnèse — Grèce de l'Est — Iles Ioniennes.

1336Comme indiqué sur le rapport de WWF Hellas sur la législation environnementale en Grèce, la nouvelle loi est plus stricte, justement parce qu'elle interdit l'enfouissement des déchets dans les refuges de vie sauvage. *Cf* WWF, *Δεσμεύσεις και εφαρμογή, η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα (Engagements et mise en œuvre, la législation environnementale en Grèce)*, 2015, p. 57.

1337Article 21, § 6.α.

2010, ce qui constitue le dossier déposé « complet »[1338].

L'importance de cet arrêt n'est pas liée à l'interprétation restrictive de la notion de « dossier », mais au fait que la décision est liée à l'insalubrité de la décharge existante. En effet, le Conseil estime que l'impact de la nouvelle décharge sur l'aire protégée sera beaucoup moins important que les effets néfastes de la décharge existante saturée. De surcroît, l'arrêt du fonctionnement de l'ancienne décharge sera manifestement avantageux pour la qualité globale de l'environnement de l'île. Ainsi, il donne une solution juridique précise, afin de mettre fin à un problème périlleux qui a perturbé les autorités pendant dix-sept ans. Par ailleurs, la condamnation communautaire de la Grèce pour ladite décharge semble mobiliser la décision du juge interne, qui note que selon l'arrêt de la CJUE, la continuation de fonctionnement de la décharge à Grypareika constitue une violation de la législation environnementale de l'UE[1339].

Dans cette affaire, les autorités nationales et locales sont confrontées à la gestion des conflits d'usage qu'on retrouve dans la plupart des îles méditerranéennes. D'un côté la pression d'un développement urbain et touristique croissant, et de l'autre l'existence d'un milieu fragile et exceptionnel en danger. Les limites circonscrites du territoire disponible décuplent les conséquences d'une mauvaise gestion en comparaison d'une situation identique sur le continent. Le problème de la décharge saturée apparaît comme le résultat de ces usages contradictoires mal gérés.

En outre, les caractéristiques géographiques de l'île de Zakynthos ne facilitent pas la gestion de déchets. L'île fait partie des Iles Ioniennes, la région de Grèce qui encoure le plus grand risque de séisme[1340], puisqu'elle se trouve à la limite des deux plaques tectoniques de la Méditerranée[1341]. Cette donnée rend toutes les îles de la région défavorables à la construction des installations présentant un risque pour la santé, qui doivent suivre des règles de construction d'une très grande rigueur[1342]. Or, la production importante de déchets, due notamment à un mode de vie de plus en plus industrialisé, exerce également une pression non négligeable. Depuis le début du fonctionnement de la décharge de Grypareika jusqu'à 2009, les déchets produits sur l'île avaient

1338Pensée 11, Conseil d'État, Grèce, 21 avril 2015, 1394/2015.
1339*Ibid.*
1340Carte de l'activité sismique comme établie par le Règlement 17a/115/9/FN275, JORH B 1154 du 12/08/2003, p. 2.
1341Étude d'impact de la nouvelle décharge de Zakynthos, 2010, p. 51
1342L'étude d'impact indique que le terrain du site choisi est de catégorie « A » du Guide des Normes Antisismiques. Ce dernier est un document technique avec force juridique obligatoire (approuvé par Arrêté ministériel et publié au JORH B 2184 du 20/12/1999. Entre autres, il distingue différentes catégories des terrains, plus ou moins susceptibles d'être touchés par des séismes. La catégorie « A » est la moins vulnérable.

déjà augmenté de plus de 100 %[1343]. Le rythme de développement n'est donc pas soutenable. La mise en place d'une gestion écologique basée sur des indicateurs relatifs à la capacité de charge du territoire aurait pu conduire à des politiques publiques globales pour éviter la saturation de la décharge.

1343Selon une étude, la production des déchets sur l'île est passée de 10.631 tonnes en 1996 à 26.474 tonnes en 2009. *Cf.* CHAICALI, N., « Στοιχεία της περιβαλλοντικής μελέτης του νέου ΧΥΤΑ » (« Eléments de l'étude d'impact de la nouvelle décharge »), *Emera Zakynthou*, article de journal, 22 mars 2011, en ligne, http://imerazante.gr/2011/03/22/24006, consulté le 6 octobre 2018.

Section 2 : Appui de la gestion écologique par des législations spécifiques, l'exemple des zones humides

La spécificité insulaire émerge en droit à travers la consécration des normes environnementales pour la protection de certains éléments de la nature. Ces dispositions sont nécessaires pour consolider et encadrer la gestion écologique des îles. L'exemple des zones humides insulaires est saillant puisque ces écosystèmes particuliers ont conduit à l'adoption du premier texte juridique spécifique à leur protection, qui plus est adopté spécifiquement pour les îles Méditerranéennes. En effet, la Résolution XII.14 de la COP 12 de Ramsar en date du 2015 est destinée à la protection des zones humides insulaires du bassin méditerranéen.

La Résolution introduit la nécessité d'un cadre commun pour la conservation de la nature insulaire des îles du bassin. Cette nécessité dépasse les frontières et les différences institutionnelles ou géomorphologiques et fait donc émerger les îles de la Méditerranée en tant que groupe de référence juridique en matière d'environnement. Il s'agit d'une émergence au niveau international, qui nécessite des actions sur tous les ordres juridiques et elle implique tous les niveaux institutionnels (**§ 1**). En pratique, la Résolution est adoptée alors que les pays concernés traitent leurs zones humides insulaires d'une manière contradictoire. Par conséquent, la réussite de la mise en œuvre de la Résolution est tributaire de l'engagement des États concernés (**§ 2**).

§ 1. Une Résolution nécessitant la prise de mesures à tous les ordres juridiques et niveaux institutionnels

La Résolution XII.14 reflète la capacité du droit à réussir la défragmentation des normes par l'influence que les initiatives locales peuvent avoir à l'égard du droit international et vice-versa. Le retour des communications entre le niveau local, grec en l'occurrence, et les autorités centrales et régionales ont abouti à une consécration internationale des obligations précises pour toutes les îles méditerranéennes (**A**). La Résolution XII.14 n'était pourtant pas la première adoptée au sein de la COP de Ramsar qui a prié les États d'être vigilant quant aux zones humides insulaires. Sauf que les documents précédents ne mentionnaient pas les îles de la Méditerranée et leur contenu n'était pas applicable au bassin (**B**).

A. L'internationalisation d'un principe et d'une méthode pour la protection efficace des zones humides insulaires

La Résolution XII.14 contient un principe et une méthode pour la protection des zones humides insulaires. Le principe est la nécessité d'un cadre juridique adapté et la méthode concerne leur identification rapide et simple. La nécessité d'une méthode efficace a été constatée lors d'un projet initié en Grèce en 2009 par l'antenne locale du Fond mondial pour la nature (WWF). Les résultats du projet, géographiquement circonscrit aux îles de la mer Égée à l'origine, ont montré que les zones humides insulaires sont souvent méconnues par l'administration, ce qui les rend très vulnérables. Elles ont besoin d'une reconnaissance et d'une protection juridique (**1**). Grâce à la réussite du programme au niveau national, la reproduction de la démarche à l'échelle des îles de la Méditerranée a été envisagée. La Résolution finalement adoptée sous l'égide de la Convention de Ramsar contient des obligations précises et normatives (**2**).

1. D'un programme local à une Résolution internationale

Le programme pour la « Conservation des zones humides insulaires de Grèce », entamé en 2009 par le WWF grec a été le point de départ pour appréhender la richesse et la vulnérabilité de ces espaces particuliers. Le résultat suscité est un changement de la position de l'administration envers ces écosystèmes, suivi d'un corpus législatif. Financée par des fonds privés, l'ONG a entrepris un travail d'inventaire des zones humides, au début dans les îles de la mer Égée et par la suite dans toutes les îles grecques.

Il a été indiqué que les zones humides insulaires jouent un rôle majeur pour la conservation de la biodiversité mondiale, puisqu'elles sont des points de passage pour les oiseaux migrateurs. Si la Méditerranée est un *hotspot* pour la biodiversité mondiale et ses îles sont des terres de concentration extrême de biodiversité (hotspot au carré), leurs zones humides le sont davantage encore. Elles sont caractérisées comme des « diamants » de biodiversité puisqu'elles concentrent le maximum d'espèces qu'une île peut avoir[1344]. Ceci est dû à la richesse écologique des zones humides, comme écosystèmes accueillants des plantes hydrophiles et des espèces animales terrestres et aquatiques. De plus, les zones humides ont pour fonction d'absorber le CO2, elles sont donc parmi les solutions clés pour lutter contre le changement climatique. Selon des recherches récentes, les zones humides insulaires sont des « bibliothèques » de l'histoire biogéographique des îles[1345].

1344WWF Grèce, *Conservation of the island wetlands of Greece, 2004-2013*, rapport, 2014, p. 4.
1345POHER, Y. et al., "Holocene Environmental History of a Small Mediterranean Island in Response to Sea-Level

Ces « bombes de biodiversité » sont souvent très petites, d'une taille de moins d'un hectare. Elles sont très vulnérables à cause de leur superficie et peuvent être détruites en très peu de temps. C'est pourquoi il est nécessaire de connaître et surveiller leur existence, leurs limites et leur état écologique. Or, elles sont généralement oubliées, l'administration n'inventoriant que rarement les plus petites zones humides. En conséquence, elles ne sont ni surveillées ni protégées et leur destruction est faite sans s'en apercevoir. Très peu de plus petites zones humides insulaires sont aujourd'hui protégées au titre d'un régime de protection et encore moins sont inscrites dans la liste de Ramsar de zones humides d'importance internationale.

L'exemple de la Grèce est flagrant. Les autorités ignoraient l'existence et l'importance écologique des zones humides des îles, aucune aire protégée ne se trouvait dans ces sites et aucun des onze sites classés dans la liste Ramsar n'est insulaire. L'absence d'un engagement national et international de la part de la Grèce vis-à-vis des zones humides insulaires ne peut qu'entraver leur protection et faciliter leur destruction. Étant donné que la majorité des zones humides des îles grecques se trouvent dans la zone littorale, derrière les plages, leur destruction est souvent provoquée par l'installation des établissements touristiques.

Les études de terrain ont montré que les îles grecques sont très fournies en zones humides, richesse inconnue qui se dégrade[1346]. L'inventaire délimite les zones humides de plus de 0,1 ha, identifie les menaces et leur état écologique, ainsi que leurs caractéristiques principales. Il définit les zones humides prioritaires et propose des mesures pour leur conservation. La base de données est disponible en ligne. L'équipe du WWF-Grèce a répertorié 816 zones humides dans 76 îles[1347] et a fini, après neuf ans de négociations, par persuader les décideurs politiques de la nécessité de protéger juridiquement les zones humides insulaires.

La protection juridique a été réussie tant par l'intégration des zones humides dans les plans locaux d'urbanisme, en zonage inconstructible, que par une législation globale. Un pas audacieux a été fait avec l'adoption de la loi pour la préservation de la biodiversité en 2011, la première loi grecque sur

---

Changes, Climate and Human Impact," *Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology,* vol. 465, 2017, p. 247-263.

1346WWF Grèce, *Ελληνικοί βιότοποι Ραμσάρ Αξιολόγηση Προστασίας και Διαχείρησης (Evaluation de la protection et la gestion des zones humides grecques inscrites sur la liste de Ramsar)*, rapport, 2009 p. 8.

1347Les 703 de ces zones humides se trouvent dans 67 îles de la mer Égée et 104 dans 9 îles de la mer Ionienne. Une carte interactive a été créée comportant toutes les zones protégées de Grèce, dont les zones humides des îles. Elle est disponible sur : http://www.oikoskopio.gr/map/index.php?lng=en-US, consultée le 7 octobre 2016.

le sujet[1348]. Celle-ci prévoit l'adoption de 20 arrêtés pour la mise en œuvre de la loi. C'est sur cette base qu'un décret présidentiel, intitulé « Approbation d'une liste de petites zones humides insulaires et détermination des conditions et des restrictions pour la promotion des petites zones humides côtières »[1349] a été adopté le 19 juin 2012. En visant spécifiquement les zones humides insulaires, le décret adopte une liste de 380 petites zones humides (moins de 80 hectares) se trouvant dans les îles.

La grande clarté juridique, les mesures précises et efficaces du décret ainsi que l'attention démontrée par l'administration, ont contribué à la prise de conscience de l'importance de protéger ces sites, considérés jusqu'à très récemment comme des « marais à moustiques »[1350]. De plus, le décret a conduit, dans certains cas, à l'arrêt de projets de développement néfastes pour l'environnement des petites îles[1351]. Le décret énonce les activités et opérations autorisées et interdites dans le périmètre de 380 zones humides protégées. Toute activité doit avoir pour objectif la gestion, la restauration et la valorisation de fonctions écologiques des zones humides. Sont seulement autorisées les installations d'infrastructure pour leur protection, leur gestion et l'accueil des visiteurs. Toute opération de drainage, remblaiement, extraction, déversement de déchets, pêche et aquaculture, pâturage est interdite (art. 2). De plus, le décret établit l'obligation d'étude d'impact pour toute activité qui pourrait avoir des effets néfastes pour le bassin versant de la zone humide protégée (art. 3§ 4).

La plus grande réussite du projet WWF, et de la législation qui l'a suivie, réside dans la corroboration de l'importance vitale des zones humides insulaires, qu'elles soient étendues ou restreintes. L'administration n'a pas seulement adopté le décret pour la protection de 380 zones humides insulaires, mais elle a appuyé le travail de WWF en proposant l'adoption de la Résolution XII.14 lors de la COP 12 de Ramsar. La Résolution répond à la problématique des zones humides insulaires puisqu'elle est écrite en se basant sur l'expérience accumulée pendant les neuf ans du programme national. La décision de la COP 12 appelle à la protection des zones humides insulaires de l'ensemble de la Méditerranée à travers l'adoption d'obligations normatives (**2**).

1348Loi n° 3937/2011, JORH A 60/2011 du 31/03/2011.

1349Décret présidentiel *Έγκριση καταλόγου μικρών νησιωτικών υγροτόπων και καθορισμός όρων και περιορισμών για την προστασία και ανάδειξη των μικρών παράκτιων υγροτόπων που περιλαμβάνονται σε αυτόν (Adoption de la liste de petites zones humides insulaires et établissement de conditions et de restrictions pour la protection et la promotion des petites zones humides côtières incluses dans celle-ci)*, JORH AAP 229 du 19/06/2012.

1350WWF Grèce, *Environmental legislation in Greece, 10th annual review—Summary*, rapport, 2014, p. 16.

1351WWF Grèce, *Δεσμεύσεις και εφαρμογή η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα*, *Op. Cit.*, p. 76.

2. Une résolution dont découlent des obligations normatives

La Résolution XII.14 intitulée **résolution pour la conservation des zones humides des îles du bassin méditerranéen**[1352] pose les jalons d'une protection cohérente de zones humides dans toutes les îles de la Méditerranée. La justification de son adoption repose sur le fait que toutes les zones humides insulaires accumulent les mêmes fonctions écologiques, et ont une grande valeur économique, sociale et culturelle pour les habitants des îles. En Méditerranée, ces biotopes sont menacés par des enjeux similaires, tel que le développement urbain et surtout côtier. La Résolution XII.14 entérine au niveau mondial une législation nationale qui innove en établissant une liste des zones humides insulaires à protéger. À travers cette décision internationale, les évidences scientifiques concernant la spécificité des îles en matière de biodiversité trouvent une reconnaissance juridique.

Le texte appelle les pays du bassin à adopter une stratégie pour les zones humides insulaires méditerranéennes. Ce « plan d'attaque » pour la conservation des zones humides insulaires est composé d'obligations précises, que l'on peut répartir selon trois axes stratégiques (v. figure 2). Le premier axe est la stabilisation des **connaissances** sur les zones humides insulaires, le deuxième est la **protection nationale** et le troisième est la **protection internationale**.

La stabilisation des connaissances est envisagée par la production d'inventaires ainsi que par la surveillance des zones humides identifiées. En effet, les États doivent « produire ou mettre à jour, de manière hautement prioritaire, un inventaire complet et scientifiquement fondé des zones humides insulaires » (§16). Ceci est nécessaire dans la mesure où aucun inventaire officiel et complet n'existe à ce jour au niveau méditerranéen, bien que la majorité des pays ont entamé plusieurs projets dans cette direction. Un recensement répondant aux exigences de la Résolution est en cours d'élaboration, par des scientifiques spécialistes de neuf pays concernés, regroupés autour de huit ONG locales sous le projet intitulé MedIsWet[1353]. Financé par la fondation MAVA[1354], le projet MedIsWet est en lien avec MedWet, le programme régional de la Convention de Ramsar pour la Méditerranée. En pratique, les ONG ont pris l'initiative de compléter les inventaires nationaux,

---

1352 Résolution XII.14 sur la conservation des zones humides des îles du bassin méditerranéen, 12e Session de la Conférence des parties à la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), Punta del Este, Uruguay, 1er au 9 juin 2015.

1353 Les ONG qui travaillent sur le projet MedIsWet sont : Terra Cypria pour Chypre, Hyla et WWF Andria pour la Croatie, WWF Espagne, l'Initiative PIM pour la France et l'Italie, Nature Trust pour Malte, WWF Tunisie, WWF Turquie.

1354 La fondation MAVA est créée par Luc Hoffman et est consacrée à la protection de la biodiversité.

mettre les données en ligne et informer les autorités nationales et locales de leurs résultats. Cet inventaire a pour but d'identifier les zones prioritaires, les menaces, les zones à restaurer ainsi que les zones humides mises en danger par certaines activités. L'utilisation de ces données devrait faciliter la définition d'une stratégie pour leur protection.

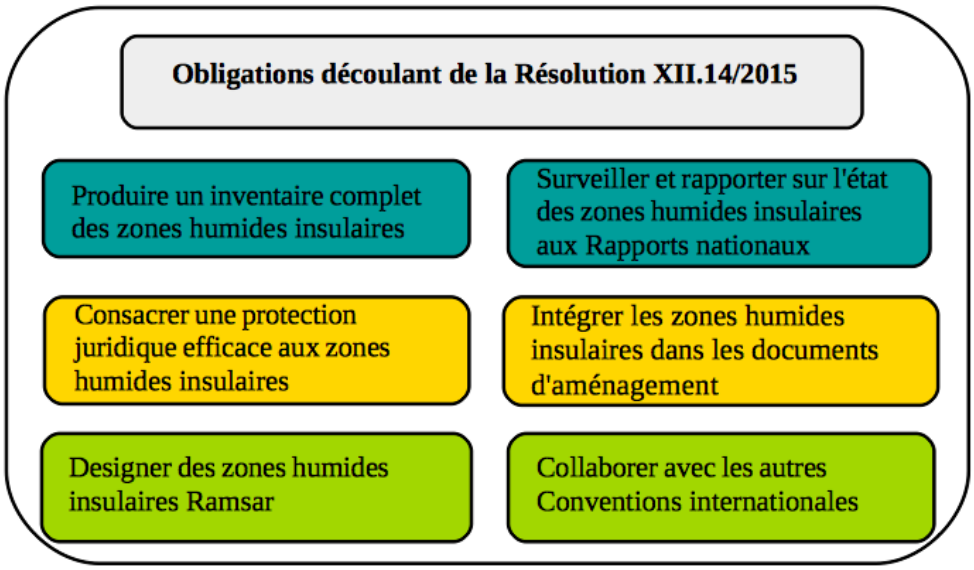


Figure 2: Les obligations des États énoncées dans la Résolution XII.14/2015 la Convention de Ramsar

De plus, la Résolution souligne l'importance des petites zones humides et demande aux pays de fournir au Secrétariat de la Convention des données à jour sur toutes les zones humides, y compris celles qui ne figurent pas sur la liste Ramsar. Les États sont sommés de surveiller et de rapporter l'état de conservation de leurs zones humides insulaires (superficie, nombre, biodiversité, services qu'elles fournissent et statut de protection). Ces informations doivent être intégrées dans les rapports nationaux triennaux que les Parties contractantes soumettent au secrétariat avant chaque COP[1355].

La **protection** des zones humides insulaires **au niveau national** doit être assurée par une « protection juridique claire et efficace » pour « garantir le maintien de leurs valeurs hydrologiques, culturelles et sociales » (§14). Les États doivent prendre des « mesures législatives ou exécutives efficaces et décisives » en appliquant une approche de précaution pour prévenir la destruction de ces zones fragiles (§13). De plus, la Résolution instaure l'obligation d'intégrer les zones humides insulaires « dans l'aménagement territorial et/ou dans des plans de développement et d'occupation des sols, ainsi que dans des plans intégrés pour les ressources en eau et des plans d'économie d'eau » (§17).

1355Résolution XII.14 Ramsar, Op. Cit., §18.

La Résolution est complétée par des obligations pour la **protection au niveau international**. Plus précisément, les Parties devraient inscrire des types de zones humides sous-représentés dans la liste des zones humides d'importance internationale, telle que les petites zones humides insulaires (§17). Les Parties sont également liées par des obligations de **coopération** et de **communication**, qui peuvent être mises en place avec l'appui de MedWet[1356]. Elles doivent assurer la promotion de la protection des zones humides insulaires au sein des autres traités internationaux relatifs à la protection de la biodiversité (§19.a). MedWet devra jouer un rôle majeur dans la promotion de la nécessité de reconnaître les zones humides insulaires, en lien avec l'obligation de « garantir la coopération avec des programmes existants et de lancer de nouveaux partenariats » avec des organisations, conventions et initiatives directement axées sur la Méditerranée, telle que la Convention de Barcelone et autres (§19.b).

Un élément important est que la Résolution XII.14 contient des dispositions directement applicables. Un juge national pourra en effet attribuer un effet direct aux obligations de la Résolution, puisqu'elles interprètent l'article 3 de la Convention, qui instaure l'obligation d'utilisation rationnelle de toutes les zones humides[1357].

Rappelons que la doctrine d'effet direct des obligations énoncées dans les textes juridiques élaborés en dehors des droits nationaux a été établi par le juge de l'Union européenne[1358]. Cependant, elle n'est pas exclusivement confinée dans les limites de l''E. Elle est de plus en plus utilisée par les tribunaux nationaux à travers le monde[1359], comme une manière d'appliquer directement les normes du droit international[1360]. L'acceptation de la doctrine d'effet direct du droit international est une condition préalable à l'attribution de force normative aux décisions de la COP de Ramsar. Ceci a été fait dans une affaire sur l'île Bonaire, où le juge néerlandais a attribué force normative à une

1356Le Comité pour les zones humides méditerranéennes ou initiative MedWet est créé par la Résolution VII.22 de la COP 7 de Ramsar, tenue à San José, Costa Rica en 1999. Il est en charge de la coordination des efforts de conservation dans tous les pays du bassin.

1357L'article 3 articule les obligations principales qui découlent de la Convention de Ramsar. L'article dispose que « 1. Les Parties contractantes élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire. 2. Chaque Partie contractante prend les dispositions nécessaires pour être informée dès que possible des modifications des caractéristiques écologiques des zones humides situées sur son territoire et inscrites sur la Liste, qui se sont produites, ou sont en train ou susceptibles de se produire, par suite d'évolutions technologiques, de pollution ou d'une autre intervention humaine. » Ces obligations s'avèrent très vagues et maints documents ont été rédigés par le secrétariat et la COP afin d'interpréter la notion d'utilisation rationnelle. Par exemple *Cf.* Recommandation 4.10, COP 4, Montreux, 1990 et Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Utilisation rationnelle des zones humide : Concepts et approches de l'utilisation rationnelle des zones humides. Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides*, 4e édition, vol. 1., 2010.

1358Il a été établi avec l'arrêt CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos c. Administratie der Belastingen*, aff. C-26/62, rec. 1963 00003.

1359Selon des études d'un réseau international de l'Université d'Oxford, le droit international a été directement utilisé par les Cours nationales dans plus de trente pays hors l'UE. Idem, p. 107-108.

1360NOLLKAEMPER, A., « The duality of Direct Effect of International Law », *EJIL*, vol. 25 (2014), p. 107.

Résolution de la COP de Ramsar[1361]. La reconnaissance de la force normative obligatoire des dispositions découlant de la Résolution XII.14 s'inscrirait dans le même registre.

Comme pour l'affaire Bonaire, un juge national pourrait en effet statuer qu'un État doit suivre les dispositions de la Résolution XII.14, car elles interprètent la principale obligation découlant de la Convention, qui est l'obligation d'utilisation rationnelle et d'information sur l'état écologique de toutes les zones humides. Cette obligation restant vague, les décisions de la COP, adoptées à l'unanimité, servent à détailler la manière dont les États doivent la mettre en place[1362]. En conséquence, elles ne constituent pas un « droit mou »[1363].

Cette Résolution marque le début d'une nouvelle approche de la protection des zones humides insulaires de la Méditerranée. Mais ce texte n'apporte pas seulement un fondement juridique pour une stratégie de conservation des zones humides. Il apporte surtout une notion d'ensemble aux îles du bassin, ce qui contribue à la défragmentation du droit de l'environnement des îles. L'introduction d'une spécificité au droit de l'environnement appliqué aux îles est opérée par la Convention de Ramsar, traité qui porte un intérêt spécial à la protection des îles (**B**).

B. La Convention de Ramsar : une Convention portant un intérêt spécial aux îles

L'intérêt spécial de la Convention de Ramsar pour la protection des zones humides insulaires se manifeste en deux temps. Dans un premier temps, l'adhésion à la Convention d'une majorité des pays insulaires s'inscrit au cœur de la stratégie du secrétariat pour attirer de nouvelles parties contractantes (**1**). Dans un second temps, les COPs adoptent plusieurs décisions pour la conservation des zones humides insulaires. En effet, bien que la Résolution XII.14 soit la première sur la protection des zones humides insulaires de la Méditerranée, elle a suivi cinq autres décisions concernant les îles (**2**). Désormais, l'intérêt de Ramsar pour les îles pourrait se stabiliser par l'extension de la Résolution XII.14 aux autres groupes d'îles.

1361Décision de la couronne Néerlandaise, KB, 11 septembre 2007, n° 347. Sur la jurisprudence Bonaire, *Cf. supra*, pp. 77-78.

1362Cela était l'argumentation du juge néerlandais dans l'affaire Bonaire.

1363VERSCHUUREN, J., « Ramsar soft law is not soft at all », traduction de la note de jurisprudence publiée par l'auteur sur *Milieu en Recht*, vol. 35, 1, 2008, pp. 28-34.

1. Une stratégie pour sensibiliser les pays insulaires aux enjeux de conservation des zones humides

Signée en 1972, la Convention de Ramsar fait partie des premiers traités internationaux sur l'environnement. Malgré la reconnaissance nationale de la nécessite de protéger les zones humides, la Convention n'avait pas suscité beaucoup d'adhésions pendant ses premières années d'existence. En effet, seulement quatre pays avaient signé la Convention pendant ses deux premières années, et ceci malgré les efforts et les recommandations de divers scientifiques et institutions, telle que l'IUCN, le Congrès mondial sur les parcs nationaux de 1972, et le Plan d'Action pour l'environnement humain adopté lors de la Conférence de Stockholm de la même année[1364]. C'est pourquoi le secrétariat de la Convention de Ramsar a dû élaborer une stratégie pour convaincre les pays à adhérer. Ainsi, la première recommandation de la COP 1 de Ramsar porte sur ce sujet[1365].

Les actions de lobbying du secrétariat ont été canalisées vers des pays ou des groupements de pays avec des caractéristiques communes et des vulnérabilités extrêmes quant à la conservation des zones humides. Parmi les groupes ciblés on trouve les pays insulaires, et plus précisément les Petits États insulaires en Développement (PEID) d'Océanie et de la mer de Caraïbes. Cet effort a commencé à porter des fruits vers la fin des années quatre-vingt, ce qui signifie qu'il a fallu plus de vingt ans pour parvenir à une certaine représentation des pays insulaires au sein de la COP.

Bien que les pays insulaires adhèrent tardivement, un nombre important des pays avec des îles ont été parmi les premières parties contractantes[1366]. En effet, en 1974 adhère l'Australie, qui compte environ 8000 îles ; la Suède, avec 220.000 îles (dont 984 sont habitées) et la Finlande avec environ 800 îles. Un an plus tard, la Grèce, avec 6.000 îles (dont 200 sont habitées), adhère.

L'objectif de recruter la majorité des pays insulaires est renforcé avec l'adoption du premier plan stratégique de la Convention. Adopté pour la période 1997-2002, l'objectif principal identifié est d'avoir au moins 120 Parties contractantes à l'échéance du plan (2002). Dans ce cadre, les pays insulaires sont particulièrement visés. Ainsi, le plan stratégique énonce que « des efforts particuliers seront déployés pour encourager les petits États insulaires en développement à adhérer, compte tenu

---

1364IUCN, « Recommendation 9. Wetlands Convention » in ELLIOT, H. (ed). *Second World Conference on National Parks*, 1972, IUCN, p. 445, et ONU, Recommandation 99.1b du Plan d'action pour l'environnement humain, Stockholm, 1972.

1365Convention de Ramsar, Recommandation 1.1, Recrutement de nouvelles Parties à la Convention, COP 8, Cagliari, 1980.

1366Pour une liste chronologique des pays ayant adhéré à la Convention, *Cf.* http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=15398&language=E&order=alpha, consulté le 13 mars 2018.

de leurs besoins particuliers et de l'importance de leurs zones humides, qui comprennent en particulier des récifs coralliens, herbiers marins et mangroves »[1367].

Cette participation insulaire sous-jacente en combinaison avec l'adhésion de plusieurs pays insulaires dans les années 2000, explique l'intérêt de la COP pour l'adoption de décisions concernant les zones humides des îles. Les cinq sur six décisions adoptées au sein de la COP de Ramsar sur les îles portent sur les îles océaniques ou les petits États insulaires (v. tableau 4).

Tableau 4 : Ordre chronologique des décisions de la COP de Ramsar sur les zones humides insulaires

Année	Décision	COP	Nom
1996	Recommendation 6.18	COP 6	Conservation and wise use of wetlands in the Pacific Islands region
1999	Recommandation 7.2	COP 7	Les petits États insulaires en développement, les écosystèmes de zones humides insulaires et la Convention de Ramsar
2002	Résolution VIII.42	COP 8	Les petits États insulaires en développement dans la région Océanie
2005	Résolution IX.20	COP 9	Planification et gestion intégrée et interbiome des zones humides, en particulier dans les petits États insulaires en développement
2008	Résolution X.30	COP 10	Les petits États insulaires et la Convention de Ramsar
2015	Résolution XII.14	COP 12	Conservation des zones humides des îles du bassin méditerranéen

Bien que les îles méditerranéennes ne semblaient pas particulièrement visées par la Convention avant la COP 12, la Résolution XII.14 de 2015 est la seule à proposer un cadre juridique pour la conservation des zones humides insulaires. En offrant la première décision normative sur les îles, elle pourrait servir de base pour la fusion des décisions de Ramsar et *in fine* pour l'adoption d'un seul texte applicable à toutes les îles. Les difficultés d'une telle entreprise liées aux différences des îles semblent surmontables (**2**).

1367Plan Stratégique 1997-2002, COP 6 Ramsar, Brisbane, 1996, p. 5.

2. Des difficultés à dépasser pour unifier les décisions de la COP de Ramsar sur les îles

Cinq décisions précèdent la Résolution sur la conservation des zones humides insulaires méditerranéennes. Même si l'objectif commun de toutes les décisions est la meilleure protection des zones humides insulaires, leur contenu diffère en raison des différences entre les îles de la Méditerranée et les PEID. Deux éléments concentrent l'essence de ces différences. En premier lieu, les petits Etats insulaires en développement (PEID) ont des capacités techniques limitées pour conserver les zones humides, problème qui n'est pas prioritaire en Méditerranée. Les décisions concernant les îles du Pacifique et les PEID se focalisent donc sur le développement de capacités pour mettre en œuvre la Convention (**a**). D'autre part, la protection des zones humides des PEID s'inscrit dans un programme plus général de revendication pour la reconnaissance des spécificités et besoins de ces îles au sein de la communauté internationale, ce qui n'existe pas en Méditerranée (**b**).

a. Différences dans la capacité technique de gestion des zones humides

Les difficultés techniques des États insulaires pour mettre en œuvre la Convention de Ramsar sont parmi les premières préoccupations de la COP. Ainsi, la première décision sur les zones humides insulaires met l'accent sur les obligations d'ordre consultatif et financier[1368]. Plus précisément, la **Recommandation 6.18** du 1996 demande à la Conférence des Parties de fournir une assistance financière et technique aux pays insulaires du Pacifique et de soutenir le développement des capacités en matière d'évaluation, de suivi et de gestion des zones humides. La Recommandation demande instamment au Bureau d'allouer du temps et des ressources afin que la Convention de Ramsar soit bien comprise par les acteurs concernés de cette région. Le texte appelle les Parties et le Bureau à reconnaître la nécessité d'inclure les communautés locales dans la conservation des zones humides.

Le suivi de cette première décision a été fait durant la conférence des parties, trois ans plus tard. La **Recommandation 7.2/1999** sur les PEID, l'écosystème de zones humides insulaires et la Convention de Ramsar, énumère les actions entreprises à la lumière de la Recommandation 6.18 et adopte d'autres propositions. Naturellement, la plupart des actions concernent le renforcement des capacités techniques de mise en place de la Convention. La Recommandation note par exemple le

1368Convention de Ramsar, Recommandation 6.18 sur la Conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides dans les îles du Pacifique, COP 6, Brisbane, 1996.

partenariat entre l'Autorité administrative de Ramsar d'Australie et l'ONG Wetlands International, dans le cadre duquel un appui technique et une formation ont été fournis aux PEID d'Océanie pour mettre en œuvre l'utilisation rationnelle des zones humides.

La Recommandation contient un appel plus général à toutes les parties contractantes possédant de petits écosystèmes de zones humides insulaires sur leur territoire. Elle demande d'accorder une attention particulière à l'application de la Convention dans ces zones, « compte tenu de leur fragilité et des besoins particuliers en matière de gestion » (§15).

S'inscrivant dans la même logique que les précédentes, la **Résolution VIII.42** de 2002 demande au Bureau de Ramsar de tenir compte de la petite taille et des ressources humaines et financières limitées des pays et territoires insulaires du Pacifique.

La **Résolution IX.20** de 2005[1369] réaffirme la nécessité de soutenir les efforts de renforcement des capacités des Parties, et en particulier des PEID, par l'application des méthodes de gestion intégrée. La **Résolution X.30** traite des questions de financement pour les PEID[1370]. Elle demande au Secrétariat Ramsar de tenir compte de la vulnérabilité des petits États insulaires en développement face au changement climatique lorsqu'il examine l'éligibilité des projets dans les petits États insulaires au financement par le Fonds Ramsar de petites îles.

Outre l'aspect de renforcement des capacités, les cinq décisions concernant les zones humides insulaires font systématiquement référence aux affiliations institutionnelles des États insulaires (**b**).

b. Différences dans les affiliations institutionnelles

Malgré l'enjeu environnemental commun pour la conservation des habitats naturels dans toutes les îles, les îles méditerranéennes ne bénéficient pas des capacités stratégiques des PEID. La reconnaissance officielle des petits États insulaires en développement au Sommet de la Terre de 1992 a créé une tendance favorable au développement durable des petites îles, qui comprend des objectifs de conservation de la nature et d'atténuation des conséquences négatives du changement climatique[1371]. L'adoption d'un « Programme d'action pour le développement durable des PEID » (déclaration de la Barbade) en 1994 a conduit la Convention de Ramsar à mettre l'accent sur les

1369 Convention de Ramsar, Résolution IX.20 sur la Planification et gestion intégrée et interbiome des zones humides, en particulier dans les petits États insulaires en développement, COP 9, Kampala, 2005.

1370 Convention de Ramsar, Résolution X.30 sur les petits États insulaires et la Convention de Ramsar, COP 10, Changwon, 2008.

1371 Sur les PEID et les dispositions en faveur de la conservation de la nature, *Cf. supra*, p. et 62, 64 et 81.

zones humides insulaires des PEID.

Les liens entre les différentes Conventions pour la protection de la biodiversité, la Convention de Ramsar et les PEID, sont des éléments qui reviennent constamment dans les cinq décisions sur les zones humides insulaires. Ainsi, la **Recommandation 6.18/1996** invite le Bureau à communiquer avec d'autres conventions environnementales et agences relatives aux petits États insulaires afin d'assurer un maximum de coopération[1372].

La **Recommandation 7.2/1999** fait appel au « Plan de travail conjoint » entre la Convention sur la diversité biologique et la Convention de Ramsar, destiné à aider les PEID à mettre en œuvre les deux traités[1373]. La Recommandation se réfère également au programme d'action de la Barbade et appelle à une plus grande coopération entre la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) et les partenariats entre les parties contractantes. Il propose un « programme de stages dans les petits États insulaires », un « poste de spécialiste des questions relatives aux petites îles » au sein du Bureau Ramsar en tant que poste permanent (§21), et la création d'agents de liaison régionaux Ramsar.

La **Recommandation 7.2** charge le Bureau d'étudier et élaborer un mémorandum de coopération et des plans d'action conjoints avec les programmes et organisations établis qui favorisent une gestion intégrée de l'environnement dans les petits États insulaires en développement (§18). Ce point apparaît également dans la **Résolution VIII.42**, qui demande au Bureau de continuer activement de chercher à harmoniser les obligations découlant de la Convention avec celles d'autres instruments internationaux relatifs à l'environnement (§14).

La **Résolution IX.20** met également en exergue la nécessité d'adopter une approche combinée pour l'application de la Convention de Ramsar et la CDB. Dans cet effort, les grandes ONG sont appelées à jouer un rôle central (WWF International, Wetlands International).

Au final, nous constatons que les décisions adoptées pour les îles du Pacifique et les PEID ont un caractère d'appui à l'effort de lobbying de ces États. Ces efforts visent à attirer l'attention de la communauté internationale sur leurs problèmes environnementaux spécifiques et à mobiliser des fonds pour le développement. La Résolution méditerranéenne sur la conservation des zones humides insulaires joue un rôle substantiel et novateur, elle est la première sur une question environnementale qui traite des îles méditerranéennes comme un groupe. De plus, les dispositions de la Résolution XII.14 ont un caractère normatif puisqu'elles énoncent des obligations précises. En

1372Convention de Ramsar, Recommandation 6.18, 1996, *Op. Cit*. §15.
1373Convention de Ramsar, Recommandation 7.2, 1999, Ramsar, *Op. Cit*. §11.

revanche, les décisions examinées ci-dessous s'inscrivent dans le « droit souple » classique, en contenant des recommandations et des lignes directrices.

La mise en œuvre d'une stratégie commune dans les îles de la Méditerranée rencontre une difficulté qui n'existe pas chez les PEID : l'enjeu de la représentation internationale. La plupart des îles méditerranéennes ne sont pas des États indépendants, ce qui rend leurs revendications moins audibles dans les conférences internationales. En outre, les îles méditerranéennes sont en difficulté au sein du marché commun de l'UE, ce qui conduit généralement à traiter les questions de conservation de l'environnement comme étant subordonnées (et non pas prioritaires), même dans les îles qui détiennent un pouvoir législatif[1374].

La Résolution XII.14 pourra servir de plate-forme pour le développement d'autres initiatives pour la conservation de la nature des îles et plus généralement pour la prise en compte de leurs spécificités environnementales. Or, la Résolution reste mal connue ou non-appliquée par les États concernés. Le cas français nous permet d'entrevoir les limites d'un tel cadre législatif (**§ 2**).

§ 2. Une Résolution adoptée en parallèle de tendances nationales contradictoires : l'exemple de la France

Bien que le contenu et la force symbolique de la Résolution XII.14 soient décisifs concernant l'importance de protéger les zones humides insulaires, les actions au niveau national ne suivent pas toujours les recommandations internationales. La raison semble être l'absence d'un mécanisme de contrôle de la manière dont les Etats mettent en œuvre les décisions de la COP. Un tel rôle pourrait être confié à un Comité de Respect des Obligations. L'adhésion de l'Union européenne aurait également des conséquences positives à l'uniformisation de l'application des décisions. Or, la Convention de Ramsar ne prévoit pas la possibilité d'adhésion des groupements des pays ou organisations régionales. Dès lors, les parties contractantes étatiques sont les seules responsables de la bonne application de la Convention et de ses décisions.

Dans ce contexte, nous examinerons l'exemple de la France, que nous considérons révélateur des limites de la Convention de Ramsar. Le pays dispose d'un des cadres juridiques le plus strict et

1374Pour une analyse de ces points, *Cf. supra* p. 197 et s.

complet pour la conservation des zones humides en Méditerranée, ce qui facilite *a priori* la mise en place de la Résolution XII.14 (**A**). Or, la France attribue à la Convention de Ramsar une portée normative limitée et distincte de son cadre national pour la conservation des zones humides. Ceci empêche finalement l'intégration des décisions de la COP (**B**).

A. Un cadre juridique favorable à la conservation des zones humides, mais perfectible pour la mise en œuvre de la Résolution XII.14

La France n'établit pas de traitement particulier aux zones humides des îles, mais instaure un cadre juridique très complet, qui permet de protéger presque la majorité des zones humides[1375]. Il est composé, d'une part, de principes protecteurs pour toutes les zones humides (**1**) et, d'autre part, d'une pluralité d'outils juridiques mobilisables (**2**). Or, les zones humides continuent de se dégrader, la majorité d'entre elles ne bénéficiant pas de statut de protection[1376]. Dans ce contexte, la mobilisation des outils juridiques disponibles devrait s'accentuer dans les îles afin de mettre en place la Résolution XII.14. Celle-là concerne principalement la Corse et les petites îles de la côte d'Azur. En absence d'un pouvoir législatif des Régions et de la Collectivité de Corse, la majorité des obligations qui découlent de la Résolution sont rattachées aux compétences de l'État.

1. Des principes protecteurs pour toutes les zones humides

Les principes adoptés par la législation française participent à la mise en œuvre de la Résolution XII.14, et notamment de l'obligation d'« appliquer une approche de protection pour prévenir la destruction des zones humides »[1377].

Le cadre juridique pour la protection des zones humides en France est basé sur la législation pour la conservation de la biodiversité et la législation sur l'eau. Le principe est que toute opération susceptible de porter atteinte aux zones humides, telles que définies par le code de

1375 Sur la protection des zones humides en Méditerranée, *Cf*. BESSE, R., *La conservation des zones humides en Méditerranée*, Mémoire droit, Limoges, 2010.

1376 Seulement le 6 % des zones humides françaises bénéficient d'une protection stricte, c'est-à-dire réglementaire et/ou foncière. *Cf*. Ministère de l'écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, *Les zones humides : un enjeu national, Bilan de 15 ans de politiques publiques*, 2010, 95 p. En outre, les zones humides le moins bien pourvues sont les vallées alluviales et les zones humides intérieures. Les vallées alluviales et les tourbières sont les zones humides qui subissent le plus de dégâts.

1377 Résolution XII.14, *Op. Cit.*, §13.

l'environnement[1378], est encadrée par la loi. En pratique, il est impossible d'intervenir en milieu humide sans suivre la procédure légale prévue à chaque cas, pourvu que la zone humide soit identifiée par les autorités administratives.

La récente loi sur la reconquête de la biodiversité de 2016[1379] inscrit dans le code de l'environnement l'objectif d'« absence de perte nette, voire de gain de biodiversité », qui fait partie des objectifs de l'Union européenne[1380]. En France, il se décline par la **séquence éviter-réduire-compenser** (ERC)[1381]. Ce principe est à la base des politiques publiques pour la conservation des biens environnementaux, dont les zones humides. Son application, certes difficile[1382], s'effectue par l'obligation de prévoir des mesures compensatoires[1383].

Ce principe pourrait être à la base de l'adoption d'une stratégie davantage offensive dans la direction de la conservation de zones humides insulaires. À titre d'exemple, cette séquence a été adoptée par l'île de Prince Edward, une province insulaire du Canada, spécifiquement pour ses zones humides[1384]. Plus précisément, l'administration de la province insulaire a considéré que la législation nationale en place, visant simplement à l'évitement de la destruction des zones humides, n'est pas suffisante pour garantir leur conservation. Grâce à la politique « éviter-réduire-compenser », toute perte de milieu humide doit être désormais redressée par des mesures compensatoires.

La loi sur l'Eau de 1992 énonce que la préservation et gestion durable des zones humides est d'intérêt général et que les politiques publiques doivent tenir en compte les difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable de zones humides[1385]. Les autorités régionales doivent veiller à atteindre cet objectif dans l'exercice de leurs compétences. Cet objectif général est appliqué au niveau du bassin versant, à travers les documents de planification de l'eau (SDAGE et SAGE), qui doivent par ailleurs fixer les mesures compensatoires en cas de dégradation ou de disparition de zones humides.

1378Art. L. 211-1 C. envir.

1379Pour situer la nouvelle loi dans le contexte général de la législation française pour la protection de la nature, *Cf.* JOLIVET, S., « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection » *RJE*, vol. 41, n° 4, 2016, pp. 29–45.

1380Commission de l'Union européenne, *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020*. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social européen et au Comité des régions, COM(2011)244 final, 2011.

1381Article L. 163-1 C. envir.

1382J. MARTIN, G. J., « La compensation écologique : de la clandestinité honteuse à l'affichage mal assumé » *RJE*, vol. 41, n° 4, 2016, pp. 601–616.

1383LUCAS, M., « Quel avenir juridique pour le triptyque ERC ?, » *RJE*, vol. 42, n° 4, 2017, pp. 37–48.

1384Prince Edward Island, Fisheries, Agriculture and Environment Department, *A wetlands conservation policy for Prince Edward Island.*

1385Article L. 211-1 C. envir.

La principale conséquence de l'application de ce principe est la procédure de déclaration ou d'autorisation au titre de la loi sur l'eau. Plus précisément, toute opération susceptible d'assécher, mettre en eau, imperméabiliser ou remblayer une zone humide d'une surface entre 0,1 ha et 1 ha nécessite le dépôt d'un dossier de déclaration au préfet du département, alors que les opérations aux zones humides d'une surface supérieure à 1 ha nécessitent une autorisation de la même autorité[1386]. Cette législation est très avancée, car elle prévoit la prise en compte de plus petites zones humides, même si les interventions sont plus facilement autorisées dans celles-là que dans les plus grandes.

2. Une diversité d'outils juridiques mobilisables

Plus d'une cinquantaine d'outils juridiques sont mobilisables pour la protection des zones humides françaises, certains étant applicables à tous types de milieux et d'autres étant spécifiques à ces espaces. Ces outils facilitent l'application des trois principales obligations découlant de la Résolution XII.14, à savoir l'obligation de consacrer une protection juridique claire et efficace aux zones humides insulaires, l'obligation d'intégrer les zones humides insulaires dans les documents d'aménagement et l'obligation de produire un inventaire complet basé sur des critères scientifiques.

Parmi les outils disponibles pour la protection des zones humides, les instruments les plus stricts et efficaces sont les outils **réglementaires** de protection avec gestion (parcs nationaux, réserves naturelles) ou sans gestion (arrêté de biotope, site classé) et les instruments **fonciers** (acquisitions du Conservatoire du littoral, des conservatoires d'espaces naturels ou des Agences de l'Eau). Ils peuvent garantir « une protection juridique claire et efficace des zones humides insulaires » à condition qu'ils soient instaurés pour ces zones humides.

Les outils réglementaires peuvent être mis en place à l'initiative de l'État ou des Régions. L'outil réglementaire avec gestion le plus utilisé est le statut de réserve naturelle, moyen de protection encouragé également par la Convention de Ramsar[1387]. Le statut de réserve, nationale ou régionale, peut être suivi d'interdictions de destruction ou de modification du milieu et peut expressément être créé pour mettre en œuvre une obligation découlant d'une Convention internationale[1388]. En Corse, c'est la Collectivité de Corse qui dispose en premier lieu la compétence pour mettre en place une

1386Articles L. 214-1 et R. 214-1 C. envir.
1387Article 4, Convention de Ramsar, *Op. Cit.*
1388Article L. 332-2 et s., L. 332-2-2 C. envir. pour la Corse.

réserve naturelle. Le préfet peut toutefois demander à la collectivité de procéder au classement d'une réserve naturelle (L. 332-2-2 Code Env.).

L'adoption des arrêtés de biotope est l'outil le plus largement utilisé pour la protection de zones humides, grâce à leur mise en place simple et souple, même pour les zones humides artificielles. L'article R. 411-15 C. Env., vise précisément la conservation des zones humides à travers les « mares, marécages, marais » qui sont nécessaires à la survie de certaines espèces.

Les outils fonciers sont utilisés pour garantir une protection définitive des espaces naturels. L'existence de zone humide peut justifier l'acquisition d'un terrain. Les organismes ayant un droit de préemption sont publics (Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres, Agences de l'Eau).

Les outils de **planification** (schéma de cohérence territoriale — SCOT et plan local d'urbanisme — PLU, SDAGE et SAGE) et les outils **contractuels** (parcs naturels régionaux, mesures agro-environnementales) sont moins stricts et plus flexibles, alors que les instruments **fiscaux** ou financiers visent une protection volontaire (exonération de la taxe foncière sur propriété non bâtie, TFPNB, taxe départementale pour l'instauration d'espaces naturels sensibles)[1389]. Certains de ces dispositifs sont créés spécifiquement pour les zones humides, par exemple l'exonération de la TFPNB et le zonage en « zone humide d'intérêt environnemental particulier » et en « zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau ». Ces outils peuvent être très efficaces et contribuent à intégrer les zones humides dans les documents d'aménagement.

La Corse dispose d'un parc naturel régional, outil contractuel dont le qualificatif d'espace protégé est discutable[1390]. Malgré l'absence d'interdictions formelles, la Charte du PNR de la Corse prévoit des dispositions spécifiques pour la protection des zones humides se trouvant dans le parc. Parmi les objectifs énoncés par la Charte figure la protection des milieux les plus sensibles, tel que les lacs, les cours d'eau et les pozzines, type de tourbière spécifique à la Corse. L'amélioration des connaissances en matière de milieu naturel, dont l'élaboration d'inventaires, constitue une des actions envisagées par la Charte[1391].

Malgré la diversité d'outils juridiques pour la conservation des zones humides, plusieurs difficultés

---

1389CIZEL, O., « Zones humides : L'évolution du cadre juridique, » *Revue Restauration et réhabilitation des zones humides : enjeux, contextes et évaluation*, n° 24., 2017, p. 22-27. *Disponible sur <URL* http://www.set-revue.fr/zones-humides-levolution-du-cadre-juridique, consulté le 29 mars 2018.

1390JOLIVET, S., « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection », *RJE*, *Op. Cit.*

1391Article II-1 de la Charte du PNR Corse, 1999, qui est actuellement en cours de révision.

existent pour la mise en œuvre des obligations découlant de la Résolution XII.14. En premier lieu, le cadre national ne fait aucune référence aux îles, ce qui empêche la mise en place effective de l'obligation d'accorder une protection juridique aux zones humides insulaires. Cette attention à la fragilité écologique insulaire serait mieux appréhendée par les Régions. Or, l'initiative régionale pour la protection de zones humides s'avère limitée. Le statut spécial de la Corse ne lui procure pas non plus une plus grande liberté d'initiative, mais simplement une régionalisation des institutions compétentes[1392].

De plus, le cadre juridique pour les zones humides manque de clarté, en raison de l'empilement d'outils et d'acteurs qui peuvent les instaurer et en raison de la dispersion en plusieurs législations des normes appliquées aux zones humides[1393]. Nous notons par ailleurs une certaine incohérence dans les normes, alimentée par l'existence des dispositions qui favorisent la destruction des zones humides, sur motif d'insalubrité[1394].

Concernant l'obligation d'inventorier les zones humides insulaires, la France élabore des inventaires au niveau départemental ou au niveau des bassins versants lors de la réalisation ou de l'actualisation des documents d'aménagement[1395]. Cependant, ces inventaires ne suivent pas une méthode uniforme et n'énumèrent pas les plus petites zones humides[1396]. De plus, les informations des inventaires ne sont pas recueillies sur une base de données centralisée. Ces problèmes aboutissent à une protection désordonnée des zones identifiées. De plus, la procédure administrative pour la prise de mesures de conservation ou de restauration à partir de l'identification d'une zone humide est extrêmement chronophage. La première étape est la délimitation de chaque zone humide, compétence attribuée au préfet, conformément à la procédure prévue à l'article R.114-3 du Code Rural.

In fine, les exigences de la Résolution XII.14 doivent impulser le renforcement des mesures protectrices dans les zones humides insulaires. Or, ceci est empêché par la portée juridique limitée attribuée au traité de Ramsar (**B**).

1392Sur la tendance de neutraliser le statut de la Corse en attribuant plus de pouvoirs aux régions ordinaires *Cf. supra*, p. 310.

1393La majorité des textes nationaux intéressants pour les zones humides figurent dans le code de l'Environnement (Livre II, titre I sur les milieux aquatiques et Livre III sur les espaces naturels). Ils sont complétés par le code forestier, code de l'urbanisme, le code rural et le code général des collectivités territoriales.

1394Il s'agit de l'article L.2213-31 du Code général des collectivités territoriales. Le professeur ROMI relève que ces mesures sont étroitement liées aux velléités d'agriculteurs d'étendre leurs surfaces agricoles utilisables. *Cf.* ROMI, R., *Droit de l'environnement*, *Op. Cit.*, p. 471.

1395Les Agences de l'Eau élaborent des guides pour inventorier les zones humides. *Cf.* par exemple le Agence de l'eau Loire-Bretagne, *Guide d'inventaire des zones humides*, 2010, 60 p. et Agence de l'Eau Rhône Méditerranée, *Guide technique n° 6 Agir pour les zones humides boîte à outils inventaires*, 2001, 109 p.

1396OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: France 2016*, OECD Publishing, 2016.

B. Un cadre juridique attribuant une portée limitée à la Convention de Ramsar

Le droit français attribue aux obligations découlant de la Convention de Ramsar une portée normative plus restreinte qu'aux dispositions nationales[1397]. Cette approche limite la capacité d'intégrer dans le cadre juridique national les Résolutions de la COP. De plus, elle instaure une fragmentation du cadre juridique des zones humides. Elle peut être illustrée par l'existence de deux définitions et régimes pour les zones humides (**1**), et par la récente remise en cause de la définition réglementaire des zones humides par le Conseil d'État (**2**).

1. L'existence de deux définitions et régimes de zones humides

L'intégration de la Convention de Ramsar en droit national a créé une fragmentation du régime juridique des zones humides, en instaurant deux catégories de zones humides. La première catégorie concerne les zones humides inscrites sur la liste Ramsar et la seconde les zones humides du droit français.

La France a ratifié la Convention de Ramsar en 1986 et a accordé une reconnaissance juridique aux zones humides inscrites sur la Liste de Ramsar en 2016, à l'occasion de l'adoption de la Loi pour la reconquête de la Biodiversité[1398]. Désormais, l'article L. 336-2 C. envir. transpose en droit national l'essence de la Convention de Ramsar, en disposant que « conformément à l'article 2 de la convention […] peuvent être proposés à l'inscription sur la liste des zones humides d'importance internationale les **milieux humides** dont la préservation présente un intérêt international au point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. Les sites ainsi inscrits sont gérés de façon à favoriser leur conservation et leur utilisation rationnelle ». Il est entendu que la définition utilisée pour l'inscription sur la liste des zones humides d'importance internationale soit celle adoptée par la Convention, à savoir « des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres »[1399].

1397Le schéma des dispositifs spécifiques aux zones humides, rédigé par CIZEL Olivier, démontre que les instruments découlant des Conventions internationales sont considérés comme « non contraignants » *Cf*. CIZEL O., *Zones humides : l'évolution du cadre juridique*, *Op. Cit*., 2016.

1398Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

1399Article premier, Convention de Ramsar, *Op. Cit.*

De plus, le cadre juridique national pour la protection des zones humides repose sur une seconde définition, instaurée par la loi sur l'eau de 1992 et codifiée à l'article L.211-1, I et R.211-108 C. envir. La disposition législative énonce qu'« on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année »[1400]. Cette définition est plus restreinte de celle adoptée par la Convention de Ramsar, notamment car elle exclue les fleuves et les écosystèmes côtiers.

Il apparaît que le droit national établit une distinction entre « milieux humides », protégés au titre de la Convention de Ramsar, et « zones humides », soumises aux dispositions nationales. L'utilisation de deux termes a des conséquences sur le plan normatif. Les « milieux humides » sont liés à un régime souple et peu contraignant, limité aux objectifs stratégiques énoncés dans le Plan d'Action national sur les milieux humides[1401]. En revanche, caractériser une zone comme étant humide au titre de l'article L.211-1 C. envir., déclenche une protection législative et réglementaire stricte.

Le Plan d'Action national en vigueur confirme, en effet, cette distinction entre milieu humide et zone humide[1402]. En outre, l'application de la Convention est détaillée dans une circulaire du 24/12/2009[1403]. Ce texte confirme la souplesse et la complémentarité attribuée à la Convention de Ramsar. L'inscription d'un site au titre de la Convention est considérée comme étant un « label international qui récompense et valorise les actions de gestion durable »[1404]. Ainsi, les sites visés pour inscription dans la liste de Ramsar sont des zones **déjà protégées et gérées** et qui disposent d'un gestionnaire, de mesures de gestion ou d'une charte, au titre d'un statut de protection prévu par ailleurs.

Cette manière de mettre en œuvre la Convention est valorisante pour les sites inscrits, puisqu'elle garantit l'existence d'un vrai cadre de protection. Cependant, elle ajoute peu ou rien aux mesures de

---

1400La définition du code de l'environnement a été élaborée par quatre équipes transversales du Programme national de recherche sur les Zones Humides, mis en place par le ministère de l'Environnement et le CNRS en 1997-1998. *Cf.* ROMI, R., *Droit de l'Environnement*, *Op. Cit.*, p. 468.

1401Depuis 1995, la France encadre son action pour la protection des zones humides avec l'adoption d'un « Plan national d'action en faveur des milieux humides ». Trois plans ont été adoptés depuis, le plus récent étant le « 3e Plan national d'action en faveur des milieux humides » pour la période 2014-2018.

1402Le 3e Plan national d'action en faveur des milieux humides pour la période 2014-2018 précise que « les milieux humides regroupent notamment les zones humides au sens de la Convention de Ramsar et les zones humides au sens de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié »., p. 2.

1403Circulaire DGALN DEB/SDEN/BMA-DGOM du 24 décembre 2009 relative à la mise en œuvre de la Convention internationale de Ramsar sur les zones humides et notamment le processus d'inscription de zones humides au titre de cette convention.

1404MEEDDM, Circulaire du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, n° 2010/3, non paru au JO, p. 26.

conservation des sites[1405]. De plus, les zones humides non inscrites dans la liste de Ramsar sont exclues de l'application directe de la Convention puisqu'aucune mesure n'est instaurée par la circulaire. Dès lors, le droit français ne contient pas de mécanisme d'intégration des décisions de la COP de Ramsar dans le corpus juridique du droit dur. Elles peuvent faire seulement partie du Plan d'Action national.

Par conséquent, les zones humides sont principalement protégées par le cadre national, le cadre international n'étant que complémentaire. Dans ce contexte, la remise en cause de la définition nationale par le Conseil d'État constitue une régression qui ne peut pas être pondérée par l'ordre juridique international.

2. Remise en cause de la définition nationale des zones humides

La définition législative des zones humides de l'article L.211-1 C. envir. contient une ambiguïté puisqu'elle ne précise pas si les deux conditions énoncées pour caractériser une zone humide doivent coexister. Rappelons que les deux conditions sont l'hydromorphie des sols et la présence de plantes dites hygrophiles. D'un point de vue écologique, une zone humide est caractérisée par la présence de l'eau, facteur déterminant tant pour le fonctionnement que pour la vie animale et végétale. Cependant, les caractéristiques précises de ces milieux (submersion des terres, niveau de salinité de l'eau, composition en matières nutritives) ne sont pas fixes, car elles dépendent des conditions climatiques, saisonnières et autres. L'abondance ou même la présence d'espèces animales ou végétales peut en effet varier selon la période de l'année[1406]. Ceci crée une grande difficulté administrative tant pour définir que pour délimiter les zones humides.

Afin de résoudre l'ambiguïté de la disposition législative, une série d'arrêtés ont été adoptés entre 2005 et 2009[1407]. Pour caractériser une zone humide, l'administration utilise l'arrêté du ministère de l'Écologie du 24 juin 2008 modifié, qui indique qu'une zone est considérée comme humide si elle présente l'un des critères sol ou végétation qu'il fixe par ailleurs[1408], et statue donc sur le fait que les

1405Si les limites des sites Ramsar sont identiques ou similaires aux sites classés en zone Natura 2000 ou autre aire protégée, le document de gestion ou DOCOB du site est le plan de gestion du site Ramsar. En revanche, si le site Ramsar ne coïncide pas avec une aire protégée, il n'est pas obligatoire d'adopter un plan de gestion. *Ibid.*, p. 31

1406Zones humides, *Une zone humide, c'est quoi ?*, article en ligne, 2017, http://www.zones-humides.org/entre-terre-et-eau/une-zone-humide-c-est-quoi, consulté le 24 septembre 2018.

1407Décret n° 2007-135 of 30/1/2007, codifié à l'article R. 211-108 C. envir., Arrêté du 24/06/2008 et circulaire d'application de l'arrêté précédent, Circ. 18 janvier 2010, BO min. Écologie n° 2010/2, 10 février.

1408Pour plus d'information sur les critères fixés par l'arrêté, *Cf.* CIZEL, O., « Zones humides : quelle définition pour

deux conditions sont **alternatives**. Cette interprétation permet de prendre en compte les fluctuations naturelles qui caractérisent les zones humides, qui font que les deux conditions ne sont pas nécessairement présentes le jour d'examen du terrain en question.

Ces critères « affinés » sont normalement utilisables pour les travaux soumis à la législation sur l'eau. Ils sont toutefois utilisés par l'administration pour toutes les procédures (inventaires, code de l'urbanisme, etc.) et pas seulement en matière d'eau. Cela participe à une certaine uniformisation du cadre juridique, au moins au niveau de la caractérisation des zones humides autres que les fleuves et écosystèmes côtiers.

L'équilibre finalement réussi en pratique malgré le dédale des législations vient d'être mis en cause par une décision du Conseil d'État. Le juge suprême a estimé dans son arrêt n° 386325 du 22 février 2017 que **les deux conditions doivent coexister pour caractériser une zone humide**, « contrairement d'ailleurs à ce que retient l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement »[1409]. De plus, « une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau et, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles ».

Force est de constater que l'interprétation du Conseil d'État s'applique seulement aux zones humides qui présentent de la végétation[1410]. Dans ce cas, le juge affirme que pour que la zone soit caractérisée comme humide, la végétation existante doit être hygrophile. Cette interprétation constitue une restriction abusive sur le plan scientifique. En effet, du point de vue écologique, une zone humide continue à remplir ses fonctions écologiques, même si elle est dépourvue de sa végétation caractéristique (hygrophile), ce qui survient dans les zones humides cultivées ou dégradées[1411].

Il s'agira désormais d'apprécier la portée de cette décision, qui peut avoir des effets extrêmement négatifs, car un nombre important de zones humides risque d'être exclu des mesures de protection. La décision du Conseil d'État a été suivie d'une « note technique » du Ministère de la Transition Ecologique adressée aux préfets et à l'Agence Française de la Biodiversité[1412]. Cette note tente de

---

un juriste, quelle définition pour un écologue », document adjoint à la présentation au Café de la Mairie, Paris, 27avril, 2017.

1409Pour un commentaire de l'arrêt, *Cf.* DROBENKO, B. « Droit de l'eau (2015-2017), » *RJE*, vol. 42, n°4 , 2017, pp. 49–70.

1410Les zones humides peuvent de ne pas avoir de la végétation, si par exemple la zone humide est exploitée ou dégradée.

1411CIZEL, O. « Zones humides : quelle définition pour un juriste, quelle définition pour un écologue », 2017, *Op. Cit.*

1412Note technique du 26 juin 2017 relative à la caractérisation des zones humides, Ministère de la transition écologique, Bureau des milieux aquatiques, NOR : TREL1711655N.

circonscrire la décision du Conseil d'État, dans une volonté **d'amoindrir** les effets potentiellement négatifs de l'arrêt. Le ministère précise que l'exigence de cumuler les deux critères s'applique seulement en cas de végétation « non spontanée » et non introduite par l'homme. Malgré l'intervention du ministère, les espaces pouvant être caractérisés comme humides sont désormais restreints. Cette régression ne va pas de concert avec les obligations découlant de la Résolution XII.14 qui en appelle à une réglementation efficace.

CONCLUSION

Dans le présent travail, l'île s'est avérée être un sujet de recherche d'une richesse juridique insoupçonnée. La richesse du sujet oblige à donner une réponse pluridimensionnelle à la question principale, qui est celle de savoir si les normes communes sont aptes à réguler les tensions existantes sur les îles ou s'il faut un cadre spécial. La réponse donne lieu à deux constats principaux et à un ensemble de recommandations.

Le premier constat est que **chaque ordre juridique promeut une lecture différenciée des îles**, leur attribuant des rôles complexes et confortant leur caractère à multiples facettes. Chaque niveau institutionnel et chaque ordre juridique prend en compte et régule des aspects différents. Cette multiplicité des normes distribuées inégalement parmi les ordres juridiques complique le traitement de l'île, mais confirme qu'elle est un nouvel objet pour le droit, de nature problématique.

Le deuxième constat est que **le droit appliqué aux îles tend à se différencier** au-delà des normes adoptées dans le contexte de la diversité des droits nationaux. En effet, les spécificités des îles commencent, timidement, à être juridiquement consacrées. Les adaptations législatives effectuées pour les îles sont cantonnées aux normes pour protéger les particularités de l'écologie insulaire et aux normes pour limiter et compenser les difficultés de la vie sur l'île.

Plus précisément, les trois ordres juridiques (droit international, droit de l'Union européenne et droits nationaux) se partagent les sujets relatifs à l'insularité et se complètent pour constituer le panorama des dispositions consacrées aux îles. D'une part, les institutions internationales consacrent de plus en plus d'instruments juridiques pour protéger la biodiversité insulaire. D'autre part, l'Union européenne incite ses États membres à adopter des politiques insulaires qui augmenteront la compétitivité des îles à l'égard des territoires continentaux. Quant aux droits nationaux, ils consacrent des normes ou statuts spéciaux pour les îles selon la pression politique que chaque île exerce sur le pouvoir central et non selon les besoins réels. Les législations nationales spécifiques sont généralement axées sur l'amélioration des conditions de vie par l'adoption de mesures sociales, mais sont rarement justifiées par l'insularité.

Cette réalité montre que les sujets soulevés par l'insularité en droit concordent avec les sujets repérés par les études insulaires, telles qu'expliquées à l'introduction. Cet accord interdisciplinaire rappelle les écrits de Hans Kelsen, selon lesquels le droit s'intègre pleinement aux sciences humaines et sociales[1413]. De plus, il plaide pour une participation plus active des sciences juridiques aux études insulaires, tant par l'augmentation des recherches juridiques sur les îles que par la collaboration entre les sciences humaines et sociales. En outre, nos constats confirment et enrichissent les hypothèses initiales de la recherche.

Bien que les résultats de cette thèse confirment que l'île est un objet de droit dans tous les ordres juridiques, son traitement actuel n'est pas apte à la régulation des tensions insulaires existantes. En effet, les difficultés qui concernent les îles sont traitées d'une manière lacunaire et irrégulière. L'absence d'actions coordonnées entre les différents ordres juridiques et d'un cadre théorique qui permettrait de traiter les particularités des îles aboutit à une prise en compte de l'insularité qui ne remplit pas le but du Droit. Celui-ci est d'assurer l'ordre social et donc de réguler les tensions. Au contraire, il y a un risque d'amplification des tensions entre protection de l'environnement et développement économique dans les îles, puisque les objectifs pour ces territoires ne sont pas clairs et les directions existantes sont contradictoires.

La contradiction des objectifs est surtout observable en Europe, où les trois ordres juridiques coexistent. C'est notamment la juridiction de l'UE qui complique le traitement des îles. L'introduction de la disposition pour les régions insulaires au sein du droit de l'UE (à l'article 174 TFUE) marque l'évolution du droit des îles. Cette disposition a incité les États à limiter leurs politiques et normes périphériques pour les îles sur la notion d'insularité, ce qui favorise l'unité du droit. Cependant, avec cette disposition l'UE promeut l'objectif de développement économique sans prendre spécialement en compte la fragilité écologique insulaire. Elle n'encourage pas non plus les États membres à envisager des mesures spécifiques pour les îles selon leur fragilité environnementale. Finalement, l'attention portée aux régions insulaires, qui est un des objectifs de l'Union, n'est pas liée à l'objectif des traités internationaux relatifs à la protection de la nature insulaire. Par conséquent, les deux objectifs coexistent en parallèle sans qu'ils présentent une complémentarité.

1413KELSEN, H., *Théorie pure du droit. Introduction à la science du droit,* La Baconniére, 1953, p. 18.

Quoique nécessaire, l'existence d'une disposition juridique abordant la problématique des îles sous l'angle de leurs contraintes, comme c'est le cas de l'article 174 TFUE, donne une priorité de principe au développement économique. La possibilité d'adapter également les normes environnementales serait nécessaire pour permettre l'équilibrage de deux objectifs. En effet, les dispositions internationales ne s'avèrent pas suffisantes pour contrebalancer l'objectif européen puisque l'UE dispose davantage de moyens de pression ainsi que de moyens financiers pour la mise en place de ses politiques publiques. Les États membres de l'UE sont plus incités à suivre les directions de l'UE que les recommandations internationales dont la non application reste bien entendu dépourvue de sanction.

La tension entre les objectifs pour les îles est également observable à une échelle mondiale. La dimension géopolitique des îles influence la direction qu'un droit des îles pourrait prendre. Actuellement, les îles sont au centre de l'attention de la communauté internationale en raison des négociations sur le climat. Les îles sont médiatisées par les États insulaires du Pacifique et des Caraïbes comme des terres submersibles à cause du changement climatique. Et au sein des négociations onusiennes et dans les médias, le récit des îles commence et finit par la vulnérabilité des petits États insulaires en développement constitués en une organisation internationale (PEID). Les îles d'Europe – de la Méditerranée et de la mer du Nord – ne sont pas concernées par cette organisation qui regroupe surtout des États insulaires dont les revendications ne visent pas l'ensemble des îles. De plus, ce récit prend une envergure qui laisse penser que seul l'environnement des PEID est fragile. Ceci est également observable dans les textes des Conventions internationales pour la protection de la biodiversité, qui abordent en premier lieu la fragilité des PEID plaçant les autres îles à des degrés de fragilité moins importants. Dès lors, la fragilité écologique des îles européennes est connue et discutée presque exclusivement dans les cercles des chercheurs, elle n'est donc pas une préoccupation principale des acteurs politiques européens.

Le récit de l'île qui disparaîtra a abouti à quelques résultats positifs, notamment dans l'Accord de Paris de 2015, où les PEID ont réussi à faire entrer deux de leurs propositions dans le texte[1414]. Cependant, la médiatisation des îles en tant que territoires en disparition empêche l'émergence d'un (autre) front, qui rassemblerait toutes les îles du monde, indépendamment de leur statut

1414Il s'agit de l'objectif de contenir la hausse de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et du système de dédommagement par d'autres pays (loss and damage). Pour plus d'information sur les efforts de négociation des PEID v. OURBAK, T., et MAGNAN, A. K., « The Paris Agreement and Climate Change Negotiations: Small Islands, Big Players », *Regional Environmental Change*, 2017, p. 1-7, en ligne https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-017-1247-9#citeas, consulté le 6 octobre 2018.

institutionnel[1415]. Une telle synergie pourrait exister sur la base d'une problématique commune, réelle et urgente, qui est celle de l'existence des tensions inhérentes à l'île. L'existence de ces tensions implique une gestion précise, spécifique, qui nécessite la mobilisation de tous les moyens juridiques et institutionnels possibles.

À travers cette recherche, nous avons mis en lumière deux types de problèmes qui appellent des solutions. Le premier est l'absence d'une compréhension commune à tous les niveaux institutionnels concernant l'insularité. Le second est l'absence de coordination des actions entreprises pour les îles par les différents ordres juridiques. En outre, chaque ordre juridique prend en compte des aspects différents de l'insularité. Le résultat est la création d'une fragmentation et d'une concurrence parmi les normes pour les îles, indépendamment d'une forte illisibilité du droit en cause.

Cependant, dans certains cas, ces problèmes trouvent des solutions innovantes grâce à des initiatives singulières, d'origine publique ou privée. Bien que ces initiatives soient localisées à une échelle territoriale limitée, elles fournissent des idées pour une solution plus globale. Il est utile à cet égard de souligner trois exemples de gestion pensée spécifiquement pour les îles : tous les trois combinent protection et développement économique respectueux de l'environnement. Dans ces exemples, la prise en compte des caractéristiques et des conséquences de l'insularité aboutit à des modèles adaptés aux besoins spécifiques de ces territoires.

Le premier exemple est le statut de Minorque dans les îles Baléares. L'île dispose du statut de Réserve de Biosphère de l'UNESCO depuis 1993. Couvrant l'ensemble de l'île, les principes du statut sont devenus « une philosophie » infléchissant les décisions de développement de l'île[1416]. En pratique, les mesures de politiques publiques locales de l'île sont décidées selon le modèle des Réserves de Biosphère. Cela doit correspondre à trois fonctions : une fonction de conservation des ressources naturelles et de la biodiversité, une fonction de développement économique et humain durable et une fonction de sauvegarde des activités de recherche, éducation et formation. De plus, le statut de Réserve se traduit par une différenciation spatiale, car chaque réserve doit structurer son territoire en trois zones : la zone de cœur, la zone tampon et la zone de transition. L'administration a

1415EMMANOUILIDOU, P., "Islands Speaking the Climate Change Language", in BRUNN, S. and KEHREIN, R., *Handbook of the Changing World Language Map*, Springer, 2018, pp. 1-14.

1416Informations recueillies par interview avec Irene ESTAUN, directrice de la Réserve de Biosphère de Minorque en avril 2017.

adopté en 2003 le Plan territorial de Minorque, qui vise à mettre en œuvre le développement durable, à travers les documents d'aménagement du territoire, dans l'ensemble de l'île[1417]. La mise en place du modèle de Réserve de Biosphère à l'ensemble de l'île et l'adaptation des instruments d'aménagement classiques aux besoins spécifiques de l'île ont donné comme résultat une gestion exemplaire.

Le deuxième exemple provient également d'une initiative publique. Il s'agit de la Croatie et de sa législation pour les îles[1418]. Le pays n'a pas arrêté son engagement pour un développement adapté aux spécificités des îles avec l'adoption de la Loi des Iles de 1999. Un amendement majeur est en train de se préparer qui vise à améliorer l'efficacité de la loi. La nouvelle loi est encore plus proche d'une gestion idéale des îles en définissant la notion d'îléité (*islandness*) et en justifiant les mesures adoptées pour la préservation de l'îléité des îles. Cette notion, utilisée à la place de l'insularité, est définie comme « un ensemble de spécificités qui surgissent en raison de la bordure de mer » et est considérée comme un phénomène qu'il faut préserver et non pas comme un problème qu'il faut dépasser[1419]. Les détails sur cette nouvelle loi ne sont pas encore disponibles. Toutefois, il s'agit d'une législation à suivre, puisqu'elle peut fournir des exemples précieux sur la future gestion des îles.

Le troisième exemple vient du monde associatif. Le programme SMILO[1420] (Small Island Organisation) a établi une méthodologie pour gérer durablement les îles de moins de 150 km². Avec le soutien du Conservatoire du Littoral français, le programme accompagne les îles qui souhaitent structurer et fédérer leurs actions en faveur d'une meilleure gestion des ressources et de la biodiversité. La démarche se concrétise *via* un processus de labellisation, en guise de reconnaissance de l'engagement des acteurs locaux et signe de coopération et de l'appartenance à un réseau insulaire mondial dynamique. La démarche implique la demande volontaire des acteurs insulaires de faire partie du programme. L'association fournit un appui technique et met en lien les îles participant au programme pour échanger sur les bonnes pratiques. Chaque île produit un « diagnostic territorial » sur la base duquel elle établit un programme de travail et des principes stratégiques. L'île est labellisée en tant qu'« île durable » une fois qu'elle a réalisé ses objectifs

1417Pour plus d'information sur le statut de Minorque v. Conseil Insulaire de Minorque, *Menorca, un proyecto territorial sostenible, Memoria del Plan Territorial Insular,* 2003, 102 p.

1418Sur la loi croate, v. *supra* p. 286 et s.

1419Les informations sur la nouvelle loi sont recueillies par interview avec Pr. Nenad STARC, responsable pour l'amendement de la loi, en juillet 2018. La loi serait adoptée vers la fin de 2018.

1420Pour plus d'information sur le programme SMILO v. http://www.smilo-program.org/fr/programme-blog/description-du-programme, consulté le 18 juillet 2018.

énoncés dans le programme de travail.

Ces initiatives singulières nous inspirent pour proposer un cadre pouvant être appliqué à une échelle mondiale ou européenne, un droit des îles. La construction d'une base théorique solide sur un droit des îles faciliterait l'effectivité des normes et des politiques qui traitent l'insularité. La création de synergies institutionnelles et législatives donnerait une direction commune et une solution à la fragmentation du droit appliqué aux îles. En parallèle à la création d'un droit des îles, il faudrait s'appuyer sur la complémentarité des ordres juridiques en mobilisant et coordonnant les actions à tous les niveaux normatifs. Pour ces raisons, il sera utile d'introduire dans l'édifice juridique certaines normes régulatrices.

Des éléments en faveur d'un droit des îles

Le droit des îles est celui dont l'adoption est justifiée par les particularités des îles et dont la finalité est de réguler les conséquences de l'insularité. Les trois ordres juridiques peuvent offrir des solutions singulières et complémentaires aux différentes conséquences de l'insularité, en soulignant des aspects différents de la même problématique. Les trois niveaux doivent agir d'une manière coordonnée et nous proposons ici des recommandations pour mettre en place un droit qui prenne en compte les particularités des îles. Le droit international vise à conceptualiser le droit des îles en réfléchissant sur leur valeur pour la biodiversité mondiale. Le droit de l'UE sert à transposer les recommandations internationales en actions concrètes ainsi qu'à prévoir les fonds pour les mettre en place. Le droit national-régional prend en compte les particularités de chaque communauté locale et les intègre aux législations. Le cadre proposé vise la Méditerranée, il suit donc une approche internationale-régionale.

Niveau international

- Organiser la représentation insulaire au sein des institutions internationales

La première étape vers la construction d'un droit des îles est la diffusion des connaissances concernant les particularités de ces territoires et la reconnaissance de l'insularité au niveau international. Pour cela, il serait opportun de créer une organisation pour la coordination des actions

et la représentation des îles aux Conventions qui traitent des sujets qui les concernent. L'organisation aura un double rôle : d'une part de représenter les îles à l'échelle internationale et d'autre part d'aider les îles qui ne sont pas des États à faire connaître leurs particularités vis à vis de leur administration centrale, par exemple au ministère de l'Environnement. Cette organisation pourrait avoir un statut d'association intergouvernementale et serait basée sur le principe que les îles ne peuvent pas suivre la même forme de développement que le continent. Les efforts de lobbying de l'organisation seraient axés sur la prise en compte de l'environnement fragile et des ressources limitées des îles dans la mise en œuvre des obligations internationales des pays.

Actuellement, la seule présence insulaire coordonnée est l'action d'AOSIS, qui ne comprend pas les îles d'Europe. Ainsi, au niveau international, les îles de la Méditerranée ne sont pas représentées au sein des différentes institutions. La raison de ce vide est en premier lieu le statut institutionnel de la majorité des îles de la Méditerranée. Nous constatons toutefois que les États insulaires du bassin ne participent ni n'incitent à la représentation commune avec les autres territoires insulaires. En effet, le problème est plutôt politique, les États insulaires méditerranéens ne s'identifiant pas aux revendications des PEID.

- Accentuer le rôle de la Convention de Barcelone pour la protection des îles en Méditerranée par l'élaboration et l'adoption d'un Protocole pour les îles

La Convention de Barcelone est l'instrument juridique principal pour la protection de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée. Elle constitue le cadre idéal pour proposer un droit des îles. Elle peut jouer un rôle de coordinateur de la protection des îles au niveau régional. Un Protocole sur l'insularité méditerranéenne aura tout son sens dans une volonté de « défragmentation » du droit. Ce Protocole proposera des mesures allant vers un développement durable des îles, en ayant comme obligation principale l'adoption des Plans de Gestion Intégrée pour chaque île et l'élaboration d'une Stratégie Insulaire au niveau de chaque région insulaire. Le champ d'application du plan de gestion inclura l'ensemble de l'île et la zone côtière.

Les articles du Protocole indiqueront, d'une part, les éléments que les plans doivent prendre en compte et, d'autre part, une méthodologie pour la prise de décisions et une « boîte à outils » qui accompagnera la méthodologie. Les éléments à traiter par le plan d'aménagement sont les écosystèmes vulnérables (zone côtière, zones humides, forêt), la gestion des ressources (eau et énergie), la gestion de déchets. La méthodologie comprendra les indicateurs qui peuvent aider à décider la localisation et la taille des installations et des services nécessaires pour avoir une qualité

de vie élevée (indicateur de la capacité de charge de l'écosystème, de charge touristique des destinations, mais aussi indicateurs sociaux[1421]). La boîte à outils serait un ensemble d'actions juridiques et extrajuridiques que chaque administration locale pourrait solliciter pour mettre en place les décisions adoptées par le plan. Les stratégies insulaires au niveau des régions serviront à définir les objectifs afin de parvenir à un équilibre entre protection de l'environnement et développement. Ces stratégies, élaborées avec la participation des habitants, aideront à orienter les fonds structurels européens vers des actions coordonnées (espaces protégés, recours aux fonds structurels pour financer les infrastructures décidées).

La coordination et le suivi de la mise en œuvre du Protocole pourraient être placés sous la responsabilité du PAP/RAC, centre ayant la compétence technique sur les questions côtières. Ceci éviterait la création d'un nouveau centre.

En parallèle du Protocole spécial, la protection des îles peut être amplifiée dans les Protocoles qui concernent des sujets fondamentaux pour les îles, tels que le Protocole sur la gestion intégrée de la zone côtière et le Protocole sur la biodiversité[1422].

Enfin, l'établissement des synergies entre la Convention de Barcelone et les Conventions sur la protection de la biodiversité mettra l'accent sur l'importance de la biodiversité en Méditerranée.

Droit de l'Union européenne

Le droit de l'UE concerne treize millions d'habitants insulaires, ce qui motive l'emploi à ce niveau d'un cadre juridique adapté aux besoins et spécificités des îles. Les institutions européennes disposent de compétences étendues et peuvent traiter plusieurs aspects des îles et de l'insularité. Or, actuellement, les politiques et législations de l'UE portent seulement sur les sujets socio-économiques laissant de côté les aspects écologiques des îles. De plus, la reconnaissance des aspects socio-économiques de l'insularité est basée sur l'idée dépassée que les îles sont des régions par principe à handicaps par rapport au continent et que l'insularité est un état pénible. Les modifications législatives devraient donc porter sur deux sujets, afin, d'une part, d'accentuer la protection de l'écologie insulaire et, d'autre part, d'aborder l'insularité sous un prisme positif, à l'image, par exemple, de la nouvelle législation croate pour les îles.

1421La définition des indicateurs nécessite un bilan précis, à élaborer par des chercheurs en sciences humaines et sociales.

1422Pour l'analyse des Protocoles et leurs implications pour les îles v. *supra* p. 115 et s.

- L’écologisation de la politique régionale

La politique régionale est l’instrument principal pour la mise en œuvre de l’article 174 TFUE qui concerne les régions insulaires. L’enveloppe importante mise à disposition de la politique régionale pourrait être utilisée pour financer la mise en œuvre de l’éventuel Protocole Ile de la Convention de Barcelone. Pour ce faire, la prochaine édition du règlement portant dispositions communes à tous les fonds européens pourrait prévoir la possibilité de financer des projets sur la gestion intégrée des îles. Ainsi, la politique régionale servirait de lien entre le cadre international et les droits nationaux en incitant les États membres à effectuer des études sur la capacité de charge des îles et le développement des outils d’aménagement et de gestion stratégique des enjeux insulaires. Il s’agirait d’une manière indirecte d’« écologisation » de la politique régionale. Elle ne consacrerait pas une partie de son budget à l’écologie, mais elle accentuerait la composante environnementale du développement durable en finançant la gestion intégrée.

- Introduire un « habitat île » dans l’Annexe de la Directive Habitats

Les Directives Habitats et Oiseaux sont la base du réseau écologique Natura 2000, qui constitue le principal outil de protection de la nature au niveau de l’UE. Ses annexes contiennent les espèces d’oiseaux et les habitats protégés dans le cadre de ces Directives. Même si les habitats de plusieurs espèces insulaires sont énumérés dans les annexes, les manques et incohérences demeurent importants. La mise à jour des annexes de la directive Habitats servirait à mieux protéger les îles, et notamment les îles inhabitées. Le besoin de couvrir toute la surface d’une île avec un seul statut de protection est constaté et conseillé par plusieurs scientifiques[1423]. L’introduction d’un habitat « île » au sein de la Directive Habitats servirait à reconnaître certaines îles comme un ensemble d’écosystèmes particuliers dont la conservation doit être organisée à l’échelle de l’île et non pas d’une partie de l’île.

1423Information transmise par Joan MAYOL, ex-ministre d’écologie en Espagne, et chef du service espaces naturels à Majorque, lors d’une interview.

Niveau national-régional

- Élaborer des Plans de Gestion Intégrée de l'Environnement Insulaire et des Stratégies Insulaires

Si la conception et la définition des objectifs généraux et la manière d'atteindre une gestion équilibrée des îles se passent au niveau international, et se concrétisent au niveau européen, ajustement et mise en œuvre s'effectuent au niveau national-régional. L'État et la Région doivent adapter ce cadre global aux particularités locales afin de prendre en compte les singularités territoriales des îles. Plus précisément, l'élaboration d'un plan de gestion intégrée de l'environnement insulaire propre à chaque île pourrait commencer par l'information des services administratifs compétents (collectivités territoriales et État) et des habitants concernant les enjeux globaux des îles ainsi que par l'élaboration des études de terrain pour connaître le territoire. Le travail de terrain peut être fait en utilisant les indicateurs définis par le Protocole pour les îles et avec le soutien du secrétariat de la Convention de Barcelone et du PAP/RAC.

****

Toutes ces propositions participeraient à une meilleure connaissance des îles, élément essentiel pour la définition de mesures juridiques adaptées. Toutefois, elles ne sont pas des propositions figées, mais elles ont vocation à indiquer des directions pour de futures recherches. En effet, ces territoires ouvrent plusieurs pistes de recherche aux juristes.

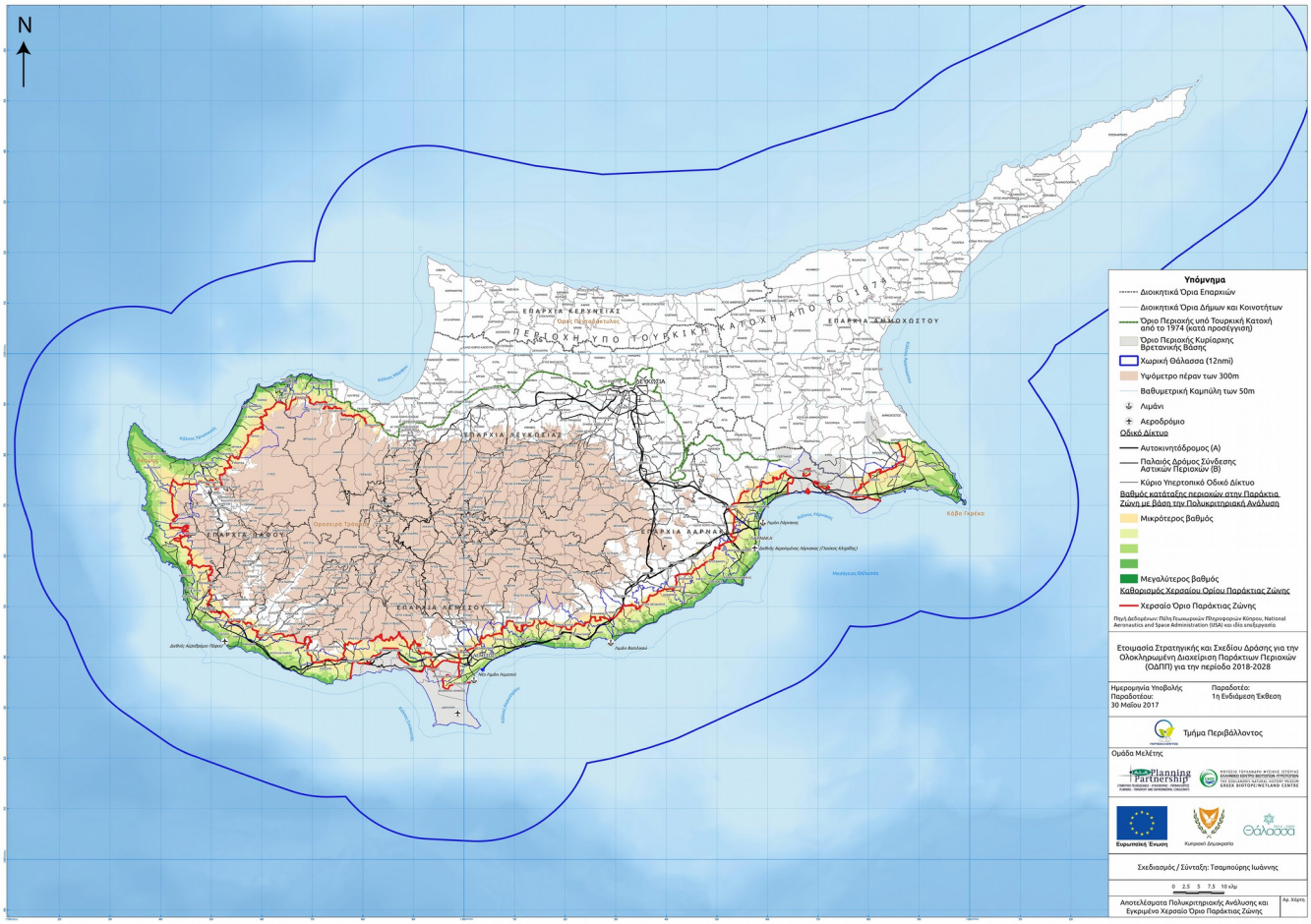
Les îles incitent le juriste à penser le droit autrement et à redéfinir ses normes. La construction d'une société respectueuse de l'environnement nécessite désormais l'intégration des préoccupations provenant des singularités territoriales dans tous les ordres juridiques et non seulement à un niveau national ou local. *In fine*, l'émergence de l'île en tant qu'objet du droit rappelle le rôle dynamique du Droit. Celui-ci évolue constamment et demande au juriste d'être attentif aux nouveaux phénomènes et besoins qui surgissent. En l'occurrence, cette thèse a voulu montrer la nécessité de prendre en compte l'insularité d'une manière cohérente.

ANNEXE 1

Délimitation de la partie maritime et terrestre de la zone côtière de Chypre.

Source : République de Chypre, Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environment, 2017

http://www.moa.gov.cy/moa/environment/environmentnew.nsf/All/317E130544A7967FC22580E900475E6A?OpenDocument



ANNEXE 2

Le cadre juridique de la zone côtière des États méditerranéens ayant des îles en 2017

Pays	PROTOCOLE GIZC	STRATÉGIE NATIONALE	LÉGISLATION NATIONALE	DÉLIMITATION ZC	SPÉCIFICITÉS ILES
CHYPRE	-	En préparation	Loi sur la plage (1934)/ Loi sur l'aménagement du territoire (1972)	**Oui**	**Non**
CROATIE	S/R + D	En préparation	Physical Protection Act (2013)	**Oui**	**Oui** (la zone côtière intègre l'ensemble du territoire terrestre des îles)
ESPAGNE	S/R	**Oui** (« Estrategia para la sostenabilidad de la costa », 2007)	Ley de Costas (2013)	**Oui**	**Oui** (îles inhabitées= entièrement côtières)
FRANCE	S/R	**Oui** « Stratégie nationale pour la mer et le littoral », 2017	Loi Littoral (1986)	**Oui**	**Non**
GRÈCE	S	**Non**	Loi Littoral (2001 et 2015)	**En préparation**	**Partiellement**
ITALIE	S	**Non**	Loi Paysage (1985)	**Certaines régions**	**Certaines régions**
MALTE	S	**Oui** (« Coastal Zone Strategy Topic Paper », 2002)	Environmental Development & Planing Act (2010) et Strategic Plan for the Enviroment & Development (2015)	**Oui**	**Oui** (Champ d'application vers la terre moins étendu que ce prévu dans le protocole)
TUNISIE	S	**En réflexion**	Loi sur le domaine public maritime (1995)	**En préparation**	**Non**

S : signature R : ratification D : déclaration

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

1.1. Ouvrages non juridiques

ALESSANDRINI, C., *Civilisation italienne*, Hachette, 2007, 158 p.

BENJAMIN, D. ; GODARD, H., *Les outre-mers français : des espaces en mutation*, Ophrys, 1999, 267 p.

BENOIT, G., COMEAU, A. et CHABASON, L., *Méditerranée: les perspectives du Plan bleu sur l'environnement et le développement*, Monde en cours, Ed. de l'Aube Plan Bleu, 2005, 427 p.

BERNARDIE-TAHIR, N., *L'usage de l'île*, Petra, 2011, 510 p.

BERNARDIE-TAHIR, N., *Malte, parfum d'Europe, souffle d'Afrique*, CRET, 1999, 441 p.

BRAUDEL, F., *Les écrits de Fernand Braudel. 1. Autour de la Méditerranée*, Editions de Fallois, 1996, 548 p.

BRIGAND, L., et BATISSE, M., *Les îles en Méditerranée: enjeux et perspectives*, Les fascicules du Plan bleu, n°5, Centre d'activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée, Economica, 1992, 122 p.

BRIGAND, L., *Les îles du Ponant : histoires et géographie des îles et archipels de la Manche et de l'Atlantique*, Éditions Palantines, 2002, 479 p.

BROGINI, A., et GHAZALI, M., (éd.), *Des marges aux frontières: les puissances et les îles en Méditerranée à l'époque moderne*, Éd. Classiques Garnier, 2010, 433 p.

BRUNET, R., *Sustainable geography*, Geographical Information systems series, ISTE, Wiley, 2011, 352 p.

DEBOUDT, P., LARRUE, C., BERSANI, C., *Inégalités écologiques, territoires littoraux et développement durable*, Presses Universitaires du Septentrion, 2010, 410 p.

DELDRÈVE, V., DEBOUDT, P., *Le parc national des Calanques : construction, concertation, usages*, 2012, Editions Quae, 248 p.

DRESSLER, W., *La Corse en question(s),* Albiana, 2004, 265 p.

FAVRO, S. et BREBBIA, C. A., *Island Sustainability II,* WIT Press, 2013, 300 p.

FAZI, A. et CARCASSONNE, G., *La recomposition territoriale du pouvoir: les régions insulaires de la Méditerranée occidentale*, Albiana, 2009, 651 p.

FEBVRE, L. et BATAILLON, L., *La terre et l'évolution humaine : introduction géographique à l'histoire,* A. Michel, 1970, 444 p.

FERNANDEZ DE CORDOBA, M., *La ordenación de territorio en España,* Universidad de Sevilla, 2006, 456 p.

GANZLE, S., et KERN, K. (éds.), *« Macro-Regional » Europe in the Making: Theoretical Approaches and Empirical Evidence,* Palgrave macmillan, 2016, 280 p.

GAUCHON, P., HUISSOUD, J.-M., *Les 100 lieux de la géopolitique,* Que sais-je, PUF, 5e édition, 2015, 128 p.

GIAOUTZI, M., *Tourism and Regional Development,* New Pathways, Routledge, 2017, 448 p.

GRENON, M. et BATISSE, M. *Le plan bleu: avenirs du bassin méditerranéen*, Economica, Programme des Nations-Unies pour le développement, Centre d'activités régionales du Plan bleu, 1989, 437 p.

HACHE, J.-D. (coord.), *Quel statut pour les îles d'Europe ?,* L'Harmattan, 2000, 427 p.

INGROUILL, M., et EDDIE, B., *Plants : Diversity and Evolution,* Cambridge University Press, 2006, 457 p.

LALEURE-LUGREZI, J. et ORSONI, G., *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine,* LGDJ, Lextenso, 2014, 505 p.

LANQUAR, R., et BATISSE, M. , *Tourisme et environnement en Méditerranée: enjeux et prospective*, Les fascicules du Plan bleu, n° 8, Centre d'activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée, Economica, 1995, 190 p.

LEVI, C., *Cristo si è fermato a Eboli*, Mursia, 1945., 242 p.

LEZY, E., *Guyane, Guyanes: une géographie sauvage de l'Orénoque à l'Amazone,* Belin, 2000, 352 p.

LOUIS, A., *Les îles Kerkena (Tunisie) : Étude d'ethnographie tunisienne et de géographie humaine,* Publ. de l'Institut des Belles Lettres arabes, nº 26, vol. I : *Les travaux,* 1961, 418 p.

MACLEOD, D. V. L., *Tourism, Globalisation, and Cultural Change: An Island Community*

Perspective, Channel View Publications, 2004, 258 p.

MARGAT, J.F. et al., *L'Eau dans le bassin méditerranéen: situation et prospective*, Les fascicules du Plan bleu, n° 6, Centre d'Activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée, Economica, 1992, 220 p.

MAZZETTI, E., *Mare*, Guida, 2006, 236 p.

MEISTERSHEIM, A. (coord.), *L'île laboratoire : colloque de l'Université de Corse, 19-21 juin 1997*, Éd. A. Piazzola, 1999, 459 p.

MEISTERSHEIM, A., *Figure de l'île*, DCL éditions, 2001, 173 p.

MERCKELBAGH, A., *Et si le littoral allait jusqu'à la mer !*, Quae, 2009, 352 p.

MORETTI, J.-L., *Tourisme et aménagement du territoire en Corse: la recherche de l'optimum*, L'Harmattan, 2010, 348 p.

MUSTAFA, S. et SHAPAWI, R., *Aquaculture Ecosystems: Adaptability and Sustainability,* John Wiley & Sons, 2015, 319 p.

RADCLIFFE-BROWN, A., *The Andaman Islanders : A study in social anthropology,* Cambridge University Press, 1922, 556 p.

RAMOS, A. A. (éd.), *La reserva marina de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante)*, Universidad de Alicante, 1985, 196 p.

REDON, M., *Des îles en partage. Haïti et République dominicaine, Saint-Martin, Timor, Port-au-Prince et Toulouse,* Édition de l'Université de l'État d'Haïti et Presse Universitaire du Mirail, 324 p.

SHARPLEY, R., *Tourism development and the environment: beyond sustainability?*, Earthscan, 2009, 220 p.

SPILANIS, I., KIZOS, T., KARAMPELA, S. (éds.), *Νησιωτικότητα και Βιωσιμότητα Η περίπτωση των Νησιών του Αιγαίου (Insularité et Durabilité : Le cas des Iles d'Égée),* Université d'Égée, 2015, 385 p.

TAGLIONI, F. (éd.), . *Insularité et développement durable*, Objectifs Suds, IRD Éditions, 2013, 551 p.

THIBAULT J.-P., *Petit traité des Grands Sites, Réfléchir et agir sur les hauts lieux de notre patrimoine,* Actes Sud, 2009, 220 p.

TRABELSI, M., *L'insularité,* Presses Universitaires Blaise Pascal, 2005, 516 p.

VERNIER, B., *La genèse sociale des sentiments : aînés et cadets dans l'île grecque de Karpathos,*

Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1991, 314 p.

VLES, V., *Le projet de station touristique*, Presses Univ. de Bordeaux, 1996, 412 p.

VOGIATZAKIS, I. N., PUNGETTI, G., et MANNION, A. M., *Mediterranean Island Landscapes: Natural and Cultural Approaches,* Springer, 2008, 397 p.

WALLACE, A. R., *Island Life, or the phenomena and causes of insular faunas and floras, including a revision and attempted solution to the problem of geological climates*, AMS Press, 1880/1975, 603 p.

WERHMANN, B., *Land conflicts : A practical guide to dealing with land disputes*, GTM, 2008, 122 p.

1.2. Ouvrages juridiques

1.2.1. Manuels et annuaires

ALLAND, D., *Manuel de droit international public,* PUF, 2014, 312 p.

BERGEL, J.-L., *Théorie générale du droit*, 5e édition, Méthodes du droit, Dalloz, 2012, 400 p.

BEURIER, J.-P. « Droit International de la Mer » in *Droits maritimes,* Tome 1, Édition Juris Service, 1995, 1794 p.

CHARALAMPIDOU, N., *Δίκαιο Περιβάλλοντος (Droit de l'Environnement)*, Sakkoulas, 2013, 258 p.

COMBACAU, J., SERGE, S., *Droit international public,* 10e édition, Montchrestien, 2012, 838 p.

DUPUY, P.-M., *Droit international public,* Dalloz, 12e édition, 2014, p. 821.

DUPUY, R.-J., VIGNES. D., *Traité du Nouveau Droit de la Mer,* Economica, 1985, 1447 p.

GIBEL, G., *Le droit international de la mer*, vol. III, Paris, Sirey, 1934, p. 684.

LAVIEILLE, J.-M., *Droit international de l'environnement*, 3e éd., Ellipses, 2010, 368 p.

PRIEUR, M., *Droit de l'Environnement*, Dalloz, 3e éd., Paris, 2016, 367 p.

SAMUEL, G., *Introduction to Comparative Law Theory and Method,* Bloomsbury Publishing, 2014, 232 p.

VAN LANG, A., *Droit de l'environnement*, 4e éd., PUF, 2016, 592 p.

VERSCHUUREN, J., *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law,* Edward Elgar Publishing, 2013, 456 p.

1.2.2. Ouvrages généraux, traités et monographies

ADAM, R., *Elephant Treaties: The Colonial Legacy of the Biodiversity Crisis,* UPNE, 2014, 212 p.

BALLISTRERI, M., *Diritto del lavoro, federalismo, statuto speciale siciliano,* Giuffrè Editore, 2010, 158 p.

BOILET, N. (dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée,* actes de colloque de Brest 9 et 10 octobre 2014, 422 p.

BONNIN, M., *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, L'Harmattan, coll. Droit du Patrimoine culturel et naturel, 2008, 274 p.

BORG , S. et SPITERI, L., *Environmental Law in Malta,* Kluwer Law International, 2010, 330 p.

BORN, C.H. et HAUMONT, F. (dir.), *Natura 2000 et le juge,* Bruylant, Observatoire juridique Natura 2000, 2014, 461 p.

BOYD, D. R., *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment,* UBC Press, 2011, 443 p.

BRETON, J.-M. (éd.), Espaces et environnements littoraux et insulaires: accessibilité, vulnérabilité, résilience, coll. Îles et pays d'Outre-Mer 10, Karthala, 2015, 392 p.

BRUBAKER, D., *Marine Pollution and International Law Principles and practice*, Belhaven Press, 1993, 485 p.

CHEROT, J.-Y. et ROUX, A., *Droit méditerranéen de l'environnement*, Economica, 1988, 191 p.

CUDENNEC, A. (dir.), *Ordre public & la mer*, Actes du colloque de Brest 12 et 13 mai 2011, Pedone, 2012, 270 p.

DALL'ARA, G., *Come progettare un piano di sviluppo turistico territoriale. Normativa, marketing, casi di eccellenza*, HALLEY Editrice, 2006, 233 p.

DEAJEANT-PONS, M., *La Méditerranée en droit international de l'environnement*, Economica, 1991, 361 p.

DEKLERIS, M., *Ο δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος, αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης (Les douze principes de l'environnement, principes de développement durable)*, Sakkoulas, 1995, 770 p.

DIPLA, H., *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*, Paris, PUF, 1984, 248 p.

GHEZALI M., *Gestion Intégrée des zones côtières : l'approche statuaire de la zone côte-d'Opale*, Université du Littoral côte-d'Opale, 2000, 280 p.

GILLESPIE, A., *Protected Areas and International Environmental Law,* Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 318 p.

HILBERER ROUZIC, P., *La protection des mers européennes fermées ou semi-fermées contre la pollution marine d'origine tellurique: Mer du Nord, Mer Baltique, Mer Méditterranée*, Presses universitaires du Septentrion, 2000, 571 p.

ICARD, P. (dir.), *La politique méditerranéenne de l'Union européenne,* Bruylant, 2012, 278 p.

IOANNIDOU, A., *Το διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό πλαίσιο προστασίας των δασών και οι δασικές πυρκαγιές στην Ελλάδα (Le cadre juridique international, européen et national de la protection des forêts et les incendies en Grèce),* éditions Nomiki Vivliothiki, 2010, 408 p.

JONES, G., *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?,* Bloomsbury Publishing, 2012, 366 p.

KELSEN, H., *Théorie pure du droit. Introduction à la science du droit,* La Baconniére, 1953, 205 p.

KISS, A. C. et CARBIENER, R., *L'Ecologie et la loi : le statut juridique de l'environnement : réflexions sur le droit de l'environnement,* L'Harmattan, 1989, 390 p.

MAKOWIAK J. (dir.), *La mise en place du reseaux Natura 2000, les transpositions nationales,* Pulim, 2005, 361 p.

MONOD, K., *Les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne,* Presses Univ. Limoges, 2005, 168 p.

OST F., *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte, 1995, 350 p.

OST, F. et GUTWIRTH, S., *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? : actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement — F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie — V.U.B.),* Publications Fac St Louis, 1996, 498 p.

PIATTONI, S. et POLVERARI, L., (eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU,* Edward

Elgar Pub, 2016, 576 p.

PRIEUR, M. (dir.), *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, 1050 p.

RAFTOPOULOS, E., *Barcelona Convention and protocols : the mediterranean action plan regime,* Simmonds & Hill Publishing Ltd, London, 1993, 382 p.

SCOVAZZI, T. (éd.), Marine Specially Protected Areas : the general aspects and the Mediterranean Regional System, Kluwer Law International, 1999, 281 p.

URBINATI, S., *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Giuffrè Editore, 2008, 402 p.

VESTRIS, I., *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne,* Bruylant, 2012, 676 p.

2. THÈSES, MÉMOIRES ET HDR

BESSE, R., *La conservation des zones humides en Méditerranée,* Mémoire Droit, Université de Limoges, 2010, 85 p.

BRIGUGLIO, M., *EU accession and civil society empowerment – the case of Malteses NGOs,* Thèse Sociologie, Université de Malte, 2013, 508 p.

CAZES-DUVAT, V., *Développement soutenable et capacité de charge des littoraux en milieu tropical insulaire : l'exemple de l'île de Mahé (archipel des Seychelles, Océan Indien)*, Thèse Géographie, Université de La Réunion, 1998, 362 p.

CONIO A., *Il demanio marittimo : titolarità e gestione tra stato e autonomie territoriali,* Thèse Droit, 2009, 259 p.

DOUBLET, J., *The significance of structure plan policies on the natural environment in Malta,* Thèse Philosophie, Université de Wales, Aberystwyth, 2002, 595 p.

ETIENNE, L. *Accentuation récente de la vulnérabilité liée à la mobilité du trait de côte et à la salinisation des sols dans l'archipel de Kerkennah (Tunisie),* Thèse Géographie, Université Paris Diderot, Université de Sfax, 2014, 341 p.

GIANNIRIS, E., *Η μεταπολεμική εξέλιξη του γαιοχρηστικού συστήματος στην περιφέρεια μέσα από το παράδειγμα της Ζακύνθου, της Χίου και της Ικαρίας (L'évolution de l'utilisation des sols en province à la période d'après-guerre, exemple de Zante, Hios et Ikaria),* Thèse Architecture, École

Polytechnique d'Athènes, 1990, 395 p.

HURMUS, O., *Europeanisation of National Policy in Non-EU States : National Adaptation of Environmental Policy in the Turkish Republic of Northern Cyprus,* Mémoire Relations Internationales, Université Eastern Mediterranean, 2013, 111 p.

JOLIVET, S., *La conservation de la nature transfrontalière,* Thèse Droit, Université de Limoges, 2016, 576 p.

MALLET, B., *Rôle des facteurs écologiques dans le processus de spéciation en milieu insulaire. Effet de l'habitat et des pollinisateurs sur la diversification du faham (Jumellea spp., Orchidaceae) aux Mascareignes.* Thèse Écologie, Université de la Réunion, 2014, 203 p.

MOISE, F., *Islands and their capacity to generate maritime zones*, Mémoire Droit, Oslo, 2008, 54 p.

TAGLIONI, F., *Recherches sur les petits espaces insulaires et leurs organisations régionales,* HDR Géographie, Université Paris IV, 2003, vol. II, 218 p.

TOUZOT, C., *Activités militaires et protection de l'environnement*, Thèse Droit, Université de Limoges, 2018.

TZIMITRAS, CH.-Z., *Δικαίωμα σε τίτλο αντιμέτωπο με την οριοθέτησή του : η υφαλοκρηπίδα των νησιών στη διεθνή νομολογία, (Droit au titre c. délimitation : le plateau continental des îles dans la jurisprudence internationale)*, Thèse Sciences Politiques, Pantio Athènes, 1996, 257 p.

WACHIRA WORAKAM, T., *Les rochers et le droit international de la mer*, Mémoire Droit, Paris I, 2000, 73 p.

3. ARTICLES, CONTRIBUTIONS ET NOTES

3.1. Articles non juridiques

BALDACCHINO, G.

-« Islands – Objects of Representation », *Geografiska Annaler*, vol. 87, n° 4, 2005, pp. 247-248.

-« Islands, Island Studies, Island Studies Journal », *Island Studies Journal*, vol. 1, n° 1, 2006, pp. 3-18.

BERGERE H., LE BERRE S., « Définition et étalonnage d'un système d'évaluation de la capacité de charge de l'île de Port-Cros (Hyères, France) », *Sci. Rep. PortCros natl. Park*, vol. 25, 2011, pp. 81-104.

BERNARDIE-TAHIR, N. et SCHMOLL, C., « Iles, frontières et migrations méditerranéennes : Lampedusa et les autres » , *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, en ligne, nº 25, 2015.

BLOUET, B. W., «Malta's first five year development plan 1959-64 », *Geography*, vol. 50, nº 1, 1965, pp. 73-75.

BOZDEMIR, M., « Chypre entre panhellénisme et panturquisme », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, vol. 48, nº 1, 1988, pp. 238-249.

BRODERICK, A. C. et al., « Estimating the number of green and loggerhead turtles nesting annually in the Mediterranean », *Oryx*, vol. 36, nº 3, 2002, pp. 227-235.

BUTTIGIEG, E., « Challenges facing Malta as a micro-State in an enlargend EU », *Bank of Valette review*, nº 29, 2004, pp. 1-15.

CASTELAIN, J.-P., « Approches de l'île », *Ethnologie française*, vol. 36, nº 3, 2006, pp. 401-406.

CELESTI-GRAPOW, L. et al., « Plant Invasions on Small Mediterranean Islands: An Overview », *Plant Biosystems - An International Journal Dealing with All Aspects of Plant Biology*, vol. 150, n° 5, 2016, pp. 1119-1133.

CHANG HYEON, L., et al., « The Vascular Plant Species in the Korean Demilitarized zone (DMZ) », *Journal of Asia-Pacific Biodiversity*, vol. 6, nº 1, 2013, pp. 31-81

CHARLES, S., « De la postmodernité à l'hypermodernité », *revue Argument*, en ligne, vol. 8, nº 1, 2005.

COUDERT, É., « Le littoral méditerranéen : un espace convoité », *Aménagement et nature*, nº 121, 1996, pp. 33-39.

DE JUAN, S. et LLEONART, J., « A conceptual framework for the protection of vulnerable habitats impacted by fishing activities in the Mediterranean high seas » , *Ocean & Coastal Management*, vol. 53, n° 11, 2010, pp. 717-723.

DEHOORNE, O. et FURT, J.-M., « Le tourisme dans les îles : contextualiser le projet territorial », *Études caribéennes*, nº 23, 2013.

DODDS, K., RIKKE BJERG, J., CONSTANTINOU, C., « Signposts: Cyprus, UK and the Future of the SBAs », *The RUSI journal*, vol. 161, n° 4, 2015, pp. 36-45.

DORFLIGER, N., « Entre terre et mer, les eaux souterraines du littoral », *Géosciences*, n° 17, 2013, pp. 74-81.

DOUMENGE, F., « Les îles et les micro-États insulaires », *Hérodote*, n° 37-38, 1985, pp. 297-327.

DURBIANO, C., « Les îles de Marseille. Découverte du Frioul », *Revue Méditerranée*, en ligne, vol. 111, 2008.

ETIENNE, L., « Le paradoxe du développement touristique dans la zone fragile de Sidi Fonkhal (archipel de Kerkennah, Tunisie) », *Bulletin de l'association des géographes français*, vol. 3, 2014, pp. 373-388.

ETIENNE, L., DAHECH, S., BELTRANDO, G., DAOUD, A., « Dynamiques récentes des sebkhas littorales de l'archipel des Kerkennah (Tunisie centroméridionale) : apport de la télédétection », *Éditions des Archives Contemporaines*, vol. 11, n° 1, 2012, pp. 273-281.

EVANS, J. D., « Island archeology in the Mediterranean: problems and opportunities » , *World Archaeology*, vol. 9, 1977, pp. 12-26.

FARRUGIA, M. T., «Public Perceptions on Coastal Erosion in the Maltese Islands: A Case Study of St George's Bay (St Julians) and Pretty Bay (Birżebbuġa)», *Natural Hazards*, vol. 86, n° 2, 2017, pp. 587-604.

FEHRI, N., « La palmeraie des îles Kerkennah (Tunisie) : un paysage d'oasis maritime en dégradation : déterminisme naturel ou responsabilité anthropique ? », *Physio-Géo*, en ligne, vol. 5, 2011.

GRANDIRARD, V.« Géomorphologie et gestion du patrimoine naturel. La mémoire de la Terre est notre mémoire », *Geographica Helvetica*, n° 2. 1997, p. 47-56.

GRENIER, C., « Discontinuité et accessibilité des aires protégées : du modèle insulaire au modèle réticulaire », in LEBIGRE, J.-M., *Les aires protégées insulaires et littorales tropicales : actes du colloque DYMSET, transcultures, SEPANRIT... Nouméa, Nouvelle-Calédonie, 30 et 31 octobre 2001*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2003, pp. 29-42.

GRICHTING, A., « Cyprus : Greening in the Dead Zone », in KEITH, G., TIDBALL, M. et KRASNY, E. *Greening in the Red Zone: Disaster, Resilience and Community Greening*, Springer, 2013, pp. 429-443.

GROS-DESORMEAUX, J.-R., « La biodiversité dans des territoires insulaires, approche théorique et perspectives de développement » , *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 3, n° 1, 2012, pp. 1-19.

GUIBERT-LASSALLE, A., « Chypre et les imaginaires insulaires », *Études*, tome 409, n°12, 2008, pp. 597-607.

HAY, P., « A Phenomenology of Islands », *Islands Studies Journal*, vol. 1, n° 1, 2006, pp. 19-24.

HAYWARD, P., « Aquapelagos and aquapelagic assemblages. Towards an integrated study of island societies and marine environments » , *Shima : The international Journal of Research into Island Cultures*, vol. 6, n° 1, 2012, 11 p.

KLEMENCIC, M. et RICHTER, Z., « Administrative-Territorial Division of Croatia », *GeoJournal*, vol. 35, nº 4, 1995, pp. 391-403.

KNAFOU, R., SEGUILLINAS, M., « L'espace touristique des Baléares : le cas de Majorque », *Mappe Monde*, nº 1, 1999, pp. 9-12.

KOLODNY, E.

-« Aspects d'ensemble de l'insularité méditerranéenne », *Bull. Assoc. Géogr. Franç*. Nº 435-436, 1976, pp. 191-195.

-« La population des Iles en Méditerranée. », *Méditerranée*, vol. 7, nº 1, 1966, pp. 3-31.

LAGABRIELLE, E. et al., « Integrating conservation, restoration and land-use planning in islands: An illustrative case study in Réunion island (Western Indian Ocean) », *Landscape and Urban Planning*, vol. 101, n° 2, 2011, pp. 120-130.

LECONTE, A., « Italie, une analyse du discours sur le développement durable » , *L'Europe en formation*, vol. 352, n° 2, 2009, pp. 79-104.

LIBERTI, F., « La nouvelle politique étrangère italienne », *Revue internationale et stratégique*, vol. 56, n° 4, 2004, pp. 37-46.

MACKELWORTH, P. et al., « Marine Conservation and Accession: The Future for the Croatian Adriatic », *Environmental Management*, vol. 47, nº 4, 1 avril 2011, pp. 644-655.

MARCOVICH, J.-C., Les politiques de l'Union européenne en soutien des régions insulaires, Politiques de l'UE, *Insee dossier Corse*, n° 3, 2015, pp. 7-11.

MEDAIL, F., « The Specific Vulnerability of Plant Biodiversity and Vegetation on Mediterranean Islands in the Face of Global Change », *Regional Environmental Change*, vol. 17, n° 6, 2017, pp. 1775-1790.

MOHAMED, H. et JARRAYA, M. « Les perspectives du développement touristique durable dans un territoire insulaire vulnérable : le cas des îles de Kerkennah », *Mondes en développement*, nº 157,

2012, pp. 111-118.

MOLES, A. « Nissonologie ou science des îles » , *Espace géographique*, vol. 11, nº 4, 1982, pp. 281-289.

MOUSSA, F., « Vicissitudes de la notion de domaine public maritime en droit tunisien, le régime des pêcheries de la basse mer (le k'sir) du golfe de Gabès », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 22, 1985, pp. 111-128.

OLIVESI, C., « Les institutions insulaires des États du sud de la Méditerranée occidentale », *Pouvoirs*, vol. 37, 1986, pp. 143-154.

OSARIA SPANO, M., « Une photographe sicilienne contre la mafia » , *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 104-117.

PALMER, T., et RIERA, A., « Tourism and environmental taxes. With special reference to the "Balearic ecotax" », *Tourism Management*, vol. 24, nº 6, 2003, pp. 665-674.

PAOLI, J.-C., FIORI, A. et MELOT, R., « L'aménagement du littoral à l'épreuve de la décentralisation », *Pôle Sud*, n° 28, 2008, pp. 143-165.

PECHOUX, P.-Y., « Chypre : la montagne de Troodos », *Bull. d'Assoc. Géogr.*, nº 435-436, 1976, pp. 197-201.

PELLETIER, P., « Postface. L'île-laboratoire, le retour ? », in TAGLIONI, F. (éd.), *Insularité et développement durable*, Objectifs Suds, IRD Éditions, 2013, pp. 489-504.

PIA, A., « In Memoria : La Sardaigne, beau pays empoisonné », *Horizon et Débats*, en ligne, nº 39, 2006.

PISSOURIOS, I., « Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Κύπρο Ιστορική Εξέλιξη και Προοπτικές » (« L'aménagement du territoire à Chypre : évolution historique et perspectives »), in DRAKOULIS, D.et TSOTSOS, G. (dir.), *Ιστορική, κοινωνική και πολεοδομική ανάλυση του χώρου (Analyse historique, sociale et urbanistique de l'espace)*, Stamouli, 2014, pp. 465-480.

POHER, Y. et al., « Holocene Environmental History of a Small Mediterranean Island in Response to Sea-Level Changes, Climate and Human Impact » , *Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology*, vol. 465, 2017, pp. 247-263.

POIROT, J. et GERARDIN, H., « L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel », *Mondes en développement*, n° 149, 2010, pp. 27-41.

PONS, A., et RULLAN, O., « The expansion of urbanisation in the Balearic Islands (1956–2006) », *Journal of Marine and Island Cultures*, vol. 3, nº 2, 2014, pp. 78-88.

REYNAUD, J., « Surexploitation des ressources et dégradation de l'environnement face à la croissance touristique des Baléares ? », *Rives nord-méditerranéennes*, nº 12, 2002, pp. 119-135.

ROGNON, P., « Chypre et Malte : deux États insulaires dans l'Union européenne », *Ann. Géo.*, nº 644, 2005, pp. 383-398.

SADLER, J., « Sustainable tourism planning in northern Cyprus » in BRAMWELL, B. (ed.) *Coastal Mass Tourism: diversification and sustainable development in Southern Europe*, Channel View publications, 2004, pp. 133-156.

SATTA, A., « Sardinian Center for Coastal Monitoring and Assessment », in CIPRIANI, L. E. (éd.), *Coastal Erosion Monitoring: A Network of Regional Observatories : Results from ResMar Project,* Nuova Grafica Fiorentina, 2013, pp. 111-124.

SCAIOLA, A. M., « Les signes de l'île invisible, le mont analogue » in BURGOS, J. et RUBINO, G., *L'île et le volcan: formes et forces de l'imaginaire,* Lettres modernes, 1996, pp. 185-198.

SCHEIDER, D. R., « Sustainable Environmental Management in Croatia – Waste and Climate Change », in BARBIR, F. et ULGIATI, S. (éd.), *Sustainable Energy Production and Consumption*, Springer, 2008, pp. 75-85.

SELWYN, P., « Smallness and islandness », *World Development,* vol. 8, 1980, pp. 945-951.

SIAMPOS, G., « La population de la Grèce insulaire » in FESTY, P. et al. *Démographie et destin de sous-populations,* Actes du colloque de Liège tenu le 21-23 septembre 1981, AIDELF, 1983, 387 p.

SINGELIN, P. et MONNAT, J.-Y., « Gestion des ressources et aménagement des îles », *Norois,* vol. 145, n° 1, 1990, pp. 21-23.

SOURBES, L., KOUTSOUBAS, D., « How loggerhead sea turtle conservation can benefit from Mediterranean protected areas networking: the case of the National Marine Park of Zakynthos within the MedPan network », in BENTIVEGNA, F., MAFFUCCI, F., MAURIELLO, V. (dir.), *Book of abstracts, 4th Mediterranean conference on marine turtles,* Naples 7-10 November 2011, 2011, pp. 41-42.

SPATZ, D. R. et al., « Globally Threatened Vertebrates on Islands with Invasive Species », *Science Advances,* vol. 3, nº 10, 2017, pp. 1-12.

STARC, N., et STUBBS, P.

-« No Island Is an Island: Participatory Development Planning on the Croatian Islands », *International Journal of Sustainable Development and Planning* vol. 9, nº 2, 2014, pp. 158-

176.

-« Tangled up in blue : the Croatian islands and participatory development planning » in *Island Sustainability II*, WIT Press, 2012, pp. 3-13.

STRAZICIC, N., « Croatia — a Coastal and Maritime Country », *GeoJournal*, vol. 38, nº 4, 1996, pp. 445-453.

SUMPOR, M., « Overview of Croatia's Regional Policy and Regional Studies », *Regional Studies*, vol. 46, n° 4, 2013, pp. 530-542.

TSOUKALA, 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 Iles d'Égée)*, Université d'Égée, 2015, pp. 269-289.

VERISSIMO, D. et CAMBELL, B., « Understanding stakeholder conflict between conservation and hunting in Malta », *Biological Conservation*, vol. 191, 2015, pp. 1-7.

VITTORI, J. E., « Les dynamiques locales face au tourisme aux îles Baléares », *Rives nord-méditerranéennes*, nº 12, 2002, pp. 43-56.

VOGIATZAKIS, I. et al., « Characterising Islandscapes : Conceptual and Methodological Challenges Exemplified in the Mediterranean », *Land*, vol. 6, n° 1, pp. 1-13.

3.2. Articles juridiques

ALFOSEA, F. J. T. , « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé », *Méditerranée*, nº 115, 2010, pp. 9-19.

AMIRANTE D.

-« Natura 2000 et le juge en Italie », in BORN, C.H. et HAUMONT, F., *Natura 2000 et le juge*, Bruylant, 2014, pp. 323-342.

-« Le droit de l'environnement en Italie (2001-2002) », *REDE*, vol. 7, n°2, 2003, pp. 187-200.

ANDREONE, G., CATALDI, G., « Regards sur les évolutions du droit de la mer en

Méditerranée », *Annuaire Français de Droit International (AFDI)*, n° 56, 2010, pp. 1-39.

ASSEMBONI, A., « Le plan d'action pour la Méditerranée et la protection de l'environnement marin », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement,* vol. 6, nº 4, 2002, pp. 384-389.

BAGLIANI, P. et FALQUI, P., « La formazione del Piano paesaggistico regionale : Dal decreto Soru all'approvazione del Piano (2004-2006) », *Gazetta Ambiente,* n° 6, 2011, pp. 29-51.

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, pp. 137-164.

BETRAND, N. et PEYRACHE-GADEAU, V., « Cohésion sociale et cohérence territoriale », quel cadre de réflexions pour l'aménagement et le développement ? » , *Géographie, économie, société,* vol. 11, n° 2, 2009, pp. 85-91.

BOSCOLO, E., « La gestione integrata della zone costiere in Italia : prospettive e prime esperienze », *Reviste quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, nº 1, 2011, pp. 40-78.

BOU FRANCH, V., « New trends for eliminationg land-based pollution in the Mediterranean Sea », in CATALDI, G., *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21e siècle,* Bruylant, 2002, pp. 299-315.

BRETESCHE, T., « Le règlement 1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes du 22 octobre 2014 : un nouvel instrument communautaire au service de la protection de la biodiversité », in *RJE* nº 4, 2015, pp. 631-648.

BROTONS, 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 pp. 46-70.

CALDERARO, N., « Le protocole de Madrid et la loi littoral », *BJDU,* n° 3, 2008, pp. 157-161.

CAMILLERI, F., « The structure plan for the Maltese Islands » in BUSUTTIL, S. LERIN, F., MIZZI, L. (éds.), *Malta: Food, agriculture, fisheries and the environment,* CIHEAM, Options Méditerranéenne : Série B. Etudes et Recherches, n° 7, 1993, pp. 77-78.

CANS, C., « La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique ! », *RJE,* vol. 33, nº 1, 2008, pp. 149-166.

CIZEL, O., « Zones humides : L'évolution du cadre juridique, » *Revue Restauration et réhabilitation des zones humides : enjeux, contextes et évaluation*, n° 24, 2017, pp. 22-27.

CORNU-THENARCD, E., « Éléments sur l'apport de la doctrine américaine du public trust à la

représentation de l'environnement devant le juge », *VertigO*, en ligne, n° hors-série 22, 2015.

DE SADELEER, N., « Les approches volontaires en droit de l'environnement expression d'un droit post-moderne ? » in HERVE-FOURNEREAU (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR, 2008, pp. 45-52.

DEJEANT-PONS M.

-« Les espaces côtiers : aspects juridiques internationaux », in *Bordomer 92, Actes des rencontres internationales d'océanologie*, 1992, pp. 67-75.

-« Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales », *Annuaire français de droit international*, vol. 33, nº 1, 1987, pp. 689-718.

DELGADO DEL RINCON, L. E., « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statuaires dans l'état des autonomies », *Confluences Méditerranée*, n° 73, 2011, pp. 93-106.

DELIPERI, S., « La Corte costituzionale boccia la legge regionale sarda scempia-stagni », *Rivista giuridica Lexambiente*, en ligne, 2013.

DEMICHEL, F., « Pour un droit insulaire: analyse critique d'un angle mort dans un système juridique à la dérive » in *Mélanges offerts à la mémoire de Claude Olivesi*, Albiana, 2013, pp. 65-85.

DERAI, J.-P., « La protection du littoral en PACA, une exigence dans une politique régionale », in BROGINI, A., CHAZALI, M. (dir.) *La Méditerranée au prisme des rivages : menaces, protections, aménagements en Méditerranée occidentale (XVIe-XXe siècles) :* actes de colloque de Nice, 15-17 novembre 2012, Nice, Université de Sofia-Antipolis, Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine, 2013, pp. 317-323.

DESMOULIN, G., « Politique de cohésion et politique de l'environnement : quelles complémentarités financières ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 597, 2016, pp. 221-232.

DI CASTRI, F., « Recherches internationales sur l'environnement » in *Les Paradoxes de l'environnement: Responsabilité des scientifiques, pouvoir des citoyens. Colloque de La Villette, 27-28 avril 1994,* Albin Michel, 1994, pp. 30-43.

DREVET, J.-F., « Répercussions probables sur l'aménagement du territoire de la Grande Europe des réalités et contraintes du contexte politique et économique international », in *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000,* Conseil de l'Europe, 1994, pp. 68-75.

DROBENKO, B.

-« Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la

GIZC ? » , *VertigO*, en ligne, n° hors-serie 18, 2013.

-« Droit de l'eau (2015-2017), » *RJE*, vol. 42, n°4 , 2017, pp. 49-70.

DUROUSSEAU, M., « La clarification des compétences institutionnelles est-elle soluble dans la protection de l'environnement ? », *RJE*, nº spécial, 2013, pp. 11-14.

DYENS, S., « La collectivité de Corse, « simple » statut particulier ou préfiguration d'une nouvelle organisation territoriale ? », *AJCT*, n° 5, 2016, pp. 258-263.

EMMANOUILIDOU, P.,

-« Islands Speaking the Climate Change Language », in BRUNN S., KEHREIN R. (eds.), *Handbook of the Changing World Language Map*, Springer, 2018, 14 p.

-« The Greek Supreme Court and the principle of sustainable development » in PEREZ., B. F., MARQUEZ, D. I., HERNANDEZ, L., M., *Rethinking Sustainable Development in Terms of Justice. Issues of Theory, Law and Governance*, Cambridge Scholars Publishing, 2018, pp. 147-159.

EVANS, J. D., « Island archeology in the Mediterranean :problems and opportunities » , *World Archeology*, vol. 9, n° 1, 1977, pp. 12-26.

FAZI, A., « L'Union européenne au défis de la cohésion territoriale : le cas des régions insulaires », in BARBATO J.-C. et MOUTON, J-.D. (dir.), *Vers la reconnaissance des droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne ?*, Bruyland, 2010, pp. 191-221.

FERNANDEZ, T. R., « Le droit de l'urbanisme en Espagne », *Afduh*, 1996, pp. 1-26.

FITTE-DUVAL, A., « Corse-Martinique : réflexions sur un « pas de deux » statutaire », *RFDC*, nº 110, 2017, pp. 387-412.

FLORY, M.,

-« L'émergence d'un droit méditerranéen de l'environnement, le volet conventionnel » in CHEROT, J.-Y. et ROUX, A., *Droit méditerranéen de l'environnement*, Economica, 1988, pp. 123-143.

-« Le patrimoine commun de l'humanité dans le droit international de l'environnement », in *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, Aix-en-Provence, 1995, pp. 39-50.

GARCIA-DURAN HUET, P., « Vers l'Europe des Eurorégions ? L'objectif de « cohésion territoriale », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 491, 2005, pp. 499-502.

GARCIA, 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-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n° 97, 2013, pp. 21-60.

GARCIA, T., « Insularité et droit communautaire : je t'aime moi non plus ? » *in Mélanges offerts à la mémoire de Claude Olivesi*, Albiana/Université de Corse, 2013, pp. 84-104.

GRENON, M., « La composante Plan Bleu du Plan d'Action pour la Méditerranée », in CHEROT, J.-Y. et ROUX, A., *Droit méditerranéen de l'environnement*, Economica, 1988, pp. 110-123.

HAUMONT, F., « Appropriate impact assessment » in BORN, C.-H. et al. (dir.), *The Habitat directive in its EU Environmental Law Context,* Routledge, 2015, pp. 93-100.

J. MARTIN, G. J., « La compensation écologique : de la clandestinité honteuse à l'affichage mal assumé » *RJE,* vol. 41, n° 4, 2016, pp. 601-616.

JALUZOT, B., « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective », *Revue internationale de droit comparé,* vol. 57, nº 1, 2005, pp. 29-48.

JARMACHE, E., « Fondements juridiques de l'action de l'Union européenne et application spatiale », in INDEMER, *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne,* actes de colloque tenu le 17-18 octobre 2013 à Monaco, pp. 17-27.

JOLIVET, S., « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection » *RJE,* vol. 41, n° 4, 2016, pp. 29-45.

KARAGIANNIS, S., *« Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre et le droit de la mer », Revue belge de droit international*, vol. XXIX, n° 2, 1996, pp. 559-624.

KISS, A. « La notion de patrimoine commun de l'humanité », in Académie De Droit International De La Hague, *New trends in the doctrine of private international law and their impact on court practice,* Martinus Nijhoff Publishers, 1983, pp. 99-256.

KOLB, R., «L'interprétation de l'article 121, paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les «rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre...»», *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994, pp. 876-909.

KWIATKOWSKA, B., « Submissions to the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf : The Practice of Developing States in Cases of Disputed and Unresolved Maritime Boundary Delimitations or Other Land or Maritime Disputes. Part One », *The International Journal of Marine and Coastal Law,* vol. 28, n° 2, juin 2013, pp. 219-341.

LARRUGA, F. J. S., « Aspects juridiques de la gestion des zones côtières en Espagne », *RJE*, vol. 26, n° 1, 2001, pp. 131-162.

LE CORNEC, E., « Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement », *RJE*, vol. 25, n° 1, 2000, pp. 31-51.

LE CORRE, L. et NOURY, A., « Un inventaire du patrimoine naturel : les Z.N.I.E.F.F. », *RJE*, vol. 21, nº 4, 1996, pp. 387-407.

LE MORVAN, D., « Les instruments de convergence régionale de la stratégie de Gestion Intégrée des Zones Côtières », *VertigO*, en ligne, n° Hors-série 18, 2013.

LEANZA, U., « La pratique des États riverains de la Méditerranée en matière de zones de pêche » in *Académie de droit international de La Haye*, *Recueil des cours*, Tome 236, 1992, 464 p.

LEFEBVRE, C., « Protection et préservation du milieu marin : Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *VertigO*, en ligne, n° hors-série 8, octobre 2010.

LEMAIRE, F., « Propos sur la notion de « souveraineté partagée » ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 92, 2012, pp. 821-850.

LEVANTIS, E., « Vers une application plus efficace de la Convention de Berne », *REDE*, nº 1, 2002, pp. 42-43.

LUCAS, M., « Quel avenir juridique pour le triptyque ERC ?, » *RJE*, vol. 42, n° 4, 2017, pp. 37-48.

MICHELLE, C., « A Project for the Integrated Management of Protected Coastal Areas in Malta », *Journal of Coastal Conservation*, vol. 9, n° 1, 2003, pp. 73-80.

MIFSUD, P., « The legal framework for the protection of the Mediterranean-Black Sea Ecosystem », in Amedeo Postiglione et International Court of the Environment Foundation, (eds.), *The Protection and Sustainable Development of the Mediterranean-Black Sea Ecosystem: Proceedings of the ICEF International Conference Venice, 24-26 May 2007*, Bruylant, 2008, pp. 34-43.

MONEDIAIRE, G., « Politiques et droit communautaires des zones côtières »**,** *Environnement*, n° 10, 2008, pp. 21-28.

MONTEDURO, M., « La notion juridique d'environnement vue par le législateur italien », *RJE*, vol. 41, n° 2, 2016, pp. 269-285.

MORIN, M., « Genèse et anatomie de la directive de l'UE sur la planification de l'espace maritime », *Droit maritime français*, nº 772, 2015, pp. 744-754.

MOUTOUH, H., « La Corse : une chance pour la République ? », *Recueil Dalloz D*, n° 20, 2001, pp. 1559-1568.

NOLLKAEMPER, A., « The duality of Direct Effect of International Law », *EJIL*, vol. 25, 2014, pp. 105-125.

OUDE ELFERINK, A., « Clarifying Article 121(3) of the Law of the Sea Convention : The Limits Set by the Nature of International Legal Process », *Boundary and Security Bulletin*, 1998, pp. 58-68.

OURBAK, T., et MAGNAN, A. K., « The Paris Agreement and Climate Change Negotiations: Small Islands, Big Players », *Regional Environmental Change*, vol. 17, 2017, pp. 1-7.

PAPAKONSTANTINOU, A.,

-« Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, σύγχρονες πτυχές » (« Aspects récents de la Constitution environnementale », *Περιβάλλον και Δίκαιο (Environnement et Droit)*, n° 3, 2011, pp. 436-444.

-« Η Συνταγματική Αρχή της Βιώσιμης Ανάπτυξης των Νησιωτικών Περιοχών » (« Le principe constitutionnel du développement durable des régions insulaires »), *Νόμος και Φύση (Nomos k Fisi)*, en ligne, 2004.

PECHOUX, P.-Y., « La zone tampon ou buffer zone des Nations unies à Chypre », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, nº 205, 2008, pp. 97-118.

POGERARD-PAYET, H., « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, n° 1, 2013.

PRIEUR, M.,

-« Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *VertigO*, en ligne, n° Hors-série 5, 2009.

-« Le protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », *RJE*, nº spécial, 2012, pp. 214-224.

QUEFFELEC, B., « Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier : illustration franco-belge », *VertigO*, en ligne, n° hors-serie 18, 2013.

RAYFUSE et R. WARNER, R., « Protecting the marine environment : High seas Governance for

the 21st century », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 23, n° 3, 2008, pp. 399-421.

REZENTHEL R., « La desserte maritime régulière des régions insulaires et le remboursement des aides illégales », *Le droit maritime français*, n° 761, 2014, pp. 669-705.

ROCHER, L., « Action locale et planification climatique. Pratiques des collectivités et nouvelles responsabilités », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, nº 50, 2011, pp. 2389-2395.

ROCHETTE, J.,

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

-« Le conservatoire des côtes de Sardaigne : Une institution hybride », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 12, nº 3, 2008, pp. 277-279.

RODRIGUEZ, J.P. et al., « IUCN Red List of Ecosystems » , *S.A.P.I.EN.S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, en ligne, vol. 2, nº 5, 2012.

ROMANO, A., « Lo statuto regionale siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-instituzionale dello stato italiano », *Iura Vasconiae*, n° 7, 2010, pp. 387-404.

ROMI, R., « La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation », *RFDA,* n° 4, 2002, pp. 702-723.

ROS, N. « Le fabuleux destin de la norme fondamentale » in COURRISAR COUSTÈRE, V. (éd.) *Mélanges offerts à Lucchini et J.-P. Quéneudec,* Pedone, 2003, pp. 551-564.

ROUX, F., BOUTROY, E., SOULE, B., « Tourisme & Territoire — Espaces naturels — La médiation territoriale des conflits d'usage », *Juris tourisme,* nº 138, 2012, pp. 37-42.

SAVERIO-CIVILLI, F., « La pollution d'origine tellurique de la mer Méditerranée : état des lieux et perspectives », *Anuari IEMed de la Mediterrània,* 2010, pp. 260-264.

SCHOFIELD, C. « The Trouble with Islands : The Definition and Role of Islands and Rocks in Maritime Boundary Delimitation », in *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes and the Law of the Sea,* Publications of Ocean Development, 2009, pp. 19-38.

SCOVAZZI, T et ROCHETTE, J., « Les nouvelles dispositions juridiques applicables aux zones côtières de la région Sardaigne (Italie) », *Droit maritime français*, vol. 679, n° 59, 2007, pp. 278-280.

SCOVAZZI, T., « La gestion de la zone cotière d'après le droit italien », *VertigO*, en ligne, n° Hors-série 5, 2009.

SONG, Y.-H. « The Application of Article 121 of the Law of the Sea Convention to the Selected Geographical Features Situated in the Pacific Ocean », *Chinese Journal of International Law*, vol. 9, n° 4, 2010, pp. 663-698.

TAMBURELLI, G., « The Mediterranean Commission on Sustainable Development », in CATALDI, G., *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21e siècle*, Bruyland, 2002, pp. 477-502.

TREVES, T., « L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin », in *La Mer et son Droit : Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Pedone, 2003, pp. 602-623.

TURNIPSEED, M., SAGARIN, R. et al., « Reinvigorating the Public Trust Doctrine: Expert Opinion on the Potential of a Public Trust Mandate in U.S. and International Environmental Law », *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 52, n° 5, 2010, pp. 6-14.

UNTERMAIER, J., « Biodiversité et droit de la biodiversité », *RJE*, n° 1, 2008, pp. 21-32.

VAN LANG, A., « La loi Littoral et la protection des espaces naturels », *RJE*, vol. 37, n° 1, 2012, pp. 105-116.

VERPEAUX, M., « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », *RFDA*, n° 3, 2002, pp. 459-469.

VERSCHUUREN, J., « Ramsar soft law is not soft at all », traduction de la note de jurisprudence publiée par l'auteur sur *Milieu en Recht*, vol. 35, n° 1, 2008, pp. 28-34.

VIGNES, D., « Les déclarations faites par les États signataires de la Convention sur le Droit de la Mer sur la base de l'article 310 de cette article », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 29, 1983, pp. 715-748.

VLACHOS, G., « L'organisation constitutionnelle de la République de Chypre », *Revue Internationale de droit comparé*, vol. 13, nº 3, 1961, pp. 525-559.

3.3. Contributions et notes

BRADAI, M. N. et KARAA, S., La pêche aux chrafi à Kerkennah (Tunisie) : passé, présent et avenir, brochure, 2012, 10 p.

CIZEL, O., « Zones humides : quelle définition pour un juriste, quelle définition pour un écologue », document adjoint à la présentation au café-débat de l'Association Française Interprofessionnelle des Ecologues, Café de la Mairie, Paris, 27 avril, 2017, 18 p.

DUTHOIT, F.-M., « The Blue Growth Economy is a major opportunity for the Marine Industry », présentation à la conférence *Conférence inaugurale de l'Intergroupe Mers, Rivières, Iles et Zones Côtières*, Parlement européen, 12 mai 2015.

FONBAUSTIER, L., « Commet une erreur d'appréciation le préfet qui autorise l'exploitation d'une carrière au mépris du classement du site concerné en zone naturelle d'intérêt écologique floristique et faunistique et en zone d'intérêt communautaire », *RDI*, n° 6, 2004, pp. 531-534.

HERVÉ-FOURNEREAU, N., « Étang de Berre - Activité d'une centrale hydroélectrique. / Pollution d'origine tellurique imputable à l'activité de turbinage de la centrale. / Perturbation des conditions écologiques du biotope de l'Etang - Eutrophisation. / Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution : article 4, paragraphes 1 et 8. / Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique : article 6, paragraphes 1 et 3. / Insuffisance des mesures prises par les autorités françaises pour prévenir, réduire et combattre la pollution de l'étang de Berre. / Manquement de la France. Cour de justice des Communautés européennes, 7 octobre 2004, Commission des Communautés européennes c/ République française, aff. C-239/03. Avec commentaire », *RJE*, vol. 30, nº 2, 2005, pp. 190-217.

KOLODNY, E., « Malte : un atlas démographique », note bibliographique, *Méditerranée*, tome 70, 1990, pp. 79-80.

LOIZIDOU, X., « Land use and coastal management in the eastern Mediterranean. The Cyprus exemple », intervention à la conférence *Conference on the sustainable development of the Mediterranean and Black Sea environment*, Thessaloniki, 28-31 mai 2003.

MARCHIS, G., « The EU Cohesion Policy and its Underlying Principles and Values », document adjoint à la présentation dans la conférence *2nd International Conference on Modern Researches in Management, Economics and Humanities*, Dubai, 21 février 2016.

MAZANO, J. J., « Constitutionalism of scarcity : a new framework for sustainable governance », document d'appui à la présentation orale au *Congrès Mondial pour le Droit de l'Environnement*, Rio

de Janeiro, 27-29 avril 2016, 13 p.

MAZANO, J. J., « Plural Constitutionalism and Environmental Justice », intervention orale au 14e Colloque Annuel de l'Académie du Droit de l'Environnement de l'UICN, Oslo, 20-24 juin 2016.

MOSBRUCKER, A.-L., « Entrave fiscale à la libre prestation de services et aide fiscale », *Europe*, nº 23, 2010, pp. 23-24.

NICOLATOS M., *Πενήντα χρόνια δικαίου της ανάγκης στη Κύπρο (Cinquante ans de droit d'urgence à Chypre)*, rapport, Éditions de la Cour Suprême de Chypre, 2014, 5 p.

ORAL N., « Problems with compliance with the Barcelona convention and the related protocols », présentation à la conférence *Legal aspects of the Barcelona convention and its related protocols*, Athènes, 26-27 octobre 2006.

PATLITZIANAS, K., *Green Energy cooperation in the European islands towards 2020*, CRES, intervention à la *34ème Assemblée générale de la Commission des Iles*, Cagliari, 23-24 avril 2014.

PITTIE, M., « Contentieux communautaire (Juillet 2004-juillet 2005) » , *Journal de Droit Européen*, n° 122, vol. 8/2005, pp. 238-244.

ROSET, S., « Gestion des décharges de déchets », *Europe*, nº 10, 2014, comm. 413.

SIFAKIS, A., « Η αποδόμηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα της κρίσης, (Déconstruction de la législation environnementale dans une Grèce en crise) », intervention au colloque *Η φύση σε φαστ τρακ* (*La nature en fast track)*, Athènes ,12 mars 2014.

SYLAIOS, G., « Bridging the Implementation Gap – an Innovative Approach to Coastal Setbacks definition », Présentation à la conférence du Projet Mare Nostrum, Alexandroupolis, février 2014, 42 p.

TRINQUELLE, I., *La spécificité de la gestion des îles au regard du droit communautaire*, article non publié, mars 2007, 31 p.

ZAMPINI, F. « Incompatibilité avec les libertés communautaires et inconstitutionnalité d'une taxe d'escale fondée sur le principe du pollueur-payeur... », *Revue de droit fiscal*, 2010, comm. 97, pp. 30-32.

3.4. Articles de presse

ETCHEVERRY, M., « Croatie pêche en eaux troubles », *Radio France International*, 2014.

Ethnos, « Δέκα νησιά βουλιάζουν στην αδιαφορία » (« Dix îles coulent à l'indifférence »), *Ethnos*, en ligne, 18 mars 2013.

MANDROU, I., « Στην Ολομέλεια του ΣτΕ η εκδίκαση της πρώτης προσφυγής για τον ΦΠΑ στα νησιά » (« À la grande chambre du Conseil d'État se discute la première réquête pour la TVA sur les îles »), *Skai*, en ligne, 8 octobre 2015.

Skai, « Τον Μάρτιο εκδικάζεται στο ΣτΕ η προσφυγή επί της κατάργησης του μειωμένου ΦΠΑ στα νησιά Ν. Αιγαίου » (« Le mois de mars sera discuté devant le Conseil d'État la requête concernant la suppression de la TVA réduit pour les îles de l'Égée du Sud »), *Skai*, en ligne, 16 octobre 2015.

SMOLAR. P., « Au large de Gaza, la possibilité d'une île », *Le Monde*, 14 juillet 2017.

4. RAPPORTS ET ETUDES

4.1. Rapports et études non juridiques

AEE

-*Cohesión territorial: análisis de los aspectos ambientales de la política de cohesión de la UE en países seleccionados : informe técnico de la AEMA, Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, 2013, 130 p.*

-*Rapport Horizon 2020 sur la Méditerranée — Agence européenne pour l'environnement*, 2014, 46 p.

-*Priority Issues in the Mediterranean Environment (Revised Version) — European Environment Agency*, 2006, 92 p.

-*The Changing face of Europe's coastal areas*, Report n° 6/2006, 112 p.

BAILLIE, J., HILTON-TAYLOR, C. et STUART, S. N., (éd.), *2004 IUCN red list of threatened species: a global species assessment, Gland, Switzerland: IUCN--The World Conservation Union*, 2004, 191 p.

BRIGAND, L., RICHEZ, G., RETIERE, D., *Étude de fréquentation touristique des îles de Port-Cros et Porquerolles*, Parc national de Port-Cros, Géomer - Université de Bretagne Occidentale Université de Provence, 2003, 100 p.

CALVO, J., European Commission - DG Employment, Social Affairs and Equal opportunities,

Employee representatives in an enlarged Europe, vol. 2, EU publications, 2008, 318 p.

COCCOSSIS, H. et al., *Cyprus: ICAM Methodology and proposed ICAM strategic framework,* MAP-PAP/RAC, 2008, 70 p.

CONSTANTINOU, C., *The Cyprus Buffer Zone as a Socio-Ecological Landscape,* technical rapport, non publié, 2014, 15 p.

CPRM, Commission des Îles, *Critical Analysis of the European Commission (DR REGIO) working paper on territories with specific geographical features (02/2009)*, January 2010, 15 p.

DEMETROPOULOS, A., LEONTIADES, L. et PISSARIDES, A., *The Akamas Wilderness,* Ministry of Agriculture and Natural Resources, rapport, 1986.

DUNBAR B., *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : Partie I Les territoires et les régions insulaires*, rapport, Planistat Europe, 2003, 127 p.

ESPON

-*Les types de territoires spécifiques dans un perspective européenne*, GEOSPECS- ESPON et Université de Genève, Rapport final, 2012, 84 p.

-*The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS)*, Targeted Analysis, Final Report, 2013, 83 p.

EUROSTAT, *Portrait des Iles*, Publications officielles des Communautés européennes, 1994, 199 p.

FULLER et al., *Management Plan for South Karpaz Beaches SEPA*, project EuropAid, étude financée par l'UE, 2010, 46 p.

GEOSPECS, *European Perspectives on Specific Types of Territories*, ESPON, 2012, 140 p.

Goupement ALCOR-TEC, *Élaboration de la Stratégie nationale sur le changement climatique de la Tunisie,* rapport de diagnostic, 2011, 148 p.

GROUPE MANON, *Horizon 2020 : Conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ?* Projet du Groupe Manon, 2005, 194 p.

HASSAN, R. M. et al., (éd.), *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment*, The millennium ecosystem assessment series, v. 1, Island Press, 2005, 948 p.

LALENIS, K., PAPATHEOCHARIS, I. (éds.), *Mare Nostrum Project Second Report : Existing*

Practices and Impediments to Implementation. The Local and Cross-national level, Mare Nostrum Project, 2015, 467 p.

LARCHER, S., *Proposition de résolution visant à obtenir en application de l'article 73 quinquies, la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises*, rapports législatifs du Sénat, en ligne, 27 juin 2012.

LE NEIDRE, M., *Les espèces introduites et envahissantes dans les îles méditerranéennes : état des lieux et propositions d'action*, Rapport de stage, UICN, 80 p.

LEFEBVRE, C., *Aires marines protégées, les enseignements du premier congrès mondial pour la stratégie nationale*, Conservatoire du Littoral – IUCN, 2005, 15 p.

LEGAMBIENTE, *Ecomafia 2014*, rapport, 2014, p. 19

LOIZIDOU, X., « High monetary land value and non-consultation with locals as major problems for implementing a "protected area" regime in potential tourism destinations, Akamas area—CY, 2010 » in European Commission: Integrated Coastal Zone Management Database, publié sur http://ec.europa.eu/ourcoast consulté le 12 novembre 2016.

LOIZIDOU, X., *Case study of Dolos Kiti — Cyprus*, rapport préparé dans le cadre du projet de l'UE « EUROSION », 2002, 14 p.

MALAK, D. A. et al., *Aperçu du statut de conservation des poissons marins présents en mer Méditerranée*, IUCN, 2012, 76 p.

MCEACHERN, J. et TOWLE E. L., *Ecological Guidelines for Island Development*, IUCN, 1974, 74 p.

MONTFORT, P., *Territories with specific geographical features*, Working Papers series nº 2, 2009, European Commission, Regional Policy, 24 p.

OCDE

-*OECD Environmental Performance Reviews: France 2016*, OECD Publishing, 2016, 257p.

-*OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009*, OECD Publishing, 2010, 295 p.

-*Examens environnementaux de l'OCDE : Italie 2002*, OECD Publishing, 2003, 263 p.

-*Examens environnementaux de l'OCDE : Italie 2013*, OECD Publishing, 2013, 229 p.

OREADE-BRECHE, *Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la PAC* – Rapport final, Volume 1, 2009, 317 p.

PIPPARD, **H.**, *The current status and distribution of freshwater fishes, land snails and reptiles in the Pacific Islands of Oceania*, Gland, Switzerland: IUCN, 2012, 69 p.

PNUE

-MAP, IMAP, *CAMP Project «Malta». Final Integrated Project Document and Selected Thematic Documents*. MAP Techincal Reports Series n ° 138, vol. I (2 vols), 2003, 318 p.

-PAP/RAC, *Paving the Road to Marine Spatial Planning in the Mediterranean*, Final Report MSP Med – Greece, University of Thessaly, 2015, 174 p.

RIETBERGEN S., *Island Voices, Island Choices: Developing Strategies for Living with Rapid Ecosystem Change in Small Islands*, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, 40 p.

SACCHI, J., *Analyse des activités économiques en Méditerranée : secteurs pêche – aquaculture*, Plan Bleu, 2011, 87 p.

SPILANIS, I., KIZOS, T. et al., *Atlas of the islands*, ESPON EUROISLANDS Programme, 2013, 39 p.

TABONE, P. (dir.), *Malta's EU history, how ten years of EU membership have changed the country*, rapport, Today Public Policy Institut (TPPI), 2014, 44 p.

THYER, R.F., *Visit to Japan : Eleventh Pacific Science Congress*, Commonwealth of Australia, Department of National Development, Record n° 1967/6, 1966, 80 p.

UNESCO, *Étude interdisciplinaire de l'habitat humain dans les écosystèmes insulaires: îles mineures de la Méditerranée : Archipel de Kerkennah*, MAB projet 7, 1981, 142 p.

World Bank, The European Investment Bank, *The environmental program for the Mediterranean: preserving a shared heritage and managing a common resource*, rapport, 1990, 108 p.

WWF Grèce,

-*Ελληνικοί υγρότοποι Ραμσάρ Αξιολόγηση Προστασίας και Διαχείρισης (Evaluation de la protection et la gestion des zones humides grecques inscrites sur la liste de Ramsar)*, rapport, 2009, 39 p.

-*Conservation of the island wetlands of Greece, 2004-2013*, rapport, 2014, 76 p.

4.2. Rapports juridiques

BOELAERT-SUOMINEN, S. et CULLINAN, C., *Legal and institutional aspects of intergrated coastal area and management in national legislation,* Rome, FAO, 1994, Recommandation du Conseil de l'OCDE du 23 juillet de 1992. 118 p.

CULLINAN, C., *Integrated Coastal Management Law: Establishing and Strengthening National Legal Frameworks for Integrated Coastal Management,* Food & Agriculture Org., 2006, 274 p.

LAUSCHE, B. et BURHENNE, F., *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, UICN, 2012, 30 p..

PNUE

-PAP/RAC, *National Report on Current Policy, Procedures, Legal Basis and Practice of Marine Spatial Planning in Croatia*, 2007, 48 p.

-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, 62 p.

ROCHETTE J., WEMAERE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, PNUE, PAM, CAR/PAP, 2012, 116 p.

ROCHETTE, J., BILLE, R., « Analysis of the Mediterranean ICZM Protocol : At the crossroads between the rationality of provisions and the logic of negociations », *IDDRI*, 2010, 62 p.

ROCHETTE, J., PUY-MONTBRUN, G., WAMAERE, M., BILLE, R., « Coastal setback zones in the Mediterranean : A study on Article 8-2 of the Mediterranean ICZM Protocol », *Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)*, Analyses nº 05/10, 2010, 26 p.

TAVOSO M.-A. et PNUE/PAM, *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable,* rapport, 1997, 97 p.

WWF Grèce

-Environmental legislation in Greece, 10th annual review—Summary, rapport, 2014, 28 p.

-Δεσμεύσεις και εφαρμογή, η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα (Engagements et mise en œuvre, la législation environnementale en Grèce), 2015, 57 p.

4.3. Rapports et documents politiques

Commission des Communautés Européennes, *Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà - Préserver les services écosystémiques pour le bien-être de l'humanité,* Communication de la Commission, 2006, 30 p.

Commission Européenne

-*Code de bonne conduite pour la gestion des déchets dans les îles,* 1996, 36 p.

-*Lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin. Application des directives « oiseaux » et « habitats »*, 2007, 131 p.

Cour de Comptes Européenne, *Aide de l'Union européenne à la Communauté Chypriote turque*, Rapport spécial nº 6, 2012, 44 p.

CRPM, Commission des Iles, *Commentaires de la Commission des îles de La CRPM sur la PAC en 2020,* janvier 2011, 17 p.

IUCN, The Lebanese ministry of Environment, *Lebanon's Marine Protected Areas Strategy,* rapport, 2012, 65 p.

ONU, *Guide d'application de la convention d'Aarhus*, 2000, 248 p.

Parlement européen, *Situation économique, sociale et territoriale de la Sicile, analyse approfondie*, Éditions de l'Union européenne, 2015, 36 p.

PNUE

-GRID, *Contribution à l'actualisation du plan de gestion de la zone côtière de l'archipel de Kerkennah,* rapport, 2015, 44 p.

-PAM/Plan Bleu, *Suivi de la stratégie de la SMDD,* principaux indicateurs – actualisation 2013, 2013, 30 p.

-PAM, Commission Méditerranéenne du Développement Durable, *Rapport Liminaire du Secrétariat*, UNEP(OCA)MED WG.120/3, 1996, 69 p.

-PAM, *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025*, Plan Bleu, 2016, 90 p.

République de Croatie

-Ministère de développement régional et des fonds européens, *Pregled, položaj i raspored*

malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i otočića (Vue d'ensemble, position et disposition des petites îles et îlots inhabités et des îles habitées occasionnellement), 2012, 42 p.

-Ministère du développement et de la reconstruction, *National Island Development Programme*, 1997, 73 p.

République de Chypre

-Office national d'audit, *Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή : αντιμετωπίζοντας σήμερα τις προκλήσεις του μέλλοντος (Adaptation au changement climatique : faisons face aujourd'hui les défis du futur)*, 39 p.

-Office national d'audit**,** *Διαχείριση παραλιών της Κύπρου (Gestion des plages de Chypre)*, rapport, 2014, 150 p.

République de Malte

-Ministry for home affairs and the environment, *State of the Environment Report for Malta*, 2002, 602 p.

-MEPA, *The environment report 2008*, 2010, 84 p.

République Française

-Agence de l'eau Loire-Bretagne, *Guide d'inventaire des zones humides*, 2010, 60 p.

-Agence de l'Eau Rhône Méditerranée, *Guide technique n° 6 Agir pour les zones humides boîte à outils inventaires*, 2001, 109 p.

République Italienne

-Région Campanie, *Linee Guida per lo Sviluppo Turistico*, 2002, 175 p.

-Ministère des biens culturels et du tourisme**,** *Piano Strategico di Sviluppo del Turismo 2017-2022*, 2016, 108 p.

-Région Sardaigne, *Rapporto sullo stato di salute delle popolazioni residenti in aree interessate da poli industriali, minerali e militari della Regione Sardegna (rapport de l'état de santé de la population résidente dans les zones touchées par les activités industrielles, minières et militaires de la Région Sardaigne)*, 96 p.

République Tunisienne, *Vulnérabilité et adaptation du littoral tunisien à l'élévation du niveau de la mer due aux changements climatiques*, présentation aux Nations Unies du 18-22 avril 2005, 34 p.

Royaume d'Espagne

-Ministère de l'industrie, de l'Énergie et du Tourisme, *National and Integral Tourism Plan 2012-2015*, 124 p.

-Conseil Insulaire de Minorque, *Menorca, un proyecto territorial sostenible, Memoria del Plan Territorial Insular,* 2003, 102 p.

Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Utilisation rationnelle des zones humide : Concepts et approches de l'utilisation rationnelle des zones humides. Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides*, 4e édition, vol. 1., 2010, 64 p.

SÉNAT, *L'autonomie insulaire de la Sardaigne. Un exemple pour la Corse ?,* rapport, 2004, 28 p.

TAAF, *Rapport annuel sur l'état de l'environnement dans les TAAF, 2005-2007*, 64 p.

UICN, *Évaluation de l'IUCN de propositions d'inscription de biens naturels et mixtes sur la Liste du patrimoine mondial, rapport à la vingt-troisième session du Bureau du Comité du patrimoine mondial*, 1999, 217 p.

UNEP-PAP/RAC, *Guidelines for Carrying Capacity Assessment for Tourism in Mediterranean Coastal Areas*, 1997, 62 p.

UNESCO

-*UNESCO Global Geoparks: Celebrating Earth Heritage, Sustaining Local Communities*, 2016, 20 p.

-*Best Practices of Island and Coastal Biosphere Reserves,* 2nd meeting of the world network of island and coastal biosphere reserves (Jeju, 12-13 September 2012), 2013, 147 p.

-*Directives opérationnelles pour les géoparcs mondiaux UNESCO*, 2015, 17 p.

-*Ibiza biodiversity and culture, Conservation report 1999-2014*, Spain, vol. 1, 2014, 97 p.

-MAB, *Etudes interdisciplinaires de l'habitat humain dans les écosystèmes insulaires, îles mineures de la Méditerranée Skiathos-Skopelos, 26 : Etablissement humains et environnement culturel*, projet 7, 1981, 218 p.

-MAB, *Plan d'action de Madrid pour les réserves de Biosphère (2008-2013),* 2008, 37 p.

World Bank, *Republic of Cyprus Environmental Review and Action Plan,* Rapport nº 10552-CY, 1993, 86 p.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION..... 9

1. Les îles révélatrices des tensions entre protection de l'environnement et développement économique..... 10
A. Études naturalistes illustrant la particularité des îles pour la biodiversité.....11
a. Une biodiversité unique.....11
b. Une biodiversité tributaire des caractéristiques physiques de l'île.....12
c. Une biodiversité vulnérable..... 13
B. Bilan mitigé sur l'existence d'une spécificité insulaire en sciences humaines et sociales 14
a. L'insularité, accord sur l'existence des caractéristiques communes à toutes les îles 15
b. Un débat ouvert sur les conséquences de l'insularité pour la société insulaire…….18
2. Émergence d'un droit insulaire à partir de l'étude des îles de la Méditerranée.....20
A. La Méditerranée, espace convoité par l'homme et la nature..... 20
B. Les îles comme objet de droit et leur nature juridique.....24

PARTIE I : LE DROIT INTERNATIONAL ET LE DROIT EUROPÉEN APPLIQUÉS AUX ÎLES DE LA MÉDITERRANÉE, ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES.....29

Titre I : Le droit international face aux grands enjeux mondiaux relatifs aux îles.....30

Chapitre 1 : Le droit international, révélateur des enjeux principaux qui influencent le droit de la protection des îles de la Méditerranée..... 31

Section 1 : L'île déterminant de frontières maritimes..... 32

§ 1. La définition de l'île, un péril pour la conservation de l'environnement des îles inhabitées..... 32
A. Une définition non favorable à la conservation de l'environnement des îles inhabitées..... 32
1. Adoption d'une première définition « géographique » de l'île ne donnant pas de réponse quant aux zones maritimes des îles..... 33
2. L'instauration d'une différenciation entre îles et rochers provoquant l'occupation d'îles jusqu'alors non habitées..... 35
B. Absence de prise en compte des problématiques environnementales dans le cadre des négociations déterminant le statut juridique des îles..... 37
1. La définition de l'île : un compromis découlant de négociations intenses.....37
2. Réservation des droits par les déclarations annexées à la Convention.....41
§ 2. Les décisions concernant les îles, ne sécurisant pas la protection de leur environnement marin car traitant les conflits géopolitiques.....43
A. Solutions implicites à la protection de l'environnement marin autour des îles……43
1. Affaires sur la souveraineté sur les îles, laissant en suspens la question sur les zones maritimes..... 44
a. Affaire Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan.....44
b. Affaire Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et

Bahreïn..... 45
2. Affaires sur la nature des îles : l'existence des îles ne génère pas des zones maritimes..... 46
a. Affaire Délimitation maritime en mer Noire.....47
b. Affaire relative à la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale.....48
c. Affaire Plateau continental de la mer Égée.....49
B. Prise en compte explicite de l'enjeu relatif aux ressources maritimes.....51
1. Délimitation des ZEE autour des îles inhabitées, manifestation de l'insuffisance de Montego Bay..... 51
2. Nécessité de redéfinir certains aspects du droit de la mer, notamment en Méditerranée.....54

Section 2 : L'île déterminant la biodiversité mondiale..... 57

§ 1. La biodiversité, un enjeu dissocié des intérêts économiques.....57
A. Un cadre juridique marqué par la diversité des outils, mais qui reste hésitant quant à son champ d'application.....58
1. La grande diversité d'outils permettant de prendre en compte tous les éléments de la nature insulaire.....58
2. Ambiguïté du champ d'application des dispositions a priori universelles.....61
a. Chapitre 17 de l'Agenda 21, quelles îles comme « zones prioritaires » ?..61
b. Convention sur la Diversité Biologique..... 63
B. Un cadre juridique marqué par l'échec de protéger les îles inhabitées.....64
1. La Convention des îles : un texte innovant du point de vue de la démarche et du contenu..... 65
2. La Convention des îles : une convention échouée.....69
§ 2. Impacts positifs de la mise en place des outils juridiques pour la conservation de la biodiversité insulaire en Méditerranée..... 71
A. Protection des îles au regard de leur importance écologique par la Convention de Ramsar..... 72
1. La protection des îles par le prisme de l'écosystème.....72
2. Une convention efficace pour la protection des îles avec des perspectives prometteuses en Méditerranée.....76
B. Protection des îles au regard de leur importance pour les hommes : approches anthropocentriques.....78
1. Histoire et nature des îles, objet du patrimoine mondial..... 78
2. Îles habitées, possibilités de classement.....81

Chapitre 2 : La Convention de Barcelone, cadre adéquat et rationnel pour la protection des îles de la Méditerranée..... 86

Section 1 : La protection de facto des îles par le système de Barcelone.....88

§ 1. PAM I : un cadre permettant d'inclure les spécificités des îles.....88
A. Un instrument juridique innovant..... 88
1. Une Convention flexible, fondée sur la coopération étatique.....88
2. Un système juridique complet, fondé sur une méthodologie à la fois exigeante et souple.....91
B. Un cadre basé sur la recherche scientifique et socio-économique.....94
1. Un champ d'étude géographique très large..... 95

2. Premiers constats des particularités des îles.....96
§ 2. PAM II : Institutionnalisation de la protection terrestre et confinement du cadre juridique.....98
A. L'évolution du système de Barcelone favorisant la prise en compte des îles.....98
1. Modification du cadre conventionnel sous l'influence de Rio et Montego Bay, une ouverture pour les îles.....99
2. Enrichissement de la structure institutionnelle, facilitant la participation des acteurs non étatiques.....102
B. Le protocole Tellurique, outil pour la protection des îles.....107
1. Un protocole notamment intéressant pour les villes industrialisées.....108
2. Un protocole qui affirme la portée normative de la convention.....111

Section 2 : La protection de jure des îles à travers le protocole sur la gestion intégrée de la zone côtière.....114

§ 1. La GIZC, nécessaire en Méditerranée en tant qu'outil qui combine aménagement et protection.....114
A. Un outil proposé à l'international, un protocole adopté en Méditerranée.....114
1. Un protocole inédit, traduisant les engagements de soft law en droit conventionnel.....115
2. Un outil difficile à mettre en œuvre, mais nécessaire, spécialement pour les îles 117
B. Un protocole souple, mais contraignant.....119
1. Un contenu exhaustif.....119
2. Des obligations précises pour les États.....122
§ 2. Les dispositions spécifiques aux îles.....125
A. Un champ d'application adéquat à la prise en compte des interactions terre-mer 125
1. Un champ d'application large, mais souple.....126
2. Un champ flexible pour les îles.....128
B. Une protection spéciale pour les îles.....131
1. Un article avec portée normative obligatoire.....131
2. Un article difficile à appliquer en raison de la subjectivité de l'interprétation. 133

Titre II : La vision européenne de l'insularité, obstacle au développement qui nécessite une attention particulière.....138

Chapitre 1 : Reconnaissance laborieuse de l'insularité comme caractéristique justifiant l'adoption de mesures spécifiques en droit de l'UE.....139

Section 1 : Cadre historique et fondements juridiques de la prise en compte de l'insularité en Europe.....140
§ 1. Contradiction en droit de l'UE en raison de la reconnaissance partielle de la spécificité de l'insularité.....140
A. Difficulté d'instaurer une définition et un cadre juridique propre aux îles périphériques.....141
1. Premières définitions sans portée juridique, fondées sur la notion géographique et les critères socio-économiques.....141
2. Définition des « régions insulaires », porteuses de la politique régionale.....143
B. Évidence de la nécessité d'un cadre juridique propre aux îles d'outre-mer.....147
1. Reconnaissance par ricochet de la spécificité des îles par le statut des régions

ultrapériphériques..... 147
2. Le régime spécial des RUP, justifié, mais perfectible.....150
§ 2. Vers l'adoption d'une disposition propre aux îles européennes en droit primaire de l'UE..... 152
A. Le Conseil de l'Europe, précurseur des dispositions pour les îles en droit de l'UE 153
1. Un appel solennel pour la prise en compte des problèmes posés par l'insularité 153
2. Contextualisation des problèmes des îles sous l'angle du marché unique.....158
B. Insertion progressive de l'insularité dans le droit primaire de l'UE.....160
1. Premières dispositions cantonnées au problème des transports et aux « îles défavorisées »..... 160
2. Reconnaissance formelle de la nécessité de traiter les îles de manière distincte 165

Section 2 : Base juridique et moyens pour la mise en œuvre des dispositions sur les îles.....168

§ 1. La politique régionale, unique moyen de prendre en compte l'insularité à l'UE.....168
A. Capacité limitée de l'article 174 TFUE de servir de base juridique pour l'adoption des mesures environnementales..... 168
1. Reconnaissance de la diversité des régions, premier pas pour l'adaptation des politiques publiques.....169
2. Protection indirecte de l'environnement par la politique de cohésion.....171
B. Formes de pression exercées par les institutions de l'Union à la Commission pour intégrer les problèmes des îles dans la politique de cohésion.....173
1. L'insularité, voie de transmission des contraintes des îles de la science à la politique.....174
a. L'insularité ou effet insulaire.....174
2. Les problèmes identifiés par l'UE.....175
a. Ignorance des problèmes environnementaux spécifiques aux îles.....175
b. Incompétence pour faire face aux problèmes environnementaux.....179
i. Les priorités des institutions.....179
ii. Les problèmes oubliés.....181
§ 2. La politique de cohésion territoriale mise en place par des instruments financiers…182
A. Les Fonds structurels et Fonds d'investissement, principaux outils de financement des régions.....183
1. Les fonds structurels, financement prioritaire des projets dans les îles.....183
2. Le Fonds de cohésion, essentiel pour l'environnement et les transports.....186
B. Les stratégies de coopération et de cogestion des fonds, évolution de l'UE.....189
1. Solutions pour avoir accès à plus de fonds.....189
2. Solutions pour la défragmentation des politiques européennes : le nouveau concept de politique intégrée.....191
a. Stratégies de coopération territoriale.....192
b. Nouveaux concepts, nouvelle représentation pour les îles : l'attractivité 193

Chapitre 2 : Traductions de l'attention particulière aux îles européennes, émergence de nouveaux concepts en droit et politiques publiques..... 196

Section 1 : La protection de la biodiversité, nécessité et espoir pour les îles européennes.....198

§ 1. La protection de la biodiversité insulaire européenne inspirée par le CdE.....198
A. La convention de Berne, instrument pionnier des problématiques insulaires environnementales..... 199
1. Innovation par l'identification des menaces pour la biodiversité insulaire.....199
2. Le groupe d'experts, tissant des liens entre les îles et mettant l'accent sur leurs problèmes..... 202
B. Une Charte pour la diversité biologique des îles, un instrument juridique exceptionnel..... 204
§ 2. La conservation de la biodiversité mise en place par l'UE.....206
A. Les invasions biologiques, menace principale pour les îles européennes.....207
B. Le réseau Natura 2000, une réglementation avec un grand potentiel pour la protection terrestre des îles..... 209
1. Les territoires insulaires, possibles types d'habitat ?.....209
2. Protection des habitats marins, une réponse à la surpêche.....211

Section 2 : Nécessité urgente d'intégration des préoccupations environnementales aux politiques de développement insulaire.....215

§ 1. Les politiques de développement régional, relevant des enjeux particuliers pour les îles.....215
A. Rendre durables les politiques agricole et de pêche.....216
1. Les îles mineures de la mer Égée, compétitives et durables.....216
a. Le règlement nº 2019/1993..... 216
b. Le règlement nº 1405/2006..... 217
c. Les autres mesures..... 219
2. La pêche méditerranéenne, double enjeu pour les îles..... 220
B. Politique structurelle nécessitant un renouvellement des objectifs.....222
1. Défis énergétiques pour les îles, mobilisation des acteurs locaux et intérêt des fonds européens..... 223
2. La connectivité des régions insulaires, enjeu économique et social.....226
a. Une législation européenne visant à relier les îles.....227
b. Une jurisprudence européenne décevante, interdisant les aides d'État en Sardaigne.....229
§ 2. Les politiques intégrées, une solution du futur pour la politique insulaire.....231
A. Politique maritime intégrée, politique d'aménagement visant à exploiter la mer.232
1. Philosophie de la politique maritime intégrée, assurer la croissance maritime.232
2. Mise en place de la PMI par la planification maritime.....235
B. La GIZC, outil complémentaire pouvant rendre plus verte la PMI.....237

PARTIE II : L'INSULARITÉ DANS LE DROIT ET LES POLITIQUES NATIONALES…241

Titre I : L'influence du statut institutionnel sur l'émergence de l'insularité comme critère de protection de l'environnement dans les îles de la Méditerranée..... 243

Chapitre 1 : Les pays insulaires, terrain idéal pour une gestion environnementale basée sur la fragilité écologique.....244

Section 1 : Statut d'État insulaire, atout et inconvénient extrême dans la prise en compte de la fragilité insulaire..... 245

§ 1. La partition de Chypre, facteur déterminant monopolisant les politiques publiques et entravant la prise en compte de l'insularité 245
A. Les normes européennes, meilleur espoir pour la protection de l'environnement de l'île 247
1. Limitation du développement opportuniste au sud 248
2. Européanisation de la construction de l'État au nord 251
B. Contribution paradoxale à la protection de l'environnement via les zones militaires 253
1. La souveraineté britannique, protégeant le paysage par ricochet 254
2. La zone tampon, entre refuge de vie sauvage et zone abandonnée 256
§ 2. Revendication inopportune de l'insularité à Malte 258
A. Un profil géographique potentiellement favorable à la prise en compte de l'insularité 259
1. Une indépendance tardive et une influence positive du passé colonial 259
2. Un territoire confronté aux problèmes environnementaux actuels 260
B. L'insularité comme motif pour une protection environnementale limitée 262
1. Un droit de l'environnement étroit 262
2. L'insularité maltaise, fondement des dérogations au régime général de l'UE pour l'équité économique 264

Section 2 : L'État archipélagique, forme d'insularité qui exige une législation spécifique 267

§ 1. Prise en compte tardive et douteuse de l'insularité grecque 268
A. Gestion de l'insularité au « cas par cas » 268
1. Un découpage administratif non adapté à la géographie des îles 269
2. Une protection environnementale dépendante de la Constitution et du Conseil d'État 270
B. Adoption d'une politique publique insulaire grecque sous l'influence de l'UE 273
1. Achèvement de la politique maritime intégrée via une politique insulaire 273
2. Suppression des mesures sociales pour les îles et ouverture du marché 276
§ 2. Gestion exemplaire de l'insularité dans l'archipel croate 278
A. Émergence d'un nouvel État attentif à la nécessité d'investir les îles 279
1. Revitaliser un espace insulaire délaissé, mais conservé 279
a. Revitalisation par un tourisme durable à petite échelle 281
b. Par le changement de l'utilisation des sites classés 281
2. Remettre « dans la loi » les îles inhabitées 283
B. Une législation insulaire adéquate ayant comme base la protection de l'environnement 284
1. La loi des îles, mettant en œuvre la protection spéciale 285
2. Optimisation du cadre de l'UE pour les îles 288
a. Environnementalisation de la législation supranationale 288
b. Enjeu de participation 290

Chapitre 2 : Les îles dépendantes d'une autorité continentale, terrain favorable à la mise en place de politiques publiques inédites 292

Section 1 : Équilibre dans les relations entre État central et autorité régionale, condition préalable à la prise en compte de l'insularité dans les îles bénéficiant d'un statut spécial 293

§ 1. Les statuts similaires des îles italiennes, moteurs d'une protection environnementale différenciée 293
A. Sicile et Sardaigne, importance nationale et degré d'autonomie différencié 294

1. Une Sicile forte face à une Sardaigne éloignée..... 294
2. Des statuts similaires et une pratique de l'autonomie différenciée.....296
B. La protection de l'environnement insulaire et la prise en compte des enjeux spécifiques sous la double tutelle de l'État et de la région.....298
1. Une compétence environnementale partagée..... 298
2. Possibilité d'une prise en compte régionale de l'insularité.....301
§ 2. Traditions contradictoires en Espagne et en France conduisant à des statuts insulaires contrastés..... 303
A. Les îles Baléares, un archipel en mutation durable.....303
1. Une autonomie approfondie, fondée sur le « fait insulaire ».....304
2. Une évolution du paradigme de développement contrainte par les conséquences du tourisme..... 307
B. La Corse, laboratoire institutionnel bénéficiaire d'un statut de moins en moins spécial.....309
1. Une île au cœur de l'enjeu de décentralisation.....310
2. Un statut au service de la République.....311

Section 2 : Protection spécialisée dans les îles du droit commun.....316

§ 1. Institutionnalisation de la valeur écologique dans les îles protégées.....316
A. Des politiques publiques et acteurs de protection différenciés.....317
1. Des statuts de protection combinés pour une meilleure adaptation à la volonté de l'administration.....317
2. Gestion spécifique des petites îles côtières sans administration ou représentation politique.....319
B. Un cadre juridique et institutionnel complet pour la protection des petites îles côtières en France.....323
1. Le Conservatoire du littoral et l'initiative pour les Petites Iles de la Méditerranée, acteurs centraux pour la protection de l'insularité française.....323
2. Les îles protégées du Frioul.....324
§ 2. L'urgence de poursuivre un développement durable dans les îles spécialisées.....326
A. Les dangers du déclin de « l'île à pêche »..... 327
1. Un équilibre écologique en décomposition à Kerkennah.....327
2. Kerkennah, absence de cadre juridique adapté.....329
B. Les îles du tourisme.....332
1. Le tourisme-opportunité peu régulé..... 332
2. Gestion du tourisme dans les îles à forte densité.....336

Titre II : Les pratiques des États sur les littoraux insulaires, indices de la nécessité d'adoption d'un cadre juridique propre aux îles..... 340

Chapitre 1 : Une protection littorale dépendante de la tradition juridique des États.....342

Section 1 : Le littoral comme source de revenus dans les États d'influence britannique.....344

§ 1. Adaptation de l'approche de gestion intégrée au rythme soutenu du développement maltais.....344
A. Travaux préparatoires au traitement juridique de la zone côtière.....345
1. Début d'une réflexion étatique sur la zone côtière grâce au PAP/RAC.....345
2. Délimitation prématurée de la zone côtière.....347

B. Changement de paradigme pour la protection du littoral..... 349
1. Adoption d'un cadre juridique pour la zone côtière dans la législation nationale 350
2. Adoption d'un Plan Stratégique incorporant les problématiques côtières.....352
§ 2. Le cadre législatif de Chypre, incompatible avec les dispositions et la logique de la GIZC.....354
A. Une base législative obsolète, n'intégrant pas les principes classiques du droit de l'environnement..... 355
1. La zone de protection de la plage : manque de transparence et faible participation du public.....356
2. Intégration limitée des préoccupations environnementales dans la législation sur l'aménagement du territoire et fragmentation des documents d'urbanisme.....358
B. Évolution modeste de la logique de protection de la zone côtière.....360
1. Début timide d'intégration de l'environnement dans la Déclaration de politique 361
2. Initiatives dynamiques du département de l'environnement cherchant à mettre en place la GIZC..... 363

Section 2 : Le littoral comme espace à protéger dans les États de tradition civiliste.....367

§ 1. Renforcement de la protection de la zone côtière des îles croates et italiennes.....367
A. De la gestion intégrée à la protection intégrale des îles croates.....368
1. Dispositions et outils mettant en place la gestion intégrée du littoral et les différences de la protection des îles.....368
2. Le protocole GIZC, complémentaire, mais pas exclusif pour réussir la protection des îles..... 370
B. Gestion partagée de la zone côtière italienne..... 371
1. Un traitement pluriel des éléments littoraux.....372
2. Le cas de la Sardaigne : un cadre régional innovant mais régressif.....374
§ 2. Régression de la protection du littoral espagnol malgré la ratification du protocole GIZC.....377
A. Une gestion historique du littoral et des îles inhabitées.....377
1. La doctrine du domaine public maritimo-terrestre, garantie de l'inconstructibilité du littoral..... 377
2. Les servitudes des terrains adjacents au DPMT : une possibilité pour mieux protéger les îles dans le domaine privé.....379
B. Une réforme législative compromettant la protection du littoral espagnol.....381
1. Une réforme jugée nécessaire, mais ne remplissant pas les objectifs initiaux. .381
2. L'île de Formentera protégée par la sentence du Tribunal constitutionnel.....383

Chapitre 2 : Vers la gestion écologique des îles.....385

Section 1 : Conflits d'usage du sol, cris d'alarme et nécessité de mise en place d'une gestion insulaire écologique..... 386

§ 1. Manque de volonté politique pour la protection définitive d'espaces naturels côtiers : l'exemple d'Akamas.....388
A. Hésitation gouvernementale pour la consécration d'une protection holistique….388
1. Premières recherches officielles sur la nécessité de protection d'Akamas, épaulées par les initiatives privées et les institutions internationales.....389
2. Création de la réserve naturelle à la plage de Lara, confirmant les mesures de protection des tortues mises en place par des initiatives privées.....391

B. Concrétisation d'une protection incitée par les instances internationales.....393
1. Recommandations de la convention de Berne pour la mise en place des statuts de protection, première étape vers l'adoption de mesures concrètes.....393
2. Les orientations d'aménagement et l'inclusion des sites Natura 2000 ouvrant la voie pour la protection d'Akamas..... 395
§ 2. Incapacité politique de gestion adaptée des problèmes des îles : le cas de la décharge de Zakynthos, Grèce.....398
A. D'un conflit local à un litige européen.....399
1. Apparition d'un conflit d'usage en raison du développement urbain et touristique 400
2. Un arrêt de la CJUE confirmant la crise environnementale locale.....401
B. Mobilisations nationales après la condamnation européenne.....404
1. Un conflit d'usage ayant provoqué l'indignation des habitants.....404
2. La solution contentieuse du Conseil d'État : un arrêt insatisfaisant, mais conclusif..... 406

Section 2 : Appui de la gestion écologique par des législations spécifiques, l'exemple des zones humides.....409

§ 1. Une Résolution nécessitant la prise de mesures à tous les ordres juridiques et niveaux institutionnels..... 409
A. L'internationalisation d'un principe et d'une méthode pour la protection efficace des zones humides insulaires..... 410
1. D'un programme local à une Résolution internationale.....410
2. Une résolution dont découlent des obligations normatives.....413
B. La Convention de Ramsar : une Convention portant un intérêt spécial aux îles...416
1. Une stratégie pour sensibiliser les pays insulaires aux enjeux de conservation des zones humides..... 417
2. Des difficultés à dépasser pour unifier les décisions de la COP de Ramsar sur les îles.....419
a. Différences dans la capacité technique de gestion des zones humides..419
b. Différences dans les affiliations institutionnelles.....420
§ 2. Une Résolution adoptée en parallèle de tendances nationales contradictoires : l'exemple de la France.....422
A. Un cadre juridique favorable à la conservation des zones humides, mais perfectible pour la mise en œuvre de la Résolution XII.14.....423
1. Des principes protecteurs pour toutes les zones humides.....423
2. Une diversité d'outils juridiques mobilisables..... 425
B. Un cadre juridique attribuant une portée limitée à la Convention de Ramsar……428
1. L'existence de deux définitions et régimes de zones humides.....428
2. Remise en cause de la définition nationale des zones humides.....430

CONCLUSION……...433

ANNEXE 1……...……...443

ANNEXE 2……..…444

BIBLIOGRAPHIE..... 445

1. OUVRAGES.....445
1.1. Ouvrages non juridiques.....445
1.2. Ouvrages juridiques.....448
1.2.1. Manuels et annuaires.....448
1.2.2. Ouvrages généraux, traités et monographies.....449

2. THESES, MEMOIRES ET HDR.....451

3. ARTICLES, CONTRIBUTIONS ET NOTES.....452
3.1. Articles non juridiques.....452
3.2. Articles juridiques.....458
3.3. Contributions et notes.....467
3.4. Articles de presse.....468

4. RAPPORTS ET ETUDES.....469
4.1. Rapports et études non juridiques.....469
4.2. Rapports juridiques.....473
4.3. Rapports et documents politiques.....474

TABLE DES MATIERES.....477

Résumé

Ce travail repose sur le postulat que les îles sont des territoires au sein desquels les tensions entre protection de l'environnement et développement économique sont exacerbées. D'une part, la conservation de l'écologie insulaire nécessite des mesures de protection stricte de la nature, en raison de sa vulnérabilité. D'autre part, l'espace disponible limité dans les îles, combiné à une demande croissante de développement, alimente les conflits territoriaux. Ce travail porte sur la capacité du droit à gérer ces conflits et implique une une réflexion sur les bases théoriques d'un droit des îles.

L'espace insulaire méditerranéen est examiné en adoptant une approche territorialisée du droit et en mobilisant des outils provenant de plusieurs horizons des sciences humaines et sociales.

Mots clés : îles, insularité, Méditerranée, gestion intégrée de la zone côtière, écologie insulaire, droit des îles, droit de l'environnement, droit comparé, droit international, droit de la mer.

Summary

Islands are territories where the tensions between the protection of the environment and economic development appear in an exaggerated manner. From one hand, island's ecology needs strict nature conservation measures, because of its vulnerability. On the other hand, the limited available space in islands, combined with an augmented demand to develop, nourishes the territorial conflicts. Law is called to manage such conflicts, thus arises the interest of reflecting on the theoretical basis of an Islands Law.

This work adopts a territorial approach that studies the Mediterranean island space by using manifold tools of social sciences.

***Keywords** : islands, insularity, Mediterranean sea, integrated management of the coastal zone, island ecology, island law, environmental law, comparative law, international law, law of the sea.*