

Conflits d'usage du sol, cris d'alarme et nécessité de mise en place d'une gestion insulaire écologique

La difficulté majeure à la mise en œuvre des politiques permettant de faire face aux enjeux environnementaux des îles provient du conflit entre la protection de l'environnement et le développement économique, qui se cristallise dans les conflits d'usage¹²⁵⁷. Ces derniers se traduisent dans les débats sur le zonage et le régime juridique des espaces. Les situations saisies en termes de conflits d'usage concernent notamment les zones naturelles et sont beaucoup moins importantes en ville ou dans les espaces périurbains¹²⁵⁸. Dans les îles, la source principale de conflit d'usage est l'aménagement et l'utilisation du littoral, qui sont fortement liés au tourisme¹²⁵⁹. Le problème est posé de manière encore plus nette dans les petites îles, où la surfréquentation touristique durant la saison estivale contraste avec des zones de creux créant des besoins en infrastructure à double vitesse¹²⁶⁰.

Les conflits d'usage qui apparaissent dans les îles sont dus aux choix limités d'aménagement en raison d'un territoire circonscrit et d'un changement rapide de l'utilisation des sols. De plus, lorsqu'il s'agit de l'élaboration des plans locaux, c'est très souvent une vision à court terme qui prévaut¹²⁶¹. Or, si la protection de l'environnement dans une île peut justifier des règles plus strictes et restrictives des droits individuels comme le droit de propriété, c'est par le zonage que ces restrictions sont instaurées et inscrites notamment dans les documents d'urbanisme.

La résolution des conflits d'usage des sols constitue une procédure d'ajustement de la décision publique. L'instrument classique du droit pour la résolution des conflits demeure le recours au pouvoir juridictionnel qui les transforme en litige — bien que de nouvelles modalités existent dans

1257Les pratiques relevant les conflits d'usage peuvent être liées à l'accès aux ressources, à l'aménagement du territoire, à la pollution, aux nuisances. Cf. Groupe Manon, *Horizon 2020 : Conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ?* Projet du Groupe Manon, 2005, p. 11.

1258MERCKELBAGH, A., *Et si le littoral allait jusqu'à la mer !*, Quae, 2009, p. 279.

1259MELÉ, P., « Conflit d'usage », in CASILLO, I. avec BARBIER, R., BLONDIAUX, L., CHATEAURAYNAUD, F., FOURNIAU, J.-M., LEFEBVRE, R., NEVEU, C. et SALLES, D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicopart.fr/es/dico/conflit-dusage>.

1260THIBAUT J.-P., *Petit traité des Grands Sites, Réfléchir et agir sur les hauts lieux de notre patrimoine*, Actes Sud, 2009, p. 126.

1261LAGABRIELLE, E. et al., « Integrating conservation, restoration and land-use planning in islands: An illustrative case study in Réunion island (Western Indian Ocean) », *Landscape and Urban Planning*, vol. 101, n° 2, 2011, p. 120.

certains droits nationaux¹²⁶², comme la médiation territoriale en droit français¹²⁶³. Cependant, l'application mécanique de ces solutions est limitée dans les îles et les perspectives de résolution de cette contradiction peuvent conduire à des impasses que nous ne rencontrerions pas sur une région continentale.

Quand les conflits deviennent l'objet d'une procédure juridictionnelle, le juge procède à une hiérarchisation des normes ainsi que des politiques publiques, si cela est prévu dans le système juridique du pays concerné et entre dans les compétences attribuées au tribunal saisi. Le développement économique est un objectif étatique, souvent inscrit dans les Constitutions nationales, au même titre que le droit de la propriété ou la protection de l'environnement¹²⁶⁴. Ces droits et principes sont donc au sommet de la hiérarchie des normes. Dès lors, seul le juge peut établir une hiérarchie entre les biens protégés ou plus fréquemment une conciliation.

Les exemples de recours juridictionnel pour résoudre ce type de conflit sont abondants. Dans les petites îles grecques, le Conseil d'État grec considère que la hiérarchisation doit suivre le « principe du développement modéré des écosystèmes vulnérables »¹²⁶⁵. Ainsi, la construction sur le littoral de l'île de Serifos (Cyclades) a été annulée en raison de la violation du principe du développement modéré, qui avait été pris en compte lors de l'élaboration du Plan local d'urbanisme. Selon la *ratio decidendi* de l'arrêt, les petites îles ne sont aptes qu'à faire face à un développement modéré. La planification de l'espace constitue une condition essentielle de leur protection, elle doit donc permettre de *préserver le caractère local et conserver intact le capital naturel*¹²⁶⁶.

Les deux études de cas qui sont présentées par la suite présentent des situations où le conflit entre protection du littoral et droit au développement conduit à une impasse. En effet, les conflits dans les deux cas paraissent insolubles et les solutions classiques ne peuvent s'appliquer en raison de l'insularité. L'absence de volonté politique de changer la logique de développement alimente le conflit à Chypre (§ 1). En Grèce, le conflit d'usage semble dépasser la capacité administrative de l'État (§ 2). Dans les deux cas, l'existence d'une méthode normative de prise de décisions territoriales, basée sur les données écologiques des îles, illustrerait la direction à suivre. Finalement, c'est l'absence d'un cadre théorique sur le droit et les politiques publiques des îles qui alimente les

1262 Pour une analyse des différentes manières qui peuvent être prévues par les droits nationaux pour la résolution d'un conflit d'usage avant le recours juridictionnel, Cf. WERHMANN, B. *Land conflicts : A practical guide to dealing with land disputes*, GTM, 2008, p. 54-55.

1263 ROUX, F., BOUTROY, E., SOULE, B., « Tourisme & Territoire — Espaces naturels — La médiation territoriale des conflits d'usage », *Juris tourisme*, 2012, n° 138, p. 7.

1264 Par ailleurs, le progrès économique est un des objectifs de l'UE, conformément au préambule de la TFUE.

1265 DEKLERIS, M., *Ο δωδεκάεδρος του περιβάλλοντος, αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης (Les douze facettes de l'environnement, principes du développement durable)*, Sakkoulas, 1995.

1266 Conseil d'État, Grèce, 19 décembre 2007, n° 3606/2007.

conflits.

§ 1. Manque de volonté politique pour la protection définitive d'espaces naturels côtiers : l'exemple d'Akamas

Conformément à la proposition du ministère concernant la limite terrestre de la zone côtière chypriote, la péninsule d'Akamas, à l'extrémité ouest de l'île, en sera couverte en totalité. Lieu sauvage, fondamental pour la diversité biologique en Europe, Akamas n'est pourtant pas à l'abri d'un développement immobilier et touristique. Le manque de volonté politique de protéger définitivement la région a conduit à la construction de certains établissements touristiques, alimentant la perspective de développer la péninsule vers cette direction. Un conflit a éclaté entre les propriétaires privées d'Akamas, souhaitant l'inscription de leurs terrains en zone touristique, et les organisations environnementales, réclamant la création d'un parc national. L'hésitation du gouvernement sur la nécessité d'adopter des mesures pour la protection holistique de la péninsule dans les années quatre-vingt a alimenté le conflit (A). Des mesures protectrices du cœur de la péninsule ont été finalement prises après l'incitation du Conseil de l'Europe et, notamment, par l'adhésion de Chypre à l'UE et la transposition de la directive Habitat (B).

A. Hésitation gouvernementale pour la consécration d'une protection holistique

La péninsule d'Akamas, d'une superficie d'environ 230 km², soit 4 % du territoire insulaire sous l'autorité effective de la République de Chypre, est couverte à 39,8 % par des forêts domaniales publiques (v. carte 9)¹²⁶⁷. Riche en faune et flore endémique¹²⁶⁸, lieu de passage d'oiseaux migrateurs, il s'agit d'un de seuls habitats pour les tortues marines¹²⁶⁹ et les phoques

¹²⁶⁷Il s'agit de trois forêts publiques : la forêt d'Akamas (5809 ha), la forêt de Pegeia (1359 ha) et la forêt de Meleti (18,7 ha).

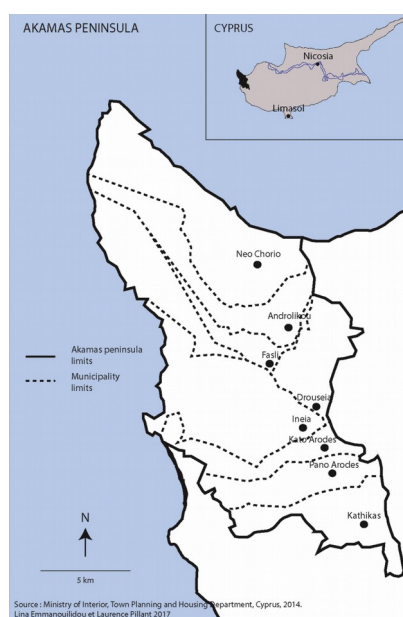
¹²⁶⁸Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, *Εφαρμογή των άρθρων 11,13 και 15 της Οδηγίας πλαίσιο περί υδάτων (2000/60/EK) στην Κύπρο (Mise en œuvre des articles 11, 13 et 15 de la Directive cadre sur l'eau (2000/60/CE) à Chypre)*, rapport, annexe III, 2011, p. 20.

¹²⁶⁹Selon les données de MEDASSET, le 96 % des tortues vertes accouchent à Chypre. Il s'agit d'une population de moins de 500 tortues, ce qui fait que la tortue verte est une espèce beaucoup plus en danger d'extinction que la *caretta caretta* (environ 3600 tortues). Cf. BRODERICK, A. C. et al., « Estimating the number of green and loggerhead turtles nesting annually in the Mediterranean », *Oryx*, vol. 36, n° 3, 2002, pp. 227-235.

méditerranéens¹²⁷⁰ en Europe. Les huit villages avoisinant la péninsule restent très peu habités¹²⁷¹, sont éloignés des centres urbains et n'ont pas été influencés par le développement à grande vitesse du reste de Chypre. Le gouvernement chypriote hésite à suivre les résultats des études scientifiques entreprises par des experts nationaux et internationaux, selon lesquelles la péninsule devrait être déclarée parc national (1). En revanche, elle prend des mesures de protection pour une petite partie, la plage de Lara (2).

1. Premières recherches officielles sur la nécessité de protection d'Akamas, épaulées par les initiatives privées et les institutions internationales

Akamas est identifié dès 1986 comme « site à conserver en l'état », lors de l'élaboration d'un rapport écologique de la péninsule par le ministère de l'Agriculture et des Ressources naturelles¹²⁷². Cependant, l'adoption d'un plan d'action définitif n'a pas été considérée à l'époque comme urgente et l'idée de désigner Akamas comme parc national est restée à l'état de proposition. Ce premier rapport, qui n'a pas été rendu public, a néanmoins empêché la construction de routes et a permis l'inclusion d'une partie de la péninsule en zone blanche¹²⁷³.



Carte 9 : La péninsule d'Akamas avec ses villages

1270Il s'agit de la seule espèce en voie de disparition imminente que nous rencontrons à Chypre, avec une population de 4 à 10 animaux. Cf. Comité d'audit, *Διαχείριση παραλιών της Κύπρου (Gestion des plages de Chypre)*, rapport, 2014, p. 49

1271En 2011, 1955 personnes habitent dans les huit villages d'Akamas.

1272DEMETROPOULOS, A., LEONTIADES, L. et PISSARIDES, A., *The Akamas Wilderness*, Ministry of Agriculture and Natural Resources, rapport, 1986. Ce rapport n'est pas rendu public puisqu'il a été préparé pour usage interministériel.

1273Sur le régime des zones inconstructibles ou « zones blanche » Cf. *supra* pp. 359-360.

Le rapport ministériel et l'interdiction des constructions à Akamas ont fait émerger une scission au sein de la population. D'une part, plusieurs scientifiques ont formé un « Comité de Coordination sur l'environnement d'Akamas », ayant comme objectif d'inciter le gouvernement à prendre des mesures pour la protection du lieu. D'autre part, les individus ayant des propriétés dans la zone blanche ont créé un groupe de pression qui visait à la suppression de ce régime en avançant comme argument la nécessité du respect de leur droit d'exploiter librement leurs propriétés¹²⁷⁴.

Dans la recherche d'une médiation, le gouvernement chypriote demanda l'assistance de la Banque Mondiale. Cette dernière élaborait alors une analyse de la situation, un plan d'action pour l'environnement à Chypre et examina dans ce cadre la question d'Akamas. De plus, Chypre demande de l'assistance technique pour la gestion d'Akamas, en inscrivant le projet dans le programme METAP (Mediterranean Environmental Technical Assistance Programme - METAP¹²⁷⁵).

Complété en 1993, le rapport de la Banque Mondiale suggère l'adoption d'un plan de gestion pour la conservation d'Akamas. Elle examine le conflit entre les propriétaires privés et la nécessité de conservation de la nature et propose l'introduction d'un système de transfert des droits de développement¹²⁷⁶. Le programme METAP pour Akamas a été élaboré en deux phases, la première a été achevée en 1993 et la deuxième en 1995. Il a été rendu public en 1996, mais il n'a été jamais adopté formellement. Le document n'a pas été traduit en grec et il est donc resté inaccessible pour une grande partie de la population locale. De surcroît, le public n'a pas été consulté avant l'élaboration du plan, ce qui explique le rejet de ce qu'il proposait.

Bien que la conservation de l'ensemble de la péninsule n'ait pas abouti, le gouvernement chypriote adopte des mesures protectrices pour conserver quelques espaces identifiés : les plages Lara et Toxeftra. Loi sur la plage à l'appui et en absence de revendications privées, la protection de l'espace marin a été beaucoup plus facile (2).

1274Le groupe de pression des propriétaires est organisé en forme de « Comité de pilotage des Propriétaires d'Akamas » (Συντονιστική Επιτροπή Ιδιοκτητών Γης Ακάμα).

1275Le METAP est lancé en 1990 par la Banque Mondiale et la Banque européenne d'investissement en partenariat avec l'Union européenne et le PNUE. Pour plus d'information, Cf. World Bank, The European Investment Bank, *The environmental program for the Mediterranean: preserving a shared heritage and managing a common resource*, rapport, 1990, p. 64-67.

1276World Bank, *Republic of Cyprus Environmental Review and Action Plan*, Rapport n° 10552-CY, 1993 p. 56.

2. Création de la réserve naturelle à la plage de Lara, confirmant les mesures de protection des tortues mises en place par des initiatives privées

Les mesures contraignantes pour la protection de l'habitat des tortues marines, introduites en 1989 et en 1990, constituent les premières mesures vers la conservation de la biodiversité de la péninsule¹²⁷⁷. Cantonnées aux plages voisines Lara et Toxeftra, qui sont situées dans la partie sud-ouest d'Akamas, ces dispositions instaurent une réserve terrestre et marine d'une superficie de 650 hectares, dont 100 terrestres et 550 marins. L'instauration de la réserve est motivée par les initiatives privées de protection des tortues marines existantes dans la région depuis 1972 notamment entreprises par un couple de scientifiques locaux.

Le règlement 273/1990, détaille les activités de pêche défendues dans tout le territoire (art. 13) et énumère les opérations spécifiques à la zone de Lara-Toksefra (art. 14)¹²⁷⁸. L'article 13 du règlement énonce l'interdiction de tuer, traquer, arrêter, acheter, vendre ou avoir en sa possession des tortues marines, des phoques, des dauphins et des crabes marins et de sable. La seule tentative de commettre une de ces actions est également condamnée. L'achat, la vente ou la possession de tortues ou d'œufs de tortues, de phoques ou de dauphins sont également interdits.

L'article 14 fixe les règles spécifiques appliquées à « la zone de Lara » pour les mois estivaux (du 1^{er} juin au 30 septembre). La loi énonce que pendant cette période il est défendu de conduire ou de faire accoster tout type d'embarcation, avec ou sans moteur, dans une zone de vingt mètres de longueur depuis la plage et sur une longueur de presque neuf kilomètres¹²⁷⁹. Cette distance comprend en effet cinq plages. La pêche est également interdite dans cette même zone (à l'exception de la pêche à la ligne). L'application de ces mesures est assurée par le département de pêche du ministère de l'Agriculture et des Ressources naturelles qui met en place, tous les ans, une station de surveillance de la réserve.

Cela s'ajoute à des interdictions terrestres, instaurées dans le même article. L'accès est prohibé à toute personne durant la nuit, sur une aire de quatre-vingts mètres de profondeur de la côte vers la terre et sur une largeur d'environ neuf kilomètres. Durant la journée, la conduite de véhicules sur la plage et en dehors des routes n'est pas permise. L'installation de chaises longues, de tentes, de

1277Avec le règlement n° 172/89, JORC 2428 du 21/07/1989.

1278Règlement n° 273/1990, JORC 2550 du 2/11/1990.

1279D'après les données sur la longitude et la latitude indiquées dans le texte de la loi, nous avons évalué la taille de la zone à 8,6 kilomètres.

parasols ou de camping-cars est également prohibée. La seule exception concernant l'accès terrestre est l'autorisation d'utilisation de la route principale qui conduit jusqu'au lieu-dit « Jioni », au Nord de la péninsule.

L'institutionnalisation de la réserve organise la protection et permet de concrétiser le « Plan d'Action pour la protection des tortues marines » adopté en 1978 par le département de la pêche. Un système de protection des nids des tortues est initialement mis en place en 1976, ultérieurement approfondi et développé grâce au plan d'action de la réserve. Le département de la pêche travaille avec l'association « Cyprus Wildlife Society » depuis 1989 pour le développement des éclosiers. En pratique, les deux acteurs assurent la protection des nids des tortues en plaçant des cages sur la plage et en remplaçant des œufs sur des éclosiers en cas de besoin. D'après des mesures de surveillance, la population des tortues a connu une augmentation significative¹²⁸⁰.

Globalement, il s'agit d'un système de conservation innovant et efficace tant sur le plan matériel que sur le plan juridique. En tant que tel, il a été salué par les institutions internationales¹²⁸¹. Depuis 2013, la réserve fait partie des sites protégés par le protocole relatif aux « Aires spécialement protégées » et la « diversité biologique » de la convention de Barcelone. Au niveau du Conseil de l'Europe, Lara est classée en tant que Réserve biogénétique¹²⁸².

Dans le contexte de la GIZC, il faudrait s'interroger sur l'interaction du site protégé avec la zone côtière adjacente. La protection de la zone Lara-Tofextra est acceptée par la population, la conservation du reste de la péninsule crée des confrontations violentes entre associations de protection de l'environnement, propriétaires privés, gouvernement et investisseurs¹²⁸³. Les ONG locales estiment qu'il s'agit de la dernière zone littorale de l'île qu'il n'a pas subie une exploitation touristique. Bien que cette considération puisse paraître exagérée, puisque le développement touristique est limité à cinq grandes zones¹²⁸⁴, elle démontre le sentiment d'indignation ressenti par

1280 DEMETROPOULOS, A., HADJICHRISTOPHOROU M., *Cyprus—Region B*, in *Sea Turtles in the Mediterranean* IUCN, *Op. Cit.* p. 59.

1281 World Bank, *Republic of Cyprus Environmental Review and Action Plan*, *Op. Cit.*, § 4.81.

1282 Le réseau européen des réserves biogénétiques est un statut de protection des sites naturels du Conseil de l'Europe créée en 1976. Il vise un double objectif : d'une part la conservation du patrimoine naturel européen et d'autre part la constitution d'un champ de recherche pour étudier comment fonctionnent et évoluent les écosystèmes naturels. Pour une présentation du réseau Cf. DELBAERE, B. (coord.), *Sites de conservation de la nature désignés en application des instruments internationaux au niveau paneuropéen*, coll. Sauvegarde de la nature n° 95, Éditions du Conseil de l'Europe, 1999, p. 22.

1283 Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, Département des Forêts, *Ακάμας, μια μοναδική περιοχή της Κύπρου (Akamas, une région exceptionnelle de Chypre)*, 2005.

1284 Cf. la carte de SADLER, J., « Sustainable tourism planning in northern Cyprus » in BRAMWELL, B. (ed.) *Coastal Mass Tourism: diversification and sustainable development in Southern Europe*, Channel View publications, 2004, p. 134.

les ONG en lien avec les politiques publiques récentes de développement touristique.

L'établissement de la réserve de Lara-Toxeftra a marqué le début d'une action étatique en faveur de mesures de protection d'Akamas. Cependant, la protection de Lara a eu lieu en raison de l'engagement personnel des scientifiques locaux et non par une volonté généralisée de conservation de la péninsule à l'état naturel. La protection finalement accordée au cœur d'Akamas est le résultat de fortes pressions internationales par la voie de recommandations **(B)**.

B. Concrétisation d'une protection incitée par les instances internationales

La protection d'Akamas se concrétise timidement et progressivement en droit national par l'instauration d'un zonage qui exclut la péninsule du développement. La dotation de régimes protecteurs a été le résultat de pressions pour la préservation de la péninsule exercées par les institutions internationales dans la fin des années quatre-vingt-dix **(1)**. Cependant, ces régimes ne sont pas assortis des règles précises et Akamas n'a pas été doté d'un instrument de gestion ce qui a permis le développement des projets de développement touristique. L'adhésion à l'UE et l'obligation d'inscrire l'habitat des espèces protégées dans la liste du réseau Natura 2000 s'avère, finalement, le seul élément qui peut aider à la décision politique **(2)**.

1. Recommandations de la convention de Berne pour la mise en place des statuts de protection, première étape vers l'adoption de mesures concrètes

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle important, car il a incité Chypre à prendre des mesures pour la protection d'Akamas. Chypre a signé la convention de Berne sur la conservation de la vie sauvage et des milieux naturels en Europe en 1981 et l'a ratifié en 1988.

La nécessité de protéger l'ensemble de la péninsule d'Akamas en tant qu'habitat de plusieurs espèces inscrites sur la liste de la Convention de Berne a fait l'objet de plusieurs recommandations du Comité permanent¹²⁸⁵. Le Comité a abordé la question pour la première fois en 1996, lors de sa

¹²⁸⁵Le Comité permanent est l'organe directeur de la Convention de Berne. Il réunit toutes les Parties contractantes, les pays observateurs et les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Il se réunit une fois par an dans

16^e réunion, au cours de laquelle il a été décidé de procéder à une évaluation sur le terrain¹²⁸⁶. D'après les conclusions de cette expédition, le Comité a adopté la Recommandation n° 63 (1997) concernant la conservation de la péninsule d'Akamas et notamment des plages de ponte de tortues de *Caretta caretta* et *Chelonia mydas*¹²⁸⁷.

Les recommandations du Comité sont très claires : il faut faire de la péninsule toute entière un parc national mixte terrestre et marin selon les indications de l'étude réalisée par la Banque Mondiale ; cesser de délivrer des permis de construire et arrêter toute forme de développement ; élargir le régime de réserve naturelle pour les tortues marines à la plage de Limni ; supprimer le centre touristique proche du site Lara-Toxeftra et fermer les restaurants clandestins.

La recommandation n° 63 n'a pas entraîné la fin de l'exploration de la question d'Akamas par le Comité permanent de la Convention de Berne. Depuis son adoption, le Comité établit tous les ans des dossiers spécifiques pour le suivi des mesures de protection prises par Chypre. Malheureusement, le gouvernement chypriote n'ayant pas appliqué les dispositions de la Recommandation n° 63¹²⁸⁸, les rapports demeurent critiques à propos par exemple de la construction d'une nouvelle route qui relie la plage de Lara à l'un des villages d'Akamas (Inia). Cette construction a été autorisée et des permis de construire pour de nouveaux aménagements touristiques ont été délivrés. La demande du Comité permanent de bloquer ces aménagements et de renoncer au projet de route n'a pas infléchi la décision. Notons par exemple que l'hôtel Anassa, qui se trouve à l'entrée nord de la péninsule, a été bâti en 1998.

Malgré la persévérance du Comité permanent sur les mesures de protection holistique, Chypre n'adopte pas un cadre législatif strict et transparent par rapport au statut de protection d'Akamas. Le

les locaux du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Le Comité permanent adopte des recommandations relatives aux mesures qu'il convient de prendre pour atteindre les objectifs de la Convention, surveille l'application de la Convention et fournit des orientations sur la poursuite de son développement.

1286L'évaluation sur le terrain est faite du 21 au 23 juillet 1997 par le professeur Jean Lescure. Son rapport se trouve dans Conseil de l'Europe, Convention de Berne, doc. N° T-PVS (97) 21.

1287Conseil de l'Europe, Comité permanent de la Convention de Berne, « Recommandation n° 63 (adopté le 5 décembre 1997) concernant la conservation de la péninsule d'Akamas (Chypre) et, notamment, des plages de ponte de *Caretta caretta* et *Chelonia mydas* » in Conseil de l'Europe, *Textes adoptés par le Comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et le milieu naturel de l'Europe 1997-2000*, éditions du Conseil de l'Europe, 2001, pp. 71-72.

1288Le Comité Permanent a par ailleurs effectué une deuxième étude de terrain en 2002 qui a permis de constater que la situation n'avait pas évolué de manière significative et que les pressions accrues du tourisme prennent des proportions inquiétantes. Cf. Conseil de l'Europe, Comité permanent de la Convention de Berne, Dossier spécifique *Conservation de la péninsule d'Akamas*, Rapport du Secrétariat, 24^e réunion du Comité permanent de la Convention de Berne, Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2004, doc. T-PVS/Files (2004)15, p. 3.

dossier spécifique dédié à la question de la conservation de la péninsule reste à présent ouvert. L'objectif du suivi est de trouver une solution satisfaisante aux problèmes rencontrés dans l'application de la Convention et de contrôler les moyens choisis pour les résoudre¹²⁸⁹. Cependant, la communication de l'État avec le Comité est limitée et ne permet pas de progresser dans la recherche des réponses appropriées¹²⁹⁰. Les ONG locales participent au suivi du dossier devant le Comité permanent, tout en exerçant des pressions à l'intérieur du pays. Alors que ces pressions semblent ne pas avoir de véritables répercussions, l'inscription du site dans la liste du réseau Natura 2000 ouvre la voie pour l'imposition de sanctions (2).

2. Les orientations d'aménagement et l'inclusion des sites Natura 2000 ouvrant la voie pour la protection d'Akamas

Le régime d'Akamas jusqu'en 2012 est formulé par la Déclaration de politique, le document d'aménagement qui concerne l'ensemble de la République de Chypre¹²⁹¹. Il distingue en deux zones protégées, une composée des « côtes et aires de protection de la nature », couvrant la majorité de la partie littorale, et une « aire de beauté naturelle exceptionnelle », couvrant la majorité de la partie forestière. Une zone blanche existe dans la région forestière sud-ouest, autour du village Peyia. Cependant, seule la zone blanche est assortie des mesures précises qui visent à restreindre le développement urbain, les autres zones étant en attente d'un plan de gestion.

La Déclaration de politique est un document d'objectifs souple et s'inscrit dans le cadre plus large d'une législation d'aménagement qui vise à l'expansion de l'urbanisation comme moyen de développement économique. Ce cadre qui impose rarement des restrictions, même dans les zones les plus fragiles, ne constitue pas une base juridique suffisante pour assurer la conservation d'un espace naturel. En effet, le régime d'Akamas jusqu'en 2012 n'empêche pas son exploitation, mais il peut la limiter. Ainsi, ces régimes lacunaires n'ont pas empêché les autorités locales de délivrer des autorisations pour la construction d'un hôtel et de quelques villas dans le périmètre de la péninsule¹²⁹².

¹²⁸⁹*Ibid.*, p. 2.

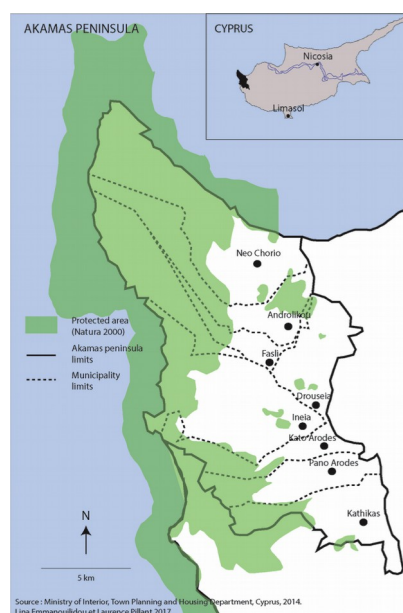
¹²⁹⁰Conseil de l'Europe, Comité permanent de la Convention de Berne, *Rapport du Secrétariat*, 35^e réunion du Comité Permanent de la Convention de Berne, Strasbourg, 1^{er} – 4 décembre, 2015, doc. T – PVS/Files (2015)30 p. 13.

¹²⁹¹Pour une analyse de ce document, Cf. *infra* p. 358 et s.

¹²⁹²LOIZIDOU, X., « High monetary land value and non-consultation with locals as major problems for implementing a “protected area” regime in potential tourism destinations, Akamas area—CY, 2010 » in European Commission: Integrated Coastal Zone Management Database, publié sur <http://ec.europa.eu/ourcoast> consulté le 12 novembre 2016.

Ces autorisations de projets touristiques ont ouvert la discussion sur la possibilité de généralisation du développement touristique de la péninsule. Les propriétaires privés de la région ont formé le Comité de Pilotage des Propriétaires d'Akamas afin de revendiquer le développement de leur propriété par leur inclusion dans les zones touristiques. Il s'agit de cent cinquante propriétaires, bergers pour la plupart, qui habitent dans les villages de la péninsule.

En revanche, l'inscription de la péninsule dans la liste du réseau Natura 2000 en 2012 change la situation actuelle par une limitation plus stricte des possibilités de développement. C'est pourquoi la décision sur la taille de ces sites à classer n'a pas été sans effet. Le territoire initialement proposé par le département de l'Environnement de Chypre comprenait les villages de la péninsule. Les propriétaires des terrains qui se sont exprimés lors des procédures de concertation, pendant les années 2009 et 2010, ils s'y sont opposés. La délimitation finale fixe un site de dimension beaucoup moins importante que prévu initialement (v. carte 10).



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

De plus, elle a été diminuée davantage encore en 2016, suite à un arrêt de la Cour Suprême de Chypre¹²⁹³. La Cour a annulé la décision ministérielle n° 291/2010¹²⁹⁴ pour la part qui concerne l'inclusion des propriétés privées des 158 requérants dans le site Natura 2000¹²⁹⁵. Les requérants ont

1293 Cour Suprême de Chypre, 21 avril 2016, *Neofytou Lazarou et al. c./ République de Chypre, Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement*, aff. 687/2010, 693/2010, 756/2010, 757/2010, 814/2010, 816/2010, non publié au JORC.

1294 Décision ministérielle n° 280 du 23 mars 2010, JORC n° 4351 du 9 avril 2010.

1295 Il s'agit d'un arrêt regroupant six pétitions qui demandaient l'annulation de la même décision. Parmi les requérants, les 156 sont des personnes morales, propriétaires des terrains dans les villages d'Akamas (Ineia, Pegeia,

demandé à la Cour d'annuler la décision qui désignait les limites des sites Natura 2000 situés dans la péninsule d'Akamas. La base juridique utilisée était la violation de leur droit d'exploiter leur propriété privée.

Le juge ne s'est pas prononcé sur l'argument substantiel des requérants, mais il a annulé la décision ministérielle pour vice de procédure. Plus précisément, la loi 153(I)/2003 transposant la directive 92/43/CEE prévoit la création d'un Comité scientifique qui dispose de compétences étendues sur les questions de mise en place et suivi du réseau, dont l'examen et la prise en compte des objections du public aux propositions de classement des sites dans le réseau Natura 2000¹²⁹⁶. En l'espèce, le ministère a publié la liste des sites proposés conformément à la procédure prévue par l'art. 11. Or, la liste était basée sur des décisions invalides du Comité qui a examiné les objections, puisque le nombre des participants au Comité n'était pas suffisant pour atteindre le quorum. De plus, le Comité a tranché sur les objections sans avoir l'avis du ministre, fait qui constitue un excès de pouvoir.

En annulant la décision attaquée, le juge a exclu les propriétés des requérants de la zone protégée et il a donc diminué la taille du site classé. Par ailleurs, la taille de la zone classée Natura 2000 est estimée par le Comité permanent de la convention de Berne très peu étendue et il recommande son élargissement. Les mesures prises pour protéger le site et les espèces protégées qui y habitent sont généralement jugées insuffisantes. Les conséquences dudit arrêt ne se limitent pas à la diminution de la zone classée, mais elle ouvre également la voie pour un développement touristique et urbanistique d'Akamas.

L'hésitation du gouvernement quant à l'adoption d'une politique cohérente, par exemple par l'établissement d'un parc national et l'absence d'un Plan de Gestion général, alimente le conflit existant et empêche l'effectivité des régimes protecteurs. Le plan de gestion d'Akamas est le document qui donnerait une réponse à l'avenir de la péninsule. Tous les éléments examinés montrent que le gouvernement désignera des « zones de développement durable » où le développement touristique à petite échelle sera autorisé. L'adoption du champ d'application de la zone côtière pourra infléchir les mesures protectrices. La question qui se pose maintenant est de

Droussia, Kathikas, Neo Chorio) et les deux sont des personnes morales qui ont des propriétés privées dans la région.

1296 Art. 4 et 11 de la loi 153(I)/2003 sur la protection et gestion de la nature et de la vie sauvage, JORC 3758 du 31/10/2003.

savoir quelles seront les répercussions des infractions que la Cour de Justice de l'Union européenne ne manquera pas de constater.

L'examen de la législation chypriote relative au littoral, détaillée dans le chapitre précédent, et le conflit d'Akamas ne démontrent pas seulement la difficulté d'intégrer les problématiques globales de conservation de la nature, mais il font plus largement preuve d'une confusion quant à la temporalité du droit de l'environnement. En effet, la conception selon laquelle le rôle des éléments de la nature est de servir l'économie appartient à une ère antérieure à la nôtre, à l'ère moderne. La législation chypriote semble être restée à l'ère moderne et les prémices d'une certaine protection environnementale s'inscrivant dans le long terme n'existent que parce qu'elle est imposée par les instances supranationales et internationales.

La protection de l'environnement est, bien entendu, une préoccupation de l'ère post-moderne : la prise de conscience que la planète se dégraderompt l'euphorie des années 1970 et crée une inquiétude au plan sociétal qui caractérise la post-modernité¹²⁹⁷. Si les acteurs privés d'Akamas luttent pour une croissance basée sur le tourisme de masse, c'est parce qu'ils n'ont pas dépassé ce stade d'euphorie de l'ère d'ignorance de la dégradation de l'environnement. Or, le rôle de l'État post-moderne est de faire avancer les politiques publiques à la prochaine étape, dont fait partie la préservation de l'environnement¹²⁹⁸.

Le cas de Zakynthos, en Grèce, porte également sur la problématique de conservation d'espaces naturels côtiers. À la différence du cas précédent, les raisons qui empêchent la résolution du conflit ne sont pas liées au manque de volonté politique, mais plutôt à l'incapacité de l'administration de gérer les problèmes insulaires (§ 2).

§ 2. Incapacité politique de gestion adaptée des problèmes des îles : le cas de la décharge de Zakynthos, Grèce

Nous faisons l'hypothèse que la définition d'un cadre juridico-écologique propre aux îles

1297CHARLES, S. « De la postmodernité à l'hypermodernité », *revue Argument*, vol. 8, n° 1, Automne 005— Hiver 006.

1298DE SADELEER, N., « Les approches volontaires en droit de l'environnement expression d'un droit post-moderne ? » in HERVE-FOURNEREAU (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR, 2008.

contribuerait à fournir des solutions adaptées aux conflits d'usage de sols insulaires parce qu'il constituerait une méthode objective de prise de décision. Dans les cas où la volonté politique pour la protection de la nature existe, sa mise en place serait facilitée. Un tel cas existe et sera détaillé ici : le conflit d'usage à Zakynthos. Il se développe dans les années quatre-vingt-dix et s'inscrit dans un registre différent du cas de Chypre, où le gouvernement semble ignorer l'enjeu écologique de préservation d'Akamas. Les autorités grecques sont conscientes de la valeur environnementale du site, mais elles sont paralysées devant l'exigence territoriale de gestion.

Zakynthos (aussi appelée Zante) est une île grecque de taille moyenne, d'une superficie de 406 km² — et d'environ 40.000 habitants. Elle fait partie du groupe des îles Ioniennes à l'Ouest du pays. Elle est située à 13 milles du continent et elle y est quotidiennement reliée par bateau. Elle est constituée de formes géomorphologiques bien distinctes, une grande plaine à l'Est, et une chaîne montagneuse à l'Ouest. En ce qui concerne l'occupation des sols, la partie Ouest est traditionnellement dédiée au pâturage et la partie Est accueille les cultures et la majorité des habitations¹²⁹⁹. Le contentieux qui s'est développé en lien avec la mauvaise gestion des déchets est un conflit d'usage lié à l'insularité. L'incapacité de résoudre ce conflit local a conduit à la condamnation de la Grèce par la Cour de Justice de l'UE (CJUE) (A). La condamnation européenne n'a pas donné une solution au conflit, mais a mobilisé la population locale pour la saisine du Conseil d'État (B).

A. D'un conflit local à un litige européen

Les territoires insulaires sont confrontés en permanence à la difficulté de disposer sur place d'infrastructure adéquate pour l'élimination et le traitement des déchets, faute de manque d'espace et aussi pour des raisons de rentabilité économique et financière. Le transfert vers le continent devient une solution inévitable. Le coût de transport des déchets recyclables vers le continent, les fluctuations de la population saisonnière ainsi que les cas d'élimination sur place dans les conditions illégales, sont les éléments qui permettent de dresser le panorama des difficultés¹³⁰⁰. De ce fait, la charge financière que représente la gestion des déchets est ressentie par les habitants comme particulièrement pesante pour ces territoires¹³⁰¹. Les îles de petite et de moyenne taille ainsi

1299 Sur l'évolution de l'occupation de sols Cf. GIANNIRIS, E., *Η μεταπολεμική εξέλιξη του γαιοχρηστικού συστήματος στην περιφέρεια μέσα από το παράδειγμα της Ζακύνθου, της Χίου και της Ικαρίας* (L'évolution de l'utilisation des sols en province à la période d'après-guerre, exemple de Zante, Hios et Ikaria), thèse Architecture, École Polytechnique d'Athènes, 1990, 395 p.

1300 Commission Européenne, *Code de bonne conduite pour la gestion des déchets dans les îles*, 1996, p. 3

1301 TRINQUELLE, I., *La spécificité de la gestion des îles au regard du droit communautaire*, article non publié, mars 2007, p. 3.

que les îles les plus éloignées du continent sont les plus affectées par ce problème. Zakynthos n'échappe pas à cette problématique, et le conflit d'usage qui s'est développé est en lien avec la décision d'installer une décharge sur l'île (1). Face à l'incapacité des autorités locales de trouver une solution conciliatrice, la Cour de Justice de l'Union européenne a condamné la Grèce (2).

1. Apparition d'un conflit d'usage en raison du développement urbain et touristique

Dans le début des années 1990, les autorités nationales et locales décident d'installer un site d'enfouissement sanitaire des déchets sur l'île de Zakynthos. Les particularités géomorphologiques ainsi que l'espace limité de l'île, ne laissent pas beaucoup de marge de manœuvre pour le choix du site. La décharge s'installe au Sud-ouest du pays, au lieu-dit « Grypareika », dans la région littorale de Kalamaki, voisine de la ville principale, entre l'aéroport et le golfe de Laganas. Le secteur accueillant la décharge subit donc plusieurs pressions environnementales, dues d'un côté à la décharge elle-même, et de l'autre côté, à une urbanisation extensive et une industrie touristique galopante. Le fonctionnement de la décharge débute en 1996, après l'octroi d'une autorisation datant de 1992 qui approuvait l'étude d'impact sur l'environnement¹³⁰².

Or, en 1999 un parc national maritime a été créé¹³⁰³ sur l'île pour la protection de l'habitat de la tortue marine « *caretta-caretta* ». Il s'agissait du premier parc national maritime en Méditerranée pour la protection de cette espèce¹³⁰⁴. La *caretta-caretta* ou tortue caouenne¹³⁰⁵ est une espèce menacée à l'échelle méditerranéenne. Elle est inscrite depuis 1996 sur la liste des espèces en danger et menacées, annexée au Protocole sur les aires spécialement protégées et la biodiversité en Méditerranée de la Convention de Barcelone¹³⁰⁶ et sur l'annexe II de la Convention de Berne¹³⁰⁷. La

1302 Arrêté ministériel n° 62328/7-7-1992 « Έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την δημιουργία χώρου υγειονομικής ταφής απορριμμάτων στη θέση «Βύθακα-Γρυπαρέικα» κοινότητας Βασιλικού Ζακύνθου σε έκταση 92.407,16 τ.μ » (Approbation de l'évaluation environnementale pour la création d'une décharge au lieu dit « Vithakas-Grypareika » de la commune Vasiliko de Zante d'une surface de 92.407,16 m²).

1303 La création du parc n'a pas été aisée. Il aura fallu que le Comité Permanent de la Convention de Berne et les ONGs se mobilisent pour faire pression à la Grèce de le créer. Cf. LEVANTIS, E., « Vers une application plus efficace de la Convention de Berne », *REDE*, n° 1, 2002, pp. 42-43.

1304 Site internet du parc national marin de Zakynthos <http://www.nmp-zak.org>.

1305 SOURBES, L., KOUTSOUBAS, D., « How loggerhead sea turtle conservation can benefit from Mediterranean protected areas networking: the case of the National Marine Park of Zakynthos within the MedPan network », in BENTIVEGNA, F., MAFFUCCI, F., MAURIELLO, V. (dir.), *Book of abstracts, 4th Mediterranean conference on marine turtles*, Naples 7-10 November 2011, 2011, p. 41.

1306 Annexe II *Liste des espèces en danger ou menacées* Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, 1995.

1307 Annexe II *Espèces de faune strictement protégées* Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Berne 1979.

région de Kalamaki se trouve au cœur du parc, conformément au décret de création¹³⁰⁸, puisqu'elle se situe aux alentours des plus importantes plages de nidification de la tortue en question. Par ailleurs, les aires de ponte de la tortue — le golfe Laganas et ses alentours — sont classées site Natura 2000. En conséquence, le parc maritime contient dès son origine une décharge, fait qui constitue, en soi, une potentielle menace pour l'habitat protégé. À plus forte raison, dans le cas d'une mauvaise gestion de la décharge et d'une détérioration de l'environnement du secteur.

Les autorités nationales ont échoué à concilier sur ce territoire les deux intérêts contradictoires afin d'assurer un équilibre. L'autorisation de fonctionnement de la décharge a été renouvelée en 2000, et puis en 2005 sans que les exigences de la législation environnementale pour l'élaboration d'une nouvelle étude d'impact soient appliquées. Parallèlement, les ONGs et la population locale alertent l'administration sur la saturation de la décharge provoquant un état d'insalubrité qui nuit à la santé publique et à l'environnement.

Cette situation a provoqué l'indignation des habitants, qui souhaitent la mise en œuvre d'un système efficace de collecte et de traitement des déchets. En réaction, la Commission européenne, prenant connaissance de la situation, a organisé une visite du site de la décharge et a déposé une requête devant la CJUE.

2. Un arrêt de la CJUE confirmant la crise environnementale locale

L'**arrêt C-600/12** du 17 juillet 2014 de la CJUE vient confirmer l'état de crise environnementale dans l'île, bien connu des autorités et des habitants. Ce cas est particulièrement intéressant, car il rassemble plusieurs problématiques environnementales qui bien que ne constituant pas une spécificité de l'insularité sont amplifiées par celle-ci. La gestion des déchets en Grèce a encore un important chemin à parcourir pour atteindre un niveau acceptable dans l'ensemble du territoire¹³⁰⁹. La gestion des déchets dans les îles révèle néanmoins des défis très délicats, exigeant la plus grande attention et une planification précise. La toute première astreinte imposée par la CJUE condamnait déjà l'inertie de la Grèce face au problème de gestion de déchets dans l'île de Crète en témoigne¹³¹⁰.

1308Décret présidentiel du 01/12/1999, JORH D 906 du 01/12/1999.

1309OECD, *OECD Environmental Performance Reviews OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009*, OECD Publishing, 2010, p. 154-157

1310CJUE, 4 juillet 2000, *Commission européenne c./République hellénique*, aff. C-387/97, rec. 2000 p. I-05047.

L'objet du litige est, bien entendu, le fonctionnement illégal de la décharge de l'île qui se trouve à l'intérieur du parc national maritime et dont l'exploitation entraîne des incidences significatives sur l'habitat de la tortue marine *caretta-caretta*. La liste des griefs retenus contre les autorités grecques est éloquente et laisse peu de doute quant à l'issue du recours¹³¹¹. Par ailleurs, la Grèce n'a pas contesté les arguments de la Commission, ni en ce qui concerne l'exactitude des rapports de contrôles sur le terrain ni en ce qui concerne son omission à prendre des mesures préventives afin d'éviter une mauvaise gestion des déchets.

En l'espèce, selon les considérations de la Commission, l'exploitation de la décharge de l'île cause des problèmes environnementaux depuis la création du parc maritime national. Quant à l'autorisation de la décharge, elle a expiré en 2000 et la construction d'une nouvelle décharge était prévue par le plan de gestion des déchets pour la région des îles Ioniennes, à laquelle Zakynthos appartient. L'Association de gestion de déchets solides de Zakynthos (personne morale de droit public) a soumis une étude préliminaire d'impact sur l'environnement pour la construction d'une nouvelle décharge et a reçu l'avis positif de l'autorité compétente pour la construire. Or, ladite Association n'a jamais déposé l'étude d'impact définitive empêchant de ce fait la construction de la décharge. Par la suite, les autorités grecques ont renouvelé plusieurs fois l'autorisation de la décharge illégale sans jamais demander une mise à jour de l'étude d'impact. L'arrêté ministériel conjoint de 2011¹³¹² proroge l'autorisation de la décharge initiale jusqu'au 31 décembre 2015, malgré sa saturation évidente et l'insalubrité qui en résulte.

Les griefs de la Commission reposent sur les inspections effectuées sur place en 2010, 2011 et 2012 et consistent en des violations de deux législations européennes, à savoir la législation sur les déchets et la législation sur la protection des habitats. Les violations des directives sur les déchets relèvent du domaine de l'urbanisme et de l'environnement, alors que la violation de la directive Habitat appartient à la seule législation environnementale.

En effet, la République hellénique n'avait pas approuvé un plan d'aménagement concernant la décharge en cause contrairement aux exigences de l'article 14 sous a) de la directive 1999/31/CE

1311ROSET, S., « Gestion des décharges de déchets », *Europe*, n° 10, 1014, comm. 413.

1312Arrêté du Conseil des ministres, Grèce, n° 199958 du 08/06/2011.

concernant la mise en décharge des déchets¹³¹³. De plus, l'État membre a manqué à ses obligations de contrôle et de surveillance de la décharge découlant de l'article 12, puisque l'accès aux installations de celle-ci était libre. Le libre accès à la décharge permettait aux particuliers d'y pénétrer et d'y déposer leurs déchets sans qu'aucun contrôle ne soit effectué. Les articles 8 et 9 de cette même directive ont été également mobilisés pour former des griefs relatifs aux omissions de l'autorisation¹³¹⁴.

En outre, en négligeant de prendre des mesures nécessaires pour assurer la gestion de déchets, la Grèce a mis en danger la santé humaine et l'environnement, violant ainsi l'article 13 de la directive 2008/89/CE¹³¹⁵.

Ultérieurement, l'arrêté ministériel de 2011 et la prorogation de la durée de validité de la décharge sans la réalisation préalable d'une étude d'impact constitue une violation des dispositions de la directive 92/42/CEE (article 6 § 3)¹³¹⁶. Nous rappelons que la Grèce a déjà été en 2002, condamnée par la CJUE pour manquement aux obligations qui découlent de cette même directive. Or, l'arrêt en manquement n° C-103/00¹³¹⁷ concernait seulement le fait que les autorités nationales n'avaient pas instauré un système efficace de protection stricte de la tortue marine *caretta-caretta*.

Dès lors, la Cour conclut aisément que « les problèmes et les dysfonctionnements de la décharge en cause ont eu pour conséquence une situation durable générant une dégradation significative de l'environnement »¹³¹⁸. Le juge européen condamne la Grèce aux dépens pour manquement aux obligations découlant de la législation européenne relative aux déchets¹³¹⁹, puisqu'elle a maintenu la décharge saturée. De plus, l'État membre a été condamné pour manquement de conformité à la législation relative à la conservation des habitats naturels¹³²⁰ parce qu'elle a renouvelé l'autorisation de l'exploitation sans exiger une évaluation des incidences sur le site.

1313 Directive 1999/31/CE du Conseil du 29 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets. L'article en cause énonce l'obligation de conformité des décharges existantes avec les exigences de la directive, à savoir l'élaboration d'un plan d'aménagement, JOCE L 182 du 16/07/1999, p. 1-19.

1314 Les articles 8 et 9 de la directive 1999/31/CE fixent les conditions et le contenu de l'autorisation de fonctionnement des décharges. De surcroît, la République hellénique reconnaît expressément dans son mémoire de défense l'absence d'une autorisation remplissant les conditions desdits articles (§ 60 de l'arrêt).

1315 Directive 2008/89/CE du Parlement européen et du conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JOUE L 257 du 25/09/2008, p. 14-15.

1316 Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, *Op. Cit.*

1317 CJUE, 30 janvier 2002, Commission européenne c. République hellénique, aff. C-103/00, rec. 2002 I-01147.

1318 *Ibid.*, § 56.

1319 Plus précisément, la Grèce a été condamnée pour la non conformité avec les articles 13 et 36 §1 de la Directive 2008/98/CE du Parlement et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets, ainsi qu'avec les articles 8, 9, 11 § 1, a) de la Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 relative à la mise en décharge des déchets.

1320 Article 6§3 de la Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

B. Mobilisations nationales après la condamnation européenne

La Grèce connaît de très grandes difficultés à gérer efficacement le traitement des déchets. L'inefficacité de sa politique a par ailleurs fait l'objet d'une condamnation globale par la Cour de Luxembourg¹³²¹. Cet arrêt est prononcé trois ans après l'arrêt qui imposait à l'État une astreinte pour la décharge crétoise. Le juge européen a été sollicité « après avoir reçu un grand nombre de plaintes concernant l'existence de décharges illégales et non contrôlées en Grèce »¹³²². De surcroît, en regardant de près les procédures contentieuses et précontentieuses ainsi que les conflits sociaux au niveau national, nous constatons que la plupart des îles rencontrent des problèmes similaires relatifs aux déchets¹³²³. Or, ce qui frappe dans la décharge de Zakynthos est la réactivité des acteurs locaux et nationaux. Les arrêts de la CJUE ont nourri l'indignation chez les habitants face à l'absence de solution (1). Le Conseil d'État a été finalement sollicité pour donner une solution insatisfaisante, mais conclusive (2).

1. Un conflit d'usage ayant provoqué l'indignation des habitants

Depuis la première condamnation communautaire de la Grèce pour la gestion de la décharge de Zakynthos, tous les moyens disponibles ont été sollicités par les acteurs locaux. En février 2013, l'ONG « Observatoire des citoyens pour le développement durable » (CISD) a déposé auprès de l'autorité compétente¹³²⁴ une « demande d'action », conformément à l'arrêté présidentiel 148/2009¹³²⁵, transposant la directive 2004/35/CE¹³²⁶. L'ONG demandait la reconnaissance du dommage environnemental créé par la décharge illégale, l'imposition d'une astreinte à la municipalité de Zakynthos, en tant que responsable du dommage ainsi que la réparation du dommage¹³²⁷. L'autorité du ministère de l'Environnement a effectué des inspections et a imposé à l'Établissement public de gestion des déchets de Zakynthos une astreinte de 105.860 euros¹³²⁸.

1321CJUE, 5 octobre 2005, *Commission européenne c. République hellénique*, aff. C-502/03, non encore publié.

1322Ibid., § 5.

1323Notons les problèmes de dysfonctionnement de la décharge d'Andros et de Naxos dans les Cyclades, de Corfou dans les îles Ioniennes et de Rhodes dans le Dodécanèse.

1324L'autorité compétente qui a été désignée pour recevoir et examiner lesdites demandes d'action est le « Service Spécial des Inspecteurs de l'Environnement » qui fait partie du ministère de l'Environnement.

1325Décret présidentiel 148/2009, article 13, JORH A 190 du 29/09/2009.

1326Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la préservation des dommages environnementaux

1327TRATSA, M., « Συνεχίζει να ρυπαίνει ο XYTA Ζακύνθου » (« La décharge de Zante continue de polluer »), *To Vima*, article de journal, 4 février 2013, disponible en ligne <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=496670>, consulté le 30 septembre 2018.

1328Décision du secrétaire général du service de l'Eau du 27 juin 2014, prise après proposition du Service spécial des Inspecteurs de l'Environnement.

Enfin, quelques mois après la publication de l'arrêt de la CJUE, et puisque la décharge de l'île est demeurée ouverte, les habitants ont décidé de pallier l'inertie des autorités par leurs propres moyens, en effectuant des blocages. L'accès à la décharge est resté bloqué pendant huit jours, durant la période des fêtes de fin d'année 2015¹³²⁹.

Ni cette deuxième condamnation de la Grèce ni les luttes des habitants et des acteurs locaux et nationaux ont eu d'effet sur le fonctionnement de la décharge. Malgré le fait que la décharge soit saturée et que les déchets débordent et glissent vers la plage de nidification de l'espèce protégée la décharge demeure ouverte en tant qu'unique solution de dépôt des déchets.

La construction d'une nouvelle décharge est en gestation depuis 2005, date d'élaboration d'une étude préliminaire d'Impacts sur l'Environnement¹³³⁰. Cette dernière a identifié cinq sites et a examiné les impacts sur l'environnement. Cependant, aucun des sites ne semble recueillir les conditions idéales qui garantiraient la conciliation entre protection de l'environnement et les besoins humains.

En effet, d'après ladite étude, chacun des cinq sites se trouve au-dessus de la nappe phréatique la plus importante de l'île. Deux d'entre eux se trouvent dans des zones réservées au reboisement et un autre se trouve dans un site classé. Ce dernier site est le lieu-dit « Livas », qui est un « Refuge de vie sauvage »¹³³¹ depuis 1976. Après une étude comparative des impacts de la future décharge sur l'environnement et sur la société¹³³², le lieu-dit « Livas » a cependant été choisi.

La direction de l'environnement et d'urbanisme de la région des Iles Ioniennes a donné un avis

1329L'affaire était suivie sur une base quotidienne par les journaux nationaux. Par exemple, KANISRAS, E., « Συνεχίζεται το λουκέτο στον ΧΥΤΑ Ζακύνθου » (« La décharge de Zante demeure fermée »), *Kathimerini*, 30/12/2015 <http://www.kathimerini.gr/844009/article/epikairothta/politikh/synexizetai-to-loyketo-ston-xyta-zakyn8oy>.

1330L'étude préliminaire des impacts sur l'environnement est l'analogue de l'enquête préliminaire du droit suisse. Son élaboration sert à identifier les éléments de l'environnement qui seront affectés par l'installation. Elle était obligatoire, conformément à la loi 3010/2002. Cependant, son élaboration est rendue facultative avec la loi « de la crise » 4014/2011 portant sur la simplification de l'autorisation environnementale.

1331Il s'agit d'un statut de protection d'habitats sauvages du droit national, prévu par la loi 177/1975, modifiée par la loi 2637/1998 et la loi 3937/2011. L'objectif de « refuges de vie sauvage » est la création d'un réseau national de protection de la faune et de la flore sauvage, surtout par les activités de chasse.

1332L'étude a été effectuée en juillet 2010 par le bureau d'études de M. BOURKAS, D., deux des sites ont été rejetés parce que la décharge serait très dangereuse pour la pollution de la nappe phréatique et deux autres parce qu'ils sont proches des villages dont leur acceptation sociale serait difficile.

positif pour la construction de la décharge audit site¹³³³, et une étude d'impact a été élaborée en décembre 2010 et mise à jour en 2011¹³³⁴. Celle-ci a été approuvée par l'autorité compétente¹³³⁵, qui a adopté la décision n° 11715/8684/12.11.2012, par laquelle elle octroie l'autorisation de construction de la décharge.

2. La solution contentieuse du Conseil d'État : un arrêt insatisfaisant, mais conclusif

L'autorisation de la construction d'une nouvelle décharge au lieu-dit « Livas », au Nord-ouest de l'île, a fait l'objet d'une demande d'annulation auprès du Conseil d'État en 2012. Les requérants sont des habitants de Zakynthos qui soutiennent que la décision attaquée doit être annulée, car illégale. L'argument des requérants se base sur la nouvelle loi sur la conservation de la biodiversité, n° 3937/2011. Plus précisément, son article 5 § 4.3, interdit le « dépôt ou l'enfouissement des déchets » dans les refuges de vie sauvage. Ladite disposition résulte d'une modification du régime précédent instauré par la loi n° 2637/1998, qui n'interdisait pas les activités d'enfouissement des déchets dans ces zones.

La question que la Cour se pose est, en conséquence, relative au régime applicable en l'espèce¹³³⁶. Afin d'y répondre, le juge examine les articles transitoires de la nouvelle loi. Selon l'article 21, les demandes d'octroi d'autorisation dont le dossier complet a été déposé avant le 21 mars 2011 sont soumises à l'ancien régime, sous réserve de non-violation de l'objectif de conservation¹³³⁷.

Le juge national a évalué que la disposition applicable dans le cas de la décharge de Zakynthos est celle de l'ancien régime, puisque la première étude d'impact de l'installation a été approuvée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Or, la mise à jour de l'étude d'impact est réalisée après le début d'application de la nouvelle loi. Ce qui revient à dire que la Cour aurait pu se baser sur la date de mise à jour de l'étude. En conséquence, c'est bien un choix de l'instance interne de ne pas prendre en compte les effets de la nouvelle disposition dans la décharge en cause. L'argument du Conseil se base sur le fait que le lieu définitif de la décharge a été approuvé par l'étude d'impact dès

1333Avec une décision du 23 juillet 2008.

1334L'étude d'impact est disponible en ligne (en grec),

<http://documents.tips/documents/-55cf99a5550346d0339e73b7.html#pf93>, consulté le 6 octobre 2018.

1335L'autorité compétente est l'administration décentralisée de Péloponnèse — Grèce de l'Est — Iles Ioniennes.

1336Comme indiqué sur le rapport de WWF Hellas sur la législation environnementale en Grèce, la nouvelle loi est plus stricte, justement parce qu'elle interdit l'enfouissement des déchets dans les refuges de vie sauvage. Cf WWF, *Δεσμεύσεις και εφαρμογή, η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα (Engagements et mise en œuvre, la législation environnementale en Grèce)*, 2015, p. 57.

1337Article 21, § 6.α.

2010, ce qui constitue le dossier déposé « complet »¹³³⁸.

L'importance de cet arrêt n'est pas liée à l'interprétation restrictive de la notion de « dossier », mais au fait que la décision est liée à l'insalubrité de la décharge existante. En effet, le Conseil estime que l'impact de la nouvelle décharge sur l'aire protégée sera beaucoup moins important que les effets néfastes de la décharge existante saturée. De surcroît, l'arrêt du fonctionnement de l'ancienne décharge sera manifestement avantageux pour la qualité globale de l'environnement de l'île. Ainsi, il donne une solution juridique précise, afin de mettre fin à un problème périlleux qui a perturbé les autorités pendant dix-sept ans. Par ailleurs, la condamnation communautaire de la Grèce pour ladite décharge semble mobiliser la décision du juge interne, qui note que selon l'arrêt de la CJUE, la continuation de fonctionnement de la décharge à Grypareika constitue une violation de la législation environnementale de l'UE¹³³⁹.

Dans cette affaire, les autorités nationales et locales sont confrontées à la gestion des conflits d'usage qu'on retrouve dans la plupart des îles méditerranéennes. D'un côté la pression d'un développement urbain et touristique croissant, et de l'autre l'existence d'un milieu fragile et exceptionnel en danger. Les limites circonscrites du territoire disponible décuplent les conséquences d'une mauvaise gestion en comparaison d'une situation identique sur le continent. Le problème de la décharge saturée apparaît comme le résultat de ces usages contradictoires mal gérés.

En outre, les caractéristiques géographiques de l'île de Zakynthos ne facilitent pas la gestion de déchets. L'île fait partie des Iles Ioniennes, la région de Grèce qui encoure le plus grand risque de séisme¹³⁴⁰, puisqu'elle se trouve à la limite des deux plaques tectoniques de la Méditerranée¹³⁴¹. Cette donnée rend toutes les îles de la région défavorables à la construction des installations présentant un risque pour la santé, qui doivent suivre des règles de construction d'une très grande rigueur¹³⁴². Or, la production importante de déchets, due notamment à un mode de vie de plus en plus industrialisé, exerce également une pression non négligeable. Depuis le début du fonctionnement de la décharge de Grypareika jusqu'à 2009, les déchets produits sur l'île avaient

1338Pensée 11, Conseil d'État, Grèce, 21 avril 2015, 1394/2015.

1339Ibid.

1340Carte de l'activité sismique comme établie par le Règlement 17a/115/9/FN275, JORH B 1154 du 12/08/2003, p. 2.

1341Étude d'impact de la nouvelle décharge de Zakynthos, 2010, p. 51

1342L'étude d'impact indique que le terrain du site choisi est de catégorie « A » du Guide des Normes Antisismiques. Ce dernier est un document technique avec force juridique obligatoire (approuvé par Arrêté ministériel et publié au JORH B 2184 du 20/12/1999. Entre autres, il distingue différentes catégories des terrains, plus ou moins susceptibles d'être touchés par des séismes. La catégorie « A » est la moins vulnérable.

déjà augmenté de plus de 100 %¹³⁴³. Le rythme de développement n'est donc pas soutenable. La mise en place d'une gestion écologique basée sur des indicateurs relatifs à la capacité de charge du territoire aurait pu conduire à des politiques publiques globales pour éviter la saturation de la décharge.

¹³⁴³Selon une étude, la production des déchets sur l'île est passée de 10.631 tonnes en 1996 à 26.474 tonnes en 2009. Cf. CHAICALI, N., « Στοιχεία της περιβαλλοντικής μελέτης του νέου ΧΥΤΑ » (« Eléments de l'étude d'impact de la nouvelle décharge »), *Emera Zakynthou*, article de journal, 22 mars 2011, en ligne, <http://imerazante.gr/2011/03/22/24006>, consulté le 6 octobre 2018.