

Une protection littorale dépendante de la tradition juridique des États

À l'intersection du droit de l'environnement, du droit de l'urbanisme et de la domanialité publique, le littoral ou zone côtière¹¹¹⁶, est un espace qui est appelé à instaurer l'équilibre entre activités humaines et protection de l'environnement. Cet espace, traditionnellement réglementé par le droit national, touche à la fois la protection et gestion de la mer, soumise à ses propres règles, et à la fois à la terre, issue des normes de la propriété foncière et du droit de l'urbanisme.

Les initiatives législatives européennes et internationales, et, avant tout, l'entrée en vigueur du protocole GIZC de la convention de Barcelone imposent comme objectif méditerranéen la protection environnementale du littoral. Le protocole incite les États à repenser leurs lois et pratiques afin de mettre en place la gestion intégrée, tâche délicate, coûteuse et diplomatique.

De plus, le protocole permet l'adaptation de la taille des zones côtières insulaires et des règles appliquées à ces territoires. Cette possibilité institutionnalise une tendance qui existait déjà dans les droits nationaux. Peu ou prou planifiée auparavant, la différenciation des règles appliquées aux littoraux insulaires est désormais instituée et fondée sur leurs caractéristiques géomorphologiques. Cette spécificité insulaire n'est pas pour autant traduite avec la même ténacité des normes dans toutes les îles ou par tous les États. Les contrastes sont observés selon le niveau de fréquentation des îles¹¹¹⁷, et, notamment, selon les traditions juridiques des pays.

D'une part, les pays ayant une influence de *common law*, abordent le littoral avant tout comme une source de revenus, une richesse à exploiter (**section 1**). Cette logique commune à Chypre et à Malte entrave le changement requis dans la législation et les politiques publiques pour la mise en œuvre du protocole GIZC. Dans ces deux pays au système juridique mixte, les règles appliquées au littoral sont profondément influencées par la politique libérale des Britanniques. Sauf que, les deux pays, n'entérinent ni la doctrine de *public trust*, suivie par les pays de *common law*¹¹¹⁸, ni le principe du domaine public maritime de la tradition civiliste¹¹¹⁹. La zone côtière de deux États est longtemps

1116Plusieurs auteurs affirment que les deux notions sont synonymes, par exemple VAN LANG, A., « La loi Littoral et la protection des espaces naturels », *RJE* vol. 37, n° 1, 2012, p. 105, CALDERARO, N. « Le protocole de Madrid et la loi littoral », *BJDU*, n° 3, 2008, p. 158.

1117Schématiquement, l'intensité des activités côtières influence les restrictions imposées aux littoraux insulaires. Plus l'île est fréquentée, plus la zone côtière protégée est limitée, par exemple à Malte ou aux petites îles italiennes. À l'inverse, les îles peu ou pas habitées connaissent souvent une zone côtière ample et une protection renforcée.

1118Parmi les pays qui ont adopté cette doctrine sont les États-Unis, l'Australie, l'Inde, les Philippines, l'Afrique du Sud, le Pakistan, la Tanzanie, Sri Lanka, Érythrée.

1119Bien que ces deux notions soient basées sur un régime de propriété diamétralement différent, elles sont toutes les deux à la base des résultats similaires sur la conservation de la zone côtière. Sur ces questions v. TURNIPSEED, M., SAGARIN, R. et al., « Reinvigorating the Public Trust Doctrine: Expert Opinion on the Potential of a Public Trust Mandate in U.S. and International Environmental Law », *Environment: Science and Policy for Sustainable*

restée dans un vide juridique, auquel les pays pallient plus concrètement à partir de 2016-2017.

D'autre part, les pays ayant une tradition civiliste ont hérité un corpus juridique qui attribue un intérêt public au littoral¹¹²⁰. Cette approche permet l'imposition des règles restrictives du développement urbain, puisqu'elle s'agit d'une zone à protéger (**section 2**). Mais malgré un héritage commun, la manière de mettre en place le protocole n'est pas uniforme, et la protection accordée aux îles l'est encore moins.

Development, vol. 52, n° 5, 2010, pp. 11-12.

1120À l'exception de Malte et Chypre, qui ont un système mixte (common law - droit romain), tous les autres États de la Méditerranée sont de tradition civiliste. Par ailleurs, les États de l'Afrique du Nord ont un système mixte, car ils appliquent le droit musulman sur les sujets de l'état civil de la personne. Pour une cartographie des subtilités des traditions juridiques des pays du monde, v.

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/92/Map_of_the_Legal_systems_of_the_world_%28en%29.png, consulté le 09/08/2018.

Section 1 : Le littoral comme source de revenus dans les États d'influence britannique

Seulement deux pays de la *mare nostrum* ont été influencés par la *common law*, Chypre et Malte. L'insularité des deux pays accentue l'importance de cette influence, minoritaire, pour la protection des îles.

La zone côtière des États insulaires requiert une attention particulière, puisque les conséquences néfastes d'une gestion inadaptée sont répercutées à une échelle étatique et sont, à ce titre, d'une extrême gravité. Plus précisément, la dégradation des zones côtières peut compromettre les ressources naturelles, telles que la pêche, le sol disponible pour l'agriculture, et la ressource en eau¹¹²¹. Quand cette dégradation touche un État insulaire, celui-ci est face à un risque de dépendance à un pays étranger pour des besoins primaires. Outre le coût écologique de la dégradation côtière, le coût économique et social de la dépendance est important et peut conduire à un déséquilibre politique.

La prise de conscience de l'importance et la fragilité environnementale de la zone côtière est très récente, raison qui participe à ce que les législations de deux États insulaires de la Méditerranée n'intègrent pas traditionnellement les objectifs de protection. Mais les deux pays démontrent un niveau différent de flexibilité. Malte parvient à instaurer l'approche intégrée dans ses politiques d'aménagement du territoire, bien qu'elle n'adopte pas toutes les mesures du protocole GIZC (§ 1). Les politiques d'aménagement chypriotes demeurent, au contraire, incompatibles, ce qui n'empêche pas seulement la signature du protocole de Madrid, mais, surtout, l'adoption d'une stratégie d'ensemble pour l'île (§ 2).

§ 1. Adaptation de l'approche de gestion intégrée au rythme soutenu du développement maltais

Malte connaît une croissance économique et une compétitivité remarquable qui s'organisent à travers ses plans de développement conclus tous les cinq ans depuis son indépendance. En 1990, le « Plan de développement des îles maltaises » évolue pour prendre la forme d'un Plan structurel. La réforme du Plan structurel, initiée en 2000, a été l'occasion d'incorporer dans le système juridique

¹¹²¹HASSAN, R. M. et al., (éd.), *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment*, The millennium ecosystem assessment series, v. 1, Island Press, 2005, p. 515.

maltais l'approche intégrée de la zone côtière, dans un objectif de conciliation des intérêts économiques de développement et de la protection des ressources naturelles. C'est le résultat de la réflexion sur la fragilité de la zone côtière, entamée par le gouvernement maltais en 1993. Ainsi, malgré l'absence d'une conception traditionnelle pour la protection du littoral, courante dans les pays de tradition romaine, Malte réussit à ajuster les exigences du protocole GIZC au système juridique national. En effectuant des modifications législatives nécessaires (A), l'intégration des problématiques côtières est un des objectifs du nouveau Plan structurel de l'archipel, adopté en 2015 (B).

A. Travaux préparatoires au traitement juridique de la zone côtière

Les modifications dans la législation maltaise, intervenues à partir de 2010, viennent encadrer un long travail sur les zones côtières, entrepris depuis 1993. Il a été entamé sous les auspices du PNUE et de l'État, à travers le Projet d'Aménagement Côtier (PAC) de Malte¹¹²². Le PAP/RAC de la convention de Barcelone est en effet à l'origine de la réflexion étatique, en incitant les autorités locales à s'interroger sur la fragilité et la valeur écologique de la zone côtière (1). Cette première étape de réflexion a abouti à la délimitation de la taille de la zone côtière (2).

1. Début d'une réflexion étatique sur la zone côtière grâce au PAP/RAC

Le programme PAC-Malte, entamé en 1993 et complété en 2002, déclenche la réflexion étatique sur la nécessité de protéger la zone côtière¹¹²³. Il a été élaboré par l'équipe du PAP/RAC en synergie avec les acteurs locaux, gouvernementaux et non gouvernementaux. Le PAC a identifié les enjeux, les contraintes et les solutions envisagées pour le littoral de l'île de Malte. En mettant l'accent sur la partie nord-ouest de l'île (partie principalement rurale), l'équipe du projet propose une stratégie pour la zone côtière, à travers l'identification des activités précises à mettre en œuvre¹¹²⁴. Bien que le programme se focalise sur une partie de la zone côtière, les activités stratégiques proposées sont

1122La décision du PAC- Malte a été énoncée lors de la huitième COP de la Convention de Barcelone, tenue à Antalya, Turquie, 12-15 octobre 1993, UNEP(OCA)/MED IG.3/5, Annexe IV p. 4.

1123Le PAC-Malte s'inscrit dans la dynamique de prise de conscience de l'importance écologique de la zone côtière qui se poursuit avec une pléthore d'autres projets, financés souvent par le fonds LIFE, par exemple v. MICHELLE, C., « A Project for the Integrated Management of Protected Coastal Areas in Malta », *Journal of Coastal Conservation* vol. 9, n° 1, 2003, pp. 73-80.

1124UNEP/MAP, IMAP, *CAMP Project «Malta». Final Integrated Project Document and Selected Thematic Documents*. MAP Technical Reports Series n° 138, vol. I (2 vols), 2003, pp. 64-75.

pertinentes pour l'ensemble du littoral maltais, concernant la gouvernance, le cadre juridique, l'information et l'éducation du public, la protection des ressources naturelles, etc. En d'autres termes, alors que le PAC commence par un micro-projet, les activités stratégiques proposées posent les bases d'un macro-projet de gestion intégrée à l'échelle de l'île¹¹²⁵.

Bien que cette stratégie ait vu le jour bien avant l'adoption du protocole de Madrid, les principes de gestion intégrée y apparaissent déjà. À titre d'exemple, pour dépasser le problème de gouvernance de la zone côtière, la stratégie propose la création d'une structure étatique qui serait compétente pour les sujets relatifs à la zone côtière ainsi que la coordination et la coopération entre les différentes autorités¹¹²⁶. Les vides juridiques sont également constatés, et les activités proposées dans ce domaine portent sur la protection de la terre. Par exemple, il est proposé de renforcer la législation pour conserver des terrains nus contre de nouvelles constructions, de lutter contre la privatisation illégale de la zone côtière et de garantir le libre accès du public.

Même si la plupart des activités proposées par le PAC n'ont pas été mise en place, le programme influence immédiatement les politiques publiques maltaises. En effet, la décision de l'autorité compétente, la *Malta Environmental and Planning Authority* (MEPA), d'aborder les problématiques côtières à l'occasion de la réforme du Plan Structurel est prise alors que le programme PAC est en cours. Cette décision conduit l'autorité maltaise à élaborer une étude préliminaire sur la stratégie côtière à suivre dans le Plan. L'objectif de l'étude est de proposer des politiques permettant la conservation des ressources côtières qui seront par la suite insérées dans le Plan Structurel. Rendu public en 2002, le *Coastal Strategy Topic Paper* généralise le travail entamé par le PAC à l'ensemble du littoral des îles maltaises¹¹²⁷. Elle identifie les usages, les caractéristiques physiques, les problèmes environnementaux et les enjeux de conservation à l'échelle de l'archipel.

Selon ces études, Malte souffre d'une transformation de sa zone côtière par l'urbanisation et la perte de zones rurales et agricoles¹¹²⁸. Les pressions anthropiques ont favorisé l'érosion côtière et ont

1125PRIEUR, M. « Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Hors-série 5, 2009, § 5.

1126Le PAC appelle cette structure *Coastal Resources Authority Board*. Cette proposition, qui n'a pas vu le jour, est pourtant adaptée au système maltais, étant donné que des structures similaires existent dans les pays de *common law* (Royaume-Uni, États Unis, Australie).

1127MEPA, *Coastal strategy topic paper*, 2002.

1128CAMILLERI, F. « The structure plan for the Maltese Islands » in BUSUTTIL, S. LERIN, F., MIZZI, L. (éds.), *Malta: Food, agriculture, fisheries and the environment*, CIHEAM, Options Méditerranéenne : Série B. Etudes et Recherches, n° 7, 1993. pp. 77-78.

conduit à une altération généralisée du paysage côtier¹¹²⁹. La perte des habitats tels que les dunes et les salines est une conséquence déjà constatée. La zone côtière maltaise accueille des infrastructures de gestion de ressources de base (centrales de désalinisation de l'eau, centrales électriques, décharges), des industries de pêche et d'aquaculture ainsi que l'exploitation du pétrole¹¹³⁰. De plus, elle est une destination touristique pour un million de personnes par an, hébergées principalement sur la côte.

Les conflits d'usage existant sont dus à une utilisation irrationnelle de la zone côtière, considérée comme un espace inépuisable¹¹³¹. Ces raisons, connues de la MEPA, font que la zone côtière des îles maltaises, à la base vulnérable, est désormais davantage fragilisée à cause des interventions humaines¹¹³². En outre, la privatisation illégale par les propriétés privées d'une partie du littoral limite un contrôle étatique effectif. Alors qu'une volonté politique existe pour que le littoral redevienne la propriété étatique¹¹³³, l'inefficacité du registre des propriétés privées rend la mise en œuvre de cette volonté très difficile¹¹³⁴. Au demeurant, 50 % du littoral maltais est inaccessible, majoritairement en raison des caractéristiques physiques (falaises), mais aussi à cause des usages privés¹¹³⁵.

L'étude de la MEPA apporte alors une réponse à la question du champ d'application des politiques côtières, question déjà soulevée dans le programme PAC¹¹³⁶.

2. Délimitation prématurée de la zone côtière

L'absence d'un texte juridique national définissant les éléments du littoral, l'absence de la notion de domaine public et le fait que le protocole GIZC n'était pas encore existant à l'époque contribuent à la nécessité de délimiter une zone pour pouvoir définir des politiques côtières.

1129 FARRUGIA, M. T., «Public Perceptions on Coastal Erosion in the Maltese Islands: A Case Study of St George's Bay (St Julians) and Pretty Bay (Birżebbuġa)», *Natural Hazards* vol. 86, n° 2, 2017, pp. 6-604.

1130 MEPA, Coastal strategy topic paper, *Op. Cit.*, p. 9.

1131 MEPA, *Strategic Plan for Environment and Development (SPED)*, 2015, p. 15.

1132 MEPA, Coastal strategy topic paper, *Op. Cit.*

1133 «all the coastline will be brought back into public ownership», *ibid.*

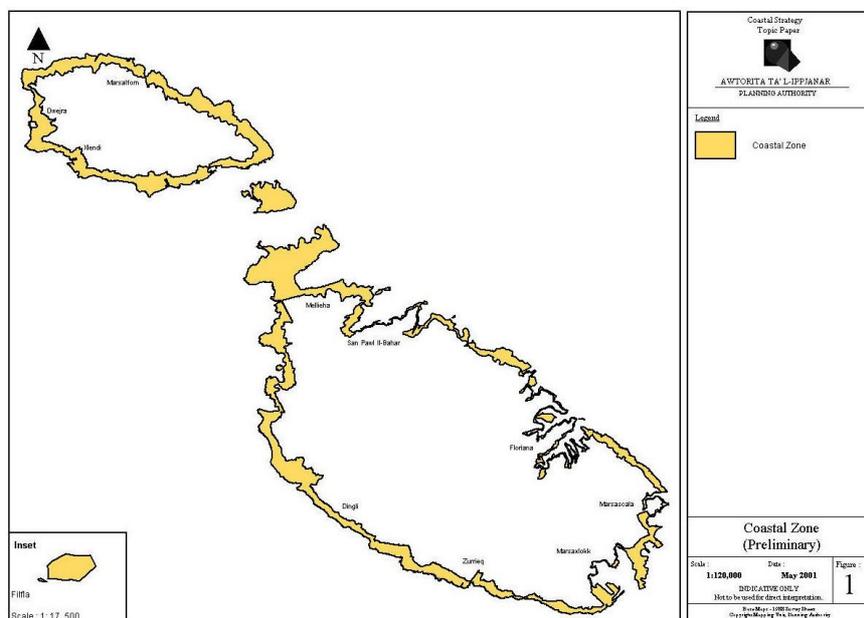
1134 LALÉNIS, K., PAPTISOCHARIS, I. (éds.), *Mare Nostrum Project Second Report : Existing Practices and Impediments to Implementation. The Local and Cross-national level*, Mare Nostrum Project, 2015, p. 383.

1135 DOUBLET, J., *The significance of structure plan policies on the natural environment in Malta*, Thèse Philosophie, Université de Wales, Aberystwyth, Faculté des Sciences, 2002, p. 187. Les raisons principales sont : la géographie rocheuse à 75 %, mais aussi le développement industriel à 19,5 %, les hôtels à 3,5 % et les aires militaires à 2 %.

1136 UNEP/MAP, *IMAP CAMP Project «Malta»*, *Op. Cit.*, p. 32.

La définition utilisée pour établir la taille de la zone côtière est la suivante : c'est « un espace géographique qui comprend des territoires terrestres et maritimes dans lequel les processus naturels interagissent pour créer un système dynamique unique. Elle comprend également ces activités sur terre et mer où les activités humaines sont directement influencées ou peuvent influencer la qualité des ressources naturelles ». Malgré l'ampleur de cette définition, qui correspond aux problèmes réels du littoral de l'archipel, la zone côtière finalement délimitée est assez restreinte (v. carte 8). Par conséquent, elle ne prend pas en compte la pollution côtière engendrée par les activités pratiquées à l'arrière-pays proche au littoral. En revanche, la limite maritime de la zone côtière est la limite de la mer territoriale (12 miles marins).

La zone côtière maltaise ainsi délimitée comprend 19,6 % du territoire terrestre. Comme on peut l'observer sur la carte, la limite vers la terre n'a pas la même étendue sur l'ensemble du territoire. Plus précisément, dans les zones urbaines, la zone côtière occupe seulement la partie terrestre entre la mer et la première route littorale. La MEPA explique que ce choix est fait car l'intégration des problématiques côtières dans les zones urbaines s'avère très difficile, il est donc préférable de ne pas soumettre les zones côtières urbaines à des dispositions adéquates aux problèmes côtiers¹¹³⁷. Par ailleurs, les plans locaux « prennent en compte la plupart des questions environnementales », raison qui justifie pour l'autorité cette fragmentation dans la stratégie côtière¹¹³⁸.



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

1137MEPA, *Coastal Strategy Topic Paper, Op. Cit.*, p. 11.
1138Ibid.

Force est de constater que la délimitation de Malte n'est pas conforme à la logique avec laquelle a été choisi le champ d'application du protocole GIZC. Le choix de la limite administrative des autorités côtières, même s'il reste souple, démontre une volonté d'intégrer une variété d'espaces, et de ne pas exclure les espaces urbains. Cette limite a été, certes, choisie avant l'adoption du protocole GIZC, mais elle n'a jamais été remise en cause. Rappelons que la limite administrative des autorités côtières locales de l'article 3 du protocole GIZC est souple et peut être différente si cela est justifié par des critères écologiques ou économiques. Or, la limite choisie par Malte ne repose pas sur ces critères autorisés par le protocole.

Les raisons qui ont conduit la MEPA à une délimitation aussi réduite de la zone côtière terrestre sont inhérentes aux problèmes environnementaux et aux pressions anthropiques qui pèsent sur le littoral maltais. Ceux-ci concernent notamment l'île de Malte, Gozo et les petites îles ayant gardé leur caractère naturel.

Dans ce contexte, la zone côtière de Malte est-elle un ajustement qui rend possible la GIZC, ou bien d'une application *a minima* d'une obligation internationale ? En tout cas, lors d'une éventuelle ratification du protocole de Madrid, Malte va devoir adresser une déclaration au dépositaire, à défaut de laquelle le pays se trouvera face à l'obligation de l'appliquer à une zone côtière qui couvre 74,6 % du territoire (Malte et Gozo), conformément à l'article 3 §1 du protocole¹¹³⁹. En attendant la ratification, le traitement juridique de la zone côtière évolue et procède à un changement de paradigme législatif.

B. Changement de paradigme pour la protection du littoral

Deux évolutions principales suivent la désignation de la zone côtière maltaise. En premier lieu, l'adaptation du cadre juridique national (1) et en second lieu, la réforme du Plan Structurel (2). Ces mesures marquent un changement de paradigme dans l'ordre juridique national, puisqu'il incorpore des notions et des pratiques qui dépassent la tradition juridique du pays. Il faudrait cependant nuancer cette « révolution juridique » de Malte. Le pays n'adhère pas à un modèle de développement différent, mais il calque son système sur un modèle des pays de tradition romano-

1139Calcul de l'auteur qui résulte de l'addition de la superficie des municipalités littorales de Malte et de Gozo.

germaniques.

1. Adoption d'un cadre juridique pour la zone côtière dans la législation nationale

À défaut d'une loi littoral maltaise, la zone côtière ne bénéficie d'aucune mesure particulière jusqu'en 2010, date qui marque le début du traitement juridique de la zone côtière. Ce cadre est davantage enrichi en 2016.

La loi de 2010 sur la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire (Environment and Development planning Act, Chapter 504) concerne l'intégration des problématiques côtières dans le Plan Structurel de l'archipel et elle cantonne le littoral dans un traitement réglementé exclusivement par les documents d'urbanisme et d'aménagement¹¹⁴⁰. L'article 51 de ladite loi énonce les fonctions du nouveau Plan Structurel, qui s'appelle désormais « Plan Stratégique pour l'environnement et le développement » (SPED).

Conformément à la disposition, le SPED est un document stratégique qui régle la gestion durable des ressources terrestres et marines. Il doit être fondé sur un système d'aménagement intégré qui assure la gestion durable des ressources terrestres et maritimes ainsi que la protection de l'environnement¹¹⁴¹. Le SPED décide des politiques publiques de développement et d'usage de la mer et de la terre, en se basant sur une analyse justifiée. Il doit aussi assurer que toutes les politiques, les plans et les programmes adoptés seront « spatiaux, holistiques et détaillés afin de traiter tous les éléments relatifs aux ressources de la terre et de la mer et la conservation de l'environnement et qu'ils équilibreront les considérations socio-économiques et la nécessité de protéger l'environnement ».

L'approche intégrée de la gestion du territoire pénètre ainsi le droit maltais permettant la prise en compte des enjeux environnementaux et l'« écologisation » des politiques de développement. L'article 51 met en réalité en œuvre le principe d'intégration, bien que celui-ci ne soit pas consacré par ailleurs dans la législation maltaise. De surcroît, la Politique nationale sur l'Environnement,

1140 Cette disposition s'inscrit dans la continuité du principe d'intégration, comme impératif de l'adhésion à l'UE.

1141 La même loi définit l'environnement comme comprenant « tous les éléments et conditions, naturels ou créés par l'homme, qui existent sur terre, que ceux soient regroupés ou isolés, et en particulier : l'air, l'eau, la terre, l'atmosphère, toute matière organique ou inorganique et tout organisme vivant, tous les écosystèmes et le paysage », art. 2, Environment and Development Planning Act, Cap. 504, *Op. Cit.*

adoptée en 2012, confirme la volonté d'intégrer dans un seul texte les politiques sectorielles¹¹⁴².

Outre l'adoption de l'approche intégrée dans ce document stratégique, la législation maltaise tend vers un changement de paradigme avec l'introduction du concept de **domaine public** en 2016. En ajoutant une annexe au Code civil (*Fourth Schedule*), la loi maltaise prévoit pour la première fois que certains immeubles peuvent faire partie du domaine public, avec un régime particulier de propriété de l'État¹¹⁴³. Le gouvernement est désormais le fiduciaire des sites, zones et choses classés comme domaine public, avec l'objectif de les transmettre aux générations futures. Cette interprétation du domaine public maltais, donné par les représentants politiques dans un livre blanc, fait preuve de la nature mixte du concept inséré dans la législation nationale¹¹⁴⁴.

L'amendement précise que les biens du domaine public sont *extra commercium*. Cette précision donne pour la première fois une définition des biens exclus du commerce, qui manquait au régime juridique prévu par le Code civil¹¹⁴⁵. Ces *res publici* ne sont cependant pas intouchables. Le gouvernement peut accorder des autorisations pour usages privés, à condition que cet usage soit cohérent avec la nature de la chose. Les *res publici* peuvent également être transférés, après avoir été déclassés, suivant une procédure assez lourde¹¹⁴⁶.

Les biens du domaine public sont énumérés dans le Code civil¹¹⁴⁷. C'est le « périmètre côtier », les eaux intérieures jusqu'aux lignes de base, le fond marin et le sous-sol, la colonne d'eau sus-jacente et l'espace aérien¹¹⁴⁸. Outre ces biens qui appartiennent automatiquement au domaine public, le Code civil prévoit la possibilité de classer certains sites au domaine public, sur proposition du ministre ou d'ONGs.

Afin de faciliter l'identification de ces *res publici*, la loi de 2016 introduit dans l'article 311 du

1142Ministry for Tourism, the Environment and Culture, *National Environmental Policy*, 2012, p. 12.

1143Act n° XXV de 2016, du 13 mai 2016, JORM A 923.

1144République de Malte, Autorité de Sols, *The public domain, Classifying public property—Achieving a qualitative leap in protection and governance, White Paper*, 2015, p. 1, 5, 15, 17.

1145Le régime juridique des choses *extra commercium* est énoncé dans les articles 982, 1207, 1208, 1370, 1377 du Code civil. Conformément à ces dispositions, ces choses ne peuvent pas faire l'objet d'un contrat, elles ne peuvent donc pas être vendues.

1146Le déclassement nécessite l'adoption d'une « Résolution de déclassement » par la Chambre des représentants. La procédure est détaillée dans le titre VI du 4^e annexe de la loi XXV de 2016, *Op. Cit.*

1147Les choses appartenant au domaine public maltais ainsi que son régime est similaire aux règles du domaine public maritime français, article L. 2111-4 et s. du Code général de la propriété des personnes publiques.

1148Les ports sont exclus du domaine public. Titre III, Article 4 (1) du Code civil, Cap. 16.

Code civil la définition de plusieurs zones littorales, dont le « périmètre côtier », l'« estran », la « ligne littorale » et la « plage »¹¹⁴⁹. Le périmètre côtier est la partie terrestre qui se trouve à quinze mètres de la ligne littorale, et qui peut être constitué de l'estran (la partie du littoral située entre les limites extrêmes de plus hautes et de plus basses marées et les plages, même celles qui ne sont pas couvertes par la marée), de la masse continentale ou de falaises. Dans les cas où l'estran s'étend au-delà de quinze mètres, le périmètre côtier s'étend à la limite de l'estran. Concernant les plages, l'article précise qu'elles sont destinées à l'usage public. L'institution du périmètre côtier permet de prendre en compte le fonctionnement dynamique de la zone intertidale¹¹⁵⁰, conformément à l'article 6 (a) du protocole GIZC, et la garantie sur l'accès public à la plage est conforme à l'article 8 § 3 (d).

Ces modifications législatives permettent au pays de se rapprocher d'une future ratification du protocole de Madrid, signé en 2008. En revanche, des lacunes importantes demeurent, par exemple aucune zone de non-construction n'est réglementée. Ces lacunes peuvent être surmontées par le biais des politiques instaurées dans le Plan Stratégique sur l'Environnement et le Développement.

2. Adoption d'un Plan Stratégique incorporant les problématiques côtières

Le Plan Stratégique adopté en 2015 concerne l'ensemble du territoire terrestre ainsi que le territoire maritime jusqu'à 25 milles marins¹¹⁵¹. Le SPED, véritable plan de l'île, remplace la planification sectorielle et intègre dans un document l'ensemble des politiques de développement envisagées pour l'archipel. Ce cadre global permet, a priori, d'intégrer dans les politiques publiques les particularités du territoire insulaire, à l'échelle de la zone côtière et du pays. La gestion intégrée du littoral au sens du protocole GIZC est facilitée par cette stratégie récente. Cependant, à l'examen, ce Plan est centré sur la compétitivité économique du pays et ne vise guère à limiter le développement.

Le SPED cite les problèmes environnementaux que les politiques sont censées prendre en compte. Il n'est pas étonnant de constater que l'autorité reconnaît la majorité des problèmes comme inhérents à la petite taille du pays et à ses ressources limitées. L'insularité est invoquée pour justifier une stratégie différenciée pour Gozo, fondée sur les principes écologiques. Il est admis que la petitesse de l'île de Gozo a des conséquences inévitables sur son environnement : « la petite taille

1149Les notions en anglais sont « coastal perimeter », « foreshore », « shoreline » et « beach ».

1150La zone d'intertidale est l'espace côtier compris entre les limites extrêmes atteintes par la marée.

1151MEPA, *Strategic Plan for Environment and Development (SPED)*, Op. Cit.

de l'île rend l'espace très sensible, fait qui limite les opportunités d'affaires et d'activités industrielles »¹¹⁵². La résolution de ces problèmes, « nécessitera peut être [l'adoption] d'une approche sur mesure ». Ainsi, Gozo est envisagée comme « une île écologique » où l'État central promeut davantage la gestion et la protection de l'environnement¹¹⁵³, faisant ainsi penser à une politique de sanctuarisation.

Par ailleurs, le SPED divise le territoire en quatre zones, la zone urbaine, la zone rurale, la zone côtière et la zone marine¹¹⁵⁴, chacune soumise à des objectifs différents.

La zone côtière comprend une partie terrestre et une partie maritime, qui inclut les eaux jusqu'à 12 milles marins, telle qu'elle était définie déjà en 2002. Cette délimitation reflète la différenciation dans la stratégie pour l'île de Malte et les autres îles de l'archipel. Alors que la limite vers la mer est égale pour toutes les îles, la limite vers la terre n'est pas homogène. Les petites îles (Comino et Filfla) sont entièrement intégrées dans la zone côtière et Gozo dispose d'une zone côtière qui couvre 29,2 % de l'île. En revanche, Malte, avec un littoral fragmenté et urbanisé, dispose d'une zone côtière couvrant seulement 16,1 % de l'île.

Les limites exactes de la zone côtière sont décidées sur la base d'un critère qui différencie les côtes « principalement urbanisées » et les côtes « principalement rurales ». Les premières sont situées notamment à la partie Sud-Est de l'île de Malte et se localisent sur un territoire de quelques mètres du trait du rivage. Les secondes ont une taille légèrement plus étendue et sont situées en dehors des zones urbaines.

Le Plan Stratégique adopte trois objectifs concernant la zone côtière¹¹⁵⁵. Le premier énonce la volonté de limiter les activités autorisées sur la côte à celles seules qui nécessitent cette localisation pour être fonctionnelles, objectif justifié par l'épuisement des ressources insulaires. Cependant, le plan adopte comme principe général une « approche séquentielle » du développement, ce qui

1152«The small size of the island renders space very sensitive and as a result limits opportunities for both business and industrial activity.», *Ibid.*

1153*Ibid.*, p. 6 et 16.

1154La zone marine comprend les eaux adjacentes à la zone côtière jusqu'à la limite de 25 milles marins, ce qui correspond à la zone de gestion de pêche instaurée avec l'adhésion de Malte à l'UE. Les mesures appliquées dans la zone de gestion sont détaillées dans le règlement CE/1967/2006, JOUE L 409/52 du 30/12/2006.

1155MEPA, *SPED*, pp. 26-27. Le deuxième concerne la gestion des ressources halieutiques et le troisième la protection des plages et des eaux de baignade.

signifie que l'expansion ultérieure du territoire utilisé n'est pas exclue par principe¹¹⁵⁶. L'utilisation des terres vierges est possible s'il n'y a pas d'autre alternative (changement d'usage des terres ou bâtiments abandonnés, changement du type de développement dans les territoires urbanisés ou utilisés)¹¹⁵⁷. Cette approche a été critiquée par le public, qui a eu l'occasion de s'exprimer étant donné que le SPED a été soumis à la procédure de l'évaluation stratégique de la directive 2001/42/CE¹¹⁵⁸.

La « raison d'être » du SPED est d'augmenter la compétitivité du pays de telle manière que le développement socio-économique contribue à la réalisation des objectifs environnementaux¹¹⁵⁹. Cette justification qui s'inscrit dans la lignée des directives européennes ne s'oppose pas aux dispositions du protocole GIZC, mais elle ne met pas l'environnement et le développement sur un pied d'égalité. Ainsi, elle soulève des inquiétudes concernant la préservation d'espaces intacts, exprimées pendant la consultation du public. Elles peuvent se lire en combinaison avec la dialectique étatique selon laquelle Malte ne peut pas être considérée comme « une île entièrement côtière », malgré sa taille¹¹⁶⁰. Dans ce contexte, force est de constater que l'approche intégrée de la gestion de la zone côtière maltaise est faite « sur mesure » afin de permettre un développement qui mobilise les capacités du territoire au maximum.

Une gestion similaire de la zone côtière serait envisageable dans un autre État insulaire, Chypre, bien que les obstacles législatifs à dépasser soient beaucoup plus importants (§ 2).

§ 2. Le cadre législatif de Chypre, incompatible avec les dispositions et la logique de la GIZC

Chypre est le seul pays de la Méditerranée insulaire n'ayant pas ratifié ou signé le protocole GIZC. Alors que la République turque de Chypre du nord intègre dans sa Constitution la zone inconstructible de cent mètres, la domanialité publique de la plage, l'utilisation pour les usages

1156 Pour une analyse de l'approche séquentielle dans les politiques publiques, v. MULLER, P., *Les politiques publiques*, Que sais-je ? 11^e éd., PUF, 2016, pp. 21-25.

1157 MEPA, *SPED*, p. 18.

1158 Les questions du public et les réponses de la MEPA sont consultables en ligne, SPED Public consultation Summary of submissions and responses, juillet 2015, 35 p. <http://www.pa.org.mt/en/strategic-plan-details/file.aspx?f=262>.

1159 MEPA, *SPED*, p. 4.

1160 MEPA, *SPED*, p. 5.

d'intérêt public et le libre accès¹¹⁶¹, la République de Chypre adopte un cadre contrasté. Les dispositions relatives au littoral sont fragmentées et résultent de différentes législations : la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la loi sur la protection de la plage, la loi sur la pêche et la loi sur les établissements touristiques. Concentrée sur la logique de développement immobilier et touristique, et d'exploitation des plages, la législation chypriote est clairement incompatible avec les dispositions du protocole GIZC.

Bien que des objectifs de protection du rivage existent dès les textes liminaires, la logique d'exploitation de la propriété privée ou publique prévaut. Ce corpus législatif s'avère aujourd'hui insuffisant puisqu'il n'incorpore pas les principes classiques du droit de l'environnement comme les principes procéduraux ou le principe d'intégration (**A**). Toutefois, et sous influence de l'UE, les préoccupations environnementales commencent à émerger dans les documents d'urbanisme. Une nouvelle ère est en gésine avec l'adoption du champ d'application terrestre pour la future application du protocole GIZC (**B**).

A. Une base législative obsolète, n'intégrant pas les principes classiques du droit de l'environnement

La législation chypriote est caractérisée par l'absence d'une sensibilité « historique » pour la protection du littoral conjuguée avec un retard dans la mise à jour du droit national avec l'évolution du droit international de l'environnement. Ces éléments sont la cause principale de la difficulté du pays de mettre en œuvre le protocole GIZC. Ainsi, la législation chypriote ne reconnaît pas une zone d'interaction entre la mer et la terre comme étant spécifique, ni au titre de protection de l'environnement ni au titre de la domanialité publique ou l'aménagement du territoire. Cependant, la partie terrestre du littoral est soumise à plusieurs règles qui infléchissent les politiques côtières. Ces règles sont établies par la loi sur la plage et sur l'aménagement du territoire. La première, instaure un régime d'exploitation de la plage qui implique finalement peu la participation du public et manque de transparence, deux éléments qui font sa faiblesse (**1**). La seconde est centrée sur le développement immobilier et prend peu en compte le principe d'intégration (**2**). À ce cadre législatif négligeant des principes du droit de l'environnement s'ajoute un manque de coordination entre les autorités compétentes.

1161 Art. 85 de la Constitution de la RTCN, amendée en 2014, *Op.Cit.* L'accès à la bande de cent mètres peut toutefois être limité pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public, d'intérêt public, de santé publique ou de protection de l'environnement (art. 38 § 4). Cette disposition vise la zone de Varosia, zone touristique d'avant la guerre de 1974, où l'accès est interdit à tout public sur une zone littorale de 11 km.

1. La zone de protection de la plage : manque de transparence et faible participation du public

Parmi les problèmes écologiques des zones côtières chypriotes, les plus intenses sont l'érosion et la salinisation des terres¹¹⁶². En ce qui concerne les enjeux économiques, la zone côtière accueille la quasi-totalité du tourisme de l'île, qui dépasse deux millions de personnes par an¹¹⁶³. Cette activité, qui constitue la principale richesse chypriote, crée des pressions anthropiques importantes¹¹⁶⁴.

La loi sur la protection de la plage, adoptée par les forces britanniques en 1934, et amendée à maintes reprises jusqu'à 2011, comprend certaines mesures qui vont dans le sens du protocole de Madrid, notamment l'instauration d'une zone protégée de la plage. Ce régime reste cependant flou et facilement modifiable et il n'offre pas une protection de la plage équivalente aux enjeux économiques et écologiques qu'elle représente.

La loi sur la plage, intitulée dans sa version originale « loi pour une meilleure protection du littoral », énonce la possibilité d'établir des règles restrictives concernant l'exploitation de la plage¹¹⁶⁵. Cette possibilité a donné lieu à la création du régime de « zone de protection de la plage ».

Pour définir la plage, l'article 2 de la loi énonce que « la plage comprend tout le territoire terrestre qui ne dépasse pas une distance de cent yards de la plus grande marée haute, que le ministre peut prescrire par notification au Journal Officiel »¹¹⁶⁶. Suite à cette disposition, le ministre des Affaires intérieures a adopté en 1979 quatre de ces « notifications », dont la portée est celle d'un acte administratif réglementaire (Décret). Chacune définit comme plage toute la ligne littorale des districts de Nicosie, Paphos, Kyrenia et Limassol¹¹⁶⁷.

1162 LOIZIDOU, X., *Case study of Dolos Kiti — Cyprus*, rapport préparé dans le cadre du projet de l'UE « EUROSION », 2002, p. 15.

1163 LOIZIDOU, X., *Land use and coastal management in the eastern Mediterranean. The Cyprus exemple.*, intervention à la conférence internationale « Conference on the sustainable development of the Mediterranean and Black Sea environment », Thessaloniki, 28-31 mai 2003.

1164 KAMMAS cité in SHARPLEY, R. *Tourism development and the environment: beyond sustainability?*, Earthscan, 2009, p. 172.

1165 La version originale de la loi de 1934 est intitulée *Chapter 59. Foreshore protection, A law to make provision for the better protection of the foreshore.*

1166 Art. 2 de la loi sur la plage, version consolidée de 2011, JORC 4301 du 31/10/2011.

1167 La plage d'une largeur de cent yards est déclarée à Limassol (acte 77/79 du 27-4-1979), à Kyrenia (acte 990/71 du 09/12/1971), à Nicosie (acte 111/79 du 01/06/1979), alors que la largeur de la plage de Paphos n'est pas délimitée (acte 81/79 du 04/05/1989).

La « zone protégée de la plage » ne correspond pas à la zone de « plage » délimitée sur la base de l'article 2 de la loi sur la plage. Elle est fondée sur l'article 5 A, qui donne la possibilité au conseil des ministres d'interdire la construction immobilière *sur la plage ou sur les terrains limitrophes* afin de garantir l'accès du public à la plage ou « pour des raisons de protection ou de conservation de son caractère et le confort » (art. 5A). Cette disposition constitue le régime le plus protecteur de la zone côtière chypriote.

Les restrictions concernant l'urbanisation des terrains adjacents aux plages ont été instaurées avec des Décrets réglementaires du conseil des ministres, notamment pendant les années 1970-1990. Cependant, ces décisions, soumises à la discrétion absolue du conseil des ministres, sont modifiables et annulables sans motivation. Ainsi, une série des Décrets adoptés pendant les années 2009-2010 annulent ou modifient les interdictions de constructions sur certains terrains adjacents à la plage dans les régions les plus touristiques¹¹⁶⁸. Par ailleurs, les cartes accompagnant les Décrets réglementaires ne sont pas publiées dans le JO, mais sont déposées auprès des services d'urbanisme de la région. Leur consultation nécessite donc le déplacement audit bureau, ce qui rend laborieuse l'information du public et la recherche juridique.

Parmi les restrictions imposées sur les plages figure également l'installation des constructions mobiles ou l'élaboration de divers travaux sur le rivage. Ceux-ci ne sont pas interdits, mais sont soumis à la délivrance d'un permis par le conseil des ministres pour les constructions (art. 5 § 1) et une autorisation spécifique de l'autorité compétente pour les travaux (art. 3 § 1)¹¹⁶⁹. Les usages prohibés par les usagers de la plage sont indiqués dans l'article 5Δ (d), où figure une interdiction générale de polluer la plage et la mer, une interdiction de bloquer l'accès au rivage et une interdiction d'y conduire des véhicules. Toutes ces dispositions ont été mises en place avec divers Décrets réglementaires.

En outre, la loi établit des autorités responsables de la gestion de la plage au niveau central et local. Les conseils sont composés de représentants des ministères responsables et le conseil central prévoit

1168Six Décrets réglementaires ont été adoptés en 2009 et 2010, tous pour annuler ou modifier des Décrets instaurant une interdiction de construire sur les terrains adjacents à la plage, adoptés entre 1973 et 1980. Par exemple, le Décret 137/2010, JORC 661 du 31/03/2010, annule l'interdiction de construire établie avec le Décret 98/1973. Le Décret le plus récent (25/2013) annule la zone de protection de la plage à Alamino, qui sert à légitimer la construction d'un port de plaisance. Ceci a été très peu utilisé jusqu'au Décret de 2013, mais il est actuellement en travaux pour son expansion.

1169L'autorité compétente est le chef des districts. Art. 5 de la loi sur la plage, Chapitre 59, version consolidée de 2011.

la participation d'un représentant d'ONG environnementale. Les conseils adoptent les Schémas de gestion de la plage, qui réglementent l'exploitation touristique (location de parasols, transats). La participation du public dans ces conseils n'est pas prévue, et donc l'exploitation des plages reste une décision centrale.

Force est de constater que le seul moyen juridique de protéger la zone côtière terrestre est encore l'instauration des zones protégées de la plage. Or, la souplesse des règles de création et de modification du régime empêche la transparence juridique, notamment puisque les Décrets instaurant la plage et la zone de non-construction adjacente n'ont jamais fait l'objet d'un recueil consolidé. Une obligation formelle d'instaurer la zone protégée de la plage ne figure pas non plus parmi les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire, ce qui concourt à une prise en considération affaiblie de la protection de l'environnement dans la procédure de planification chypriote (2).

2. Intégration limitée des préoccupations environnementales dans la législation sur l'aménagement du territoire et fragmentation des documents d'urbanisme

L'aménagement de l'île est réglementé par la loi relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1972, amendée en 1990. Il s'agit d'une législation orientée vers le développement immobilier et économique qui ne prend pas suffisamment en compte la protection de l'environnement¹¹⁷⁰.

La loi ne fait pas de référence à la vulnérabilité de la zone côtière. Les seuls moyens prononcés par la loi pour intégrer les préoccupations environnementales (et côtiers) dans les documents d'urbanisme sont les dispositions pour la protection des arbres et des forêts (art. 39) et le régime des « zones blanches » (art. 35). Par ailleurs, l'article 38 permet la conservation du patrimoine bâti.

Plus précisément, l'article 39 prévoit la possibilité d'adopter des Décrets réglementaires pour la protection de la forêt ou des arbres isolés. Ce régime a permis la protection de la région montagneuse de Chypre, qui se trouve à l'arrière-pays, mais aussi plusieurs arbres côtiers, comme les 178 figuiers repérés au village côtier d'Ayia Napa ou les 15 *pistacia atlantica* situés dans le village côtier de Polis¹¹⁷¹.

1170Loi 90/1972, *Op. Cit.*

1171Décret réglementaire du ministre des Affaires intérieures n° 43/2004 du 30/01/2004.

Les zones blanches peuvent être instaurées par Décret du conseil de ministres afin de protéger des « aires de beauté naturelle ou à caractère spécial », mais son utilisation n'est pas très sollicitée. Dans ces zones, qui peuvent être situées sur le littoral, les nouvelles constructions sont a priori interdites et les usages ne devraient pas changer. La loi nuance ces propos en prononçant que l'établissement des zones blanches n'exclut pas le dépôt de demande de permis de construire dans les terrains de la zone (art. 35 § 3). En pratique, les zones blanches existantes sont très peu étendues et sont établies pour une période limitée dans le temps. Actuellement, seulement une zone blanche est côtière (zone blanche de Peyia, dans le district de Paphos)¹¹⁷².

Dès lors, il revient aux documents d'aménagement prévus par la loi d'intégrer les préoccupations environnementales. Quatre niveaux de documents sont adoptés : le Plan de l'île, les Plans locaux, les Plans des quartiers et les Déclarations de politique.

Le Plan de l'île devrait décrire la politique de développement pour l'ensemble du territoire, en y incluant les politiques sectorielles de l'industrie, du commerce, du tourisme, etc., mais son élaboration a été suspendue en raison de la partition de l'île¹¹⁷³. Les Plans locaux concernent l'aménagement détaillé des agglomérations de grande ou de moyenne taille et les Plans des quartiers portent sur l'aménagement détaillé dans les zones spécifiques.

La « Déclaration de Politique » (art. 18 A) est le dernier dans la hiérarchie des documents d'aménagement et concerne l'aménagement de l'ensemble du territoire de l'île qui est sous le contrôle effectif du gouvernement chypriote-grec, sauf pour les régions qui ont adopté un Plan local ou un Plan des quartiers. La déclaration de politique définit la politique de développement en déterminant les usages du sol. Concrètement, elle couvre la majorité du territoire, puisque les Plans locaux ne concernent que les villes (huit Plans) et les Plans de quartiers concernent des aires très précises et urbaines (trois Plans). De plus, trois municipalités ont adopté leur propre déclaration de politique, qui a la valeur de Plan local.

1172Instauré avec le Décret réglementaire n° 350/2014 du 18/07/2014.

1173Un premier Plan de l'île a été élaboré en 1973. Il a été rapidement approuvé par le Conseil des ministres comme le premier document d'urbanisme de la République avec la décision n° 13.245/1974, le 9 avril 1974, c'est-à-dire quatre mois avant la guerre. Cf. PISSOURIOS, I. « Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Κύπρο Ιστορική Εξέλιξη και Προοπτικές » (« L'aménagement du territoire à Chypre : évolution historique et perspectives »), in DRAKOULIS, D. et TSOTSOS, G. (dir.), *Ιστορική, κοινωνική και πολεοδομική ανάλυση του χώρου (Analyse historique, sociale et urbanistique de l'espace)*, Stamouli, 2014, p. 14.

À défaut d'un Plan de l'île, le rôle de la Déclaration de politique a été dévié et elle est assimilée à celui d'un plan stratégique, car elle veille à la cohérence territoriale de la partie rurale. Cependant, la Déclaration de politique reste hiérarchiquement inférieure aux Plans locaux. Cela met en évidence l'absence d'une stratégie globale pour le développement de l'île qui empêche l'intégration environnementale et plus précisément la mise en place d'une politique commune pour la zone côtière. En absence d'une telle stratégie ou d'une législation solide, la mise en œuvre de la GIZC est tributaire de plusieurs documents d'aménagement ou d'urbanisme qui ne comportent aucune obligation ni même prédisposition à la suivre.

Toutefois, les documents d'aménagement comportent de plus en plus de références à la protection de l'environnement qui évoquent parfois la zone côtière. Ces efforts s'inscrivent dans le renouveau de la logique de protection du littoral, qui est impulsé par le département de l'environnement (**B**).

B. Évolution modeste de la logique de protection de la zone côtière

L'établissement d'une protection renouvelée du littoral est impulsé à l'échelle de l'ensemble de la Méditerranée par l'adoption du protocole GIZC. Sa réalisation nécessite l'engagement et la coopération de plusieurs niveaux administratifs, exercice exigeant et chronophage. À Chypre cette évolution est quasiment uniquement orchestrée par le département de l'environnement du ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, les autres acteurs gouvernementaux étant peu impliqués. Ce manque d'engagement ou de prise de conscience de la fragilité de la zone côtière est observable dans les documents d'aménagement et d'urbanisme. Alors qu'ils comprennent des dispositions pour la protection de l'environnement qui ne sont pas énoncées dans la loi d'aménagement, ils ne font que rarement des références précises à la zone côtière (**1**). La gestion intégrée semble donc être complètement ignorée. En revanche, le département de l'environnement met en place un programme concret pour la mise en œuvre de la GIZC. Il a débuté avec l'entreprise d'un programme PAC du PAP/RAC qui a proposé un cadre stratégique et il est succédé par l'adoption récente du champ d'application du protocole¹¹⁷⁴ (**2**).

1174Le projet CAMP a donné lieu au rapport de COCCOSSIS, H. et al., *Cyprus: ICAM Methodology and proposed ICAM strategic framework*, MAP-PAP/RAC, 2008, 70 p.

1. Début timide d'intégration de l'environnement dans la Déclaration de politique

En absence des dispositions législatives effectives visant à assimiler les préoccupations environnementales lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, il revient aux plans locaux, actes réglementaires, de réaliser le principe d'intégration.

La **Déclaration de politique** de 2014 énonce parmi les objectifs généraux qu'elle « met l'accent sur le développement durable et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, de l'environnement et du paysage » et précise que le développement sera autorisé s'« il n'influence pas de manière négative les ressources naturelles de la région et plus généralement l'environnement et le paysage »¹¹⁷⁵. Les références tangibles à la zone côtière sont inscrites dans le chapitre relatif au tourisme. Le document reconnaît que le modèle touristique « soleil et plage » a conduit à de fortes pressions environnementales, notamment sur la zone côtière, qui ont nui à la durabilité des destinations touristiques (§ 9.12.1). Cependant, les politiques adoptées par la Déclaration pour le renouveau du produit touristique ne contiennent guère des mesures qui assurent une utilisation rationnelle et effective des ressources naturelles. Au contraire, ce renouveau se réalise par la promotion des nouvelles constructions d'établissements touristiques dans les parties du territoire qui n'étaient pas jusqu'alors dans les zones touristiques (§ 9.12.4).

La Déclaration de politique vise à développer au maximum les terrains disponibles et impose très peu de restrictions. Les développements promus sont notamment urbains, par exemple la construction de nouveaux villages dans les zones rurales ou périurbaines.

Un chapitre est toutefois dédié à la protection de la nature, la forêt et le paysage accompagné de deux cartes qui indiquent les zones où le développement est restreint. Quatre types de sites sont créés, et tous les quatre peuvent être sollicités pour la protection des zones côtières.

La protection des zones côtières est possible notamment avec le régime de « Côtes et aires de protection de la nature ». Ce régime est prévu pour des sites terrestres qui présentent des écosystèmes particulièrement sensibles, par exemple les biotopes qui comprennent des espèces rares

¹¹⁷⁵République de Chypre, Ministère de l'Intérieur, Département d'Urbanisme et du Logement, *Δήλωση Πολιτικής 2014 (Déclaration de politique 2014)*, 2014, - principes généraux § 2.4 p. 4 et § 3.1 (st), p. 7.

ou en voie de disparition et des formes géologiques qui ont une valeur scientifique, culturelle ou esthétique particulière¹¹⁷⁶. Il s'agit du régime le plus strict de la Déclaration de politique, puisqu'il interdit tout type de développement. Les seules dérogations sont des interventions pour la protection et la promotion du site.

Les zones côtières peuvent être également incluses dans une Aire de beauté naturelle exceptionnelle. Ce régime concerne de « vastes zones terrestres, maritimes ou mixtes dans lesquelles se trouve un grand nombre ou une grande variété des éléments écologiques, géomorphologiques et esthétiques »¹¹⁷⁷. Beaucoup moins strict que le régime précédent, il autorise les constructions nécessaires pour les activités traditionnelles, comme l'agriculture et la sylviculture. L'aspect environnemental demeure cependant important et toutes les installations doivent suivre des normes d'esthétique et de planification spécifiques. Mais certains types de développements peuvent être autorisés, « dans de conditions qui assureront l'objectif principal de leur établissement »¹¹⁷⁸. De plus, l'établissement « d'autre type de développement » est toléré si des « raisons spéciales [l'] exigent »¹¹⁷⁹.

Les paysages protégés sont souvent situés dans un site côtier. Il s'agit de gorges, falaises, embouchure de rivières, comme l'indique la carte n°4 accompagnant la Déclaration de politique. Ces sites de valeur écologique exceptionnelle sont consacrés aux activités traditionnelles d'agriculture et sylviculture, et les seules interventions autorisées sont relatives à ces activités.

Les sites du réseau écologique Natura 2000 font également partie des sites prévus par la Déclaration de politique et qui comprennent des sites côtiers. De plus, l'intégration de la partie maritime de la zone côtière est effectuée par la création des six sites en mer.¹¹⁸⁰

Par ailleurs, les zones de protection de la plage, comme prévues par la loi sur la plage, ne figurent pas parmi les zones établies pour la protection de la nature, la forêt et le paysage, mais parmi les

1176Ibid., chapitre 7. 4.

1177Comme il est défini dans le chapitre 7. 2. 1. de la Δήλωση πολιτικής - πολιτική για τη ρύθμιση και τον έλεγχο της ανάπτυξης και την προστασία του περιβάλλοντος στην ύπαιθρο και τα χωριά (Déclaration de politique - politique pour l'aménagement et la maîtrise du développement et la protection de l'environnement à la province et aux villages) pour la période 1996-2014.

1178Ibid., section 7.2.4.2.

1179Ibid., section 7.2.4.3.

1180Repérés dans la Carte n° 5 de la Déclaration de politique.

objectifs généraux du document. Selon ceux-ci, aucun développement n'est permis dans les zones de protection de la plage, « à moins qu'il ait été préalablement prévu que de développements puissent être autorisés conformément aux dispositions législatives pertinentes ». En outre de cette interdiction, la déclaration précise que les « constructions à petite échelle » comme des trottoirs, petits murs de support et autres travaux, sont autorisées si ils sont considérés comme nécessaires pour le fonctionnement de la région « car ils améliorent le milieu plagiste »¹¹⁸¹.

Ces mesures nettement plus protectrices de la Déclaration de politique ne sont pas obligatoires pour les Plans locaux qui sont hiérarchiquement supérieurs. La seule exception est l'instauration du réseau Natura 2000 qui couvre tout le territoire sous le contrôle effectif de la République. De plus, deux localités côtières ont adopté leur propre Déclaration (locale) de politique qui suivent le zonage établi par la Déclaration générale.

En raison de l'absence d'un document directeur, les seules mesures communes entre les différents documents d'urbanisme pour intégrer l'environnement sont celles prises sur la base des dispositions prévues dans la loi. Or, ces mesures sont très limitées pour prendre en compte la vulnérabilité de la zone côtière. Ceci pourrait être rétabli par l'adoption d'une stratégie nationale GIZC qui proposera des règles communes à toute la zone côtière. Le processus de son élaboration est enclenché par le département de l'environnement du ministère, mais les acteurs locaux continuent d'adopter des Plans qui ne sont pas à la hauteur des exigences du protocole de Madrid (2).

2. Initiatives dynamiques du département de l'environnement cherchant à mettre en place la GIZC

Chypre est engagée dans une procédure pour la ratification du protocole, suivie par le département de l'environnement du ministère d'agriculture, qui souligne que le pays est lié au protocole puisqu'il s'agit d'un accord signé par l'UE¹¹⁸². Les premières initiatives ont été encadrées par le PAP/RAC dans le cadre d'un projet PAC. Ce projet a permis d'adresser un bilan des difficultés propres à Chypre vers la mise en place de la gestion intégrée, mais aussi l'élaboration de projets précis pour l'amélioration des risques côtiers. À titre d'exemple, les études sur l'érosion ont conduit

1181 République de Chypre, *Δήλωση Πολιτικής, Déclaration de politique, Op. Cit.*, principes généraux § 3.12 p. 33.

1182 Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, *Ολοκληρωμένη διαχείριση παράκτιων περιοχών (La gestion intégrée des zones côtières)*, article en ligne, 2018, http://www.moa.gov.cy/moa/environment/environmentnew.nsf/page11_gr/page11_gr?OpenDocument&print, consulté le 24 septembre 2018.

à la construction de plusieurs brise-lames et le département des travaux publics a été incité à initier des actions de surveillance de plusieurs paramètres des eaux côtières¹¹⁸³.

Outre le projet PAC, le ministère a employé en 2016 un bureau d'étude pour préparer une Stratégie nationale et un Plan d'Action, envisageant une première mise en œuvre pour la période 2018-2028. Le projet est attendu pour août 2018, mais le ministère adopte d'ores et déjà le champ d'application de la future stratégie.

Le bureau d'étude trace la limite terrestre selon la disposition de l'article 3§2 du protocole, en se basant sur une analyse multidimensionnelle¹¹⁸⁴. L'étude a choisi cinq catégories de critères territoriaux, qui ont été représentés sur un système d'information géographique (SIG) et leur combinaison a donné une indication sur les espaces qui doivent être compris dans la zone côtière. Les cinq catégories des critères qui ont été examinées sont l'environnement naturel, le paysage, l'environnement culturel, l'environnement socio-économique et la distance au rivage. Le groupe de travail a étudié les caractéristiques du territoire d'une distance maximale de quinze kilomètres du rivage, mais en application du critère de distance, la zone côtière a été cantonnée à une zone de cinq kilomètres du rivage. Finalement, l'étude définit deux zones, la zone qui a une influence directe de la mer, et la zone de transition entre la zone d'influence et l'arrière-pays. Ensuite, la ligne de démarcation est tracée en suivant les caractéristiques naturelles et administratives (v. carte dans l'annexe 1).

La proposition de limite terrestre de la zone côtière a été présentée publiquement dans les cinq districts et a été aussitôt approuvée par les acteurs locaux. Force est de constater une contradiction entre, d'une part, les travaux du ministère, et d'autre part, la politique d'aménagement des villes côtières. Le travail du ministère a permis de réaliser des études de terrain et d'évaluer pour la première fois les risques et les enjeux environnementaux de la zone côtière, mais il semble que ces initiatives, portées notamment par un fonctionnaire, seront difficilement transposées de manière unanime et volontaire dans les documents d'aménagement. Ceci constituera un véritable défi dans la mise en œuvre de la stratégie GIZC et dépendra de la volonté politique du gouvernement.

1183 COCCOSSIS, H. et al., *Cyprus: ICAM Methodology and proposed ICAM strategic framework*, MAP-PAP/RAC, *Op. Cit*, p. 22.

1184 Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, *Διαδικασία Πολυκριτηριακής Ανάλυσης για τον Καθορισμό του Χερσαίου Ορίου της Παράκτιας Περιοχής (Processus d'analyse multi-critère pour la définition de la limite terrestre de la zone côtière)*, 2017, 17 p.

La politique d'aménagement du territoire illustre le défi de la mise en place de la GIZC. Les nouveaux Plans locaux devraient s'inscrire davantage dans la logique de la GIZC et commencer à transposer un minimum des dispositions du protocole, par exemple en limitant les nouvelles constructions dans la zone côtière. La réalité du terrain est cependant toute autre.

Deux exemples tirés de la Déclaration locale de politique d'Ayia Napa et la Déclaration locale de politique de Paralimni illustrent la persévérance de la logique de l'expansion urbanistique au détriment des espaces naturels. Ces deux localités voisines sont parmi les plus grandes stations balnéaires chypriotes et sont les seules à être développées autour des villages. Elles sont dotées chacune d'une Déclaration (locale) de politique qui suit les principes de la Déclaration (générale) de politique.

En premier lieu, le village de pêcheurs d'Ayia Napa a connu une croissance moyenne de 16 % par an de sa capacité d'hébergement hôtelier pendant les années 1981-2005¹¹⁸⁵, qui a été fatalement accompagnée de l'apparition des phénomènes d'eutrophisation de ses plages¹¹⁸⁶. La Déclaration locale de politique d'Ayia Napa a été révisée en 2017, à la période des réunions d'information du ministère sur la GIZC. Cette révision change les modalités de développement des établissements touristiques, en rajoutant certains types de développements hôteliers et une augmentation du coefficient de construction et de l'occupation de l'espace constructible. De plus, la surface constructible est exceptionnellement augmentée pour les hôtels quatre étoiles ou plus si la demande de permis de construire est déposée dans les deux ans après la publication de la Déclaration¹¹⁸⁷. Ces développements sont planifiés sur certains terrains précisés dans la carte de zonage : ils sont situés à cent mètres du bord du rivage, ils sont à ce jour intacts et ils sont enclavés par le parc national de Cape Greco¹¹⁸⁸. La construction des complexes touristiques dans cet emplacement nuira inévitablement au paysage côtier et à la valeur naturelle et esthétique du parc national (art. 11 du protocole GIZC).

1185 COCCOSSIS, H. et al., *Cyprus: ICAM Methodology and proposed ICAM strategic framework*, MAP-PAP/RAC, *Op. Cit.*, p. 3

1186 MUSTAFA, S. et SHAPAWI, R., *Aquaculture Ecosystems: Adaptability and Sustainability*, John Wiley & Sons, 2015, p. 154.

1187 République de Chypre, Ministère de l'Intérieur, Département de l'Urbanisme et du Logement, *Δήλωση Πολιτικής Αγίας Νάπας 2017, Déclaration de politique d'Ayia Napa (approuvée), amendement de mars 2017*, 2017, p. 2.

1188 Carte de zones, terrains T6 (E1) et T5 (E3), plan n° 3 accompagnant la Déclaration de politique approuvée de 2017, disponible sur <http://www.moi.gov.cy/moi/tph/tph.nsf/All/EB105063630C3884C22580F7002FDEE5?OpenDocument> (carte 3), consulté le 11-09-2017.

En second lieu, la Déclaration de politique de Paralimni, révisée en 2013, comprend une partie du lac de Paralimni¹¹⁸⁹ parmi les zones urbaines. La transformation en zone constructible d'une partie du lac a été effectuée en 2009, alors que la Commission européenne avait initié une procédure d'infraction du droit de l'UE contre Chypre concernant l'omission de prendre de mesures protectrices pour la conservation dudit lac, en tant qu'habitat de la couleuvre à collier de Chypre, espèce endémique¹¹⁹⁰. Depuis la condamnation, Chypre a inscrit le lac de Paralimni dans la liste nationale des sites d'importance communautaire, tout en conservant la zone constructible dans sa partie nord¹¹⁹¹. La Déclaration de politique de 2013 continue dans la même lignée, en considérant une partie du lac comme zone urbaine¹¹⁹². Au-delà du droit de l'UE, la transformation d'un espace naturel en zone urbaine s'oppose à l'article 10 §1 du protocole GIZC relative à la protection des zones humides et estuaires côtiers.

Ces phénomènes d'urbanisation des espaces naturels sont issus des pressions exercées sur les autorités centrales par les particuliers et les développeurs, qui souhaitent investir dans le bâti, notamment destiné à l'usage touristique. En réalité, l'État peut difficilement justifier des restrictions à la propriété privée et du droit de développement, même pour la sauvegarde de la nature. Ceci constitue une différence majeure entre les pays de tradition de *common law* et les États de tradition civiliste (**section 2**).

1189 République de Chypre, Ministère de l'Intérieur, Département de l'Urbanisme et du Logement, *Δήλωση Πολιτικής Παραλιμνίου, Déclaration de politique de Paralimni*, 2013, v. la carte de zonage accompagnant le document.

1190 Arrêt C-340/10, *Op. Cit.*

1191 Site n° CY30000008 Limni Paralimniou, type C.

1192 Carte des zones accompagnant la Déclaration de politique de Paralimni, 2013, disponible sur [http://www.moi.gov.cy/moi/tph/tph.nsf/All/AD5CF23E93896032C2257B25002648B2/\\$file/Xriseis%202013.pdf](http://www.moi.gov.cy/moi/tph/tph.nsf/All/AD5CF23E93896032C2257B25002648B2/$file/Xriseis%202013.pdf) consulté le 11-09-2017.