

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, *archipelago* 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'archipels⁸⁵⁹, 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, n° 435-436, p. 192.

859 Par exemple l'archipel toscan, l'archipel baléare, l'archipel maltais, les îles pélagées 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 îles⁸⁶². 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 Kallikratis⁸⁶⁴, 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 minimales, 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 gouvernement⁸⁶⁶. 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 européen⁸⁶⁷, 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 internationales⁸⁶⁹, 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'environnement⁸⁷¹. Le principe de viabilité grec a

866 EMMANOULIDOU 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 PAKONSTANTINOY, 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 « αι », 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 moderne⁸⁷². 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 riche⁸⁷³.

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 insulaire⁸⁷⁴. 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 occasions⁸⁷⁶, 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., *Ο 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 PAPAKOSTANTINOY, 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 inhabités⁸⁷⁸, ou la construction des habitations sur le rivage des îles de Cyclades⁸⁷⁹.

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 réglementation⁸⁸¹, 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'Égée⁸⁸³. 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 juridiques⁸⁸⁴. 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 Mémoires 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 n° 0010707/2015⁸⁸⁵ énonce qu'à partir du 1^{er} octobre 2015, les taux réduits de TVA valables jusqu'alors aux îles de la mer Égée⁸⁸⁶, seront progressivement abrogés⁸⁸⁷. 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 national⁸⁸⁸, puisqu'elle est aussi réglementée au niveau de l'Union européenne avec la directive 2006/112/CE⁸⁸⁹. 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 (K.Y.A. ΥΠΟΙΚ) 0010707 ΕΕ 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 expropriées⁸⁹⁴, malgré la disposition contraire de la Constitution. Il en va de même pour le littoral qui peut désormais être bâti et privatisé⁸⁹⁵. 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.](http://www.skai.gr/news/greece/article/295270/stin-olomeleia-tou-ste-i-ekdikasi-tis-protis-prosfugis-gia-ton-fpa-sta-nisia-/)

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 réquête 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-meiomenu-fpa-sta-nisia-tou-notiou-aigaiou/, consulté le 06/04/2017.](http://www.skai.gr/news/greece/article/296186/ton-martio-ekdikazetai-sto-ste-i-prosfugi-epi-tis-katargisis-tou-meiomenu-fpa-sta-nisia-tou-notiou-aigaiou/)

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 amélioreraient leur niveau de vie⁸⁹⁶. 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 intérieures⁸⁹⁸

Cette topographie explique également la division administrative moderne, selon laquelle les îles ne forment pas des unités administratives distinctes, mais appartiennent aux cantons littoraux⁸⁹⁹.

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'émigrer⁹⁰⁰. 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, n° 4, 1996, p. 446.

899 KLEMENCIC, M. et RICHTER, Z., « Administrative-Territorial Division of Croatia », *GeoJournal* 35, n° 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 tourisme⁹⁰². 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, n° 4, 1 avril 2011, p. 650.

guerre l'ont été sur des critères scientifiques⁹⁰³. 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 insulaires⁹⁰⁶. 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 Mljet 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/RAC⁹⁰⁷.

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 utilisent 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 reconnue⁹⁰⁸. 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 occasionnellement⁹¹⁰, 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 Îles, 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 changement⁹¹¹. 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 infrastructures, *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 indépendance⁹¹³. 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 spéciale⁹¹⁵.

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 îles⁹¹⁶, « comme un entrepreneur spécial » qui encourage et dirige les autres entrepreneurs à investir pour le développement durable et prévenir les investissements non durables⁹¹⁷. 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 Îles. 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 important⁹¹⁸. L'accent est mis sur le caractère écologique à donner aux îles, avec le développement de l'agriculture biologique⁹¹⁹, la création d'un label pour les produits des îles, la production d'énergie renouvelable, l'artisanat et l'écotourisme. Une Commission des Îles 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 géré⁹²⁰. 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 2013⁹²¹, 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 coûteuse⁹²², 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 développement⁹²³. 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 1^{er} 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 Vukovar⁹²⁶ (du 2001 et 2005). Il s'agit des quatre régions à avoir une loi propre bénéficiant de réductions fiscales et d'une série de fonds de développement⁹²⁷. 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 Environmental 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 présentes⁹²⁸. 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, n° 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.