

Traductions de l'attention particulière aux îles européennes, émergence de nouveaux concepts en droit et politiques publiques

L'« attention particulière » que l'article 174 TFUE accorde aux îles concerne la politique de cohésion, qui ne contribue, comme on vient de le voir, que par ricochet à la protection de l'environnement. Or, l'insularité influence une large gamme de domaines de priorités européennes. L'effet insulaire exige des dérogations fiscales, une politique migratoire précise, des politiques spécifiques sur l'éducation et la culture et une politique sur la santé publique renforcée. Dans ce cadre, la protection de l'environnement paraît comme une évidence, un standard minimum à garantir aux îliens, confrontés à des multiples difficultés et victimes d'un manque d'attention étatique.

Les enjeux environnementaux auxquels font face les îles sont multiples. De nombreuses îles méditerranéennes ont connu une croissance rapide du tourisme, évolution qui bouleverse la manière de gérer l'environnement dans son ensemble. Les besoins en ressources naturelles ont augmenté, la protection de la nature est devenue plus difficile et la production de déchets a connu une augmentation considérable qui nuit aux possibilités de stockage⁶¹⁸. En même temps, les îles sont confrontées à diverses problématiques environnementales, souvent relatives à leur taille et leur condition climatique. Les petites îles ont des productions agricoles très réduites⁶¹⁹ et se retrouvent dans une situation de dépendance à l'égard d'un petit nombre de produits. Parallèlement, les grandes îles rencontrent principalement des problèmes liés à l'urbanisation de l'espace et l'artificialisation des sols⁶²⁰. En matière d'attractivité, les îles souffrent d'une surfréquentation durant la saison estivale qui change profondément en période hivernale. L'UE détient la compétence dans la majorité des domaines marquant les îles, domaines qui auraient dû être renouvelés dans le cadre de la prise en compte récente de l'insularité.

618 Pour une analyse générale des problèmes des îles, v. le rapport final de PLANISTAT, *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, Op. Cit.

619 Lors d'une visite de l'île grecque de Nisyros, dans le Dodécannèse, nous n'avons rencontré que trois potagers. Pourtant, l'île est fertile et la terre est argileuse grâce au volcan de l'île. D'après les habitants, il est impossible de cultiver en raison de la présence des sangliers et des vaches qui détruisent les plantations. Donc, l'île s'approvisionne en fruits et légumes provenant de l'île voisine Kos.

620 SPILANIS I., KIZOS T., et al. *Atlas of the islands*, Op. Cit., p. 18.

Cependant, la politique et la législation environnementales sont rarement construites en prenant en compte les particularités de l'insularité. « L'attention particulière » de l'article 174 TFUE n'est pas transposée et appliquée par la politique environnementale, bien que l'article 174, en combinaison avec l'article 191 TFUE, puisse servir de base juridique pour l'adoption des mesures adaptées aux îles.

Une exception à cette pratique tacite est le droit de la protection de la nature, qui prévoit certaines mesures pour les contextes insulaires (**section 1**). En revanche, l'insularité est prise en considération dans les politiques de développement à l'œuvre (**section 2**).

Section 1 : La protection de la biodiversité, nécessité et espoir pour les îles européennes

La protection de la biodiversité est le seul domaine du droit de l'environnement en Europe qui prend explicitement en compte l'insularité. Des mesures adaptées sont préconisées dans le cadre du Conseil de l'Europe (§ 1). Le droit de l'UE commence à aborder la fragilité insulaire face aux modifications biologiques, mais les mesures précises restent limitées et mitigées (§ 2). Au regard de l'influence du droit du CdE au droit de l'UE, la protection de la biodiversité peut devenir l'outil juridique principal pour la protection de l'environnement des îles de la Méditerranée.

§ 1. La protection de la biodiversité insulaire européenne inspirée par le CdE

Le rôle du Conseil de l'Europe dans l'élaboration de la législation européenne est primordial : il agit en tant que *think tank*, il déclenche des initiatives législatives innovantes et inspire les autres ordres juridiques vers l'adoption de législations contraignantes. Outre son action pour l'élaboration des politiques spécifiques pour les îles, développée à l'initiative de son organe consultatif, le Conseil de l'Europe est à l'origine de plusieurs conventions internationales. Ces conventions offrent un cadre juridique pour la protection de la nature des îles européennes. Bien que la politique environnementale ne figure pas parmi les compétences du CdE, il agit pour la protection de la nature à travers sa politique du patrimoine commun⁶²¹.

La convention de Berne s'inscrit dans ce registre en instituant un cadre pour la protection de la diversité biologique en Europe (A). Le système de Berne s'avère être à l'écoute des évolutions scientifiques, en adoptant une Charte pour la protection des îles européennes (B).

621 Conformément à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe, son but est de promouvoir les principes qui sont le patrimoine commun et de favoriser le progrès économique et social. Statut du Conseil de l'Europe, signé le 05/05/1949 et entrée en vigueur le 03/08/1949, rec. STE n° 001 du 1949.

A. La convention de Berne, instrument pionnier des problématiques insulaires environnementales

Adoptée en 1979, la convention de Berne vise à conserver la vie sauvage en Europe comme une partie du patrimoine naturel commun. Même si elle reste ouverte à des États non-européens⁶²², cette convention internationale concerne le continent européen. Par cet aspect, la convention privilégie la prise en considération des éléments de la nature des îles de la Méditerranée. Elle est devenue l'instrument principal de protection de la biodiversité du vieux continent en général et le pionnier pour la protection de la biodiversité des îles de l'Europe. La convention a mis en avant et dénoncé la perte de la biodiversité des îles européennes bien avant l'UE (1). Son engagement s'est manifesté par la création d'un organe propre à identifier les problèmes et les solutions adéquates aux contextes insulaires et la formation d'un groupe d'experts de la biodiversité biologique des îles d'Europe (2).

1. Innovation par l'identification des menaces pour la biodiversité insulaire

La convention de Berne est ratifiée par tous les pays de notre étude, à savoir Chypre, la Croatie, la France, la Grèce, l'Italie, Malte, la Tunisie et la Turquie ainsi que par l'UE⁶²³. De plus, cette convention inspire directement le droit de l'Union, qui adopte les directives Habitats et Oiseaux (directive 92/43/CEE et directive 79/409/CE) afin de mettre en œuvre les dispositions de la convention de Berne⁶²⁴. Cette convention répond à un système beaucoup plus flexible que celui élaboré par les directives européennes, parce qu'elle évolue sans cesse selon les besoins. C'est la raison principale pour laquelle elle prend plus facilement en compte les particularités de la biodiversité des îles.

Pour autant, la convention ne consacre aucun article spécial dédié à la protection des espèces qui vivent dans les îles. Dès lors, l'innovation particulière que la convention de Berne amène est fondée sur les recommandations qu'elle adopte et non sur le texte conventionnel.

622 Art. 19 de la Convention de Berne, *Op. Cit.*.

623 Les dates de ratifications sont les suivantes : Chypre en 1988, la Croatie en 2000, l'Espagne en 1986, la France en 1990, la Grèce en 1983, l'Italie en 1982, la Malte en 1994, la Tunisie, qui n'est pas membre du CdE, en 1996 et la Turquie en 1984.

624 JONES, G., *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?*, Bloomsbury Publishing, 2012, p. 2

Par ailleurs, la convention de Berne accorde une attention particulière aux espèces menacées d'extinction et vulnérables, « surtout aux espèces endémiques »⁶²⁵. Aucune référence n'est accordée aux îles dans le texte conventionnel de 1979, ni au fait que les îles sont riches d'espèces endémiques. Mais la convention suit le modèle de « protection par liste » en énumérant dans ses annexes les espèces de la faune et de la flore que les États contractants doivent protéger, en adoptant les mesures législatives nécessaires. Ainsi, dans l'Annexe I (flore) et II (faune), nous retrouvons un pourcentage important des espèces endémiques des îles de la Méditerranée⁶²⁶, ce qui manifeste une protection *évidente* des îles, sans nécessité d'une disposition expresse. Au titre de la convention, les États signataires doivent prendre des mesures sérieuses pour protéger les espèces citées dans les Annexes. Ces mesures concernent la protection de l'habitat et la conservation des espèces, à partir de plusieurs actions précises qui sont énoncées dans la convention.

D'une manière tout aussi indirecte et silencieuse, la convention de Berne récompense et fournit directement son expertise sur le terrain. La biodiversité insulaire est ainsi distinguée par le Diplôme européen des espaces protégés, attribué à certains sites situés dans certaines îles méditerranéennes, comme la réserve de Scandola en Corse, le parc national de Port Cros en France ou encore les montagnes Blanches en Crète. Il récompense la bonne gestion d'un site qui représente un intérêt exceptionnel et, surtout, donne un appui à l'amélioration de la gestion sur le site, avec des recommandations formulées par un groupe d'experts internationaux.

Dans le cadre de la convention de Berne, le Comité permanent aborde le problème des espèces exotiques envahissantes (**EEE**) dans les îles de l'Europe. Il s'agit de la première référence tangible de la convention de Berne ayant pour nécessité de porter une attention particulière à ce problème dans les îles. Force est de constater la perception innovante du CdE, qui adopte cette recommandation en 2002⁶²⁷, douze ans avant que l'Union européenne se

625 Art. 3 de la Convention de Berne, *Op. Cit.*

626 Recommandation n° 178 (2015) sur le contrôle des ongulés à l'état sauvage dans les îles de la Méditerranée et de Macaronésie, Comité permanent, 35^e réunion, Strasbourg 1-4 décembre 2015, T-PVS (2015) 5, p. 3.

627 Recommandation n° 91 (2002) sur les Espèces exotiques envahissantes qui menacent la diversité biologique dans les îles et dans les écosystèmes isolés sur les plans géographiques et de l'évolution, adoptée par le Comité permanent le 5 décembre 2002.

penche sur le problème avec l'adoption du règlement 1143/2014. Élaborer une stratégie contre les EEE dans les îles est une tâche délicate. Les EEE, on le sait, sont des organismes exotiques, qui, étant arrivés sur une île *via* les transports aériens ou maritimes, trouvent des niches écologiques vacantes, s'installent et se développent au détriment des espèces endémiques⁶²⁸. Le problème s'amplifie avec la diminution de l'isolement insulaire, survenu par l'accroissement des échanges avec le continent. Des quantités importantes d'organismes exotiques arrivent alors sur les îles, mettant en danger la diversité biologique originelle des espèces insulaires. L'introduction des EEE est une des raisons majeures qui expliquent la perte des espèces et le déclin des ressources naturelles⁶²⁹.

Alors que l'éradication des EEE est un outil puissant de conservation qui a largement contribué à l'amélioration du statut de conservation de plusieurs espèces menacées⁶³⁰, elle n'est pas la meilleure politique à suivre dans tous les contextes possibles. En effet, dans les cas d'introduction à des époques historiques anciennes⁶³¹, l'éradication devient problématique puisque l'écosystème insulaire s'est adapté à l'espèce.

Ces particularités sont abordées dans la recommandation du Comité permanent, qui propose des solutions par rapport à l'ancienneté de l'introduction des espèces. Il recommande aux États de mettre en place des mécanismes spécifiques pour interdire l'introduction intentionnelle des EEE dans les îles. De plus, il énonce la nécessité d'évaluer le besoin d'une législation plus stricte qui s'attache à empêcher leur introduction d'une région du même État à une autre ou d'une île à une autre dans les archipels. Ce document recommande aux États de prêter une attention particulière aux mesures de précaution exercées contre l'introduction et le développement des EEE dans les îles et les écosystèmes isolés.

628 GROS-DESORMEAUX, J.-R., « La biodiversité dans des territoires insulaires, approche théorique et perspectives de développement », *Op. Cit.*, p. 5.

629 CELESTI-GRAPPOW, L. et al., « Plant Invasions on Small Mediterranean Islands: An Overview », *Plant Biosystems - An International Journal Dealing with All Aspects of Plant Biology* 150, n° 5, 2016, pp. 1119-1133.

630 International Conference on Island Invasives (éd.), *Island Invasives: Eradication and Management : Proceedings of the International Conference on Island Invasives*, IUCN ; CBB, 2011, p. 5.

631 L'« introduction ancienne » s'étend d'une introduction d'espèces envahissantes à des époques historiques anciennes. Cette terminologie est utilisée par la Stratégie européenne relative aux espèces exotiques envahissantes du Conseil de l'Europe. Cf *Code de conduite européen sur la chasse et les espèces exotiques envahissantes*, Conseil de l'Europe, 2016, p. 9.

Cette recommandation est appliquée dans l'ensemble des îles d'Europe, mais elle contient deux articles qui visent spécifiquement les îles de la Macaronésie. Ce qui démontre que, même au niveau du CdE, les îles de l'ultrapériphérie de l'Europe ont attiré l'attention des parties contractants dans un premier temps quand il s'agit des questions environnementales. Alors même qu'il a fallu plus du temps pour aborder ces questions en ce qui concerne les îles de la Méditerranée.

La politique de l'Union pour la conservation de la biodiversité et la lutte contre les EEE n'est donc pas très développée. La Commission européenne aborde la question de la biodiversité en tant que priorité lors d'une communication de 2006⁶³², énonçant un Plan d'action pour atteindre l'objectif de la protection de la biodiversité. Priorité confirmée par une communication de 2008⁶³³, lorsque l'Union insiste sur la nécessité urgente d'élaborer une politique européenne pour conserver la biodiversité. Toutefois, l'approche suivie n'est pas tout à fait adaptée aux exigences du problème. Ainsi, le professeur Untermaier note que « les mesures à prendre pour sauver la biodiversité paraissent d'une ampleur si considérable qu'elles dépassent le droit de la biodiversité », la sauver reviendrait à façonner « une autre société »⁶³⁴. Cette autre société nécessitera certainement une coopération inter-insulaire pour mesurer l'état et les pertes de la biodiversité (2).

2. Le groupe d'experts, tissant des liens entre les îles et mettant l'accent sur leurs problèmes

Le Conseil permanent de la convention de Berne a créé en 2009 un **Groupe d'experts de la diversité biologique des îles d'Europe**⁶³⁵. Inspiré par les dispositions pour la biodiversité insulaire de la Convention sur la Diversité Biologique, ce groupe a une mission et un champ d'étude précis.

632 Commission des Communautés Européennes, *Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà - Préserver les services écosystémiques pour le bien-être de l'humanité*, Communication de la Commission, COM/2006/0216 final, 2006.

633 Commission des Communautés Européennes, *Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM/2008/864 final, 2008.

634 UNTERMAIER, J. « Biodiversité et droit de la biodiversité », *RJE*, n° 1, 2008, pp. 21-32.

635 Le groupe d'expert de la biodiversité des îles est constitué par les États contractants de la Convention qui ont des îles dans leur territoire ou sont des États insulaires.

Le champ d'étude du groupe concerne les îles d'Europe, c'est-à-dire les îles de la mer Méditerranée et la mer Noire, la mer Baltique, en Arctique, et l'océan Atlantique. En excluant les îles ultrapériphériques de l'Europe, le groupe d'experts attache une attention exclusive aux îles européennes, trop longtemps oubliée. La justification de la création du groupe se fonde sur la diversité biologique riche dont les îles bénéficient.

La mission du groupe consiste, d'une part, à améliorer le travail de conservation en réseaux dans les îles d'Europe, en spécifiant les menaces et en envisageant des solutions, d'autre part à spécialiser les orientations de la CDB pour les îles de l'Europe. Enfin, il s'agit d'inciter l'adoption des politiques nationales de sauvegarde de la nature des îles⁶³⁶.

Le groupe s'est réuni à trois reprises en trois ans. Ces réunions ont abouti à l'adoption d'une recommandation sur le changement climatique dans les îles européennes en 2010, d'une Charte pour la sauvegarde de la diversité biologique des îles d'Europe en 2011 et à élaborer des lignes directrices pour la conservation de la diversité biologique des îles européennes. Tous ces documents parlent des problèmes spécifiques des îles, mais chacun se focalise sur des éléments différents. Cependant, ils arrivent tous à la même conclusion : les îles nécessitent une attention particulière, qui peut être exprimée par la mise en place de mesures spéciales et de politiques adaptées.

La **recommandation n° 146 (2010)** du Comité permanent tisse le lien entre la conservation de la biodiversité insulaire et les effets du **changement climatique**⁶³⁷. Cette dernière reconnaît la situation des îles de la Méditerranée et de Macaronésie comme étant « particulièrement préoccupante ». Elle déclare que ces îles méritent une attention particulière parce qu'elles présentent des habitats où vivent un nombre très élevé d'espèces endémiques. Or, ce nombre sera résolument compromis par les bouleversements attendus. La fragilité de leurs écosystèmes sera aggravée par les changements climatiques. Il est donc nécessaire de prendre

636 Conseil de l'Europe, Rapport du Groupe d'experts de la diversité biologique des îles d'Europe, Convention de Berne, T-PVS (2009) 13, p. 4.

637 Recommandation n° 146 (2010) du Comité permanent relatif à des orientations aux Parties sur la diversité biologique et le changement climatique dans les îles européennes adoptée le 9 décembre 2010.

sans délai des mesures sérieuses pour leur adaptation. La recommandation propose une série de mesures à appliquer, notamment aux îles de la Méditerranée avec les recommandations antérieurement approuvées par le Comité permanent.

Le document le plus important élaboré par le groupe d'experts est la Charte en faveur de la diversité biologique des îles d'Europe, avec des lignes directrices (**B**).

B. Une Charte pour la diversité biologique des îles, un instrument juridique exceptionnel

La « **Charte de la sauvegarde et de l'utilisation durable de la diversité biologique des îles d'Europe** » est adoptée par le Comité permanent en 2011⁶³⁸ et a été préparée par le groupe d'experts sur la diversité biologique des îles. Il s'agit d'un document non contraignant et non exhaustif, inspiré par les travaux de la convention sur la diversité biologique (CDB) et spécifiée aux îles d'Europe. Le Comité permanent recommande que les Parties contractantes se servent de la Charte de « source d'inspiration à leurs politiques et pratiques », tant pour les autorités nationales que pour les autorités régionales. De plus, la Charte préconise d'accorder une attention particulière à la biodiversité biologique des îles pour la mise en œuvre des obligations internationales des États relatives aux objectifs de 2020 adoptés dans le cadre de la convention CDB. Bien que le document ne soit pas contraignant, le Comité s'engage à l'utiliser pour disposer d'un cadre utile aux activités futures de la convention de Berne. Les lignes directrices qui accompagnent la Charte⁶³⁹ identifient les principales menaces pour la conservation de la biodiversité des îles et proposent des actions⁶⁴⁰.

638 Charte de la sauvegarde et de l'utilisation durable de la diversité biologique des îles d'Europe, Comité permanent, T-PVS/Inf (2011) 8 revised, adopté par le Comité permanent avec la Recommandation n° 153 du 2 décembre 2011.

639 Priorities for conserving biodiversity on european islands, document adopté lors de la 31^e réunion du Comité permanent, 29 novembre – 2 décembre 2011, T- PVS/Inf (2011) 9 revised.

640 Les lignes directrices identifient les principales menaces en fonction de leur gravité : les EEE, la perte d'habitat, le changement climatique, la sur-exploitation et la pollution. Cf. *Ibid.*, p. 14.

La Charte est structurée en 12 articles qui énumèrent les principes et les recommandations du Comité permanent, suivis par un plan d'action. Bien qu'elle puisse s'appliquer à la plupart des îles du monde, le champ d'application de la Charte s'applique spécifiquement aux îles sous la souveraineté des États signataires de la convention de Berne (mer Baltique, mer du Nord, mer Méditerranée, nord et est de l'océan Atlantique). Elle concerne toutes les formes de diversité biologique des milieux marins, terrestres, côtiers et d'eau douce.

Le caractère « vert » de la Charte s'oppose aux Résolutions sur les régions insulaires européennes adoptées par la Conférence permanente des pouvoirs régionaux et locaux. Le groupe d'experts mandaté par la convention de Berne qui a étudié la diversité biologique des îles n'a pas la même approche que l'Union européenne. Le groupe constate que la biodiversité des îles est à la fois précieuse et fragile en raison du fort taux d'endémisme, des contraintes écologiques et du manque d'espace. Il recommande un aménagement du territoire soigneusement étudié⁶⁴¹.

Dans la Charte, la richesse biologique des îles est mise en exergue par comparaison avec les ressources continentales. Le besoin de consacrer un groupe de réflexion est basé sur les statistiques qui montrent l'importance flagrante de la biodiversité des îles : alors qu'elles occupent seulement 5 % des terres du monde, elles comprennent 15 % des animaux et d'espèces endémiques. Elles concentrent 20 % des plantes vasculaires, 25 % des écosystèmes prioritaires, 33 % des mammifères, oiseaux et amphibiens en danger, 48 % des aires des oiseaux endémiques et 70 % des hot-spots des récifs de coraux⁶⁴².

Le document aborde les aspects qui influencent la biodiversité des îles : espèces exotiques envahissantes, vulnérabilité envers les changements climatiques, changement de l'usage des sols et des occupations traditionnelles, manque des moyens financiers et institutionnels. Le document reconnaît que pour atteindre les objectifs de conservation de biodiversité, il est vital d'inclure les îliens dans le processus de protection. Ce processus passe par une éducation soucieuse de l'environnement et par la participation des habitants.

641 Conseil de l'Europe, Comité permanent, Convention de Berne, T-PVS (2011) 26, p. 8.

642 Priorities for conserving biodiversity on European Islands, Standing Committee, 31st meeting, T-PVS/Inf (2011) 9, 29 novembre – 2 décembre 2011, p. 2

Force est de constater que les aspects sociopolitiques sont intégrés dans l'analyse. Ce qui revient à dire qu'une division stricte des domaines n'est pas pertinente dans le cas des îles et, plus généralement, quand une étude s'appuie sur une approche spatiale. Par ailleurs, les institutions de l'Union et les organes du Conseil de l'Europe abordent la question de l'environnement pour parler des problèmes d'intégration des îles au marché unique.

Dans l'ensemble, le travail mené par le Conseil de l'Europe au sujet des îles est basé sur la spécificité des îles par rapport aux régions continentales, fortifiant l'idée de la nécessité d'élaboration des mesures législatives spéciales pour les îles. Le rapport sur les priorités pour la conservation de la diversité biologique insulaire suggère que « les caractéristiques spécifiques des îles requièrent peut-être des actions additionnelles »⁶⁴³.

En revanche, l'UE n'adopte pas la même approche pour la protection de la biodiversité des îles (§ 2).

§ 2. La conservation de la biodiversité mise en place par l'UE

Malgré la diversité des régimes existants en droit international pour la conservation des éléments de la nature et l'importance donnée à la diversité biologique des îles au niveau mondial, le droit de l'UE ne suit pas la même logique, en disposant seulement de très peu d'instruments juridiques pour la protection de la biodiversité. Les invasions biologiques sont désormais réglementées par le droit de l'UE (**A**). Le réseau Natura 2000 demeure au sommet de la réglementation relative à la conservation de l'habitat (**B**).

643 *Ibid.*, p. 4.

A. Les invasions biologiques, menace principale pour les îles européennes

Les îles méditerranéennes comprennent une concentration importante d'espèces endémiques végétales et animales. De ce fait, ces îles sont caractérisées comme étant des « hot-spots » de biodiversité, des « laboratoires du vivant » ou bien des îles « refuges »⁶⁴⁴. Cependant, les systèmes insulaires sont très vulnérables aux invasions biologiques qui perturbent l'écosystème insulaire des petites et grandes îles⁶⁴⁵. Ce constat est autant plus important lorsqu'on sait que les îles ont fourni aux biologistes la preuve de l'endémisme⁶⁴⁶. L'existence d'un lien étroit entre la configuration géographique d'un type de lieu et les espèces naturelles qui lui sont propres est plus marquée dans une île que sur le continent.

Par conséquent, le maintien de la richesse de la biodiversité insulaire est fondamental.

L'invasion biologique étant reconnue comme la deuxième cause de perte de diversité biologique, l'UE adopte finalement en 2014 sa première législation pour diminuer l'introduction des espèces exotiques envahissantes et énonce qu'elle constitue l'une des principales sources du déclin de la biodiversité⁶⁴⁷. Force est de constater que les politiques de l'UE concernant la connectivité des régions, et notamment la connectivité des îles au continent, sont en contradiction flagrante avec la politique de conservation de la biodiversité. La politique de cohésion territoriale vise à connecter les régions insulaires avec les régions continentales en augmentant les transports maritimes et aériens. Or, ces connexions suppriment l'éloignement, caractéristique fondamentale des îles grâce à laquelle elles s'enrichissent en espèces endémiques. Par conséquent, la diversité biologique des îles est menacée et l'introduction des EEE est *a priori* accrue.

644 Initiative PIM, *Des petites îles de la Méditerranée, des hotspots*², 2014, publication disponible en ligne, https://www.europarc.org/wp-content/uploads/2015/05/2012_Petites_iles_mediterranee_PIM.pdf consulté le 8 septembre 2018.

645 LE NEIDRE, M., *Les espèces introduites et envahissantes dans les îles méditerranéennes : état des lieux et propositions d'action*, Rapport de stage, UICN, p. 6.

646 BERNARDIE-TAHIR N., *L'usage de l'île*, *Op. Cit.*, pp. 98-99.

647 Conseil européen, Conclusion du 4 mars 2002, 6592/02, 24.

Le Règlement N° **1143/2014** du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes⁶⁴⁸ (EEE), reconnaît la menace que constituent les espèces exotiques envahissantes pour les îles. Cette législation a un effet direct dans le corpus législatif des États membres et met en place un cadre juridique ambitieux pour la gestion du problème des EEE⁶⁴⁹. À cette fin, elle énonce l'élaboration d'une liste des espèces préoccupantes pour l'ensemble de l'Union⁶⁵⁰ ainsi qu'un plan d'action. Dans ce contexte, elle aborde la question des îles en tant que **territoires particulièrement concernés** par le problème de l'introduction des espèces exotiques envahissantes. Le deuxième considérant du règlement dispose que « les écosystèmes géographiquement isolés et ayant évolué en vase clos, tels que les petites îles » en sont spécialement menacé. Au juste titre, le législateur européen fait valoir, dans le considérant dix-sept, que l'éloignement, l'insularité et le caractère unique de la biodiversité des RUP doivent être prise en compte. Ainsi, il prévoit la possibilité d'adapter les exigences du règlement pour l'adoption de mesures restrictives et préventives concernant les EEE.

Or, le règlement prévoit exclusivement des mesures spécifiques pour les RUP et non pour les autres îles. Ainsi, l'article 6 du règlement fixe les conditions d'application du règlement aux RUP : les États membres comptant des RUP doivent adopter une liste propre à chacune de ces régions. Les mesures de prévention, éradication et de contrôle n'y sont pas appliquées, mais les États peuvent adopter des mesures similaires. Bien sûr, n'oublions pas que l'article 349 TFUE constitue une base juridique solide qui permet l'application de telles décisions en faveur des RUP. Les îles de la Méditerranée nécessitent un fondement juridique général, à l'instar de celle des RUP, puisque son iniquité conduit vers une biodiversité menacée par une législation inadaptée.

648 Règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, JOUE L 317/35 du 4/11/2014.

649 Pour une lecture critique du règlement v. BRETESCHE, T., « Le règlement 1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes du 22 octobre 2014 : un nouvel instrument communautaire au service de la protection de la biodiversité », in *RJE* n° 4, 2015, pp. 631-648.

650 Article 4 du règlement 1143/2014, *Op. Cit.*

B. Le réseau Natura 2000, une réglementation avec un grand potentiel pour la protection terrestre des îles

Parmi les régimes d'aires protégées, le réseau écologique Natura 2000 se distingue par le fait qu'il se place sous la juridiction des juges européens. Cette spécificité lui procure une efficacité garantie par la mise en action du réseau, même si les directives sur lesquelles il se fonde laissent une grande marge d'appréciation aux États quant aux projets autorisés dans les sites protégés. Le réseau Natura 2000 présente aujourd'hui un grand potentiel pour la protection des îles, que ce soit sur terre (1) ou sur mer (2).

1. Les territoires insulaires, possibles types d'habitat ?

Le réseau écologique Natura 2000 constitue le principal outil juridique pour la conservation de la biodiversité en droit de l'Union européenne. Mis en œuvre par les directives « Habitats »⁶⁵¹ et « Oiseaux »⁶⁵², il définit un cadre commun pour la conservation des habitats, des plantes et des animaux « d'intérêt communautaire »⁶⁵³. L'objectif du réseau est la préservation de la diversité biologique et la valorisation du patrimoine naturel par la création de sites abritant certains types de milieux naturels et d'habitats propres à certaines espèces⁶⁵⁴. Le choix des moyens pour y parvenir est laissé libre aux États membres, sachant que les activités humaines n'y sont *a priori* pas interdites⁶⁵⁵.

Le réseau Natura 2000 ne prévoit aucune disposition relative à la conservation de la nature dans les îles. De plus, conformément à l'article 2 de la directive 92/43/CEE son application est cantonnée au « territoire européen des États membres où le traité s'applique ». Les RUP s'inscrivent en conséquence hors du champ d'application de la directive. Cet aspect laisse de

651 Directive n° 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 JOCE L 206 du 22/7/1992.

652 Directive n° 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages JOCE L 20/7 du 26/1/2010.

653 Pour une analyse de l'efficacité du réseau v. BORN, C. H. et HAUMONT, F. (dir.), *Natura 2000 et le juge*, Bruylant, Observatoire juridique Natura 2000, 2014, 461 pp.

654 Directive n° 92/43 article 3 § 1.

655 Sur les choix des États-membres de l'Union à la transposition des directives Habitat et Oiseaux, v. MAKOWIAK J. (dir.), *La mise en place du réseaux Natura 2000, les transpositions nationales*, Pulim, 2005, 361 p.

côté une vaste biodiversité insulaire sans cadre protecteur européen.

Cependant, cette référence au « territoire de l'Union européenne » implique l'adoption d'une approche territoriale qui signifie une certaine **reconnaissance des divergences spatiales** présentes au sein de l'Union. Le territoire métropolitain se différencie du territoire ultrapériphérique. Il se voit donc correspondre à des règles adaptées. Dans ce cadre, le territoire insulaire constitue un territoire européen **distinct**. Ses besoins réglementaires sont placés entre ceux du continent européen et ceux de l'insularité ultrapériphérique. En ce sens, les îles pourront légitimement bénéficier de règles adaptées. À titre d'exemple, les plans et projets prévus pour une île pourront faire l'objet d'une étude d'impact approfondie, au sens où l'entend « l'évaluation appropriée » prévue dans l'article 6 § 3 de la directive Habitat⁶⁵⁶.

De plus, la directive pourrait envisager un nouveau type d'habitat spécifique pour les petites îles inhabitées. En l'absence de réglementation spécifique, les îles de très petite taille forment souvent des sites intégralement classés Natura 2000. Par exemple, les îles Finocchiarola, Giraglia, Capense en Corse, les petites îles côtières de la région PACA en France⁶⁵⁷ ou l'île de San Pietro, île italienne administrée par la Sardaigne, forment des sites protégés qui couvrent la totalité du territoire. En tant que telles, ces îles bénéficient d'une large protection, concrétisée notamment par l'application de mesures spéciales pour la préservation de la nature et des espèces insulaires. Le réseau Natura 2000 témoigne ainsi du fait que les États tendent à développer des objectifs et des politiques publiques propres aux petites îles.

En sachant que les îles inhabitées ne rentrent pas dans le champ d'application des législations européennes, à défaut d'une population permanente ou d'une activité économique⁶⁵⁸, le

656 L'article 6 §3 de la directive Habitat dispose que « Tout plan ou projet [...] susceptible d'affecter ce site de manière significative [...] fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. [...] Les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site ». Pour une décortication de l'article v. HAUMONT, F., « Appropriate impact assessment » in BORN, C.-H. et al. (dir.), *The Habitat directive in its EU Environmental Law Context*, Routledge, 2015, pp. 93-100.

657 Plus précisément, il s'agit des sites « Rade d'Hyères », « îles d'Hyères », « Salins d'Hyères et des Pesquiers ».

658 Rappelons que la définition d'Eurostat, excluant les îles de moins de 50 habitants, est utilisée pour définir le champ d'application des politiques visant les régions insulaires européennes.

système des sites protégés, tant au niveau européen qu’au niveau interne, constitue une base juridique pour penser et gérer ces petites îles en tant qu’**ensembles intégrés**. Les États membres sont amenés à fixer les activités autorisées sur tout le territoire du site, ainsi que les conditions sous lesquelles ces activités sont autorisées. La petite taille d’une île conduit alors à une gestion intégrée des activités, élément qui transforme ces espaces insulaires en laboratoires juridiques.

Par ailleurs, les îles ont été les premiers territoires dans le monde à être identifiées en tant que sites protégés et, au demeurant, ont participé à la réalisation du réseau Natura 2000 avec un très grand nombre des sites classés⁶⁵⁹. Cette particularité s’explique par l’effet « laboratoire » des îles : leur territoire naturellement circonscrit facilite la recherche et l’application des nouveaux instruments de protection. Ainsi, l’île-de-Bréhat est le premier site naturel classé en France à partir de 1907. Concernant le réseau Natura 2000, le site « îles et îlots de Port-Cros et de Porquerolles » a été choisi dès 1996 – date marquant le début du réseau – pour constituer l’un des 37 sites pilotes français sur lesquels sa mise en œuvre est testée⁶⁶⁰.

Cependant, l’institution des sites marins protégés par le réseau écologique a été beaucoup plus tardive, complexe et difficile (2).

2. Protection des habitats marins, une réponse à la surpêche

La protection des habitats marins s’avère problématique, en ce qu’elle touche spécialement les contextes insulaires, en raison notamment du nombre important de lieux propices à la pêche. L’impact des activités halieutiques sur la biodiversité de l’environnement marin est, selon l’Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO), la raison principale qui donne sens à la création des aires marines protégées⁶⁶¹. La protection des espèces marines est assurée par la réglementation des prélèvements et par la mise en place des

659 L’Atlas des petites îles, qui est en préparation par le Conservatoire du Littoral, recense l’ensemble des sites protégés (à paraître en 2019).

660 Source : <http://www.portcrosparcnational.fr/Colonne-pied-de-page/Natura-2000>.

661 FAO, *Marine protected areas in the high seas*, <http://www.fao.org/fishery/topic/16204/en>, consulté le 8 septembre 2018.

aires marines protégées. L'UE contribue à cette protection avec l'expansion en mer du réseau Natura 2000.

Le réseau maritime de Natura 2000 s'inscrit dans le cadre plus large des aires marines protégées (AMP) en Méditerranée. Au demeurant, les AMP couvrent une surface totale de 4,56 % des eaux méditerranéennes. Mais ce pourcentage retombe à 1,08 %, si l'on exclut le Sanctuaire Pelagos pour les mammifères marins. Les îles participent activement à la conservation des habitats, en hébergeant dans leurs eaux côtières un nombre important des aires ou (et) des sites spécialement protégés.

L'IUCN insiste sur la nécessité de définir précisément la notion d'aire marine protégée pour ne laisser subsister aucune ambiguïté quant aux objectifs du projet. Par là même, il s'agit d'« *un espace géographique clairement défini, reconnu, spécialisé et géré par des moyens légaux ou d'autres moyens efficaces, visant à assurer la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques et valeurs culturelles qui y sont associés* »⁶⁶². En pratique, les AMP constituent un cadre juridique qui joue à plusieurs niveaux⁶⁶³ et qui tendent à préserver la biodiversité marine. Bien que la réglementation en vigueur au niveau international et régional⁶⁶⁴ soit abondante, les AMP sont, pour la plupart d'entre elles, établies au niveau national. En effet, sur les 677 aires marines protégées en Méditerranée, seules neuf bénéficient d'un statut international⁶⁶⁵. Cet aspect s'explique par les difficultés relatives à la création d'une autorité juridictionnelle internationale gestionnaire des AMP⁶⁶⁶. De plus, les frontières marines des États et la différence entre le régime des zones maritimes engendrent également des difficultés importantes pour instaurer des statuts soucieux de protéger les espèces marines.

662 IUCN, *Vers une définition correcte des aires marines protégées*, article en ligne du 8 septembre 2012, <https://www.iucn.org/fr/papaco/nouvelles/?10904/Vers-une-definition-correcte-des-aires-marines-protégees>.

663 La création de telles zones de protection a été initialement prévue dans la Convention sur la biodiversité biologique de 1992 adoptée à Rio lors du Sommet de la Terre. Par la suite, leur création est préconisée dans les conventions pour la protection des mers régionales (OSPAR, Barcelone).

664 Citons notamment le protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la biodiversité biologique de la Convention de Barcelone.

665 Sur les statistiques des AMP v. le site web de MedPAN, <http://www.medpan.org/fr/>

666 LEFEBRE, C., *Aires marines protégées, les enseignements du premier congrès mondial pour la stratégie nationale*, Conservatoire du Littoral – IUCN, 2005, p. 2.

Le réseau Natura 2000 en mer n'a pas été facilement mis en place, bien qu'il s'inscrive dans le cadre de l'UE. Le réseau en mer tend à atteindre les mêmes objectifs que le réseau en terre, mais il se centre sur la protection des espèces et des types d'habitats marins sur lesquelles le réseau « terrestre » Natura 2000 n'a que peu d'impact, en particulier ceux présents au large des côtes⁶⁶⁷.

La mise en place des sites marins Natura 2000 n'a pas été évidente en raison d'une controverse ayant opposé la Commission et certains États membres. La polémique portait sur l'extension du champ d'application du réseau au-delà des eaux territoriales⁶⁶⁸. Toutefois, la CJUE a dissipé la controverse⁶⁶⁹ en tranchant, dans un arrêt, en faveur de l'applicabilité des directives « oiseaux » et « habitats » à la zone économique exclusive et au plateau continental.

In fine, la composante marine de Natura 2000 correspond à un statut en plein essor qui contribue à la conservation de la diversité maritime et fera ses preuves d'efficacité dans les années à venir. Globalement, la question de la conservation de la diversité biologique est mise en exergue au niveau des politiques internationales et l'Union européenne est amenée à suivre les objectifs internationaux. La COP de la CDB a adopté les objectifs d'Aichi pour la biodiversité et un plan stratégique pour la période 2011-2020⁶⁷⁰. En réponse, la Commission adopte en 2011 un programme pour la biodiversité de l'Union dans le cadre de la stratégie Europe 2020, énoncée avec une communication de la Commission⁶⁷¹. Cette dernière considère que la biodiversité, avec le changement climatique, est exposée à « la plus grave menace environnementale au niveau mondial, les deux phénomènes étant inextricablement liés ». De plus, les années 2011-2020 sont proclamées « décennie de la biodiversité » par l'Assemblée de l'ONU dans le but de promouvoir ces efforts.

Dans cette perspective, il est légitime d'attendre que l'Union **fortifie** sa législation visant à la

667 Commission européenne, *Lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin. Application des directives « oiseaux » et « habitats »*, 2007, p. 14.

668 JOLIVET, S., *La conservation de la nature transfrontalière*, Op. Cit., p. 260.

669 CJUE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-6/04, rec. 2005 I-09017, § 115-120.

670 UNEP/CBD/COP/DEC/X/2 Décision adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la biodiversité biologique à sa dixième réunion, Nagoya, Japon, 18-29 octobre 2010.

671 Commission de l'Union européenne, *La biodiversité notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020*, COM/2011/0244 final, 2011.

conservation de la biodiversité biologique dans les prochaines années. Le travail du Conseil de l'Europe qui met l'accent sur les îles constitue un indice sur le fait que la législation communautaire prenne également en compte l'insularité lors de l'élaboration de ses prochaines politiques, ou lors du prochain renouvellement de la législation existante.

Néanmoins, la protection environnementale des îles ne dépend pas seulement de la législation environnementale. Elle dépend également des politiques de développement (**section 2**).