

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

La configuration étatique suivant laquelle un **territoire insulaire peut s'administrer pour lui-même** est repérable dans d'autres structures institutionnelles que celles de l'État insulaire. Il s'agit des îles qui jouissent d'un statut spécial face à leur métropole, un statut qui leur prodigue un degré d'autonomie législative ou une administration avec des pouvoirs exécutifs plus importants que les régions ordinaires. En Méditerranée, les grandes îles occidentales (Baléares, Corse, Sicile, Sardaigne) sont toutes dotées de tels statuts, bien que son contenu varie. Ces statuts insulaires particuliers peuvent être très favorables à l'établissement d'un **équilibre** entre la protection de l'environnement insulaire et le développement des activités humaines. Dans le cas de ces îles, si l'État garantit les principes constitutionnels, les libertés humaines, la souveraineté nationale, mais aussi le respect de la législation nationale, les institutions locales disposent d'un réel pouvoir de gestion en adoptant des mesures adaptées aux réalités insulaires.

Or, les exemples méditerranéens montrent que l'existence de statut spécial crée une **instabilité** entre les autorités centrales et les autorités régionales, qui influe sur les politiques publiques et la prise en compte de la fragilité de l'environnement insulaire. Cela semble notamment dû aux enjeux politiques connectés aux régions insulaires à l'échelle nationale (**section 1**).

À l'inverse, les **îles du droit commun** ne bénéficient d'aucune institution spécifique vis-à-vis leurs États. Ces îles, marquées par la petitesse de leur taille, éprouvent la fragilité de la nature insulaire. À ce titre, elles font l'objet des mesures législatives protectrices qui les distinguent des territoires continentaux, bien que ces mesures ne soient pas traduites en structure institutionnelle (**section 2**). En fin de compte, nous constatons que les droits nationaux des pays occidentaux du nord de la Méditerranée prévoient toujours certaines mesures spécifiques aux îles. Ces mesures sont parfois institutionnalisées, comme c'est le cas des îles bénéficiant d'un statut spécial, ou *de facto*, comme c'est le cas des petites îles du droit commun.

Section 1 : Équilibre dans les relations entre État central et autorité régionale, condition préalable à la prise en compte de l'insularité dans les îles bénéficiant d'un statut spécial

Les enjeux environnementaux sont davantage complexes sur les grandes îles de la Méditerranée, en raison de l'existence d'écosystèmes très diversifiés et de pressions anthropiques plus élevées, notamment liées à une importante urbanisation et à la présence d'industries. En revanche, le taux d'espèces endémiques y est très important, et il s'accroît dans les régions montagneuses des îles⁹²⁹. La prise en compte de la fragilité de la biodiversité insulaire est donc aussi importante que dans les petites îles.

Le degré d'autonomie accordé aux grandes îles fait écho à la reconnaissance d'une spécificité insulaire, laquelle suggère et autorise l'émergence d'un droit propre aux îles, un droit insulaire. Dans ce cadre, la prise en compte des problématiques environnementales connectées au fait insulaire ne dépend pas du degré d'autonomie, mais de la stabilité du contenu du statut et des enjeux nationaux reliés à chaque île.

L'exemple de l'Italie démontre cela. La Sicile, bénéficiaire de la plus grande autonomie possible en Italie, intègre très mal les préoccupations environnementales et encore moins la fragilité liée à l'insularité. De l'autre côté, la Sardaigne, adopte des mesures plus protectrices, malgré un statut légèrement moins autonomiste que celui de la Sicile (§ 1). Les exemples tirés de l'Espagne et de la France attestent de l'importance de la stabilité du statut et de la neutralisation des enjeux nationaux, même dans les cas opposés du degré d'autogestion (§ 2).

§ 1. Les statuts similaires des îles italiennes, moteurs d'une protection environnementale différenciée

La Sicile et la Sardaigne sont les deux plus grandes îles de la Méditerranée et forment des *regione a statuto speciale* depuis l'après-guerre⁹³⁰. Ce statut spécial leur confère des pouvoirs législatifs et réglementaires propres. Si elles sont toutes les deux similaires géographiquement, le degré

929 MEDAIL, F., « The Specific Vulnerability of Plant Biodiversity and Vegetation on Mediterranean Islands in the Face of Global Change », *Regional Environmental Change*, 2017, p. 2.

930 Le statut spécial de la Sicile est instauré avec Décret royal en 1946, c'est-à-dire avant l'adoption de la Constitution actuelle de la République italienne (1947). Sur les problèmes causés par la création « anticipée » du statut de Sicile v. BALLISTRERI, M., *Diritto del lavoro, federalismo, statuto speciale siciliano*, Giuffrè Editore, 2010, pp. 85-90. Le statut de la Sardaigne est instauré en 1948 avec la loi constitutionnelle n° 3.

d'autonomie dont elles bénéficient est différent. Leur degré d'autonomie est influencé par les enjeux nationaux que chacune représente (A). Toutes les deux disposent des pouvoirs pour prendre en compte leur environnement fragile. La protection de l'environnement en milieu insulaire dépend finalement de l'engagement des acteurs concernés. La compétence environnementale de l'État ne constitue que rarement un obstacle normatif (B).

A. Sicile et Sardaigne, importance nationale et degré d'autonomie différencié

Les similitudes de la Sicile et de la Sardaigne s'arrêtent à leur superficie. Les deux grandes îles italiennes constituent des entités territoriales hétéroclites modelées par les enjeux que chacune représente au niveau national (1). Le rôle fondamental de la Sicile à l'échelle nationale lui confère un statut d'extrême autonomie (2).

1. Une Sicile forte face à une Sardaigne éloignée

La Sicile joue un rôle très important dans la culture sociopolitique italienne, ce qui fait que les décisions à son égard influencent la totalité du territoire. Avec cinq millions d'habitants sur un territoire de 25 832 km², elle possède une valeur symbolique et un poids électoral très fort. Son importance n'est guère connectée au fait qu'elle soit une île, au contraire, l'éloignement du continent nuit à son symbole. D'où l'insistance pour construire un pont reliant Messine à la Calabre, œuvre considérée comme « vitale »⁹³¹, malgré les conditions défavorables⁹³² et l'impact environnemental qui demeure conséquent. L'illusion quant à la viabilité d'une telle œuvre est confortée par l'Union européenne, qui, sur proposition de l'Italie, place en 2003 le projet, sur la liste (« quick list ») des axes infra-structuraux prioritaires, bien que les infrastructures siciliennes de base soient déplorables⁹³³.

Par ailleurs, le mythe de la Sicile ne découle pas seulement de sa valeur paysagiste et de son

931 LIBERTI, F., « La nouvelle politique étrangère italienne », *Revue internationale et stratégique*, n° 56, 4/2004, p. 43 note 4.

932 La zone entre la Sicile et le continent est sismique.

933 Le problème d'infrastructures a été constaté par plusieurs organisations. L'OECD pour les infrastructures d'eau potable et de traitement des eaux urbaines, Cf. OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Italie 2002*, OECD Publishing, 2003, et l'UE pour les infrastructures routières, Cf. Parlement européen, *Situation économique, sociale et territoriale de la Sicile, analyse approfondie*, Éditions de l'Union européenne, 2015.

histoire, mais aussi du fait qu'elle est un lieu de lutte contre le crime organisé⁹³⁴. Au niveau national, elle est toujours perçue comme victime d'une activité mafieuse⁹³⁵, d'une forte fracture nord/sud et d'un retard au développement généralisé, à l'instar du Mezzogiorno. Le proverbe du sud de l'Italie selon lequel « nous ne sommes pas des chrétiens. Le Christ s'est arrêté à Eboli »⁹³⁶ résume le sentiment de délaissement et la fragmentation interne de l'île.

L'Union européenne partage cette vision de la Sicile, au point qu'elle y met en œuvre des programmes opérationnels. La Sicile est ainsi la seule île européenne toujours concernée par l'objectif « convergence »⁹³⁷, programme qui consacre 3,27 milliards d'euros à « l'augmentation du taux de croissance de l'économie régionale »⁹³⁸.

Comparativement, la Sardaigne ne présente pas un enjeu politique très important en Italie. Même si elle a une superficie de 24 100 km², comparable à la sicilienne, elle est moins peuplée, ne comptant que 1,6 million d'habitants. Malgré une tendance séparatiste plus forte qu'en Sicile, elle ne suscite pas autant d'attention politique à l'échelle du pays. Région italienne la plus éloignée du continent, elle n'est pas très urbanisée, avec un arrière-pays rural important. Les politiques publiques locales manifestent un engagement fort de la région dans les démarches de préservation de l'environnement et l'aménagement du territoire⁹³⁹. La protection de la nature semble être d'une importance majeure, notons par exemple l'existence de plusieurs sites protégés, dont une aire marine conjointement gérée avec la Corse, grande île française proche géographiquement.

Jusqu'aux années quatre-vingt, elle accueille des bases militaires de l'OTAN, qui demeurent toujours dans l'île. Elles sont d'ailleurs responsables d'une activité nucléaire⁹⁴⁰ qui peut être la

934 Beaucoup de travaux ont été faits sur ce sujet, citons simplement un article original sur la lutte féministe contre la mafia, ROSARIA SPANO, M., *Une photographe sicilienne contre la mafia*, Nouvelles Questions Féministes, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 104-117.

935 La lutte contre la mafia est par ailleurs inscrite dans l'article premier du Statut d'autonomie de Sicile. Il énonce : « La Sicilia ripudia la mafia quale fenomeno de violenza contro la libertà della persona et dell'impresa » (La Sicile rejette la mafia comme un phénomène de violence allant à l'encontre de la liberté de la personne et de l'entreprise).

936 « *Non siamo cristiani. Cristo si è fermato a Eboli* ». Le proverbe inspire l'écrivain Carlo LEVI pour son livre *Christo si è fermato a Eboli*, Mursia, 1945.

937 La période 2007-2013 concernait, en plus de la Sicile, les îles de la mer Égée. L'objectif « convergence » concerne les États membres et les régions les moins développées. Il est financé par le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

938 MARCOVICH, J.-C., *Les politiques de l'Union européenne en soutien des régions insulaires*, Politiques de l'UE, Insee dossier Corse, 2015, p. 9-10.

939 Jean-Christophe PAOLI, J.-C., FIORI, A., et MELOT, R., « L'aménagement du littoral à l'épreuve de la décentralisation », *Pôle Sud*, n° 28, 2008, pp. 143-165.

940 Les activités entreprises dans les bases militaires de Pedaşdefogu et le cap de manœuvre de Capo San Lorenzo sont accusées d'avoir provoqué des tumeurs cancéreuses. PIA, A. « In Memoria : La Sardaigne, beau pays empoisonné »,

source des graves problèmes de santé publique⁹⁴¹. C'est à partir des années quatre-vingt que la Sardaigne devient progressivement une île prisée pour le tourisme de luxe.

2. Des statuts similaires et une pratique de l'autonomie différenciée

L'Italie consacre à l'article 5 de sa Constitution l'unité et l'indivisibilité de la République. Cependant, l'article 116 attribue un statut spécial d'autonomie à cinq de ses régions, à savoir à Sicile, Sardaigne, Frioul-Vénétie Julienne, Vallée d'Aoste et Trentin-Haut Adige. Le statut spécial des Provinces autonomes est adopté par des lois constitutionnelles, approuvées par le Parlement italien⁹⁴². Le statut énumère les institutions, les compétences et les moyens financiers des Provinces autonomes. Parmi les raisons d'instauration des statuts spéciaux aux régions concernées, figure la lutte contre l'isolement géographique et le besoin de pacifier les mouvements séparatistes⁹⁴³.

La réforme constitutionnelle de 2001 donne de l'ampleur à l'autonomie des régions, esquisant un État semi-fédéral⁹⁴⁴ et rapprochant le statut ordinaire du statut spécial des cinq régions⁹⁴⁵. Cependant, le statut des Provinces autonomes perdure. Elles disposent des pouvoirs étendus en terme de législation et d'administration, mais aussi un haut degré d'autonomie financière, puisqu'elles conservent un pourcentage des taxes prélevées par l'État qui varie entre 60 % et 100 %⁹⁴⁶.

Parmi les cinq régions jouissant d'un statut spécifique, l'autonomie sicilienne demeure la plus avancée, dans les compétences de ses institutions, par sa fonction législative exclusive et son

Horizon et Débats, n° 39, 2006, en ligne : <http://www.horizons-et-debats.ch/>, consulté le 4 août 2016.

941 Les effets sur la santé des habitants est un sujet controversé en Italie, malgré un rapport présenté par le Département de Santé de la Sardaigne qui affirme que « dans certaines régions de l'île[le niveau de santé] il est pire que dans le reste de l'Italie ». Cf. Région Sardaigne, *Rapporto sullo stato di salute delle popolazioni residenti in aree interessate da poli industriali, minerali e militari della Regione Sardegna (rapport de l'état de santé de la population résidente dans les zones touchées par les activités industrielles, minières et militaires de la Région Sardaigne)* disponible en ligne sur http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_50_20060503112404.pdf.

942 Le Statut de Sicile et de Sardaigne sont adoptés avec la Legge Costituzionale 26 février 1948 n. 2 et n. 3 respectivement.

943 LECONTE, A., « Italie, une analyse du discours sur le développement durable », *L'Europe en formation*, n° 352, 2009/2, p. 80.

944 ROMANO, A., « Lo statuto regionale siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-instituzionale dello stato italiano », *Iura Vasconiae*, 7/2010, p. 389.

945 L'article 114 énonce que « Les Communes, les Provinces, la Métropole et les Régions sont des autorités autonomes avec un statut propre et peuvent fonctionner selon les principes fixés dans la constitution ».

946 LECONTE, A., *Idem.*, p. 80. Selon la recherche du Sénat français, la région Sardaigne ne récupère pas l'ensemble des taxes perçues sur son territoire, mais le pourcentage est fixe (par exemple : 70 % de l'impôt sur le revenu, 90 % des droits d'enregistrement, 50 % des droits de succession). Cf. Sénat, *'autonomie insulaire de la Sardaigne. Un exemple pour la Corse ?*, rapport, 2004, p. 26. Il 'est pas ainsi aux îles Baléares, où le montant de taxes renversées à la région est décidé tous les ans par 'État.

autonomie financière. La région Sicilienne jouit, en effet, d'une autonomie financière plus large que la Sardaigne. Elle retient l'ensemble des taxes perçues dans son territoire, à l'exception des taxes issues du tabac et du loto (art. 36§ 2).

La grande autonomie de la Sicile est illustrée par le statut sur les biens du domaine public maritime. Bien que ce domaine soit traditionnellement sous la compétence de l'État, la Sicile est la seule région en Italie à être assignée avec l'administration de ses eaux maritimes⁹⁴⁷. La seule exception à cette règle concerne les eaux « qui intéressent la défense de l'État » qui gardent leur caractère national⁹⁴⁸. L'interprétation de cette disposition fait débat au sein de la doctrine italienne, mais aussi au sein des institutions régionales et centrales⁹⁴⁹. Celui-ci porte notamment sur la qualification de certaines eaux maritimes comme ayant seulement un intérêt pour la région et non pour l'État.

En tout état de cause, cette disposition contraste avec le statut des autres Provinces autonomes. À titre d'exemple, conformément au statut de la Sardaigne, tous les biens du domaine public et le patrimoine immobilier qui appartenait à l'État sont transférés à la région avec l'entrée en vigueur du statut d'autonomie, à l'exception du domaine public maritime⁹⁵⁰.

L'organisation du pouvoir législatif démontre également l'importance de l'autonomie sicilienne. Elle est organisée comme un État, car elle dispose d'une Assemblée régionale (Assemblea regionale) pour l'adoption des lois régionales⁹⁵¹. En revanche, la Sardaigne a le même organe législatif que les régions ordinaires, elle possède donc un Conseil régional (Consiglio regionale), qui approuve les lois régionales⁹⁵².

947 Les biens appartenant au domaine maritime ont été transférés à la Région de Sicile avec le décret présidentiel n° 684 du 1 juillet 1977, JORI n° 245 du 08/09/1977.

948 Art. 32 et 33 Statuto della Regione Siciliana.

949 Pour une analyse des débats, v. CONIO Alba, *Il demanio marittimo : titolarità e gestione tra stato e autonomie territoriali*, Thèse en droit administratif, 2009, p. 73-75.

950 Art. 14 Statuto Speciale per la Sardegna.

951 Art. 3-10 du Statuto della Regione Siciliana. L'Assemblée est composée de 90 députés élus.

952 Art. 15 et suiv. du Statuto Speciale per la Sardegna. Le Conseil régional est formé de 80 députés élus. Du reste, l'organisation institutionnelle des deux îles est commune. Elles disposent chacune un Conseil exécutif (Giunta regionale) et un Président.

B. La protection de l'environnement insulaire et la prise en compte des enjeux spécifiques sous la double tutelle de l'État et de la région

Les institutions publiques italiennes sont constamment travaillées par le conflit relatif à la répartition des compétences entre l'État et les régions. Le droit de l'environnement n'échappe pas à la règle, étant donné le manque de clarté de la disposition constitutionnelle en ce domaine, les amendements perpétuels et la quête d'une autonomie régionale toujours plus ample. La protection de l'environnement est une compétence partagée, partage qui crée beaucoup de tensions (1). Ainsi, la protection de l'environnement insulaire et la prise en compte des enjeux spécifiques aux îles sont sous la double tutelle de l'État et de la région. Cependant, les régions au statut spécial sont équipées d'outils juridiques qui permettent la prise en compte de leurs spécificités environnementales, même si elles ne disposent pas d'une autonomie absolue (2).

1. Une compétence environnementale partagée

Bien que la Constitution italienne attribue en 2001 le domaine de l'environnement à la compétence exclusive de l'État, maints sous-domaines restent sous la responsabilité des Provinces autonomes et des régions, de manière qu'on peut affirmer l'émergence d'une compétence « de collaboration »⁹⁵³.

Plus précisément, l'article 117 de la Constitution énumère les compétences exclusives de l'État, dont « s) la protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel. » Matières jusqu'alors considérées d'intérêt régional, l'environnement et la protection de la nature sont désormais sous la responsabilité de l'État.

En vertu du même article, les régions détiennent cependant certaines compétences législatives environnementales, à exercer conjointement avec l'État. L'article 117 énonce « la mise en valeur des biens culturels et environnementaux et la promotion et l'organisation d'activités culturelles » comme une compétence « concurrente ». Cette réforme constitutionnelle qui bouleverse les rapports entre État et région était néanmoins nécessaire. La compétence exclusive des régions a été reconnue comme inefficace, elle a conduit à une législation morcelée, incohérente, et incapable de garantir une transposition correcte et rapide des directives européennes⁹⁵⁴.

953 Telle qu'énoncée au « code de l'environnement » art.3-quinquies, Decreto legislativo *Norme in materia ambientale* (Dlgt) n° 152/2006, du 3 avril 2006, JO 88/14-4-2006

954 OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Italie 2013*, OECD Publishing, 2013, p. 47-48.

Ainsi, l'affectation de la compétence environnementale à l'État permet d'orchestrer une stratégie à l'échelle nationale et se conformer avec les directives communautaires. Dès lors, l'État est chargé de définir les objectifs de qualité environnementale et les critères généraux pour les politiques sectorielles (notamment eau, air, déchets). De plus, cette réforme donne lieu à la première centralisation des normes environnementales communes, le Décret législatif n° 152/2006, communément appelé « code de l'environnement »⁹⁵⁵. Loin de satisfaire les objectifs initiaux, à savoir établir un cadre juridique complet en matière d'environnement, cette législation facilite toutefois la cohérence des normes régionales.

Par ailleurs, la Constitution n'explicite ni la notion d'environnement ni celle de biens environnementaux, en laissant en réalité beaucoup de marge à l'interprétation⁹⁵⁶. Le « code de l'environnement » définit pour la première fois la notion de l'environnement, et il le fait d'une manière innovante, riche et complexe. L'environnement est étendu comme un « système de relations entre les facteurs anthropiques, naturels, chimiques, physiques, climatiques, du paysage, architecturaux, culturels, agricoles et économiques »⁹⁵⁷.

Le partage de la compétence en environnement entre l'État et la région pose la question de la capacité de l'État d'intégrer des mesures pour prendre en compte les problèmes spécifiques de l'insularité dans une législation globale.

D'une part, la compétence étatique peut être bénéfique si elle garantit les minima de protection et n'interdit pas les adaptations afin de mieux prendre en compte les spécificités régionales⁹⁵⁸, comme l'écosystème vulnérable des îles. Il s'avère que la législation codifiée s'apprête à intégrer certaines spécificités insulaires, par exemple dans le domaine de l'eau. En transposant la directive-cadre sur l'eau, le législateur national ajoute des mesures spécifiques pour les îles. Il précise que pour l'évaluation de l'état quantitatif des eaux souterraines, *des conditions spécifiques doivent être considérées dans le cas des corps aquatiques souterrains des îles*⁹⁵⁹. Cette disposition répond à un problème spécifique aux îles, l'intrusion d'eau salée dans les nappes phréatiques. Celle-ci rend

955 Décret législatif *Norme in materia ambientale* (Dlgt) n° 152/2006, du 3 avril 2006, JORI 88 du 14/04/2006, modifié en 2008 et 2010 pour incorporer des principes clés et de nombreuses omissions, par exemple sur l'étude d'impact environnemental, les évaluations environnementales stratégiques etc.

956 AMIRANTE, D. « Le droit de l'environnement en Italie (2001-2002) », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 7, n° 2, 2003, p. 189.

957 MONTEDURO, M., « La notion juridique d'environnement vue par le législateur italien », *RJE*, vol. 41, n° 2, 2016, pp. 269-285.

958 L'art. 3-quinquies Dlgt 152/2006 énonce en effet que les principes du code constituent les conditions minimales et essentielles pour assurer la protection de l'environnement sur tout le territoire national. De plus, il instaure le principe de subsidiarité entre les entités centrales et régionales.

959 §4.3 de l'Annexe I de la Partie III, Dlgt 152/2006 version consolidée en vigueur en 2013.

impropres à la consommation les ressources en eau, constituées en eau saumâtre⁹⁶⁰.

D'autre part, l'intervention étatique peut constituer un risque pour la participation du public à la protection de l'environnement. Rappelons que le contexte spécifique des régions insulaires nécessite, conformément au protocole GIZC de la Convention de Barcelone, de donner aux communautés locales davantage de place dans la protection de l'environnement⁹⁶¹. L'articulation du code de l'environnement italien n'ignore pas les exigences internationales et de l'UE, sans pourtant faire allusion à une participation plus importante des communautés insulaires.

L'exemple de la gestion d'un espace naturel en Sicile illustre tous les aspects de la problématique de la compétence partagée. Au niveau régional, la Sicile et la Sardaigne ont toutes deux adopté des lois régionales traitant les questions spécifiques de la protection de l'environnement. Concernant le domaine de la protection de la nature, les deux îles avaient adopté, pendant les années quatre-vingt, des lois régionales qui fixent les conditions de gestion des parcs, des réserves et des monuments naturels⁹⁶². La réforme constitutionnelle attribuant la protection de l'environnement à l'État n'annule pas automatiquement ces lois, mais remet en cause la compétence des provinces autonomes. Ainsi, en 2014, la Cour constitutionnelle a prononcé l'inconstitutionnalité de l'article 6, premier alinéa de la loi régionale sicilienne n° 98/1981 parce qu'elle concède le pouvoir de constituer des parcs et réserves à la région. De plus, l'arrêt prononce l'inconstitutionnalité de l'article 28, premier et second alinéa, de la même loi, en ce qu'il adopte des critères de participation du public *différents* de ceux énoncés dans la loi-cadre relative à la création des aires protégées⁹⁶³.

Cet arrêt est rendu dans le cadre d'une affaire qui concerne la légitimité de la procédure de création d'une réserve régionale en Sicile. L'inconstitutionnalité desdits articles aboutit à un arrêt du tribunal administratif de Sicile⁹⁶⁴, qui annule le décret de création et le règlement de la réserve, édictés par la direction générale du Département environnemental de la région⁹⁶⁵, sur la base de la consultation insuffisante de la communauté locale. Dans ce cas, l'État agit comme garant des exigences minimales pour l'adoption des mesures législatives relatives à la protection de l'environnement.

960 DORFLIGER, N., « Entre terre et mer, les eaux souterraines du littoral », *Géosciences*, n° 17, 2013, p. 78.

L'auteur précise que ce problème, propre aux îles, est accentué aux îles de moins de 2 000 km² et que ce problème concerne également les îles de la Méditerranée, par exemple Majorque des Îles Baléares et Malte.

961 Art. 12 § 1, Protocole GIZC, *Op. Cit.*

962 La Sicile adopte en 1981 la loi régionale n° 98/1981 JO Sic. 23 du 09/05/1981. Quant à la Sardaigne, elle adopte la loi régionale n° 31/1989, JO Sard. 22 du 16/06/1989.

963 Et plus précisément de l'article 22 de la loi-cadre du 6 décembre 1991, n° 394, JORI 292 du 13/12/1991.

964 Tribunal administratif de Sicile, 19 mai 2015, n° 01382/2015.

965 Décret n° 577 du 27 juillet 2011, JO Sic. 39 du 16/09/2011.

2. Possibilité d'une prise en compte régionale de l'insularité

Le statut d'autonomie permet toutefois aux régions d'intervenir juridiquement et prendre des initiatives importantes pour la protection de l'environnement.

Les régions de la Sardaigne et de la Sicile sont responsables de la planification stratégique et du suivi de l'application des stratégies environnementales. Selon les textes de leurs statuts d'autonomie, les deux îles italiennes ont le pouvoir de légiférer en matière d'agriculture et de forêt, de pêche, de tourisme, d'urbanisme, de patrimoine⁹⁶⁶. De plus, la Sicile a compétence sur la protection du paysage.

Parmi ces compétences exclusives, le droit de l'urbanisme s'avère être l'outil principal, puisqu'il permet l'adoption d'une approche d'ensemble. Par exemple, à défaut d'un cadre juridique national instituant la spécificité du littoral, la région Sardaigne a amorcé en 2004 une politique incisive sur la protection des côtes. En premier lieu, la loi régionale n° 8/2004 traite la côte en tant qu'objet d'action administrative non sectorielle pour la première fois sur le territoire italien⁹⁶⁷. Ensuite, la Région instaure en 2006 des règles d'urbanisme restrictives à travers l'adoption d'un plan paysager régional (PPR) qui complète le système politico-administratif d'appui, de recherche et de suivi⁹⁶⁸. Le PPR vise à mettre en œuvre les objectifs de la GIZC, en interdisant, par exemple, l'urbanisation des côtes sur une largeur de deux kilomètres du trait de la côte. De plus, la même année la région Sardaigne crée l'Agence régionale pour la protection de l'environnement (ARPA)⁹⁶⁹. Créé en 2007, le Conservatoire des côtes de l'île⁹⁷⁰, première institution italienne de ce type, se trouvait au sommet de la gestion du littoral et constituait un paradigme de gestion intégrée⁹⁷¹. Cependant, le Conservatoire de Sardaigne a échoué, non en raison d'un manque d'intérêt, mais à cause de moyens financiers limités. Ces initiatives manifestent, d'une part, la volonté de la région d'entériner sa compétence environnementale. D'autre part, elles montrent que le statut de Province autonome permet d'adopter des mesures substantielles qui prennent en compte les besoins spécifiques de

966 Les compétences confiées à la région Sardaigne sont énumérées à l'article 3 du *Statuto speciale per la Sardegna* et celles confiées à Sicile dans l'article 14 du *Statuto della Regione Siciliana*.

967 BOSCOLO, E., « La gestione integrata della zone costiere in Italia : prospettive e prime esperienze », *Revisite quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n° 1/2011, p. 69.

968 Il s'agit d'un Plan paysager régional. Pour une présentation, v. SCOVAZZI, T et ROCHETTE, J., « Les nouvelles dispositions juridiques applicables aux zones côtières de la région Sardaigne (Italie) », *Droit maritime français*, 2007, pp. 278-280.

969 L'ARPA est une structure qui existe dans toutes les régions italiennes. Son émergence en Sardaigne est très tardive. Pour donner un exemple, l'ARPA de la région Lazio est créée en 1998, et celui de Sicile en 2001.

970 Avec la loi régionale n°2/2007 JO Sard. 18 du 31/05/2007. Pour une présentation de la Conservatoria delle coste v. ROCHETTE, J., « Le conservatoire des côtes de Sardaigne : une institution hybride », *RJE*, n° 3, 2008, pp. 277-279.

971 À l'exception de la Région Puglia, qui a aussi un cadre juridique avancé.

l'insularité. L'exemple du PPR démontre en outre que la Province autonome peut mobiliser des outils du droit international qui ne sont pas encore mis en place au niveau national⁹⁷².

La compétence pour adopter des mesures spécifiques aux particularités régionales s'effectue dans la limite du respect des obligations étatiques internationales. Ceci a une connotation particulière dans le cas de la législation de l'UE. Bien que les régions aient seulement l'obligation d'appliquer les lois nationales et non de transposer les directives européennes, tâche étatique, « l'absence d'intervention affirme un pouvoir-devoir de l'État pour assurer le respect des obligations communautaires »⁹⁷³. En conséquence, l'adaptation des législations à l'insularité ne peut se faire que dans la limite du droit de l'UE.

En outre des matières exclusivement légiférées par la région, d'autres possibilités d'adaptation existent. À titre liminaire, le statut de la région Sardaigne prévoit la possibilité de demander à l'État d'agir pour la région. L'article 51 énonce en effet que le Conseil Régional peut présenter devant le Parlement national de propositions des lois qui intéressent la région⁹⁷⁴. De plus, le Conseil exécutif peut demander des dérogations pour l'application d'une loi ou d'une mesure de l'État sous le motif qu'elle « est manifestement nuisible à l'île ». Cependant, en vertu de l'article 51, cette possibilité est limitée aux mesures en matière d'économie et des finances, et ne comprend pas l'environnement.

Ces exemples montrent que la prise en compte effective de l'environnement insulaire n'est pas empêchée par la compétence partagée du domaine de l'environnement. Dans le cas des deux grandes îles italiennes, cela dépend plutôt de la volonté politique du gouvernement régional ainsi que du rapport à l'État central.

L'exemple de la Sicile est frappant. Bien qu'elle soit la région bénéficiant de la plus grande autonomie en Italie, pouvant même gérer son territoire maritime, la région semble manquer d'intérêt ainsi que de moyens pour appliquer une véritable politique environnementale. Ceci se reflète dans les rapports nationaux quant à la qualité de l'environnement en milieu urbain qui relèguent les villes siciliennes aux dernières places⁹⁷⁵. De plus, la persistance des réseaux mafieux

972 Le PPR de la région Sardaigne est adopté en 2006, date où ni l'Italie ni l'UE avaient ratifié le protocole GIZC.

973 Corte costituzionale sent. n. 425/1999 cité dans AMIRANTE D. « Natura 2000 et le juge en Italie », in BORN, C.H. et HAUMONT, F., *Natura 2000 et le juge*, Bruylant, 2014, p. 329.

974 Art. 51 Statuto speciale per la Sardegna.

975 Selon le rapport de Legambiente de 2005, les chefs lieu de Sicile sont dans les plus mal classés. Cf. ALESSANDRINI, C., *Civilisation italienne*, Hachette, 2007.

ne facilite pas la tâche. Enfin, ces dernières années, les réseaux mafieux se sont intéressés à la « gestion » de l'environnement, si bien qu'une *ecomafia* émerge, commettant des crimes environnementaux tels que le trafic de déchets ou d'antiquités. La Sicile est la seconde région en nombre d'« écocrimes », après la Campanie⁹⁷⁶.

La Corse et les Baléares jouissent aussi d'un statut spécial. Chacune est héritière du système constitutionnel et institutionnel de son pays de rattachement, qui leur procure des statuts contrastés (§ 2). Une extrême autonomie est conférée aux îles Baléares, alors que le statut de la Corse ne lui attribue pas un pouvoir législatif.

§ 2. Traditions contradictoires en Espagne et en France conduisant à des statuts insulaires contrastés

Bien que les systèmes institutionnels de l'Espagne et de la France diffèrent, toutes deux accordent à leurs grandes îles un statut spécial. En premier lieu, l'Espagne est un pays semi-fédéral, à l'instar de l'Italie, alors que la France demeure très centralisée, malgré la tendance à attribuer davantage de compétences aux collectivités territoriales. Pour l'Espagne, l'octroi d'un statut spécial d'autonomie aux îles Baléares ne contredit pas le système d'organisation territoriale. Le gouverneur de la communauté autonome commence à intégrer les spécificités environnementales de l'insularité, malgré une première phase de développement soutenue (A). En revanche, l'octroi d'un statut particulier à la Corse est marqué par la réticence de l'État français à déléguer des compétences législatives. Ce débat insoluble néglige la fragilité environnementale liée à l'insularité (B).

A. Les îles Baléares, un archipel en mutation durable

La Communauté autonome des îles Baléares (CAIB) est l'archipel qui bénéficie de la plus grande autonomie parmi les îles méditerranéennes. Déclarée en 1983, les compétences et les objectifs des dirigeants changent profondément depuis. La pierre angulaire de cette mutation durable est la réforme du statut d'autonomie de 2007, qui érige l'insularité en caractéristique fondamentale de

976 3.568 écocrimes ont été recensés en 2013 en Sicile, Cf. Legambiente, *Ecomafia 2014*, rapport, 2014, p. 19.

l'autonomie baléaire, au même titre que les langues et les symboles de la communauté (1). C'est le résultat d'une mutation préalable de la logique de développement et la prise de conscience des limites des ressources naturelles du territoire insulaire (2).

1. Une autonomie approfondie, fondée sur le « fait insulaire »

La Constitution de 1978 organise le Royaume d'Espagne en dix-sept communautés autonomes et quatre nations. Quoique relevant de l'espace linguistique catalan, comme le pays valencien, les îles Baléares forment une *comunidad autónoma* depuis 1983⁹⁷⁷ et à l'instar des autres seize communautés, elles ont un Parlement, exerçant le pouvoir législatif, et un Président, détenteur du pouvoir exécutif. Composé de quatre îles principales, Majorque, Minorque, Ibiza et Formentera, l'archipel des Iles Baléares élit son propre gouvernement et adopte ses propres lois régionales.

Le choix d'attribution d'un statut d'autonomie approfondie aux îles Baléares n'est pas exclusivement lié à l'insularité de ce territoire, mais la Constitution espagnole considère l'insularité comme un élément qui peut justifier un statut d'autonomie. Ainsi, l'article 143 énonce que « les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en Communautés autonomes »⁹⁷⁸.

De plus, la mise en œuvre d'une politique insulaire est favorisée dans le système institutionnel espagnol, très proche du fédéralisme, et encouragée, au titre du *principe de solidarité*. Ainsi, l'article 138 de la Constitution énonce que « l'État garantit l'application effective du principe de solidarité consacré à l'article 2 de la Constitution, en veillant à l'établissement d'un équilibre économique approprié et juste entre les différentes parties du territoire espagnol, compte tenu tout particulièrement des circonstances propres au caractère insulaire ».

Tant la Constitution espagnole que le statut d'autonomie de la CAIB considèrent l'insularité comme une caractéristique qui contraint le développement économique, comme il est par ailleurs compris au sein de l'UE. Le premier statut d'autonomie de la CAIB ne fait qu'une courte référence à

977 La communauté autonome des îles Baléares a été instituée avec la *ley Orgánica* n° 2/1983 du 25 février, qui adopte l'*Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*, qui a connu des modifications mineures en 1994 et en 1999 et un amendement majeur avec la loi organique n° 1/2007 du 28 février 2007, JORE n° 52 du 01/03/2007.

978 Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, *La Constitution Espagnole*, traduction officielle en français de la Constitution espagnole du 31 octobre 1978.

l'insularité, mais celle-ci prend progressivement plus d'élan. La traduction de l'insularité sur le plan juridique est explicitée pour la première fois dans une loi nationale. Plus tard, cette notion intègre le statut d'autonomie des îles Baléares.

Le gouvernement central adopte la **loi n° 30/1998** qui instaure un éventail de mesures visant à reconnaître l'insularité baléare. La loi est fondée sur la spécificité des îles Baléares, le « fait insulaire », qui constitue un « fait différentiel »⁹⁷⁹. De plus, la loi est une réponse au traité d'Amsterdam qui venait, un an auparavant, d'introduire la déclaration n° 30 relative aux régions insulaires.

Les mesures prévues par la loi n° 30/1998, intitulée « Régime Spécial des Iles Baléares », concentre en 32 articles des mesures spécifiques sur les transports et les communications (art. 3-10), le secteur énergétique (art. 12-15), l'éducation et la santé (art. 17-18), le développement durable (art. 19-24), et la diversification économique (art. 25-29). Les dispositions les plus détaillées concernent les réductions des tarifs aériens et maritimes dont les habitants des îles bénéficient pour leur déplacement dans l'archipel ou vers le continent européen.

Les articles concernant le développement durable sont assez brefs. Ils énoncent, par exemple, que la CAIB doit adopter un plan d'optimisation de la consommation de l'eau. Elle doit montrer une attention particulière à la diversification des revenus dans les parties rurales et le soutien de l'agriculture durable. La CAIB doit promouvoir une pêche durable et artisanale. Concernant les déchets produits dans l'archipel, la loi autorise leur transfert vers le continent ou les îles « pour des raisons strictement territoriales, pour faire des économies d'échelle ou pour réussir une gestion écologiquement rationnelle » (art. 24).

L'article 29, concernant la diversification économique, énonce le soutien de la CAIB pour le maintien des activités industrielles traditionnelles, telles que la fabrication des chaussures, des cuirs, des meubles et des bijoux. Dans ce contexte, la loi propose de considérer l'instauration d'un régime fiscal spécial pour les entreprises qui ont leur siège dans l'archipel et qui ont comme objectif la protection de l'environnement.

Dès lors, la prise en compte de l'insularité devient une préoccupation centrale de la CAIB. La

979 Sur le poids politique des « faits différentiels » espagnols v. DELGADO DEL RINCON, L. E., « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'état des autonomies », *Confluences Méditerranée*, n° 73, 2011, pp. 93-106.

réforme du statut d'autonomie de 2007 lui réserve une **place explicite**. Ainsi, le statut dispose que « la plus profonde reconnaissance du fait insulaire » appelle à une plus grande autonomie de la Communauté, réalisée par l'amendement du statut⁹⁸⁰. De plus, le nouvel article 3, intitulé « Insularidad », énonce la protection spéciale de l'insularité. Les pouvoirs publics doivent donc « garantir la mise en œuvre effective de toutes les mesures nécessaires pour éviter que ce fait différentiel donne lieu à des déséquilibres économiques ou à tout autre type de violation du principe de solidarité entre les communautés autonomes »⁹⁸¹.

Véritable « constitution » de la communauté autonome, le statut d'autonomie tel que réformé en 2007 élargit substantiellement et efficacement l'autonomie baléare. Le statut énumère de manière très détaillée le fonctionnement du territoire. L'extrême autonomie de l'archipel est démontrée par l'instauration des droits civils et sociaux. L'article 23 consacre le droit de toute personne à un environnement sûr et sain et explicite l'obligation des autorités publiques régionales de protéger, dans le cadre de leur compétence, l'environnement et impulser un développement « équitable, territorialement équilibré et durable ». Au titre du même article, le Statut instaure également une disposition sur la « promotion de l'équilibre territorial entre la zone côtière et l'intérieur des îles », disposition faisant certainement référence à la GIZC.

Les compétences de la CAIB prennent un élan important à l'occasion de trois réformes du Statut d'autonomie. En 2007, la CAIB hérite la compétence exclusive en matière d'environnement, d'écologie, d'espaces naturels protégés, sans préjudice à la législation nationale de base. De plus, elle peut adopter des normes additionnelles de protection environnementale étatique.

Parmi les autres compétences exclusives de l'archipel, figure, notamment, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, « y compris le littoral »⁹⁸². L'attribution de la compétence en environnement est décisive pour l'archipel, qui ne pouvait, jusqu'alors, introduire des mesures environnementales que par le biais des documents d'urbanisme, comme c'est le cas des grandes îles italiennes et de la Corse. L'attribution de la compétence en matière d'environnement à la CAIB coïncide avec une prise de conscience de la vulnérabilité de l'écosystème de l'archipel, aggravée par une économie basée sur le tourisme (2).

980 Exposition des motifs § 2 de la loi 1/2007 du 28 février 2007, *Op. Cit.*

981 Art. 3, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

982 Art. 30 de la loi 1/2007, *Op. Cit.*

2. Une évolution du paradigme de développement contrainte par les conséquences du tourisme

L'**économie** des îles Baléares dépend très fortement d'un tourisme très développé et excessivement saisonnier. En suivant l'exemple de l'Espagne continentale, la « baléarisation » commence dès les années soixante. Les problématiques environnementales, quant à elles, émergent sous l'impulsion étatique, qui adopte la première législation protectrice des côtes, la loi littoral, en 1988⁹⁸³. Ayant une compétence en matière d'urbanisme et de tourisme, la CAIB adopte la même année les *Medidas de ordenacion de establecimientos turisticos*, instituant d'importantes limitations à l'urbanisation du littoral dans le cadre des plans généraux d'occupation des sols⁹⁸⁴.

Ainsi naissent, en droit régional, les premières restrictions de l'activité principale de l'île, le tourisme. Cette législation envisage de conditionner les constructions et installations touristiques de manière à ce qu'elles ne détériorent pas l'environnement. Néanmoins, ces mesures d'inspiration protectionniste n'ont pas empêché durant la période d'adaptation, la construction de 22.000 lits supplémentaires⁹⁸⁵.

Arrivé trop tardivement pour éviter la destruction de sites d'intérêt écologique⁹⁸⁶, l'élan est cependant lancé. Pendant la période 1990-2007, la CAIB utilise tous les moyens à sa disposition dans l'objectif de sauvegarder certains espaces du tourisme de masse, de l'urbanisation croissante⁹⁸⁷ et de l'industrie⁹⁸⁸, qui reste assez présente à Majorque. Ces moyens se muent dans les mesures d'urbanisme comportant des restrictions spatiales. Ces dernières auront un impact positif sur la protection de la nature. Le début des années quatre-vingt-dix marque donc un changement au sein du gouvernement, qui commence à adopter des législations plus durables, et de la société locale qui se mobilise autour de la protection de la nature. La loi de 1991 sur la protection des espaces naturels jalonne cette évolution⁹⁸⁹. Motivée par « l'inquiétude sociale pour le changement rapide et

983 *Ley de Costas* du 28 juillet 1988. Selon la Constitution espagnole, les communautés autonomes détiennent la compétence en matière d'aménagement du territoire. Or l'État adopte des plans imposant l'aménagement concernant les côtes, les ports, les aéroports et les chemins de fer, les eaux appartenant à un bassin hydrographique, les réserves naturelles et autres services intercommunautaires. Pour une introduction au droit de l'urbanisme espagnol, v. FERNANDEZ, T. R., « Le droit de l'urbanisme en Espagne », *Afduh*, 1996, pp. 1-26.

984 *Ley* n° 7/1988 de 1^{er} juin 1988 JOCAIB n° 179 du 27 juillet 1988.

985 KNAFOU, R., SEGUILLINAS, M., « L'espace touristique des Baléares : le cas de Majorque », *Mappe Monde*, n° 1/1999, p. 12.

986 Eurostat, *Portrait des Îles*, Publications officielles des Communautés européennes, 1994, p. 65.

987 PONS, A., et RULLAN, O. « The expansion of urbanisation in the Balearic Islands (1956–2006) », *Journal of Marine and Island Cultures* 3, n° 2, 2014, pp. 78-88.

988 Notamment de l'industrie de chaussures et du secteur de cuir ainsi que de produits agro-alimentaires.

989 *Ley* n° 1/1991 de 30 janvier 1991 de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección

irréversible de la dénaturation d'une partie du territoire insulaire », elle instaure le système des aires protégées, qui sera dès lors particulièrement utilisé. Toutefois, les luttes environnementales se concentrent en dehors de la capitale de l'archipel. Deux petits îlots annexes à Majorque (Cabrera et Sa Dragonera) sont « sauvés » des projets de création des établissements touristiques et sont instituer en tant que parcs⁹⁹⁰.

Ces actions d'extériorisation de la vulnérabilité insulaire rappellent le cas de Malte, où il y a aussi un aménagement du territoire qui repose sur le principe de distinction des fonctions entre les îles de l'archipel. Ainsi, l'île principale est très urbanisée, tandis que les petites îles annexes jouent le rôle de gardiennes du caractère sauvage et de la biodiversité. En effet, la majorité des petits îlots inhabités à proximité des îles principales Baléares sont classées. De même à Malte, où les îles de Filfla et de Comino forment des réserves naturelles.

La loi de 1999 sur l'aménagement du territoire⁹⁹¹ contribue à l'effort de préservation de l'environnement. Tout en étant strictement disciplinaire et opérative⁹⁹², elle envisage d'effectuer une valorisation économique des ressources naturelles. Elle définit des « Aires de Protection territoriale⁹⁹³ », des zones de protection de 500 mètres du littoral pour Majorque, Minorque et Ibiza, et une bande de 100 mètres pour Formentera. Cependant, elle constitue un document strictement normatif, puisque non accompagnée de cartes descriptives des dispositions législatives.

Les mesures pour réguler le tourisme sont complétées avec l'imposition, en 2001, d'une écotaxe qui vise à la restauration des espaces touchés par le tourisme⁹⁹⁴. Depuis l'adoption du nouveau statut de la CAIB, les actions environnementales sont amplifiées. La législation environnementale autonomiste, qui commence à se formuler, s'avère très innovante et spécialement adaptée aux vulnérabilités environnementales propres à l'insularité. Par exemple, une loi qui protège la posidonie est en cours d'adoption.

de las Islas Baleares, JOCAIB n° 92 du 17 avril 1991.

990 Cabrera est un parc national maritime-terrestre, établie par la loi n° 14/1991 du 29 avril 1991 JORE n° 103 du 30 avril 1991, époque pendant laquelle la compétence pour la création des espaces naturels protégés était partagée. Sa Dragonera a été entièrement achetée par le Consell Insular de Majorque en 1987 afin d'arrêter les projets touristiques, et a été déclarée parc naturel en 1995 avec le décret 7/1995 du 26 janvier 1995, JOCAIB n° 18 du 11 février 1995.

991 Adoptée avec la loi régionale 6/1999 du 3 avril, *de las Directrices de Ordenación territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias*, JOCAIB 48 du 17/05/1999.

992 FERNANDEZ DE CORDOBA, M., *La ordenación de territorio en España*, Universidad de Sevilla, 2006, p. 249.

993 « *Áreas de protección territorial* ».

994 PALMER, T., et RIERA, A., « Tourism and environmental taxes. With special reference to the "Balearic ecotax" », *Tourism Management* 24, n° 6, 2003, pp. 665-674.

In fine, le tourisme a tellement marqué les îles Baléares qu'il a généré un cercle vicieux : bien que le principal objectif de la planification contemporaine soit la maîtrise des effets négatifs⁹⁹⁵ du développement touristique, la stratégie de durabilité choisie pour le développement socio-économique de l'archipel repose toujours davantage sur le tourisme. Le tourisme demeure la principale source financière, qui place les Baléares parmi les régions espagnoles les plus riches. Les préoccupations du gouvernement actuel ne sont pas de baisser l'arrivée des touristes, mais de mieux les répartir tout au long de l'année⁹⁹⁶.

Au registre contraire s'inscrit l'insularité d'une autre grande île occidentale, celui de la Corse. Bien moins touristique que les îles Baléares, la Corse n'est pas autant tributaire de la surfréquentation estivale et est plutôt considérée comme ayant un développement économique insuffisant. À l'inverse des Baléares, le statut spécial de la Corse ne reflète pas les particularités issues du fait insulaire **(B)**.

B. La Corse, laboratoire institutionnel bénéficiaire d'un statut de moins en moins spécial

L'impossibilité de parvenir à un pouvoir législatif propre différencie la Corse des autres grandes îles de la Méditerranée qui bénéficient d'un statut spécial. Bien que la Corse ne soit pas une région ou une communauté reconnue comme autonome, c'est une collectivité territoriale ayant un statut particulier. La Corse n'a pas eu l'attention étatique que l'État espagnol a porté aux îles Baléares. Ainsi, les dispositions visant à compenser les effets de l'insularité se font rares, tant sur le plan financier que sur le plan environnemental. Les garanties constitutionnelles sont à l'origine de l'impossibilité de lui attribuer un degré d'autonomie plus adapté à son insularité. Cependant, dans un contexte d'évolution de l'organisation territoriale française, la Corse semble perdre de sa particularité.

995 Il s'agit des effets négatifs tant dans le plan environnemental que dans le plan social. Pour les effets sur l'environnement v. REYNAUD, J., « Surexploitation des ressources et dégradation de l'environnement face à la croissance touristique des Baléares ? », *Rives nord-méditerranéennes*, n° 12/2002, pp. 119-135. Sur le plan social, v. VITTORI, J. E., « Les dynamiques locales face au tourisme aux îles Baléares », *Rives nord-méditerranéennes*, n° 12/2002, pp. 43-56.

996 Informations issues d'une interview avec le service de conservation des espèces du Govern des Illes Balears, avril 2017.

1. Une île au cœur de l'enjeu de décentralisation

La Corse constitue la région française qui bénéficie du plus grand niveau de décentralisation. La raison de l'existence du statut spécial réside, en premier lieu, dans les forces séparatistes des Corses. Si les différents textes le justifient par les spécificités liées à l'insularité⁹⁹⁷, nous ne pouvons pourtant pas affirmer que ce critère soit à la base de l'émergence du statut⁹⁹⁸.

L'insularité apparaît pour la première fois dans la loi sur le statut de la Corse en 2002⁹⁹⁹. La référence s'inscrit dans la suite logique de l'introduction des régions insulaires au sein du TFUE. En effet, l'État cherche désormais à « aider la Corse à surmonter ses handicaps naturels que constituent son relief et son insularité »¹⁰⁰⁰. Cette disposition met l'accent sur les contraintes économiques, en se rapprochant des dispositions espagnoles pour les îles Baléares. Dans le contexte français, la loi ne ressemble en rien à la richesse des mesures espagnoles, elle précise simplement que l'insularité de la Corse justifie la mise en place d'un programme exceptionnel d'investissements structurels.

Outre cette disposition, le statut de la Corse n'accentue l'insularité ni comme contrainte d'intégration économique ni comme élément qui appelle à un niveau élevé de protection environnementale. Le statut de la Corse représente un enjeu spécifique pour l'État français dans la mesure où il nécessite la reconnaissance d'une spécificité corse sans remettre en cause l'unité nationale¹⁰⁰¹. Le débat autour de cette île s'inscrit donc à la fois dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales et à la capacité du législateur de reconnaître les « particularités régionales » sans reconnaître l'existence d'un « peuple corse », ce qui serait inconstitutionnel.

L'acceptation par l'État de l'insularité comme une particularité régionale nécessitant une gestion différente pourrait contribuer à la reconnaissance de la spécificité écologique des îles. Or, les

997 Par exemple l'article 1^{er} de la loi n° 82-214 du 2 mars 1982, JORF du 03/03/1982 p. 748, relative au statut de la Corse dispose que ce statut corse se justifie notamment par « sa géographie et son histoire ».

998 Par exemple, le rapport sénatorial sur le projet de loi organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification institutionnelle de la Corse (Rapport Courtois, n° 277, 2002-2003) prononce que : « Les particularités de la Corse par rapport au reste du territoire français résultent non seulement, comme l'avait souligné la commission spéciale du Sénat chargé d'examiner le projet de loi relatif à la Corse, "de son insularité et de son relief, de son histoire et de sa culture", mais également d'une mise en cause récurrente et inacceptable de la légalité républicaine et d'un développement économique insuffisant ».

999 Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse JORF du 23/01/2002, p. 1503.

1000 Art. 53 de la loi n° 2002-92.

1001 MOUTOUH, H., « La Corse : une chance pour la République ? », *Recueil Dalloz D*, n°20/2001, p. 1559.

dispositions pour la Corse ne prennent pas suffisamment en compte les conséquences environnementales du fait insulaire.

Certaines dispositions du droit commun donnent le pouvoir aux instances locales de mobiliser le droit national pour protéger certains sites. Par exemple, les compétences étendues des collectivités territoriales (CT) en matière de classement des réserves naturelles donnent à la collectivité territoriale de Corse (CTC) la possibilité d'initiative pour la protection de la nature, sans pourtant lui conférer une exception¹⁰⁰². Quant aux dispositions spécifiques à la CTC, il revient à l'Assemblée de Corse de délibérer sur l'inscription de sites sur la liste des monuments naturels¹⁰⁰³. Dans le cas des CT ordinaires, cette inscription est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites. En outre, l'Assemblée de Corse peut interdire la pêche dans certains cours d'eau afin de favoriser la protection ou la reproduction des poissons¹⁰⁰⁴.

Ces quelques compétences particulières à la Corse sont le résultat des modifications successives de son statut. L'État cède graduellement certaines compétences à la Corse, tout en modifiant en même temps l'organisation territoriale de droit commun. La compétence en environnement suit ce même chemin d'attribution progressive, mais hésitante, vers les collectivités territoriales¹⁰⁰⁵. Finalement, les réformes récentes entreprises à l'échelle du pays ont eu un effet de rattrapage et le statut corse diffère désormais peu du droit commun.

2. Un statut au service de la République

Le statut de la Corse est modifié quatre fois entre 1982 et 2015. Les différents statuts attribuent certaines compétences environnementales à la Corse, mais ils ont surtout contribué au renouveau du régime des collectivités territoriales.

Le premier statut instauré en 1982¹⁰⁰⁶ établit l'Assemblée de Corse et attribue diverses compétences

1002 Art. R.332-49 et s. C. envir.

1003 Art. L.341-1 C. envir.

1004 Art. L.436-12 C. envir.

1005 DUROUSSEAU, M., « La clarification des compétences institutionnelles est-elle soluble dans la protection de l'environnement ? », *RJE*, n° spécial, pp. 11-14.

1006 Deux lois sont adoptées, la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région Corse (organisation administrative), *Op. Cit.*, et la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse (compétences), *JORF* du 31/07/1982, p. 2459.

à la CTC, dont l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire (art. 9), ainsi qu'une compétence générale pour « définir des actions qu'elle entend conduire pour la protection de l'environnement » (art. 7).

La compétence en matière d'aménagement et d'urbanisme, attribuée à la Corse dès son premier statut, permet de prendre en compte la nature riche et fragile de l'île. Ces préoccupations prennent de l'ampleur aujourd'hui. Ainsi, le « plan directeur » actuel de l'île, le Plan d'Aménagement et Développement Durable de la Corse (PADDUC)¹⁰⁰⁷, adopte une vision intégrée, en regroupant en un seul document les objectifs de développement et de protection. Le PADDUC doit mettre en œuvre les lois nationales, mais il permet de considérer les pressions anthropiques sur l'écosystème et les besoins de développement à l'échelle de l'île.

Ces lois attribuent à la Corse le titre de la première collectivité territoriale de plein exercice, faisant ainsi de l'île un véritable « laboratoire institutionnel »¹⁰⁰⁸. En effet, la doctrine interprète cette initiative comme considérant que la Corse est un territoire **propice à l'expérimentation** d'une nouvelle formule d'organisation territoriale, en raison de sa singularité géographique et politique¹⁰⁰⁹. Cette conception de la Corse reste depuis inchangée. La doctrine demeure très attentive aux résultats de l'expérimentation statutaire en Corse parce que celle-ci peut donner lieu à un nouveau modèle d'organisation territoriale à l'échelle nationale¹⁰¹⁰.

Une loi de 1991¹⁰¹¹ élargit les compétences de la « collectivité territoriale à statut particulier » et complète l'organisation institutionnelle avec la création des nouvelles structures¹⁰¹² dont l'Office de l'Environnement de Corse, responsable d'assurer « la mise en valeur, la gestion, l'animation et le patrimoine de la Corse » (art. 57). Ce statut, procurant des compétences substantielles telles que les transports, est adopté suite à un mouvement social d'ampleur¹⁰¹³ relatif à la revendication de la

1007 Art. L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales.

1008 FAZI, A. et CARCASSONNE, G., *La recomposition territoriale du pouvoir : les régions insulaires de la Méditerranée occidentale*, Albiana, 2009.

1009 Cité in LALEURE-LUGREZI, J., *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine*, Op. Cit. p. 8.

1010 DYENS, S., « La collectivité de Corse, « simple » statut particulier ou préfiguration d'une nouvelle organisation territoriale ? », *AJCT*, n° 5/2016 p. 258.

1011 Loi n° 91-428 du 31 mai 1991 portant statut de la Collectivité territoriale de Corse, JORF du 14/05/1991, p.6318, loi dite « statut Joxe », par Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur en 1988 qui a conduit le dialogue pour la mise en place du nouveau statut.

1012 Les deux autres sont l'Agence du tourisme de la Corse et l'Agence de développement économique de la Corse.

1013 Pour une analyse du contexte politique de l'évolution du statut de la Corse, v. DRESSLER, W., *La Corse en question(s)*, Albiana, 2004, pp. 77-95.

singularité des insulaires. Le refus du Conseil constitutionnel¹⁰¹⁴ de reconnaître le « peuple corse comme une composante du peuple français »¹⁰¹⁵ fixe les limites de l'autonomie qui sera accordée à l'île.

Le nouveau statut adopté en 2002 introduit davantage de compétences à la CTC, dont un statut fiscal particulier et des compétences « authentiquement décisionnaires » dans le domaine de l'environnement¹⁰¹⁶. Toutefois, dans la proposition majeure de la loi de 2002, un article sur la possibilité du Parlement de déléguer à l'Assemblée de Corse le pouvoir législatif est censuré par le Conseil Constitutionnel¹⁰¹⁷. À l'époque, le professeur Romi affirmait que de la promulgation de la loi de 2002, « rien ne s'oppose à ce que les régions de droit commun bénéficient aussi un jour de semblables modifications de compétences »¹⁰¹⁸. En effet, la réforme de la décentralisation française est en plein développement¹⁰¹⁹, et le principe suivi est celui du transfert progressif de compétences aux collectivités territoriales, au point qu'une assimilation des statuts des CT ordinaires à la CTC paraît envisageable.

Ceci est rendu possible un an plus tard, avec la réforme constitutionnelle de 2003 qui prévoit la création de collectivités à statut particulier (art. 72). Cette réforme n'a pas seulement ouvert la voie pour la dotation d'un statut véritablement décisionnel à la Corse, mais permet également d'entériner la création d'autres groupements spéciaux¹⁰²⁰. Ainsi, l'attente doctrinale pour le début d'une nouvelle organisation territoriale s'inspirant de la Corse se confirme. Désormais, toutes les CT « peuvent déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences » (art. 72-4).

La réforme la plus récente du statut de la Corse est effectuée par l'adoption d'une loi qui concerne l'organisation territoriale de toute la France, la loi dite NOTRe de 2015¹⁰²¹. La Corse n'est

1014Conseil Constitutionnel, 9 mai 1982, n° 91-290.

1015Ainsi était initialement formulé dans l'article 1^{er} de la loi n° 91-428 du 31 mai 1991 portant statut de la Collectivité territoriale de Corse, *Op. Cit.*

1016ROMI, R., « La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation », *RFDA*, n° 4, 2002, p. 702.

1017Conseil Constitutionnel, 17 janvier 2002, n° 2001-454. Pour un commentaire de l'arrêt v. VERPEAUX, M., « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », *RFDA*, n° 3, 2002, p. 459.

1018ROMI, R., *Ibid.*

1019Trois grandes lois relatives à la décentralisation ont été promulguées entre 2012 et 2015. La première est la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 créant les métropoles (loi MAPTAM), JORF 0023 du 28/01/2014, p. 1562, la deuxième est la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 modifiant les régions, JORF 0014 du 17/01/2015, p. 777, et la troisième est la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, JORF 0182 du 08/08/2015, p. 13705, qui clarifie les compétences des collectivités territoriales (loi NOTRe).

1020FITTE-DUVAL, A., « Corse-Martinique : réflexions sur un « pas de deux » statutaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 110, p. 388.

1021Selon l'article 30 de la loi, « La collectivité de Corse constitue, à compter du 1er janvier 2018, une collectivité à

désormais plus qualifiée de collectivité territoriale, mais de « collectivité de Corse », qui est une collectivité territoriale à statut particulier, comme prévu dans l'article 72 de la Constitution¹⁰²². Malgré l'heureuse introduction d'une organisation institutionnelle plus holistique de l'île, avec la suppression des deux départements et la création d'un seul Conseil exécutif, la loi supprime une particularité de la Corse en neutralisant l'existence des collectivités territoriales bénéficiant d'un statut particulier. À titre d'exemple, la métropole de Lyon est aussi une collectivité territoriale à statut particulier, ce qui enlève de la Corse une justification de son statut fondé sur son insularité.

In fine, l'analyse des statuts de ces grandes îles illustre que les États européens commencent à reconnaître l'insularité comme une particularité qui doit être prise en compte dans l'élaboration des législations nationales et peut parfois justifier une grande autonomie. Les dispositions instaurées dans le TFUE influencent clairement cette reconnaissance. En effet, même si « l'attention particulière » aux régions insulaires n'a pas donné lieu à un droit dérivé conséquent, elle a aspiré l'évolution des statuts spéciaux des îles. Cependant, l'accent européen est mis sur l'intégration des îles au marché unique. Si l'insularité nécessite d'être compensée par des mesures économiques et sociales, comme celles mises en œuvre aux Baléares, il est aujourd'hui urgent d'accentuer la prise en considération de leur fragilité environnementale. L'environnement est une composante de l'insularité, il doit donc s'intégrer aux statuts spéciaux et au droit commun.

Un statut d'autonomie peut s'avérer très bénéfique pour la protection de l'environnement, comme c'est le cas en Sardaigne où les autorités locales valorisent leurs ressources naturelles de manière viable. Toutefois, l'autonomie peut aussi susciter une gestion beaucoup moins valorisante, comme c'est le cas en Sicile, où les intérêts politiques ou économiques sont prioritaires. Dans tous les cas, l'engagement politique et la participation civile sont primordiaux, quel que soit le degré d'autonomie dont bénéficie l'île.

Toutes les grandes îles de la Méditerranée occidentale sont en quête d'une reconnaissance de leurs spécificités, soit à travers la préservation des éléments naturels soit par la recherche d'un

statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. Elle s'administre librement, dans les conditions fixées au présent titre et par l'ensemble des autres dispositions législatives relatives aux départements et aux régions non contraires au présent titre. »

¹⁰²²Cependant, cette appellation n'englobe pas les mêmes caractéristiques, puisque la métropole de Lyon est un modèle d'organisation territoriale pour les aires urbaines. Toutefois, les deux régions partagent un objectif commun, à savoir l'adaptation de la législation aux spécificités locales et le rapprochement de l'administration et des habitants.

développement économique. En revanche, les petites îles du droit commun ne sont pas en mesure de revendiquer leurs particularités. Or, l'omniprésence de la mer et l'évidence de leur fragilité incitent les États à leur consacrer des mesures ou des usages spécifiques (**section 2**).