

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 institutionnalisés 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'Antiquité⁷⁶⁴, conquise successivement par toutes les hégémonies méditerranéennes à cause de sa position géographique⁷⁶⁵. 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 îles⁷⁶⁶, nuit fatalement à la

764 GAUCHON, P., HUISSOUD, J.-M., *Les 100 lieux de la géopolitique*, Que sais-je, PUF, 5^e édition, 2015, p. 74

765 Les Grecs s'établissent à Chypre au XII^e et y restent jusqu'au V-IV^e siècle avant J.C. Du VII^e au XI^e 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 écologique⁷⁶⁷, 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'île⁷⁶⁹. 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'île⁷⁷⁰. La partie nord, financée et reconnue seulement par la Turquie forme la République turque de Chypre du Nord (RTCN), proclamée en 1983⁷⁷¹. 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 3^e 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 Turquie⁷⁷⁵. 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, n° 435-436, p. 197.

774 BOZDEMIR, M., « Chypre entre panhellénisme et panturquisme », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1988, vol. 48, n° 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'environnement⁷⁷⁶. 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'urbanisme⁷⁷⁷.

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 République⁷⁷⁸. 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, n° 3, p. 526.

gouvernement et du service public⁷⁷⁹. L'arrêt de la Cour suprême déclarant l'état d'urgence⁷⁸⁰ 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 climatique⁷⁸⁴, 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 sud⁷⁸⁵. 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 institutions⁷⁸⁶.

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 Conseil⁷⁸⁷ 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 fonds⁷⁸⁸.

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'infrastructures⁷⁸⁹.

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 N° 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 terrain⁷⁹⁰. 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 endémique⁷⁹¹.

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'environnement⁷⁹². Grâce aux fonds européens, sept sites potentiels pour intégrer le réseau écologique Natura 2000 ont été localisés et leurs plans de gestion sont élaborés⁷⁹³.

Dans ce cadre d'eupéanisation, 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 internationales⁷⁹⁵, 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 administratif⁷⁹⁶.

Malgré la forte implication de l'UE et les efforts d'eupéanisation 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 Cypria⁷⁹⁷ 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 soumise 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 Akrotiri⁷⁹⁸, 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 1960⁷⁹⁹.

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 1960⁸⁰⁰, 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, compétence 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 richesse⁸⁰¹. 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 développement⁸⁰².

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 complexes⁸⁰³. 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 méconnues⁸⁰⁴.

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 envisageable⁸⁰⁵.

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-feu⁸⁰⁶. 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'urgence⁸⁰⁷. La diminution des incidents d'hostilité entre les deux communautés à la fin des années 1990⁸⁰⁸ et l'accord des deux présidents pour débiter 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 » verte⁸⁰⁹. 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 île⁸¹⁰.

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 écologiques⁸¹¹. Grâce au projet financé

805 DODDS, K., RIKKE BJERG, J., CONSTANTINO, 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*, n° 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 humaine⁸¹². 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'espèce⁸¹³.

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, innovante⁸¹⁴. 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 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, n° 1, 2013, pp. 31-81.

813 CONSTANTINO, 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 XVIIe siècle. Après de nombreuses conquêtes⁸¹⁷, 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 associé⁸¹⁸, selon lequel le gouvernement maltais administrait les affaires locales, tandis que la sécurité, la défense et les affaires étrangères étaient sous-tutelle britannique⁸¹⁹. 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*, n° 92, 2012, pp. 828-829.

819 DE WAELE, J.-M., MAGNETTE P., *Les démocraties européennes*, p. 287, *Op. Cit.*

La République est enfin proclamée en 1974⁸²⁰ 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 habitées⁸²¹. Il s'agit donc d'un archipel, au sens de la définition de la Convention de Montego Bay⁸²². 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 terrestre⁸²³. De surcroît, le gouvernement maltais n'a jamais revendiqué des eaux archipélagiques, ce qui donnerait pourtant une ampleur conséquente à la souveraineté maltaise en mer⁸²⁴, mais les eaux entourant les huit îles sont comprises dans les eaux intérieures⁸²⁵.

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 densité⁸²⁶, l'archipel maltais présente la plus forte densité de Méditerranée et d'Europe⁸²⁷.

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 espèces⁸²⁸. 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 dégage par Malte, « prisonnière de cette sombre trilogie, associant pauvreté des ressources, surpopulation et exigüité 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 bas⁸³⁰ 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 Britanniques⁸³¹. 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 suivi⁸³², Malte a réussi à construire une industrie significative, de taille comparable aux industries des pays très développés⁸³³, malgré les contraintes imposées par l'insularité. Même aujourd'hui, Malte connaît un taux de croissance surprenant pour une Europe en crise⁸³⁴.

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, n° 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 Malte⁸³⁵. 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 tribunal⁸³⁷.

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'urbanisme⁸³⁸.

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 internationales⁸⁴⁰.

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 loi⁸⁴¹. 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 construire⁸⁴². 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 réglementations⁸⁴³. 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 MEPA⁸⁴⁴.

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 débat⁸⁴⁵. 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, Malte a réussi à bénéficier d'un éventail de dérogations du régime général⁸⁴⁶. Plus précisément, les dérogations accordées, temporaires pour la plupart d'entre elles, visent à établir l'équité économique entre les États membres⁸⁴⁷. Les dérogations permanentes sont relatives aux particularités du territoire (densité) et concernent l'acquisition de la propriété privée et la libre circulation des personnes⁸⁴⁸. Les particularités culturelles liées à la religion ont conduit à la dérogation sur certains éléments du droit civil (avortement, divorce⁸⁴⁹). 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 Environment 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 enlarging EU », *Bank of Valette review*, n° 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'agriculture⁸⁵⁰ et aux activités économiques qui nécessitent des mesures transitoires. La pêche fait l'objet d'une gestion particulièrement protectrice⁸⁵¹. La protection de la nature (capture d'oiseaux sauvages, chasse) a également fait l'objet de dérogations temporaires⁸⁵², liées notamment à la tradition maltaise pour la chasse d'oiseaux migratoires et la capture et domestication des oiseaux chanteurs⁸⁵³.

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 dérogations⁸⁵⁴. Une évolution particulière est celle de la participation plus ample des ONG environnementales dans la prise de décision⁸⁵⁵.

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 violentes⁸⁵⁶. La population locale

Géo., n° 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 impératif⁸⁵⁷. 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.