

Conflits d'usages et développement durable au sein du Parc National de Zakynthos, Grèce



Sébastien Mabil e
Octobre 2001

Travail élaboré dans le cadre d'une Thèse de Doctorat en droit international public sur
“ la gestion des conflits et le développement durable au sein des aires marines protégées méditerranéennes ”

Université Aix Marseille III – Faculté de droit et de sciences économiques
Centre d'études et de recherches internationales et communautaires - CERIC - Aix en
Provence

Avec le soutien du WWF France, de la Région Provence Alpes Côte d'Azur et du Parc
National Marin de Zakynthos



Sommaire

Introduction

I. Présentation du cadre géographique, biologique et socio-économique

1. Cadre géographique7
2. Caractéristiques écologiques de la baie de Laganas7
3. La tortue marine *Caretta Caretta*8
4. Activités humaines et impacts sur les tortues11

II. Le processus de création du parc national marin de Zakynthos

1. Historique14
2. Les acteurs impliqués dans la création du parc16
 - a. *Les ONG*
 - b. *Le comité permanent de la Convention de Berne*
 - c. *La commission européenne*

III. Le cadre juridique

1. Contexte général23
 - a. *La loi 1650/1986*
 - b. *La loi 2742/1999*
1. Le décret présidentiel n° 905/D du 22 décembre 199930
2. Mise en œuvre31
 - a. *L'organisme gestionnaire du parc*
 - b. *La surveillance*

IV. Evaluation – discussion

1. La création de l'ASP36
 - a. *La carence du gouvernement*
 - b. *Complémentarité des acteurs*
1. Le cadre juridique : évaluation par rapport aux lignes directrices du PAM pour la protection des tortues marines41
2. L'organisme de gestion : évaluation par rapport aux autres organismes gestionnaires d'espaces protégés en Méditerranée42
3. Les obstacles46
 - a. *Le droit de propriété*
 - b. *La mise en œuvre des mesures compensatoires*
 - c. *L'opposition des populations locales*

Conclusion

Bibliographie et ressources internet

Annexes : carte et réglementation du Parc

Remerciements

Je tiens à remercier l'autorité du *Parc national marin de Zakynthos* pour sa coopération officielle ainsi que pour l'aide matérielle et financière apportée à la réalisation de ce document. Je remercie aussi le *WWF France* et la *Région Provence Alpes Côte d'Azur* pour leur soutien à la réalisation de la Thèse de doctorat dans laquelle s'inscrit ce travail.

Je remercie également les personnes suivantes qui ont bien voulu m'accorder une partie de leur temps afin de répondre à mes questions : Mlle Zourbano, directrice du service de la protection du rivage (Ministère de l'économie) de Zakynthos ; Pléas Spiros, directeur de l'environnement à la Préfecture de Zakynthos ; Charikleia Minotou, responsable du *WWF Grèce* à Zakynthos ; Lily Vénizelos, Présidente fondatrice de *MEDASSET* ; Stélios Péta, représentant de l'union des communes au Conseil d'administration du Parc national ; Laurent Sourbès, responsable du service de la planification au *Parc National Marin de Zakynthos* ; ainsi que les gardes et personnels du Parc national.

Introduction

Ce document se situe dans le cadre d'une Thèse de droit international public portant sur “ *la gestion des conflits et le développement durable au sein des espaces maritimes et littoraux protégés du bassin Méditerranéen* ”.

Cette étude de cas vient compléter une étude générale des concepts de gestion intégrée et de développement durable et de leur incorporation dans les systèmes juridiques méditerranéens. Le site de Zakynthos présente un intérêt majeur pour plusieurs raisons :

- Le processus de création du parc national, par sa durée et par la multiplicité des acteurs qu'il a mobilisé illustre parfaitement les difficultés que l'on rencontre généralement pour protéger de manière pérenne un espace ou une espèce menacé.
- L'intense pression humaine exercée principalement par des activités touristiques de masse constituant la principale ressource du site est un phénomène courant en Méditerranée et qui risque de s'intensifier dans les années à venir. En cela, le cas de Zakynthos pourrait constituer un exemple pour des pays en phase de développement touristique rencontrant des problèmes similaires de conservation (Croatie, Albanie, Turquie...)
- La création d'un organisme de droit privé gestionnaire d'espace protégé constitue une nouveauté dans l'ordre juridique grec. De nombreux pays méditerranéens s'interrogent sur la meilleure manière de gérer l'espace littoral. L'étude des statuts et du fonctionnement de l'organisme de gestion du Parc national participe ainsi à une réflexion beaucoup plus globale.

Cinq autres sites ont été sélectionnés, couvrant les principales utilisations des aires marines et côtières protégées pour la gestion des conflits en Méditerranée : conservation d'espèces menacées (tortues marines, cétacés), gestion de la fréquentation touristique, gestion des ressources halieutiques en vue de maintenir une pêche artisanale de qualité, contrôle du trafic maritime dans des zones écologiquement sensibles, coopération internationale et aires protégées transfrontalière, gestion intercommunale de l'espace littoral... Ces sites d'étude

sont répartis dans le bassin méditerranéen de manière à offrir une vision représentative des écosystèmes et des populations. Ils sont situés en Tunisie (La Galite), Espagne (Iles Médès), France (Côte Bleue et Bonifaccio) et Italie (Mandalena). Le dernier site enfin couvre en partie les eaux internationales (Mer de Ligures, située entre la France, Monaco et l'Italie).

La visite sur le site est la meilleure façon d'approcher les problématiques qui sont chaque fois spécifiques et liées à un contexte particulier.

L'étude du Parc national marin de Zakynthos, objet de ce présent rapport, a ainsi été complétée par un voyage de dix jours sur place, du 30 juillet au 9 août 2001. La période estivale a été délibérément choisie de façon à percevoir et à analyser les solutions dégagées pour concilier tourisme de masse et conservation des tortues marines.

Le présent document présente d'abord un état des lieux de la situation socio-économique et juridique de la baie de Laganas ainsi qu'un historique. Ensuite, une évaluation discussion permettra de situer le régime juridique mis en place dans un contexte international et méditerranéen et de s'attarder sur les obstacles récurrents à la protection de *Caretta Caretta* sur l'île de Zakynthos.

V. Présentation du cadre géographique, biologique et socio-économique

1. Le cadre géographique

L'île de Zakynthos est située en Grèce, à 9,5 milles au large de la côte nord ouest du Péloponnèse, dans la mer Ionienne.

Elle est de par sa superficie – 40 500 hectares – et sa population, la troisième île de l'archipel, après Corfou, la capitale administrative régionale. C'est également la plus méridionale des îles, à 8,5 milles au sud de Céphalonie.

Son climat est méditerranéen, caractérisé par des hivers doux mais pluvieux et des étés chauds et secs.



Carte de situation de l'île de Zakynthos

2. Caractéristiques écologiques de la baie de Laganas

La baie de Laganas se caractérise principalement par le fait qu'elle soit le plus important site de nidification pour *Caretta Caretta*.

Un site majeur de nidification se définit comme concentrant plus de 100 nids par saison avec une densité moyenne de 6 nids par kilomètre et par saison¹.

La Grèce compte cinq sites “ majeurs ” : deux sont situés dans le Péloponnèse (Kiparissia Bay et Lakonikos Bay), deux en Crète (Baie d’Hania et Rethimnon) et enfin la baie de Laganas à Zakynthos qui est le plus important : sur 14 années de suivi, une densité moyenne de 235.6 nids par kilomètre a été observée avec un maximum de 2018 nids par saison sur 5.5 kilomètres de plage. Le minimum recensé est établi à 857 nids. Les autres sites majeurs grecs ne dépassent jamais les 900 nids par saison. De plus, la baie de Laganas a la particularité de concentrer un nombre maximum de nids sur un linéaire de plage relativement court (5.5 kilomètres contre 23 kms à Lakonikos ou 44 kms à Kyparissia). Cette très forte densité (l’une des plus importante dans le monde) ne fait qu’accroître la pression des activités humaines en général et du tourisme en particulier sur les populations de tortues.

La baie compte également des herbiers de Posidonies (*Posidonia oceanica*), listés en tant qu’habitat prioritaire type par la Directive européenne “ Habitats ” 92/43, et une dizaine d’individus de phoque moine (*monachus monachus*), espèce gravement menacée figurant sur la liste rouge de l’IUCN, fréquentent les grottes sous marines de la côte occidentale de Zakynthos.

La végétation terrestre est dominée par la garrigue, le maquis et les forêts de pins (*pinus halepensis*), notamment aux alentours de Kéri et de Vassilikos. Les dunes sableuses de Kalamaki, Laganas et Marathonisi abritent des espèces végétales vulnérables (*Pancretium maritimum*), de même que la zone humide de Limni Keriou à l’ouest de la baie.

Enfin, de nombreuses espèces d’oiseaux migrateurs fréquentent les îles Strofades situées au sud de Zakynthos. Ces îles sont classées réserve naturelle et font partie intégrante du Parc national marin.

3. La tortue marine *Caretta Caretta*

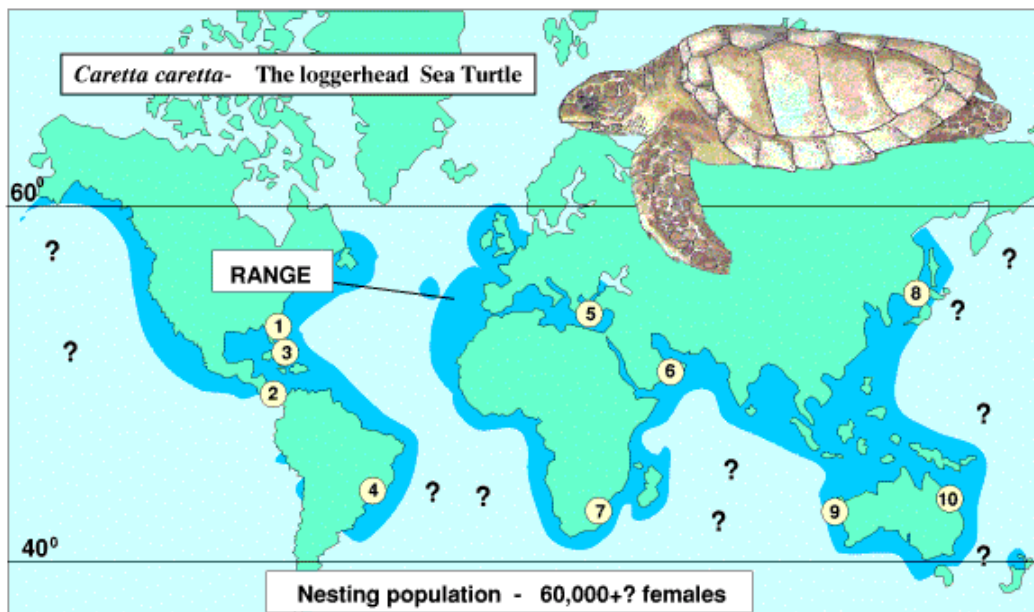
a. Caractéristiques biologiques

¹ D. Margaritoulis, “ An Estimation of the Overall Nesting Activity of the Loggerhead Turtle in Greece ”, in Proceedings of the 18th International Symposium on Sea Turtle Biology and Conservation, 3-7 march 1998,

L'histoire des tortues marines remonterait à plus de 200 millions d'années, ce qui en fait l'une des espèces les plus anciennes de la planète, contemporaine des dinosaures. Huit espèces ont été identifiées de par le monde², et deux d'entre elles se reproduisent en Méditerranée : *Caretta Caretta* et *Chelonia mydas*. Celles-ci auraient colonisé cette mer il y a près de 10 000 ans, à la fin de l'ère glaciaire. Des études génétiques ont permis de démontrer que ces populations étaient isolées de celles de l'Atlantique³. *Dermochelys coriacea* fréquente également les eaux du bassin mais pas de façon régulière et sans se reproduire.

Les tortues marines se distinguent des autres espèces par leur longévité mais également par leur caractère hautement migrateur, certains individus parcourant des milliers de kilomètres en quelques mois (2640 km en 70 jours, plus de 6000 km en 10 mois...)

Caretta Caretta est la principale espèce qui nidifie en Méditerranée (principalement en Grèce, Turquie, et Chypre, mais également présentes en Syrie, Tunisie, Egypte et Libye), le site principale de nidification étant situé sur l'île de Zakynthos, en baie de Laganas, sur six plages différentes : Gerakas, Dafni, Sekania, Kalamaki, Laganas et sur l'îlot de Marathonisi.



Mazatlan, Mexico

² *Caretta Caretta*, *Dermochelys coriacea*, *Chelonia mydas*, *Chelonia agassizi*, *Lepidochelys kempii*, *Lepidochelys olivacea*, *Eretmochelys imbricata*, *Nator depressus*.

³ L. Laurent, J. Lescure, L. Excoffier, B. Bowen, M. Domingo, M. Hadjchristophorou, L. Kornaraki, G. Trabuchet. 1994. "Genetic Studies of Relationships between Mediterranean and Atlantic Populations of Loggerhead Turtle *Caretta Caretta*" Implementation for Conservation. C.R. Acad. Sc. Paris.

Répartition mondiale de *Caretta Caretta*

Source : MEDASSET



Sites de nidification et d'hivernage de *Caretta Caretta* et de *Chelonia Mydas* en Méditerranée

Source : MEDASSET

b. Les sites de nidification

Sans que l'on ne sache vraiment pourquoi, les tortues marines viennent nidifier sur la plage où elles sont nées, plus de 20 ans après leur éclosion de l'œuf. Elles parcourent ainsi de milliers de kilomètres pour revenir sur les lieux de leur naissance, tous les 2 ou 3 ans après leur maturité sexuelle. Elles pondent une centaine d'œufs, deux à trois fois par saison, qu'elles laissent dans un trou creusé dans le sable. La période d'incubation des œufs dure de 55 à 60 jours, la température du sable déterminant le sexe des nouveaux nés (les températures basses produisent des femelles). Environ 60% d'entre eux entreront dans la mer, guidés par la réflexion de la lune sur l'eau.

Ces caractéristiques biologiques très spécifiques font des tortues marines l'une des espèces dont la reproduction s'avère la plus difficile : on estime que sur plusieurs milliers de nouveaux nés, seuls un ou deux parviendront à l'âge adulte. Les prédateurs des nouveaux nés sont en effet nombreux sur terre comme dans la mer. De plus, la capacité des femelles à

investir de nouveaux sites de nidification étant mal connue, il est indispensable de protéger ceux existants malgré les conflits que cela peut engendrer avec les activités humaines qui perturbent aussi gravement leur reproduction.

1. Activités humaines et impacts sur les tortues⁴

L'île de Zakynthos est devenue depuis une dizaine d'années l'une des principales destinations touristiques grecques avec près de 700 000 arrivées par an et une croissance importante (40% de lits d'hôtels en plus de 1990 à 1994).

Le tourisme à Zakynthos est caractérisé par une concentration des infrastructures d'accueil dans la partie sud de l'île (plus de 50% des aménagements sont situés dans la zone périphérique du Parc National). La baie de Laganas compte 5000 habitants permanents⁵ (1991) pour près de 9000 lits d'hôtels ou de chambres à louer (1994). C'est un tourisme estival, de masse, contrôlé essentiellement par les tours opérateurs d'Europe du Nord (Royaume Uni, Pays Bas, Suisse, Autriche, Scandinavie et Allemagne) tels que Tui, Thomson, ou Airtours.

L'île compte près de 250 hôtels, 15 000 chambres à louer, une centaine d'agences de voyages, 150 bureaux de location de véhicules et 500 tavernes ou restaurants.

La saison touristique correspondant en totalité avec la période de nidification des tortues (mai à septembre), les pressions sont nombreuses et les conflits inévitables.

Par ailleurs, aucun plan d'aménagement global n'a été élaboré pour gérer l'afflux de touristes et des aménagements incontrôlés ont été faits, en particulier sur la commune de Laganas, mais également à Kalamaki et Argassi et dans une moindre mesure à Vassilikos.

La principale activité économique de l'île après le tourisme est l'agriculture, avec 41% de terres agricoles pour 17.2% de forêts. La pêche professionnelle rassemble 11 bateaux à Zakynthos ville, chef lieu administratif, siège de la Nomariya et centre commerçant de l'île.

Une activité relativement importante de pêche et de chasse amateur est pratiquée par la population locale.

⁴ Les chiffres du dernier recensement n'étaient pas publiés au moment de la rédaction de ce document. Les chiffres donnés doivent être pris à titre indicatif du fait de leur ancienneté et de l'évolution rapide de l'activité touristique

Toute cette activité humaine et économique, principalement le tourisme, a un impact non négligeable sur les tortues marines.

Tout d'abord, **l'aéroport de Zakyntos**, situé à moins de un kilomètre des sites de nidification de Kalamaki et de Laganas Est, est source d'importantes perturbations, notamment à cause des vols de nuit dont le bruit des avions va effrayer les femelles et les pousser à retourner dans l'eau avant d'avoir pondu leurs œufs. Une étude menée en 1990 par le Service National de l'Aviation Civile en est arrivée à cette conclusion et depuis cette époque l'aéroport de Zakyntos a banni les vols entre 22 heures et 5 heures le matin. Ces mesures peuvent toutefois être source de conflits notamment en période estivale où les vols charters retardés au départ peuvent subir de ce fait des retards beaucoup plus importants⁶ (la nuit entière).

Ensuite, **la pollution lumineuse** causée par les lumières artificielles désoriente de manière sensible les femelles découragées à venir pondre, et les nouveaux nés désorientés à leur naissance. Ces derniers vont être attirés par les sources lumineuses artificielles plus puissantes que la réflexion de la lune, et vont se déshydrater avant de mourir sans avoir pu atteindre l'eau⁷. Des mesures de contrôle des sources lumineuses sont progressivement mises en place par l'autorité du Parc national pour réduire ce problème.

L'usage de la plage par les touristes cause également d'importantes perturbations. Ces dernières peuvent empêcher toute activité de nidification en cas d'usage trop intensif. Cela peut être illustré par la plage de Laganas dont une partie est utilisée par toute sorte de véhicules, de jour comme de nuit, transformée en véritable " artère urbaine " avec ses bars, restaurants, parkings... Dans une situation aussi extrême, l'usage de la plage par les tortues marines devient bien sûr impossible. Mais d'une manière plus générale, le simple fait de construire des châteaux dans le sable ou la promenade nocturne peuvent conduire les tortues à éviter le site. Les transats et les parasols constituent autant d'obstacles à éviter pour atteindre la zone supérieure de la plage propice à la nidification. Enfin, l'attraction touristique que

⁵ Le dernier recensement à Zakyntos (1991) fait état de 32 700 habitants permanents sur l'île avec un accroissement de 9,1% sur la période 1981-1991

⁶ Voir notamment " *Times Newspaper* ", 20 juin 1995 : " *Airport delays tourists to protect nesting turtles* "

constitue dorénavant *Caretta Caretta* à Zakynthos intensifie la venue d'observateurs et de visiteurs nocturnes, certes bien attentionnés, mais néfastes à la tranquillité et au calme absolu nécessaire à la ponte. Dès lors, les plages doivent être surveillées, les activités qui s'y déroulent contrôlées, et interdites la nuit pendant la période de nidification.

Enfin, la **pollution** en général (déchets solides, rejets d'eaux usées...) est source d'importantes perturbations de même que **l'usage de bateaux à moteurs rapides et de jets ski** ainsi que **la pêche**. De nombreuses études complètes ont été faites à ce sujet notamment en 1987 à Zakynthos par le Ministère de l'environnement grec⁸.

⁷ Voir “ *Nesting activity and factors affecting breeding of the loggerhead sea turtle *Caretta Caretta* in Greece* ”, Ministry of the Environment, Athens, Greece, Final Report, April 1987

⁸ “ *Nesting activity and factors affecting breeding of the loggerhead sea turtle *Caretta Caretta* in Greece* ”, Ministry of the Environment, Athens, Greece, Final Report, April 1987

VI. Le processus de création du parc national marin de Zakynthos

1. Historique

La problématique concernant la protection juridique de la baie de Laganas a débutée en 1980. En effet, la nécessité de protéger la zone a été comprise suffisamment tôt, c'est à dire avant le boom touristique. Toutefois, il a fallu attendre près de 21 ans pour voir apparaître un organisme de gestion et un cadre juridique et réglementaire adapté.

Dès le début des années 1980 on commence à parler de la conservation des tortues marines à Zakynthos. Un travail important a été fait au cours des années, mais le manque de continuité dans les efforts, les conflits politiques locaux et nationaux, ainsi que les problèmes concernant l'application des normes juridiques ont retardé la mise en place d'une véritable politique de gestion et de conservation du site.

Le premier plan de conservation date de 1982 ; il introduisait les premières restrictions à la construction d'habitations dans certaines parties de la baie. Il fut remplacé en 1984 par un décret présidentiel⁹ qui introduisait la notion de zonage : trois zones définies en arrière des plages de nidification avec des restrictions concernant le développement touristique et la construction de logements résidentiels. Les zones I et II devaient protéger les plages du développement touristique, la zone III autorisant un développement sous certaines conditions.

En 1986, un étude proposait un zonage global et protecteur des zones encore agricoles situées en arrière des plages. Cependant, il ne fut pas adopté, et une décision ministérielle de

⁹ Gazette gouvernementale 260D/1984

1987¹⁰ instaura des zones de développement contrôlé, transformant les zones agricoles en zones touristiques. Son champ d'application était beaucoup plus large que celui du décret présidentiel de 1984. A cette date, la Préfecture de Zakynthos (Nomarhia) débuta un programme de gardiennage des plages, employant chaque été entre 6 et 9 gardes locaux. Toutefois ce nombre se révéla très insuffisant (le Parc national disposant actuellement de 40 gardes et de 3 superviseurs) et les tentatives de recruter les gardes parmi les familles de propriétaires affectées par les mesures restrictives se révélèrent infructueuses, à l'exception de celle du WWF Grèce qui employa comme garde un membre de la famille d'un ancien propriétaire après l'achat des terrains à Sekania en 1994.

En 1988, une décision ministérielle conjointe¹¹ introduisait les premières régulations maritimes instaurant un zonage de la baie avec une zone centrale de 2000 ha où toute navigation était interdite, et une zone tampon de 13.000 ha dans laquelle la vitesse était limitée à 6 nœuds et le mouillage des navires soumis à autorisations (dispositions effectives du 1^{er} mai au 31 octobre de chaque année). Elle fut remplacée en 1991 par un règlement portuaire¹². Mais l'absence de surveillance et de contrôle rendit rapidement caduque cette réglementation. En effet, en 1993, neuf tortues furent tuées par des bateaux rapides¹³. Le jet ski et le ski nautique se pratiquaient largement dans une zone où la vitesse était limitée à 6 nœuds... Toutefois, la mortalité des tortues due aux navires rapides et aux jet ski chuta en 1997 et 1998 à deux tuées par saison¹⁴.

La décision ministérielle de 1987 fut transformée en décret présidentiel en 1990¹⁵. Ce dernier introduisait d'importantes restrictions sur les plages désormais classées comme réserves naturelles : interdiction des lumières, du trafic automobile, des parasols et transats à l'exception d'une zone de 300 mètres sur les plages de Laganas est et Kalamaki, fermeture des plages du coucher au lever du soleil durant la période allant du 1^{er} juin au 31 octobre. Malheureusement, ces dispositions ne furent que peu ou pas appliquées, tandis que la tension entre partisans de la conservation et ceux du développement touristique s'accroissait du fait de

¹⁰ Gazette gouvernementale 37D/1987

¹¹ Gazette gouvernementale 137B/10.3.1988

¹² Référence n°19/1991 et 20/1994, Gazettes gouvernementales 585B/1991 et 598B/1994

¹³ Source : MEDASSET

¹⁴ " *The implementation of the Action Plan for the Conservation of Mediterranean Marine Turtle in Greece* ", 27-29 octobre 1998, Arta, Grèce

¹⁵ Gazette gouvernementale 347D/5.7.1990

l'absence de mesures compensatoires destinées à dédommager les propriétaires fonciers des zones dans lesquelles des restrictions furent imposées. Ce fut le début d'un vaste problème pas encore réglé, source d'une vive opposition d'une partie de la population locale envers les mesures de protection. Les premiers actes de violences eurent lieu et certains tours opérateurs (Tui) commencèrent à brandir la menace d'un boycott international¹⁶.

En 1992, suite à une étude de la STPS sur les impacts négatifs de l'aéroport sur les tortues (éclairage de la piste, bruit des avions...), l'Autorité de l'Aviation Civile instaura une nouvelle réglementation interdisant les vols de nuit entre 22h et 5h le matin, avec pour objectif de limiter les conséquences néfastes d'une forte croissance du nombre de vols charters à destination de Zakynthos. La mesure fut plutôt bien accueillie, répondant aux attentes des touristes venant chercher la quiétude.

D'autres plans furent élaborés, notamment par les ONG (WWF Grèce, Greenpeace Grèce, STPS et le Zakynthian Ecological Movement) en 1992. Il fut rejeté par le Ministère de l'environnement en 1993.

Ce n'est qu'en 1994 que le gouvernement grec cédant à la pression des ONG et des organisations internationales (Conseil de l'Europe notamment) accepta le principe d'un parc national. Le décret de création du Parc fut publié le 22 décembre 1999, seulement deux mois après la loi 2742 qui définit les organes de gestion, ce qui posera également certains problèmes et notamment celui de la compatibilité entre les deux textes. Mais un nouveau cadre juridique est défini pour l'ensemble de la zone, prenant en compte à la fois la partie terrestre et la partie marine, et avec pour la première fois en Grèce, un organisme de droit privé chargé de la gestion de l'espace.

2. Les acteurs impliqués dans la création du parc

a. Les ONG

¹⁶ Voir journal " *The Independent* ", édition du 12 juillet 1991

Trois ONG principales se sont impliquées dans le cas de Zakynthos ; toutes les trois sont grecques et mènent des actions dans d'autres parties du pays. Deux s'occupent spécifiquement de la protection des tortues marines dont la Grèce constitue avec Chypre et la Turquie la principale aire de reproduction et d'hivernage : ce sont la “ *Sea Turtle Protection Society of Greece* ” (STPS) et la “ *Mediterranean Association to Save Sea Turtles* ” (MEDASSET). La troisième est le WWF-Grèce.

La STPS fut fondée en 1983 par un groupe de jeunes grecs. Elle a son siège à Athènes et a pour objectif de protéger et de restaurer les populations de tortues marines en Grèce en menant des actions de monitoring des plages, de suivi écologique et d'information du public. Près de 100 000 personnes sont touchées chaque saison par les actions de la STPS à Zakynthos, dans le Péloponnèse ou en Crète.

MEDASSET, fondée en 1988, regroupe en fait deux entités légalement différentes mais partageant le même nom et les mêmes objectifs : MEDASSET UK dont le siège est à Londres et MEDASSET Greece dont le siège est à Athènes. MEDASSET a pour but de conserver et de restaurer les populations et les habitats des tortues marines méditerranéennes à travers des programmes scientifiques, des activités éducatives, de la publicité, de la recherche de fonds et des pressions politiques (lobbying). Elle assure également des activités de sensibilisation en Inde (îles Adaman et Nicobar) en partenariat avec le WWF India. Enfin, l'une de ses principales activités de recherche a été la pose d'une balise sur une tortue marine, ce qui a permis d'étudier la migration de cette espèce. Ce projet connu sous le nom de “ Paola Project ” a été mené en partenariat avec la Station géologique Anton Dohrn.

La troisième ONG, le WWF-Grèce, constitue la branche nationale d'un vaste réseau mondial de 4,7 millions d'adhérents actif dans 96 pays, première organisation mondiale de conservation de la nature.

Pour la protection de *Caretta Caretta*, la STPS a mobilisé depuis 1984 des centaines de volontaires¹⁷, venus de Grèce mais également de toute l'Europe, qui ont menés des actions sur

¹⁷ Plus de 500 volontaires grecs et étrangers participent chaque saison à des projets de protection des tortues marines ; 117 à Zakynthos en 1996

les plages de Laganas : information et sensibilisation des habitants et des touristes, protection des nids de tortues, monitoring des plages.

Encore aujourd'hui, le Parc National n'ayant pas encore eu ni le temps, ni les moyens de former des gardes capables d'assurer une fonction complète de " *park ranger* ", leur rôle étant limité à la surveillance des plages¹⁸, ce sont les volontaires de la STPS qui viennent chaque matin entre 6 h et 8 h pendant la saison de nidification pour compter les nouveaux nids, poser des cages de protection et même parfois déplacer les œufs situés trop près du rivage afin de les rassembler dans une écloserie grillagée à l'abri des touristes située sur la plage de Laganas Est. Les volontaires vont également visiter chaque matin la plage de Dafni sur laquelle aucune présence de gardes du Parc National n'est assurée (en raison des conflits persistants avec les propriétaires de tavernes). Ils collaborent également avec les membres du WWF pour assurer le monitoring complet de la plage de Sékania (plus important site de ponte de la baie avec plus de 50% du nombre total de nids), action menée en collaboration avec l'Université agricole d'Athènes, qui comprend un suivi de la qualité des sédiments, une station météo et une station de contrôle de l'érosion. Une étude est notamment en cours sur l'influence des sédiments sur les nids de tortues, le problème de tassement du sable par des bulldozers étant présent à Dafni et Kalamaki et celui de l'érosion à Sékania.

Devant l'absence de protection et l'incapacité de l'Etat grec de créer un Parc National, le WWF a mené une campagne qui a permis d'acquérir en 1994 pour un coût de 600 millions¹⁹ de Drachmes (1.8 million d'Euros) les environs de la plage de Sékania (32.4 ha), qui risquait à l'époque de subir la même pression que celle de Dafni (route, parkings, tavernes et habitations illégales). La construction d'une route illégale menant directement à la plage (isolée des principaux centres touristiques) risquait d'engendrer une fréquentation nuisible à la nidification. La route a donc été fermée et une présence humaine a même été assurée jusqu'à l'année 2000 où les gardes du Parc National se sont substitués aux gardes du WWF. La zone a été déclarée réserve naturelle intégrale par le décret de création du Parc, et toute présence humaine est désormais officiellement interdite, excepté aux fins de la recherche scientifique, les permis étant accordés par l'autorité du Parc.

¹⁸ Notons toutefois que la situation s'améliore et que les gardes assument progressivement un rôle de conseil et d'information

¹⁹ Ce prix constituait à l'époque une valeur suffisamment importante pour motiver les propriétaires à la vente des terrains

Le WWF assure également un programme de nettoyage des plages au début de la saison estivale en coopération avec le Parc National, et avec l'aide d'une quinzaine de volontaires. Cette opération est associée à un programme d'étude des coquillages.

L'association MEDASSET²⁰ a joué un rôle de lobbying international qui a permis d'alerter l'opinion publique sur le problème de Zakynthos. Elle a concentré son action sur deux institutions qui ont jouées un rôle primordial dans le processus d'établissement du Parc National : le Comité permanent de la Convention de Berne (Conseil de l'Europe) et la Commission Européenne.

Devant le Conseil de l'Europe, MEDASSET a informé les membres du Comité permanent de l'évolution de la situation au moyen de rapports et de communiqués de presse réguliers (12 pour Zakynthos), apportant une contrepartie aux discours et rapports rassurant du gouvernement grec. Elle a été présente en tant qu'observatrice aux réunions depuis 1988, assurant une présence indispensable à la prise en compte des intérêts écologiques.

C'est également MEDASSET qui a déposé la plainte auprès de la Commission Européenne en 1993 pour non respect des lois nationales et internationales et des recommandations de la Convention de Berne (article 169 du Traité sur l'Union).

b. Le Comité permanent de la Convention de Berne

La Convention de Berne dont le but est d'assurer la conservation de la faune et de la flore sauvage et de leurs habitats naturels en Europe, a mis en place un système de contrôle efficace permettant à son organe exécutif (le Comité permanent) de faire pression sur les Etats parties afin d'assurer le respect des normes juridiques.

Même si la Convention ne traite pas directement de la création d'aires spécialement protégées, son article 4 est consacré à la “ *protection des habitats* ”, et exige des Parties que soient prises des “ *mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour protéger les habitats des espèces sauvages de la flore et de la faune* ”, et “ *d'accorder une attention particulière à la protection des zones qui ont une importance pour les espèces* ”.

migratrices énumérées dans les annexes II et III et qui sont situées de manière adéquate par rapport aux voies de migration, comme aires d'hivernage, de rassemblement, d'alimentation, de reproduction ou de mue ”.

Ces dispositions s'appliquent donc à la baie de Laganas comme site de nidification de la tortue marine *Caretta Caretta* inscrite à l'annexe II (espèces de faune strictement protégées).

Pour assurer la mise en œuvre de l'article 4 de la Convention, qui nécessite la mise en place de mesures législatives et administratives appropriées (“ *non self executing* ”), il existe un double contrôle : le contrôle “ *in abstracto* ” qui détermine si les Parties ont adopté les mesures ou la législation appropriées, et le contrôle “ *in concreto* ” qui consiste en une évaluation de l'application de ces mesures en relation avec des cas spécifiques. Cette seconde forme de contrôle est renforcée par la technique des dossiers (approuvée par la 3^{ème} réunion du Comité permanent en 1984) qui a pour objectif de trouver une solution favorable en cas de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la Convention. C'est au Comité permanent de décider de l'ouverture d'un dossier (majorité des deux tiers), sur proposition du secrétariat qui reçoit les plaintes de personnes morales ou physiques (ONG principalement). Il peut émettre, après analyse des rapports présentés et éventuellement après une visite sur les lieux, des recommandations qui nécessitent du gouvernement mis en cause la remise d'un rapport faisant état des mesures juridiques adoptées pour se conformer aux orientations de celles-ci.

Dès 1987, le Comité permanent avait émis une recommandation²¹ concernant la baie de Laganas demandant au gouvernement grec “ *d'évaluer le potentiel de la baie (à l'exception de la plage ouest de Laganas) en vue de l'inscrire dans une catégorie bénéficiant d'une protection plus stricte, par exemple en tant que parc marin, parc naturel, monument naturel ou autre configuration juridique appropriée* ”. A cette date, aucune réglementation marine n'était en vigueur, et seul un décret présidentiel de 1984²² avait introduit des mesures visant à limiter les constructions à l'arrière des plages de nidification.

²⁰ MEDASSET, the *Mediterranean Association to Save the Sea Turtles*, est la seule ONG à travailler exclusivement sur la protection des tortues marines méditerranéennes, et mène des actions en Grèce, en Turquie et à Chypre

²¹ Recommandation n°9 du 11 décembre 1987

²² Gazette gouvernementale 260/D1984

Afin de renforcer la portée des recommandations, le Comité permanent a émis des “déclarations”, non évoquées dans le texte de la Convention, qui s’adressent au Comité des Ministres du Conseil de l’Europe, et non aux Etats parties. La portée juridique de celles-ci est difficilement appréciable, mais son but premier consiste à dénoncer l’attitude d’un Etat partie auprès du Comité des Ministres.

Deux déclarations ont été émises à propos de Zakynthos ; la première, le 4 décembre 1992, reconnaissait “ *qu’il n’a pas été possible de trouver un équilibre acceptable entre le tourisme et la conservation* ”, et que “ *le Comité permanent craint désormais que la crédibilité de la Convention soit mise en jeu* ”. La seconde, en 1993, ne faisait que constater que la Grèce manquait toujours à ses engagements, tout en appelant à la préparation d’une réunion spéciale pour discuter des issues possibles de ce dossier.

Enfin, le Comité permanent a émis des “décisions” dont la base conventionnelle est inconsistante mais qui ont pour objectif de renforcer le caractère quasi normatif des obligations découlant des articles 4 (protection des habitats) et 6 (protection des espèces énumérées en annexe II). Seul le cas de Zakynthos a fait l’objet de telles “décisions” :

- La première a été adoptée le 24 mars 1995 et “ *demande à la Grèce de mettre en œuvre effectivement la recommandation n°9 (11 décembre 1987) afin de rétablir un état de conservation favorable* ” et “ *exhorte la Grèce à créer, dans les trois ans, dans la baie de Laganas, le Parc National marin planifié* ”. La date limite de création du Parc est fixée ultérieurement lors de la 16^{ème} réunion du Comité permanent en 1996 au 25 mars 1998.
- La seconde, en mars 1999, constatant que le Parc national n’est pas encore créé, clos le dossier sur un constat final d’échec, et décide de le remettre entre les mains de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Ainsi, le cas de Zakynthos reste unique dans les annales de la Convention de Berne : toutes les procédures ont été utilisées, de nouvelles ont été expérimentées (et d’ailleurs aucune autre “décision” n’a depuis été émise), et cela reste le seul dossier ouvert qui ait été refermé sans qu’aucune solution favorable n’ait été trouvée, après plus de 12 années de procédure.

a. La Commission européenne et la Cour de Justice des Communautés Européennes

La directive 92/43/CEE a pour objet la conservation des espèces et des espaces sauvages énumérés en annexes. Toutes les espèces de tortues marines présentes en Méditerranée, dont *Caretta Caretta*, figurent à l'annexe IV, “ espèces qui nécessitent une protection stricte ”. Le réseau Natura 2000, composé des Zones de Protection spéciale (ZPS) désignées au titre de la directive “ Oiseaux ” du 2 avril 1979 et des Zones spéciales de conservation (ZSC) désignées au titre de la directive “ Habitats ” du 21 mai 1992, doit permettre de maintenir les habitats et les espèces visées “ dans un état de conservation favorable ”²³ en tenant compte des “ exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales ”²⁴. Après inventaire des sites dans chacun des Etats membres, ces derniers proposent les Sites d'intérêt communautaires, dont la liste est ensuite arrêtée par la Commission, par région biogéographique, selon des critères communs. La procédure a commencé en Grèce en 1994, et l'harmonisation ne s'est faite qu'en 1998 avec la décision ministérielle conjointe 33318/3028/1998²⁵. Un total de 264 sites a été proposé, représentant 110 habitats types de l'annexe I pour une superficie de 2.750.000 ha. Ces derniers doivent être classés en ZPS ou en ZSC avant juin 2004²⁶. Toutefois, les mesures préventives prévues à l'article 6 de la Directive 92/43 s'appliquent aux Sites d'intérêt communautaire proposés. Seules les mesures positives prévues au §1 de l'article 6 ne s'appliquent pas avant le classement du site.

A ce titre, l'Etat grec fait l'objet d'une procédure d'infraction devant la Cour de Justice des Communautés Européennes pour les menaces pesant sur *Caretta Caretta*, les mesures communiquées n'apparaissant pas suffisantes pour assurer la protection de l'espèce.

La seule plainte auprès de la Commission a été déposée en 1993 par MEDASSET (P.4667/94). Le Commission a répondu par lettre du 26 novembre 1997, considérant les promesses du gouvernement grec suffisantes à une non prise en compte. L'Ombudsman²⁷ de l'Union Européenne a également été saisi, et grâce à son intervention, la Commission s'est ressaisie du dossier.

Ce n'est qu'en 1998 que la Commission demande officiellement à la Grèce de mettre en œuvre des mesures conservatoires à Zakynthos, destinées à la protection de *Caretta Caretta*.

²³ Article 2 §2 de la directive 92/43

²⁴ Article 2 §3 de la directive 92/43

²⁵ Gazette gouvernementale 1289 du 22 novembre 1998

²⁶ Article 4 – 4 de la directive 92/43

²⁷ L'Ombudsman assure un rôle de Médiateur pour l'Union Européenne

Une visite officielle de la DGXI (environnement) a même lieu en août 1998. Mais devant l'absence de mesures effectives et adéquates, la Commission décide le 3 juin 1999 de saisir la Cour de Justice pour non respect des règles communautaires concernant la protection de l'espèce de tortue marine *Caretta Caretta*.

Le cas de Zakynthos a été examiné par la Cour le 12 juillet 2001²⁸. Depuis, le Parc National marin a été officiellement créé (Décret Présidentiel du 22 décembre 1999). La Cour a ainsi décidé, sur demande du gouvernement grec, d'accorder une période probatoire supplémentaire de 5 mois destinée à mettre effectivement en œuvre l'intégralité des mesures conservatoires afin de rétablir “ *l'état de conservation favorable* ”. A la suite de cet arrêt, le ministre grec de l'environnement s'est rendu à Zakynthos le 25 juillet 2001, témoignant de la pression qu'exerçait la Cour.

VII. Le cadre juridique

1. Contexte général

a. Le droit international

Mme Beer Gable²⁹ fait justement remarquer que “ *peu d'espèces font l'objet d'une telle sollicitude et de fait l'on se trouve à la tête d'un impressionnant appareil de protection comportant neuf traités ; seuls les cétacés peuvent y être comparés, et dans une moindre mesure les oiseaux et les phoques* ”

Parmi ces neuf traités internationaux, deux sont de portée universelle, l'un s'applique à la faune européenne, quatre entrent dans le cadre du Programme des Nations Unies pour les mers régionales (Méditerranée, Afrique orientale, Caraïbes et Pacifique du sud est) et deux

²⁸ Affaire C-103/00 *Commission c/ Grèce*. Voir note in *European Environmental Law Review*, August September 2000, p. 255

sont spécifiques au continent américain (Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues de mer de 1996 et Accord tripartite du 8 mai 1998 pour la conservation des tortues de mer le long de la côte Caraïbe du Costa Rica, du Nicaragua et du Panama).

Ainsi, quatre traités internationaux assurent la protection juridique des tortues marines en Méditerranée :

- **Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage**, Bonn, 23 juin 1979³⁰: les tortues marines présentes en Méditerranée sont inscrites aux annexes I et II de la Convention. L'annexe I énumère les espèces migratrices menacées et l'annexe II regroupe les espèces migratrices dont l'état de conservation est jugé défavorable et qui nécessitent la conclusion d'accords internationaux pour leur conservation et leur gestion. Les tortues marines méditerranéennes n'ont pas fait l'objet d'un tel accord qui existe uniquement pour les cétacés (Accord ACCOBAMS de 1996)
- **Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction**³¹ (CITES), Washington, 3 mars 1973 : les tortues marines sont inscrites à l'annexe I de la Convention (espèces menacées d'extinction) et font ainsi l'objet d'une protection maximale.
- **Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe**³², Berne, 19 septembre 1979 (entrée en vigueur le 1^{er} juin 1982) : elle a pour but d'assurer la conservation de la flore et de la faune sauvage et de leurs habitats naturels, en accordant une attention particulière aux espèces, y compris migratrices, menacées d'extinction et vulnérables. Ces dernières sont inscrites à l'annexe II (espèces de faune strictement protégées). Les deux espèces de tortues marines présentes en Méditerranée sont inscrites à cette annexe. La Grèce a ratifié la Convention de Berne le 13 juin 1983³³.
- **Protocole à la Convention de Barcelone relatif aux aires spécialement protégées**³⁴, Genève, 1982 et **Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée**, Barcelone, 10 juin 1995 : les tortues marines figurent à l'annexe II du Protocole, celle des espèces en danger ou menacées pour lesquelles les

²⁹ J. Beer Gable, “ *La protection juridique internationale des tortues marines* ”, in *Annuaire du droit de la mer* 1999, pp. 73-133

³⁰ Ratifiée par l'Union Européenne pour le compte de Etats membres, règlement communautaire n°461/1982 du 24 juin 1982

³¹ Ratifiée par l'Union Européenne, règlement communautaire n°3626/1982

³² Ratifiée par la Grèce le 13 juin 1983, loi n°1335/1983, Gazette gouvernementale 32/A/14-3-1983

³³ Loi 1335/83, Gazette gouvernementale 32/A/14-3-1983

Parties assurent la protection maximale et la restauration. Les dispositions du Protocole interdisent la détérioration de leurs habitats et prévoient la mise en œuvre de plan d'action pour leur conservation et leur restauration (article 12.3). Les Parties à la Convention de Barcelone ont inclus parmi leurs objectifs prioritaires énoncés dans la Déclaration de Gênes (13 septembre 1985) la protection des tortues marines qui fait donc l'objet d'un plan d'action spécifique. Ce dernier énonce des lignes directrices concernant la protection et la gestion des espèces et des aires de nidification³⁵. Il sera l'objet d'un développement spécifique en conclusion de cet exposé.

- Notons enfin que la protection des tortues marines est également assurée par le droit communautaire à travers **la directive “ habitats naturels de faune et de flore sauvage ” n°92/43/CEE** (voir infra).

a. la législation grecque

- **Protection des espèces :**

Ce n'est qu'à la fin des années 1970 qu'ont été découverts les sites de ponte des tortues marines en Grèce. Dès lors, le gouvernement grec s'est efforcé de considérer cette espèce vulnérable comme sujet d'une protection juridique plus rigoureuse:

- En 1980, un décret présidentiel³⁶ interdit la pêche des tortues marines, le ramassage et la destruction des œufs et des nouveaux nés sur l'ensemble du territoire national.
- En 1981, deux décrets présidentiels³⁷ déclarent *Caretta Caretta*, *Chelonia Mydas* et *Dermochelys coriacea* comme espèces protégées : la chasse, la mise à mort, le commerce, la mutilation et la capture intentionnelle sont interdits.

³⁴ Ratifié par la Grèce, loi n°1634/1986, Gazette gouvernementale A104/1986

³⁵ Le Plan d'action sera prochainement modifié au cours de la première conférence internationale pour la conservation des tortues marines de Méditerranée qui se tiendra à Rome en octobre 2001

³⁶ Décret présidentiel n°617, Gazette gouvernementale 163A/18.7.1980

³⁷ Décrets présidentiels n°67, Gazette gouvernementale 23A/30.1.1981 et 43A/18.2.1981

- **Protection des espaces naturels :**

L'obligation de protéger l'environnement naturel est devenue constitutionnelle en 1975 ; l'article 24-1 de la nouvelle Constitution grecque dispose :

“ La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'Etat. En vue de sa sauvegarde, l'Etat est obligé de prendre des mesures spéciales, préventives et répressives ”

Cette obligation constitutionnelle de protéger l'environnement est ainsi renforcée par l'obligation de prendre des mesures spéciales, parmi lesquelles figurent la création d'aires spécialement protégées.

Jusqu'en 1986, seul l'article 78 du Code forestier permettait la création d'aires spécialement protégées³⁸. Il instaurait trois catégories d'espaces protégés : les parcs nationaux, les forêts esthétiques et les monuments naturels, tous établis par décret. Ces dispositions sont encore en vigueur, les deux systèmes juridiques cohabitent en parallèle : le ministère de l'agriculture est compétent pour l'application des dispositions du code forestier, celui de l'environnement pour celles de la loi de 1986.

Aujourd'hui, deux textes fondamentaux permettent la création d'aires spécialement protégées en Grèce :

- La loi 1650/1986 du 10 octobre 1986³⁹ sur la protection de l'environnement : définit les différentes catégories d'aires spécialement protégées et organise de manière globale le régime de la protection de l'environnement grec.
- La loi 2742/1999 du 7 octobre 1999 sur la planification spatiale et le développement durable : définit les organismes de gestion des aires spécialement protégées
- **La loi 1650/86 sur la protection de l'environnement**

³⁸ Décret loi 996/1971 amendant le Code forestier de 1969

³⁹ Gazette gouvernementale 160/A/16-10-1986

Le Chapitre 4 de la loi est consacré aux différentes catégories d'aires spécialement protégées ; de nouvelles ont été créées, permettant ainsi de les utiliser conjointement à travers la technique du zonage - expressément autorisée par la loi⁴⁰ - qui a été largement utilisée dans l'élaboration du Parc National marin de Zakynthos, celui-ci recouvrant toutes les catégories d'ASP définies par la loi : réserves intégrales et réserves naturelles pour la zone centrale du Parc national et paysages protégés et régions à développement écologique pour la zone périphérique. Ces dernières sont classées selon le degré de protection, du plus fort au plus faible :

- **Les réserves intégrales** : elles bénéficient d'une protection absolue, toute activité humaine à l'exception de la recherche scientifique y étant prohibée ; elles couvrent des écosystèmes extrêmement fragiles ou importants
- **Les réserves naturelles** : ce sont des aires de grande valeur écologique ou biologique au sein desquelles certains travaux ou activités traditionnelles peuvent être autorisés si elles ne contreviennent pas à l'objectif principal de protection.
- **Les Parcs nationaux** : ce sont en principe des zones encore intactes ou peu influencées par les activités humaines, qui peuvent être terrestres, marines ou mixtes. Ils ont pour objectifs de maintenir les équilibres écologiques, de préserver l'héritage naturel tout en assurant la promotion d'activités naturalistes et d'éducation du public. Quand le Parc comprend en tout ou en grande partie une zone marine, on peut le qualifier plus particulièrement de "*Parc marin*"⁴¹. C'est le cas du Parc national de Zakynthos (marin à 85%) ainsi que du Parc national d'Alonissos – Sporades du Nord⁴². Il est possible d'y exécuter des travaux, des recherches ou des activités "*essentiellement à caractère traditionnel*", sous réserve des conditions et des restrictions définies par le règlement du Parc.
- **Les formations naturelles, paysages et éléments du paysage protégés** : ce sont des aires naturelles à valeur scientifique, écologique, esthétique ou qui contribuent à la protection ou à la rentabilité des ressources naturelles (canyons, grottes, rochers, formations coralliennes...) et qui sont également adaptées aux activités récréatives.

⁴⁰ Article 18-4 de la loi 1650/1986 : prévoit la distinction entre zone centrale et zone périphérique "*dans laquelle les mesures de protection nécessaires sont échelonnées par zones*"

⁴¹ Article 19-3 de la loi 1650/1986

⁴² Créé par décret présidentiel du 16 mai 1992. Premier "*parc marin*" grec.

- **Les régions à développement écologique** : ce sont des zones théoriquement étendues, pouvant contenir des habitations et des villages, qui présentent un intérêt naturel et culturel capable d'offrir des possibilités de développement d'activités compatibles avec la protection de l'environnement et des paysages (activités traditionnelles agricoles, éco tourisme, éducation à l'environnement...). Elles peuvent faire l'objet d'un plan de gestion et de développement spécifique.

Les aires spécialement protégées établies sur le base de cette loi doivent être créés par décret présidentiel suivant la procédure définie à l'article 21 de la loi⁴³, des mesures provisoires de protection pouvant être prises par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement en attendant la création. Celles ci sont en principe limitées à deux ans, prolongeable un an⁴⁴. Dans tous les cas, la décision de classer une aire ainsi que le choix du degré de protection interviennent à un niveau national (ministère de l'environnement ou autres ministères concernés). L'aire en question doit avoir fait l'objet d'une étude particulière sur l'environnement démontrant de l'opportunité des mesures de protection proposées. De plus, une évaluation de la valeur naturelle des aires protégées mise en rapport avec les mesures de protection appliquées doit être diligentée tous les cinq ans⁴⁵. L'article 21-5 prévoit toutefois la possibilité de déléguer au préfet de département la compétence de désigner des ASP et de déterminer le régime applicable à celles ci. Dans ce cas, un décret présidentiel adopté sur proposition des Ministres de l'environnement, de l'Intérieur, de l'agriculture et éventuellement d'un autre ministre compétent est nécessaire.

Cependant, nous remarquerons que la loi 1650/1986 reste muette sur le mode de gestion des aires spécialement protégées ainsi que sur la définition des organismes gestionnaires. Elle dispose simplement que la mise en place d'un organisme de gestion est obligatoire pour les parcs nationaux⁴⁶ (article 19§3) et que le décret présidentiel de création peut "*créer des services spéciaux qui ont leur siège près des espaces naturels (...) faisant l'objet de mesures*

⁴³ Article 21-1 : un décret présidentiel adopté sur proposition du Ministère de l'environnement et du Ministère de l'industrie est nécessaire à la création d'une aire spécialement protégée.

⁴⁴ Article 21-6 de la loi 1650/1986

⁴⁵ Article 21-4 de la loi 1650/1986

⁴⁶ En fait, cette disposition n'était pas appliquée, le Parc national marin d'Alonissos – Sporades du Nord, par exemple, ne disposant pas d'organisme de gestion autonome, mais uniquement d'une convention passée avec une ONG chargée du monitoring et de la surveillance de la zone (le MOM)

de protection, en vue de les protéger et de les sauvegarder de manière efficace.”⁴⁷. La gestion des ASP constituait en effet le point faible de la protection de la nature en Grèce. De nombreux Parcs Nationaux n'étaient pas gérés et les services du Ministère de l'environnement chargés de la gestion des sites étaient vraisemblablement insuffisants⁴⁸. Cette lacune a été comblée récemment par la loi 2742/1999 du 7 octobre 1999 qui définit les organismes gestionnaires des aires spécialement protégées.

- **La loi n° 2742/1999 du 7 octobre 1999 sur la planification spatiale et le développement durable**

Elle fixe les conditions légales et réglementaires pour l'établissement des autorités chargées de la gestion des plans d'aménagement du territoire en Grèce.

Le chapitre E (article 15) traite de l'administration et de la gestion des aires spécialement protégées en facilitant l'intervention des ONG, des collectivités locales et du secteur privé. Ainsi, les organes de gestion des aires protégées ont la personnalité juridique de droit public ou de droit privé. Ce sont donc des organismes autonomes qui peuvent être des associations du secteur privé à but non lucratif (ONG) qui “ *se seraient distingués pour leur travail dans le secteur de la protection de la nature et de l'environnement et qui disposent de l'infrastructure scientifique et technique appropriée* ”.

Leurs compétences sont les suivantes :

Ils sont responsables de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux aires protégées.

- Ils sont chargés des études et du suivi écologique, de l'information environnementale et de l'élaboration de banques de données conformes aux standards internationaux.
- Ils assistent les autorités administratives et judiciaires dans l'application des réglementations environnementales et la planification territoriale.
- Ils sont chargés d'exécuter les recherches et études nécessaires à la protection, la préservation et la restauration des aires protégées.

⁴⁷ Article 21-2 de la loi 1650/1986

⁴⁸ Voir notamment “ *The State of the Greek Environment* ”, Hellenic Society for the Protection of the Environment and the Cultural Heritage, 1991, pp. 28-29

- Ils coopèrent avec tous les services compétents de l'Etat ou de l'Union Européenne pour l'exécution des programmes nationaux et communautaires (Natura 2000) dans leurs zones de compétence.
- Enfin, ils doivent être consultés préalablement pour approbation sur toute activité ou travaux exécutés dans l'aire en question.

La loi précise également que ces organes de gestion sont administrés par un Conseil d'administration de 7 à 12 membres au sein desquels doivent être représentés les Ministres de l'Environnement, de l'Agriculture et d'autres Ministères compétents, la Région, la Préfecture, les Municipalités concernées, une ONG. Le Président doit être une personne ayant une expérience et des compétences importantes dans les questions relatives à la protection de l'environnement. Il est nommé par le Ministre de l'Environnement. Le conseil d'administration est établi pour une période de trois ans renouvelable.

Un Comité scientifique composé de chercheurs et d'universitaires peut être désigné. Il a pour but de fournir l'information et les données scientifiques nécessaires sur demande du Conseil d'administration.

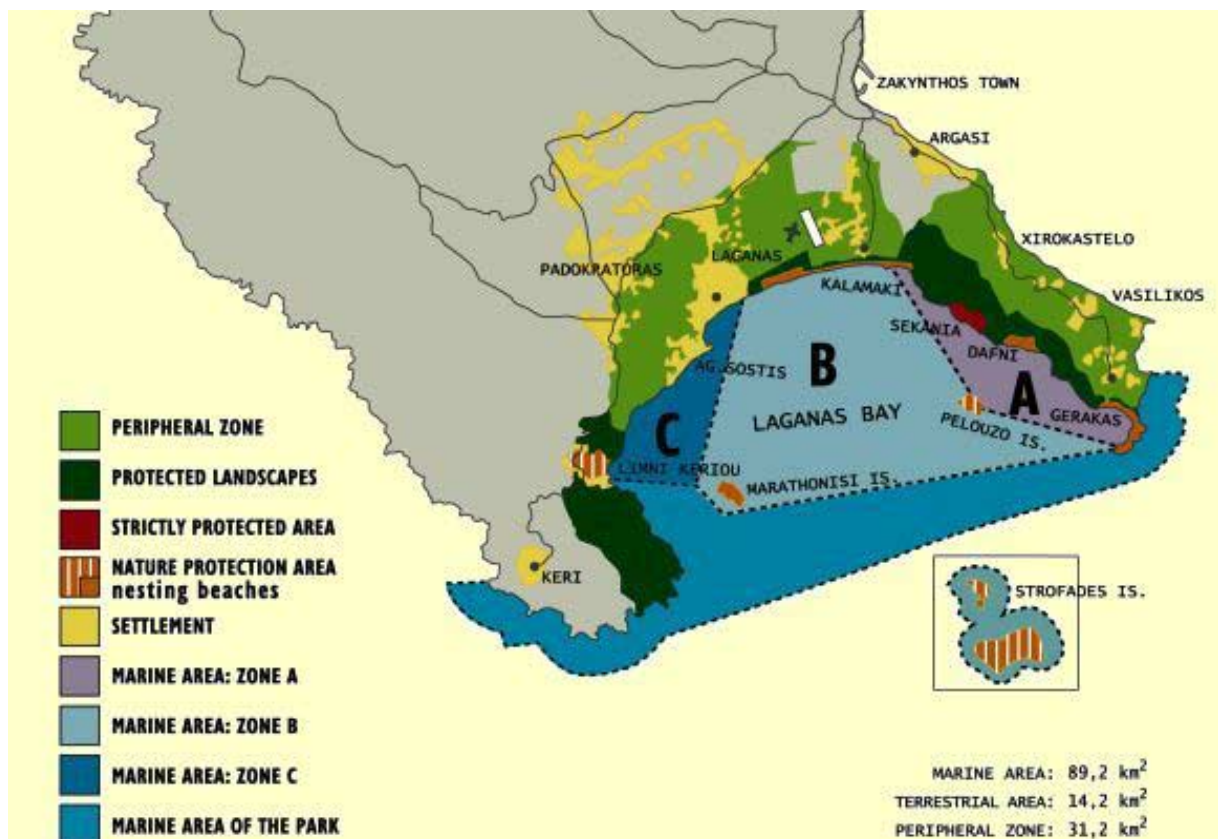
Les ressources de ces organes de gestion proviennent de subsides ministériels, de fonds communautaires, d'exploitation de biens propres ou de revenus issus de la vente de produits, publications, données, paiement pour l'exécution de recherches ou d'études...

Mais la principale innovation de la loi 2742/1999 est d'introduire des lignes directrices relatives à la gestion et l'administration des aires protégées : celles ci encouragent notamment la plus large participation possible des autorités locales, des représentants d'organisations scientifiques ou sociales et d'ONG, la participation de l'organisme gestionnaire dans l'élaboration des plans de développement, ainsi que sa contribution au niveau local à la promotion d'actions d'éducation à l'environnement ou d'activités "vertes".

Globalement, la loi 2742/1999 encourage la participation des communautés locales à la gestion des aires protégées et la contribution des organismes de gestion à la vie sociale, économique et culturelle, conformément aux recommandations et lignes directrices internationales (IUCN, PNUE...)

1. Le décret présidentiel n° 906/D du 22 décembre 1999

Le décret porte création du Parc national marin de Zakynthos. Il définit les frontières du Parc national et instaure un système complet de zonage au sein de la baie de Laganas. Il organise la protection des divers sites de nidification de *Caretta Caretta* en instaurant divers degrés de protection, tant pour le milieu marin que pour la partie terrestre⁴⁹. Il s'étend sur un domaine maritime de 89,2 km² et sur un domaine terrestre de 14,2 km² pour sa zone centrale. La zone périphérique, située en bordure des plages, s'étend elle sur 31,2 km².



Zone d'application des dispositions du décret 906D/1999

Source : NMPZ

Il a pour objectif général de maintenir le patrimoine naturel et la conservation de l'équilibre écologique de la zone marine et côtière de la baie de Laganas, de ses îlots et des îles Strofades. Plus précisément, il doit assurer la protection durable et la conservation des plages de

⁴⁹ Article 3 du décret présidentiel n° 905/D/1999

nidification de *Caretta Caretta*, des biotopes marins et côtiers d'intérêt méditerranéen ainsi que des biotopes nécessaires à la conservation des oiseaux migrateurs.

Le décret présidentiel intègre également dans ses objectifs prioritaires le développement durable et la promotion d'activités telles que l'éducation à l'environnement, l'information et la sensibilisation du public, le tourisme durable, le maintien d'activités traditionnelles ainsi que la conservation de l'héritage culturel.

L'état de la réglementation applicable est synthétisée en annexe du rapport

2. La mise en œuvre

a. L'organisme gestionnaire du parc national

La mise en œuvre est assurée par l'autorité du Parc national, dont le statut juridique est défini par le décret présidentiel du 22 décembre 1999, selon la loi 2742/1999 qui porte notamment sur les organismes gestionnaires d'espaces protégés. Toutefois, en raison de la quasi simultanéité des deux textes certaines dispositions du décret en sont pas en accord avec la nouvelle loi. Le gouvernement grec doit donc prochainement amender le décret présidentiel de création du Parc national afin de l'harmoniser avec les dispositions légales.

• **Structure administrative**

Le Conseil d'administration a d'abord été créé pour une période provisoire d'observation de six mois sur décision du Ministre délégué à l'environnement⁵⁰ du 20 juillet 2000. L'administration provisoire a été prolongée dans une limite de 3 ans le 30 janvier 2001⁵¹.

Un Conseil d'Administration de 10 membres désignés par le Ministre de l'environnement a ainsi été créé. Il comprend :

- Un Président
- Un représentant de la Région des Iles Ioniennes

⁵⁰ Décision du Ministre délégué à l'environnement n°66209 du 20 juillet 2000

⁵¹ Décision du Ministre délégué à l'environnement n°45510-471 du 30 janvier 2001

- Un représentant des ONG (STPS et WWF). Celles ci doivent être impliquées au niveau local et mener des programmes depuis au moins dix ans.
- Un représentant du Ministère de l'environnement et des travaux publics (YPEXODE)
- Six autres membres. Deux sont officiellement représentants des communes de Zakynthos et de Laganas, un troisième représente l'union des coopératives de Zakynthos. Les trois derniers siègent à titre personnel.

Cette représentation traduit un vide juridique (absence de représentativité légale de l'administration locale et des populations) et une non conformité avec la loi 2742/1999. Les amendements au décret présidentiel doivent opérer l'harmonisation avec la loi. A terme, et selon les dispositions légales, le Conseil d'administration du Parc national devrait être composé des personnes suivantes :

- Un Président désigné par le Ministre de l'Environnement
- Un représentant du Ministère de l'environnement et des travaux publics désigné par son autorité de tutelle
- Un représentant du Ministère de la Marine marchande désigné également par son autorité de tutelle
- Un représentant de la région des Iles Ioniennes désigné par le Secrétaire général de la Région
- Un représentant du département désigné par la Préfecture (Nomariya)
- Un représentant de la commune de Zakynthos désigné par le Conseil Municipal
- Un représentant de la commune de Laganas désigné par le Conseil Municipal
- Un représentant de l'Union coopérative agricole de Zakynthos désigné par l'Union coopérative
- Un représentant de l'Union des hôteliers et chambres à louer désigné par l'Union des hôteliers et chambres à louer
- Un représentant de la chambre de commerce
- Un représentant des ONG désigné par le Ministre de l'environnement sur proposition des ONG

De plus, une Commission scientifique de trois membres (un biologiste, un juriste et un environnementaliste) désignés par le Ministre de l'environnement a été créée le 4 avril 2001⁵². Elle devra être obligatoirement consultée sur l'adoption du Plan de gestion (adopté pour trois ans) et du Plan d'action (adopté tous les ans), sur les autorisations de recherches ainsi que sur les différents travaux et activités du Parc national pouvant avoir un impact environnemental dans la zone centrale et périphérique du Parc.

Enfin, la création de deux autres Commissions est évoquée par la loi 2742. Il s'agit de la Commission consultative, composée d'acteurs locaux et chargée de donner son avis (consultatif) sur l'élaboration du Plan de gestion et du Plan d'action, ainsi que la Commission du contrôle de gestion économique et financière désignée par le Ministère de l'économie. Le rôle de cette dernière commission reste flou, la loi 2742 rendant obligatoire l'adoption d'un règlement de la gestion financière de l'organisme sans en préciser les modalités.

Aujourd'hui (août 2001), l'autorité gestionnaire du Parc national fonctionne à travers deux départements:

- Le département “ *Planification - administration* ” est chargé de la gestion administrative, de la planification (concentration de l'ensemble des actions par rapport au Plan de gestion) et du développement durable agricole et touristique.
- Le département “ *gestion environnementale* ” s'occupe de l'application et du suivi du décret présidentiel du 22 décembre 1999 et du contrôle de l'urbanisme.

- **Moyens financiers, matériels et humains**

- Le décret présidentiel du 22 décembre 1999 prévoit un budget de fonctionnement pour le Parc national (dotation de l'ETERPS qui correspond à un fond spécial de régulation et de planification urbaine du Ministère de l'environnement) qui s'élève à 150 millions de Drachmes sur 4 ans (soit 440 000 Euros).

Cette somme, bien trop modeste pour assurer le fonctionnement viable d'une structure telle qu'un Parc national, est complétée par des fonds communautaires provenant de diverses sources :

⁵² Décision Ministérielle 47257/1611 du 4 avril 2001

- Cadre communautaire d'appui 1996-2000 qui fournissait environ 30 millions de Drachmes (88 000 Euros) pour l'année 2001
- Cadre communautaire de développement régional

Enfin, une demande de financement dans le cadre du programme Life Environnement a été déposée auprès de la Commission. Elle porte sur un programme de 3 ans s'élevant à 500 millions de Drachmes. Des projets de financements complémentaires (taxe sur les arrivées, taxe sur les nuits d'hôtels...) sont également étudiés.

Pour l'année 2000, les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 27 millions de Drachmes (79 236 Euros) ; mais elles ne reflètent pas la réalité, le Parc national ayant réellement débuté ses activités à la fin de l'année 2000.

En 2001, l'autorité du Parc devra assumer le recrutement de 8 permanents (quatre personnes dans chaque département) et de 59 saisonniers. Ces derniers sont répartis de la manière suivante :

- 40 gardes
- 3 superviseurs disposant d'un véhicule
- 8 éco-guides chargés de diffuser l'information depuis les centres d'accueil (un premier centre a été créé en août 2001 à Zakynthos-ville et un second est en projet sur la commune de Laganas) et vers les hôtels

a. La surveillance

La surveillance des plages est assurée par 40 gardes recrutés pour la période de nidification des tortues marines. Ils sont répartis en sept points (sur les plages de Gerakas, Sékania, Kalamaki, Laganas Est et Marathonisi) à raison d'une personne par point de garde 24h/24 (deux personnes pour la tranche horaire 23 heures – 7 heures). Trois superviseurs sont chargés de les encadrer.

Les gardes bénéficient d'une formation de 15 jours mais leur fonction se limite à la surveillance des plages et à l'information du public (distribution de prospectus). Le

monitoring des plages et des nids est encore assuré par des volontaires encadrés par une ONG (STPS). Cependant, à terme, les gardes devraient être mieux formés et assurer cette fonction afin de devenir de véritables “ *park rangers* ” sur le modèle des Parcs nationaux français ou américains. Les problèmes de communication et de langue (certains gardes ne parlent pas encore correctement l’anglais, indispensable à Zakynthos) devraient également être réglés.

Un projet de patrouille en mer est aussi évoqué afin de renforcer la surveillance de la zone marine, aujourd’hui assurée de manière inégale par la police portuaire. Celle ci dispose cependant d’un bateau affecté exclusivement à cette tâche. Mais sa présence dans les eaux du Parc national est inégale.

IV. Evaluation – Discussion

1. La création de l'ASP

a. La carence du gouvernement grec

L'absence de consensus ainsi que l'opposition d'une certaine partie de la population rendait impossible la mise en place d'une politique effective de protection à un niveau local. Les efforts de la Préfecture de Zakynthos qui se sont traduits par l'implantation de panneaux d'information et le gardiennage des plages avant la création du Parc⁵³ étaient largement insuffisants et se heurtaient à une opposition latente : les panneaux d'information ont été plusieurs fois détruits.

Face à cela, et malgré les recommandations internationales demandant explicitement au gouvernement grec d'agir, ce dernier s'est révélé impuissant pendant de nombreuses années à imposer quoique ce soit. Les changements de gouvernements ont abouti à des changements radicaux de politique, l'absence de continuité et de volonté claire et définie ont rendu caduque l'important travail réalisé par les experts, les ONG et les communautés locales : de multiples plans de protection ont été faits mais le gouvernement n'a pas été capable de les faire appliquer alors qu'il était seul compétent pour créer le Parc national, pour imposer la loi et mettre en œuvre les mesures compensatoires. Ne voyant pas venir ces dernières, les communautés locales se sont placées au dessus de la loi. L'exemple des tavernes illégales de la plage de Dafni, fermées en 1994 et rouvertes depuis traduisent cette carence du gouvernement à faire imposer d'une manière durable les lois et réglementations internationales concernant la protection de *Caretta Caretta*. Seule la menace d'une condamnation devant la Cour de Justice des Communautés Européennes a pu forcer les autorités helléniques à agir.

Encore aujourd'hui, alors que le Parc national a été créé et fonctionne, de nombreux problèmes plus généraux subsistent : le problème des mesures compensatoires bien sûr dont nous reparleront plus bas, mais aussi l'absence d'une politique de gestion durable à l'échelle

⁵³ Le gardiennage des plages était effectué par six gardes alors que le Parc national en compte 40 pour la surveillance de la même zone. Le nombre de gardes recrutés par la Préfecture était donc largement sous estimé.

de l'île traduit le manque de volonté politique et de moyens. Les services généraux de l'Etat à Zakynthos sont défaillants : par exemple, il n'y a qu'une seule personne pour contrôler les problèmes d'hygiène concernant les restaurants, les déchets et les licences d'exploitation. Une seule personne également au service de l'environnement.

Ces problèmes résident dans l'absence de tradition environnementale en Grèce, les autorités helléniques ayant mis l'accent dès l'après-guerre sur le développement industriel et économique. A la fin des années 1980, le Ministère de l'environnement n'employait que cinq personnes (un scientifique, un administrateur et trois gardes) dans le service chargé des parcs et réserves du pays⁵⁴. De plus, la décentralisation qui a été introduite en Grèce en 1984⁵⁵ a entraîné une confusion des responsabilités et un manque évident de coordination entre autorités locales et nationales.

Face à cette carence gouvernementale d'autres organisations se sont impliquées dans la protection de *Caretta Caretta* et de ses sites de nidification à Zakynthos.

b. Complémentarité des acteurs

Il est assez exceptionnel que le processus de création d'un espace protégé ait mobilisé autant d'acteurs : ONG locales et internationales, autorités et populations, organisations intergouvernementales et internationales, débats publics, questions au Parlement, interventions de ministres...

Lorsque l'Etat se montre défaillant pour assurer la protection effective d'un espace ou d'une espèce, ce sont d'abord les ONG, grâce à une présence locale et une connaissance spécifique des problématiques, qui permettent d'alerter l'opinion publique et de limiter les conséquences d'un développement incontrôlé. Souvent à l'origine de l'initiative de la création d'aires spécialement protégées, les ONG ont eues un rôle décisif et complémentaire dans le cas de Zakynthos.

⁵⁴ Voir " *The State of the Greek Environment* ", Hellenic Society for the Protection of the Environment and the Cultural Heritage, European Environmental Yearbook, 1991

⁵⁵ Loi 14/16/1984 sur le développement régional, la coopération urbaine et la planification démocratique

La STPS a ainsi permis d'assurer une protection minimum des nids (pose des cages de protection, éclosiers, information du public...) et un suivi écologique des populations de tortues.

On estime qu'en moyenne 2800 nids par an sont ainsi protégés sur les différentes plages de nidification à travers la Grèce (Zakynthos, Péloponnèse et Crète) . STPS dispose également d'un centre de secours et de soins pour les tortues marines situé à Glyfada dans la banlieue d'Athènes. Etabli en 1994, ce centre reçoit une moyenne de 20 tortues par ans et 60% d'entre elles sont relâchées en bonne santé à la mer. Il constitue aussi un support à l'éducation et à l'information du public. De nombreux écoliers grecs ont visité le centre et ont ainsi été sensibilisé à la protection des tortues marines (environ 10 000 jeunes ont bénéficié de ces programmes d'éducation en 1997-1998).

L'achat par le WWF Grèce de la plage de Sékania a permis de protéger cet espace prioritaire des menaces de développement (construction d'une route illégale).

Cette action s'est révélée primordiale pour la conservation des tortues, la plage de Sékania étant celle où l'on trouve l'une des plus grande concentration de nids de tortues au monde, avec une moyenne de 500 à 1000 nids par années, pour une longueur d'à peine 550 mètres. Elle a pu être menée grâce à la capacité d'une grande ONG telle que le WWF a mobiliser des fonds importants, l'argent récolté provenant de milliers de donateurs grecs et européens, avec l'aide du WWF international et de l'Union Européenne. Notons également que l'achat de cette zone par le WWF reste l'unique expérience Grecque de protection de l'espace naturel par acquisition foncière⁵⁶

Désormais, une convention de gestion a été signée avec le Parc National et une demande de fonds européens (Life Nature) est en cours.

Enfin, les actions de MEDASSET devant les organisations internationales ont fait émerger un débat public dans le pays en 1998 (conférences de presse, lettres de protestation, question devant le Parlement grec, intervention personnelle du Ministre de l'environnement et des travaux publics...) et ont accru la pression internationale. Le problème local de la protection des tortues en baie de Laganas a pris une ampleur nationale puis internationale.

⁵⁶ Voir l'étude " *Green Register, études juridiques, Grèce*" sur le site " *green-register.org/*"

Les trois principales ONG impliquées dans le dossier de Zakynthos ont jouées un rôle primordial et complémentaire : la STPS a permis d'assurer un suivi de terrain et une protection efficace en l'absence de dispositions réglementaires effectives grâce à une présence locale et une connaissance scientifique rigoureuse, le WWF a pu mobiliser les fonds nécessaires à l'achat du principal site de ponte, le mettant ainsi à l'abri des spéculations touristiques, et MEDASSET a su profiter de ses réseaux et de sa présence conjointe à Londres et à Athènes, près des institutions et des médias.

Parallèlement, l'action du Comité permanent de la Convention de Berne⁵⁷ et son intransigeance devant l'Etat grec a donné une autre ampleur à un problème environnemental autrefois considéré comme local. L'intervention du Comité permanent a permis de donner une importance internationale à la protection des tortues marines et illustre la dimension véritable de la Convention de Berne, considérée comme l'un des instruments internationaux les plus efficaces de protection de la biodiversité. Le Parc National n'existerait probablement pas aujourd'hui sans l'intervention du Comité permanent et la pression continue dans le cas de Zakynthos peut servir d'exemple à des pays comme Chypre ou la Turquie où des problèmes similaires entre conservation et développement touristique existent.

Enfin, la Commission européenne s'est saisie du dossier de Zakynthos d'une manière plus brutale encore, traduisant l'Etat grec devant la Cour de Justice des Communautés Européennes pour non application des dispositions de la directive 92/43 sur la protection de *Caretta Caretta*, espèce protégée inscrite à l'annexe IV "*espèces qui nécessitent une protection stricte*".

On peut toutefois reprocher l'action de la Commission pour plusieurs raisons : d'une part, elle s'est saisie tardivement du dossier, alors que la première plainte avait été déposée en 1993 par MEDASSET. Il a fallu attendre cinq années pour que les membres de la DG XI se rendent à Zakynthos et six ans pour que la Commission décide d'une action en Justice (3 juin 1999). D'autre part, la décision de bloquer les fonds structurels communautaires pour Laganas a eu pour unique conséquence de retarder à 2002-2003 la construction d'un système d'épuration des eaux usées.

⁵⁷ Le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) a émit également des recommandations dans le cadre du Plan d'Action pour la Conservation des tortues marines de Méditerranée. Voir "*Actions recommandées au niveau national – Grèce : renforcer davantage la conservation et la gestion appropriée du site (de Zakynthos)*", Malte, 27-30 octobre 1999

Toutefois, la procédure communautaire comporte l'avantage d'être coercitive et de ne pas s'arrêter aux simples recommandations. Là où le droit international montre ses limites, le droit communautaire réussit à s'imposer.

L'obligation de prendre des mesures effectives de protection résulte d'une interprétation stricte par la Cour de Justice des dispositions de la directive 92/43 et notamment des mesures préventives prévues à l'article 6. En effet, il a été jugé dans l'affaire "*Marismas de Santona*"⁵⁸, que l'Etat a l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour éviter la dégradation du site, et ce avant le classement en ZPS ou en ZSC. L'article 10 du Traité CE prévoit en outre que "*Les Etats membres prennent toutes les mesures générales et particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du Traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité.*"

Toutefois, précisons que les dispositions communautaires ne peuvent contraindre l'Etat grec à créer le Parc national. L'obligation découlant des dispositions de la directive 92/43 est une obligation de résultat quant à la conservation de *Caretta Caretta*. Elle n'est pas une obligation de moyens.

Aujourd'hui, la Grèce se trouve contrainte juridiquement de mettre effectivement en œuvre les dispositions du décret présidentiel de création du Parc National, dans un délai réduit, et ce malgré les multiples problèmes persistants (voir infra). La procédure communautaire illustre la possibilité de forcer la création d'une aire spécialement protégée destinée à la protection d'une espèce en danger, alors que la procédure auprès du Comité permanent de la Convention de Berne se limitait à exercer une pression politique internationale sur le gouvernement.

Cette obligation de créer un espace protégé est cependant assez mal perçue par la population locale qui voit là une sorte d'ingérence internationale malgré le fort sentiment pro européen de la population grecque en général. L'esprit insulaire et l'histoire mouvementée de Zakynthos (occupations multiples) expliquent en partie cela. Toutefois, il revient désormais au personnel du Parc National de démontrer que ce dernier n'a pas été créé "contre" la population locale même s'il a fini par être imposé par le droit communautaire en l'absence de consensus local.

2. Le cadre juridique : évaluation par rapport aux lignes directrices du PAM pour la protection des tortues marines

Dans le cadre de la convention de Barcelone (1976 révisée en 1995) et du Protocole sur les aires spécialement protégées et la diversité biologique en Méditerranée (1995), un Plan d'Action pour la conservation des tortues marines de Méditerranée a été élaboré en 1989. Ce dernier a été révisé en 1998-1999 et adopté lors de la 11^{ème} réunion des parties contractantes à la Convention de Barcelone (Malte, 27-30 octobre 1999).

Globalement, la réglementation mise en place au niveau national⁵⁹ et local et son application à Zakynthos répond aux recommandations du PAM : plans de gestion intégrée, mesures de réglementation sur terre et en mer, campagnes d'information, programmes de recherche et de suivi scientifiques...

Toutefois, ces lignes directrices restent d'ordre très général et sont dès lors peu précises. Elles devraient cependant être prochainement modifiées dans le cadre de la première Conférence internationale sur les tortues marines en Méditerranée⁶⁰ pour prendre plus précisément en compte l'ensemble des menaces qui pèsent sur les sites et les espèces.

Ainsi, au terme de cette révision, les lignes directrices devraient couvrir les aspects suivants : contrôle de l'emplacement et de la conception de bâtiments, d'installations et infrastructures, utilisation et accès à la plage, activités préjudiciables aux plages de sable, contrôle des activités nautiques dans les eaux côtières. Seuls quelques points traduisent une certaine défaillance dans la réglementation ou dans son application :

- Ainsi, le problème de la **photo pollution** n'est pas encore réglé à l'échelle de la baie, seul un programme de changement et de réorientation des lumières est en cours dans la zone Φ 2, à l'arrière des plages de Kalamaki et de Laganas Est.
- La **pratique du cheval** sur la plage de Kalamaki perdurait en août 2001, malgré les tentatives de dialogue du Parc national. Elle a néanmoins été considérablement réduite (de l'ordre de 95%) grâce aux interventions des forces de l'ordre faisant suite aux demandes répétées du Parc National.

⁵⁸ Affaire " *Marismas de Santona* ", Commission c/ Espagne, réf. C-355/90

⁵⁹ Voir " *The Implementation of the Action Plan for the Conservation of Mediterranean Marine Turtles in Greece* ", presented by the Greek Delegation 27-29 October 1998, Athens, October 1998

⁶⁰ Cette conférence aura lieu sous les auspices du PAM à Rome du 24 au 27 octobre 2001

- Les tortues marines ne sont pas suffisamment protégées du **harcèlement des bateaux** de touristes “ observant les tortues ”.
- Enfin, sur la plage de Dafni où sont concentrés la majorité des problèmes, l’introduction de **plantes non indigènes**, l’usage de **bulldozers** sur les dunes de sable, l’absence d’effectivité pour la **démolition des constructions illégales**, l’absence de panneaux d’information et de surveillance, et de ce fait la **présence humaine nocturne** constituent autant d’incompatibilités avec les futures lignes directrices du PAM.

Ces lignes directrices du PAM ne sont en aucun cas contraignantes pour les Parties contractantes à la Convention de Barcelone mais elles constituent une sorte de ligne de conduite, et sont le fruit de nombreux travaux d’experts. D’une manière plus générale, on peut dire que le cadre juridique répond à celles ci mais que son application pose encore de nombreux problèmes dus à la présence d’obstacles importants.

3. L’organisme de gestion : évaluation par rapport aux autres organismes en charge de la gestion d’ASP en Méditerranée

Cette partie vise à situer le Parc national marin de Zakynthos au regard des autres aires protégées méditerranéennes au moyen d’une étude⁶¹ effectuée sur la base de questionnaires envoyés aux gestionnaires d’aires protégées recensées par le Centre d’Activités Régionales sur les Aires Spécialement Protégées (CAR/ASP) de Tunis en 1997.

Nous pouvons remarquer que parmi les **menaces** pesant sur l’ASP, le tourisme vient en tête, ce qui vient confirmer qu’il constitue sans doute la plus importante menace sur la biodiversité en Méditerranée. Le nombre annuel de visiteurs dans les ASP se situe dans une moyenne allant de 25 000 à 50 000 personnes. La fréquentation de la baie de Laganas semble être largement plus importante.

Concernant les **problèmes principaux**, les revendications des propriétaires fonciers viennent en tête avec 36% des réponses. Là encore, l’île de Zakynthos ne fait pas exception.

⁶¹ “ *Assessment on the management of marine and coastal Specially Protected Areas in the Mediterranean* ”, Arturo Lopez Ornat, UNEP MAP, SPA/RAC, Tunis, 1997

Toutefois, 82% des gestionnaires affirment détenir un cadastre ou un document similaire. L'exception grecque en matière de cadastre se retrouve ici.

Peu d'ASP sont intégrées à l'intérieur de larges **plans régionaux** de gestion et d'aménagement (32% seulement). Cette carence, particulièrement sensible à Zakynthos et en milieu insulaire en général où les interactions sont plus importantes, est donc assez fréquente et démontre des problèmes de planification à une échelle régionale.

En ce qui concerne le **plan de gestion**, la situation du Parc national de Zakynthos est satisfaisante puisqu'il fait partie des 66% à en disposer, des 25% qui disposent également d'une réglementation pour la zone périphérique et des 41% à avoir des plans d'action régulier. Ces chiffres illustrent une prise en compte globale des problèmes et une gestion effective du site.

Un quart des ASP ne disposent pas de **budget** annuel. Cela semble traduire une quasi absence de gestion de l'aire. Le Parc national de Zakynthos dispose, comme nous l'avons vu, d'un budget qui paraît toutefois relativement modeste au regard de la tâche à accomplir. C'est également le cas d'une immense majorité d'ASP, seulement 3% des gestionnaires se déclarant satisfait de la somme allouée annuellement. Cette somme provient dans la majorité des cas (71%) exclusivement des autorités nationales. La participation d'ONG, d'organisations internationales ou les fonds provenant du tourisme ou de droits d'entrées semblent être les principales sources complémentaires de revenus. Toutes ces possibilités annexes de financement sont à l'étude à Zakynthos.

Du point de vue du **personnel** en charge de la gestion de l'aire, le Parc national de Zakynthos semble être relativement bien pourvu au regard des autres ASP : il dispose d'un directeur⁶² (alors que 36% des ASP n'en ont pas) et d'un personnel permanent (seulement 43% des ASP en disposent) qui peut bénéficier de sessions de formation (23% seulement). Rappelons que le Parc national dispose de 8 permanents, 40 gardes, 3 superviseurs et 8 éco-guides saisonniers. Ce personnel est recruté en priorité parmi la population locale, ce qui permet au Parc de devenir source d'emploi et de richesse (chose que l'on retrouve dans un tiers des ASP), et d'amorcer un dialogue positif en direction des habitants de la baie.

On peut toutefois regretter l'absence d'assermentation des gardes. Ces derniers ne disposent d'aucun pouvoir de sanction (comme dans 38% des autres ASP) et doivent en cas d'infraction en référer à la police locale ou à la police portuaire (dans 85% des ASP ces autorités collaborent avec les gestionnaires) qui se distingue ici par son manque de coopération malgré les moyens dont elle dispose. Le Ministère de l'environnement a notamment fait don à la police portuaire d'un bateau afin de surveiller la zone marine du Parc. Mais en pratique celui-ci est rarement visible et les déplacements suite à la constatation d'infractions par les gardes sont rares.

L'exemple des parasols et transats est démonstratif d'un manque d'effectivité des dispositions réglementaires : sur la plage de Kalamaki, 150 parasols et 300 transats sont autorisés au terme du décret présidentiel. L'administration locale (Communauté de Laganas) chargée de donner les concessions d'occupation des plages autorise la pose de 190 parasols et 380 transats, soit un nombre déjà supérieur à celui autorisé. Et en pratique près de 250 parasols et 500 transats ont été dénombrés par les ONG. Les gardes n'ont aucun pouvoir de sanction face à ces infractions. Toutefois, des mesures spectaculaires ont été prises par l'autorité du Parc national à la mi août 2001, destinées à enlever un certain nombre de transats et de parasols sur les plages protégées. Un effort sensible semble ainsi être entrepris afin de rendre la réglementation plus effective.

Le Parc national de Zakynthos dispose également depuis le mois d'août 2001 d'un centre d'**information pour visiteurs** situé à Zakynthos ville⁶³. Cet outil d'information n'est présent que dans 34% des cas, ce qui situe le Parc national une nouvelle fois dans une bonne moyenne. Les panneaux d'information signalant l'entrée des visiteurs dans une aire protégée (panneaux situés à l'entrée des différentes plages de la baie à l'exception de celle de Dafni) ont été remplacés en août 2001. Ces derniers existent dans près de la moitié des ASP. Rappelons qu'ils sont préalables au respect de la réglementation et constituent le support indispensable à l'information du public.

⁶² Le terme officiel n'est pas directeur mais " coordinateur "

⁶³ Un second centre d'information est en projet à Laganas

Enfin, concernant le **tourisme**, 31% des gestionnaires pensent qu'il est trop important dans l'aire qu'ils ont en gestion, bien qu'il soit source d'emplois ou de richesse dans 60% des cas. Nous retrouvons là l'importance de ce marché en Méditerranée, particulièrement important à Zakynthos. Ce sont les paysages qui souffrent généralement le plus de ce tourisme (27,5% des cas) bien que le problème des déchets solides conséquence d'une sur fréquentation soit cité dans 23,8% des cas. L'impact du tourisme sur la biodiversité ne vient qu'en quatrième position (12,5%). Cette classification s'explique principalement par la nécessité de construire de nouveaux bâtiments pour l'accueil des touristes (dans 39% des cas ceux-ci sont situés à l'intérieur de l'aire protégée), d'où la nécessité comprise à Zakynthos de maîtriser d'une manière stricte l'urbanisation.

Cette comparaison nous permet de constater que le tourisme, ses impacts et sa gestion, demeure le problème principal des gestionnaires d'aires protégées méditerranéennes, d'où la nécessité de contrôler tous ses aspects, de l'urbanisation à la définition et au contrôle de la capacité de charge. Ces aspects sont pris en compte à Zakynthos d'une manière plutôt satisfaisante au regard des autres ASP. Toutefois, le Parc national rencontre des difficultés largement partagées ailleurs : problèmes fonciers, insuffisance du financement alloué par les autorités nationales, absence de pouvoir de sanction des gardes, insuffisance de formation du personnel... Malgré cela, le Parc est géré effectivement et l'application d'un plan de gestion global et bien défini (zonage complet, contrôle de l'urbanisation, définition des capacités de charge...) demeure la priorité des autorités. De nombreux obstacles perdurent toutefois qu'il convient maintenant d'analyser plus précisément.

4. Les obstacles

a. Le droit de propriété et le domaine public maritime

En premier lieu, la notion de droit de propriété apparaît différemment en Grèce que dans les autres pays européens. En effet, pour devenir propriétaire d'un terrain, il suffit d'avoir deux témoins affirmant que vous êtes le propriétaire dudit terrain, puis de faire publicité de la décision. Cette facilité à devenir propriétaire foncier a eue pour principale conséquence de multiplier le nombre de propriétaires (près de 80% de la population grecque) tout en

sacralisant ce droit, rendant très difficile les politiques d'expropriation et de gestion de l'espace. De plus, à Zakynthos où le féodalisme a perduré jusqu'à la moitié du XXème siècle, la valeur foncière n'était qu'agricole. Avec le développement du tourisme, les terres ont pris une valeur supplémentaire qui n'a fait qu'accroître les spéculations et les conflits relatifs à la propriété.

En second lieu, le domaine public est très limité et peu ou pas défini. Cela résulte de l'occupation vénitienne de l'île et de l'appropriation des terres par les locaux à leur départ. Aujourd'hui, le domaine public maritime commence à être défini pour les 25 kilomètres de plages de la zone du Parc national. Le DPM est composé, selon la loi grecque⁶⁴ d'une bande minimale de 50 mètres depuis la laisse de haute mer ainsi que des plages de sable, incorporées au DPM quelles que soient leur largeur. Le Ministère de l'économie est chargé de définir cette laisse de haute mer (bande de terre balayée par les plus hautes vagues d'hiver) et de faire publicité de la décision pendant 6 mois, période pendant laquelle la décision peut être contestée devant un tribunal. Toutefois, peu de conflits apparaissent à ce niveau.

Une fois la laisse de haute mer définie, les règles suivantes s'appliquent :

- Si une construction est située en deçà de la laisse de haute mer, elle est détruite
- Dans une bande de 10 mètres depuis cette ligne, aucune construction nouvelle ne sera autorisée. Cependant, les anciennes ne sont pas détruites.
- Les nouvelles constructions ne peuvent être autorisées qu'à partir de 15 mètres
- Les nouvelles constructions à but commercial ne peuvent être autorisées qu'à partir de 30 mètres

Mais des problèmes d'effectivité apparaissent également dans ce cas, aucune construction illégale n'ayant à ce jour été détruite à Zakynthos, et le trafic automobile sur la plage de Laganas, normalement illégal, perdure.

Par ailleurs, une autre spécificité faisant obstacle à une gestion globale de l'espace naturel est l'absence de cadastre. En Grèce, seules les îles de Rhodes et de Kos disposent d'un tel registre. Ailleurs, l'absence de cadastre rend particulièrement difficile l'identification des parcelles et des propriétaires, et exacerbe les conflits.

⁶⁴ Loi n°2344/1940 qui définit la bande de rivage

Un décret supplémentaire serait donc nécessaire afin de régler les conflits persistants dans la baie de Laganas : il doit définir le domaine public maritime en opérant une distinction nette et précise entre domaine public et domaine privé. Il doit également définir la liste des propriétaires de la zone du Parc national de manière définitive.

L'élaboration de ce décret permettrait de mettre en œuvre plus facilement les mesures compensatoires prévues par la loi 1650/1986 et par le décret présidentiel du 22 décembre 1999. Ces mesures doivent par ailleurs être rendues effectives par une stricte application de la loi, chose qui en Grèce, n'est pas facile.

L'exemple de la plage de Dafni illustre assez bien ce problème : treize constructions (tavernes ou habitations) engendrent une multitude de problèmes sur ce site important de nidification pour les tortues marines : bruits en soirée (personnes au restaurant et sur la plage, groupes électrogènes...), absence de surveillance et de monitoring, "ratissage" des dunes au bulldozers afin de les rendre "lisses" et adéquates à la pose des fournitures de plage, photo pollution, espèces végétales exogènes, présence de chiens... Au cours d'observations effectuées en août 2001, on a pu remarquer chaque soir la présence d'environ une quarantaine de personnes à 21 heures sur la plage, alors que celle-ci, classée réserve naturelle, est censée être fermée de 19 heures à 7 heures.

Toutes les maisons sont illégales, c'est à dire qu'elles ont été construites sur le domaine public sans permis ni autorisation. Leur impact sur le site a été maintes fois mentionné par les diverses ONG opérant sur la zone. En 1994, les tavernes ont été fermées sur intervention du Ministre de l'environnement, le contexte politique étant à l'époque favorable à cette fermeture. Depuis, les tavernes ont rouvertes (depuis 1997) et continuent d'opérer sur la plage. La tension est telle que l'autorité du Parc national évite d'envoyer des gardes sur place. L'ONG STPS, qui effectue les actions de monitoring, ne fait qu'observer de loin la situation devenue catastrophique pour les tortues et l'écosystème dunaire. Pourtant la plage fait partie intégrante de la zone centrale du Parc national.

La non application du droit résulte principalement dans l'absence de volonté politique à un niveau local et national. Les propriétaires des tavernes qui n'ont d'autres sources de revenus doivent être dédommagés au moyen de mesures compensatoires, sinon le risque politique de les expulser serait trop grand. Pourtant, c'est la mise en œuvre de ces mesures compensatoires

qu'attendent depuis près de 20 ans les propriétaires lésés par les nécessités de la conservation. Ce délai a rendu peu crédible les actions du gouvernement en faveur des tortues marines et sa tolérance vis à vis de comportements illégaux a légitimé en quelque sorte le développement d'activités non contrôlées et nuisibles à l'environnement. Ce type de comportement illustre l'exaspération des populations locales que L. Sourbès exprime de la façon suivante : “ *The local population affected by conservation regulations have watched their neighbours build hotels and turn from farmers into tourism stakeholders while they are still waiting for the compensation measures to come* ”⁶⁵.

Face à ce conflit entre droit de propriété et protection de l'environnement, les juges grecs semblent hésiter. La révision constitutionnelle de 2001 a introduit le concept de “ développement durable ”⁶⁶ dans la Constitution grec en sauvegardant les bases juridiques de la protection de la propriété privée. Le conflit porte sur les articles 17 (protection de la propriété) et 24 (protection de l'environnement) de la Constitution. Il apparaît toutefois que “ *la Cour aboutisse à l'idée selon laquelle la relation entre les deux articles est celle d'une disposition générale (article 17) vis à vis d'une disposition spéciale (article 24)* ”⁶⁷.

En effet, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur les limitations imposées au droit de propriété dans le cadre de la protection des sites de nidification de *Caretta Caretta* à Zakynthos, notamment sur l'îlot Marathonisi. Cet îlot, situé à quelques encablures de la station de Laganas constitue l'un des sites de nidification de *Caretta Caretta* dans la baie. Il est resté à l'état naturel alors que la côte se développait. Les premières mesures restrictives au développement ont visé cette zone. Le Conseil d'Etat a d'abord jugé en 1986⁶⁸ que la reproduction de *Caretta Caretta* étant, selon l'appréciation technique de l'administration, incompatible avec le développement touristique et caractérisant une obligation constitutionnelle au sens de l'article 24, elle constituait un caractère légal pour fixer des conditions restrictives à la construction.

⁶⁵ L. Sourbès, in “ *Management requirements of two marine protected area : a comparison* ”, in *Coast Line* 1999-4, pp. 22-24

⁶⁶ Article 24-1 de la Constitution grecque : “ *La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'Etat et un droit de tout individu. L'Etat est tenu de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives, dans le but de sa conservation et dans le cadre du principe du développement durable.* ”

⁶⁷ Dionysia Sidirokastriti in “ *Le conflit entre droit de propriété et protection de l'environnement dans la Constitution grecque* ”, mémoire de DEA, Université Aix Marseille III, septembre 2001

Dans deux autres affaires différentes⁶⁹, le Conseil d'Etat est arrivé à la même conclusion, considérant que la protection de *Caretta Caretta* était d'intérêt public, conforme à l'obligation Constitutionnelle de l'article 24, obligation renforcée par les engagements internationaux de la Grèce, notamment par la Convention de Berne et la directive communautaire. Les restrictions imposées en l'espèce par le décret présidentiel du 16 juin 1990⁷⁰ (instauration d'une zone d'habitat contrôlé) ne constitue donc pas un caractère illégal.

Enfin, dans une autre affaire⁷¹, les juges ont eus à juger de la compatibilité du décret du 16 juin 1990 avec les dispositions constitutionnelles sur la liberté d'entreprise (article 5 de la Constitution sur la liberté individuelle). Le Conseil d'Etat a débouté les requérants de leur demande en annulation considérant que l'article 5 ne faisait pas obstacle à l'instauration de limitations à la liberté d'entreprendre, pourvu que ces limitations aient un caractère objectif et d'intérêt public. Ces limitations pouvant même aller jusqu'à l'interdiction totale d'une activité professionnelle⁷².

Cependant, il est probable que l'interprétation de ce conflit entre défense de la propriété privée et protection de l'environnement soit jugé devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme, certains propriétaires à Zakynthos désirant ne pas s'arrêter aux conclusions du Conseil d'Etat. En attendant, la jurisprudence grecque a reconnue à différentes occasions le caractère d'intérêt général de la protection de *Caretta Caretta*, caractère renforcé par les engagements internationaux et les obligations communautaires⁷³. Mais les restrictions apportées au droit de propriété et à la liberté individuelle doivent s'accompagner de la mise en œuvre de mesures compensatoires destinées à indemniser les personnes visées.

b. La mise en œuvre des mesures compensatoires

Selon la majorité des responsables politiques et administratifs à Zakynthos, le problème des mesures compensatoires reste le principal obstacle à la protection de la baie et des plages de

⁶⁸ Conseil d'Etat, affaire n° 695/86

⁶⁹ Conseil d'Etat, séances plénières, affaires 4950/95 et 4952/95

⁷⁰ Gazette gouvernementale 347/D/1990

⁷¹ Conseil d'Etat, affaire n° 1821/1995

⁷² Conseil d'Etat, affaire n° 35/1991

nidification. La définition ainsi que la mise en œuvre des mesures compensatoires est prévue par l'article 22 de la loi 1650/1986 sur la protection de l'environnement.

Les mesures compensatoires prévues par la loi 1650/1986 sont mises en œuvre “ *si les conditions, les restrictions et les interdictions imposées (...) sont excessivement contraignantes et ont pour résultat d'entraver exagérément l'exercice des pouvoirs qui découlent de la propriété*”, “ *dans la mesure du possible et après demande des personnes intéressées* ”⁷⁴. Elles sont de quatre types :

- Echange des surfaces privées contre des surfaces publiques
- Octroi de l'usage de terres publiques dans des régions avoisinantes pour une utilisation ou une exploitation analogue
- Transferts du coefficient d'occupation des sols à une autre propriété
- Versement d'une indemnisation fixée en tenant compte de l'usage actuel fait des terres privées.

En outre, l'expropriation de surfaces privées en faveur de l'Etat peut être prononcée par arrêté conjoint du Ministre des Finances, de l'Agriculture et de l'Environnement, “ *dans la mesure où elle est absolument nécessaire à l'obtention de l'objectif mentionné aux articles 18, 19 et 20 (définissant les différentes catégories d'aires protégées)* ”⁷⁵. Elle donne lieu au versement d'une indemnisation.

Les conditions et la procédure de mise en œuvre de ces mesures compensatoires nécessite un décret présidentiel adopté sur proposition des Ministres des Finances, de l'Agriculture et de l'Environnement⁷⁶. Ce décret n'a pour le moment pas encore été publié et les personnes lésées dans l'exercice de leurs droit de propriété n'ont pas été dédommagées alors que les premières mesures restrictives datent de 1984⁷⁷. Dès lors, la publication du décret présidentiel de création du Parc national a fait apparaître ce dernier comme “ *le spectre de la contrainte et du bouleversement* ”⁷⁸. Selon une enquête effectuée juste avant le création du Parc⁷⁹, une majorité

⁷³ Notons que la caractère d'intérêt général serait encore renforcé par la reconnaissance de l'aire en tant qu'aire spécialement protégée d'importance méditerranéenne (ASPIM), suivant les dispositions du Protocole de Barcelone du 10 juin 1995 (ASP et diversité biologique)

⁷⁴ Article 22-1 de la loi 1650/1986

⁷⁵ Article 22-2 de la loi 1650/1986

⁷⁶ Article 22-4 de la loi 1650/1986

⁷⁷ Décret présidentiel n° 260/D 1984

⁷⁸ Dionysia Sidirokastroiti in “ *Le conflit entre droit de propriété et protection de l'environnement dans la Constitution grecque* ”, mémoire de DEA, Université Aix Marseille III, septembre 2001

des habitants de l'île (52%) pensent que les propriétés placées sous l'emprise du Parc doivent être expropriées par l'Etat et les propriétaires indemnisés.

Toutefois, les discussions entre propriétaires fonciers et gestionnaires du Parc semblent s'orienter vers la mise en place d'une solution nouvelle qui consisterait à privilégier le maintien des propriétés foncières en encourageant la mise en place et le développement d'activités compatibles avec les objectifs du Parc. Les problèmes persistants sur la plage de Dafni devraient être réglés au moyen de l'expropriation, selon la procédure de l'article 22-2 et en appliquant les sanctions prévues à l'article 22-5 en cas de non cessation des activités (mise sous scellés des bâtiments).

c. L'opposition des populations locales et le manque de coopération des autorités

Rares sont les cas où la problématique de conservation d'une espèce protégée a donné lieu à autant de conflits, de débats, voir de violences. Les cas d'agressions de volontaires d'ONG de protection de l'environnement existent à Zakynthos : agressions verbales mais aussi agressions physiques. Le 26 juillet 2000, des volontaires de la STPS ont été agressés par l'utilisateur d'un Jet ski en infraction dans la zone marine. Les panneaux d'information du Parc national ont été démolis le même été⁸⁰. En juillet 2001, ce sont des loueurs de transats et des organisateurs de promenades à cheval qui ont agressé sur la plage de Kalamaki des membres du WWF. La surveillance de la plage de Dafni (voir supra) est rendue impossible devant les menaces pesant sur la sécurité des gardes. Il en est de même pour les activités de monitoring menées par les volontaires de la STPS.

Face à ces problèmes, le manque de coopération des autorités chargées du maintien de l'ordre public est flagrant : les seules personnes habilitées à sanctionner des comportements illégaux (constructions, pratique du cheval sur les plages de nidification, infractions à la réglementation marine...) interviennent peu voir pas du tout.

La solution pour l'autorité du Parc national réside alors dans la nécessité de collaborer avec les personnes concernées, de discuter et de trouver des compromis.

⁷⁹ L. Sourbès – A. Vlachoutsikou, "A viable Marine Park on Zakynthos", Center of Professional Schooling KEK, Zakynthos Prefecture, 2000

⁸⁰ Voir MEDASSET, Press Release n°9, 31/7/00, "Blood, Death and Scum on the sea turtle nesting beaches of Laganas Bay, in the Zakynthos National Marine Park"

L'exemple de la réglementation marine et de son application permet de se rendre compte des bienfaits de cette politique de "réconciliation" : depuis 1988, la vitesse de circulation des navires dans les zones A et B de la baie de Laganas est limitée à 6 nœuds, ce qui exclue la pratique des sports nautiques motorisés (jet ski, ski nautique, bateaux à moteurs rapides...) Pendant longtemps, cette mesure n'a pas été respectée, de nombreux loueurs opérant sur les plages. Le conflit a été résolu grâce au dialogue qui a permis à ces loueurs de vendre leur matériel et de le remplacer pour développer des activités compatibles avec la protection des tortues marines. Depuis 1998, date à laquelle la vitesse de circulation des navires a été étendue à toute la baie, les jet ski ont été progressivement remplacés par des Pédalos et des bateaux d'observation des tortues. En août 2001, la réglementation marine était respectée à quelques exceptions près (mouillage de voiliers dans une zone interdite). Il devient néanmoins nécessaire de réglementer et de contrôler l'activité d'observation des tortues qui rassemble aujourd'hui une trentaine de bateaux. Ces derniers ont tendance à harceler les tortues du fait de la concurrence exercée entre les exploitants. De même, les pédalos restant la nuit sur les plages constituent autant d'obstacles supplémentaires sur le chemin parcouru par les femelles pour venir pondre leurs œufs. Malgré ces problèmes, l'amélioration est visible.

Une tentative similaire de dialogue est amorcée en direction des organisateurs de promenades à cheval. Ces derniers avaient la fâcheuse tendance de venir sur la plage de Kalamaki, détruisant de nombreux nids. Le Parc national a proposé une promenade en arrière des plages. Sans succès pour le moment, ce qui prouve que de nombreux efforts de persuasion sont encore nécessaires. L'organisation d'événements touristiques, le recrutement local et les multiples réunions publiques permettent petit à petit de rétablir le dialogue en direction de la frange de la population la plus opposée aux nécessités de la conservation.

Les raisons de cette opposition virulente des populations locales réside principalement dans les obstacles qu'engendrent les nécessités de la protection au développement touristique. Peu d'habitants disposent des surfaces nécessaires pour construire depuis la publication du décret de création du Parc. De ce fait, les investissements touristiques ont été considérablement réduits sur l'île et la valeur foncière des terrains a chuté, augmentant de surcroît l'exaspération des locaux. Il revient dorénavant à l'autorité du Parc de montrer la voix d'un développement harmonieux compatible avec la protection de l'environnement. Des actions

dans cette direction sont dorénavant et déjà menées avec notamment l'organisation d'un festival international sur le thème " cinéma et environnement " ⁸¹.

A l'avenir, la clientèle touristique devra vraisemblablement évoluer et contribuer aux efforts de protection, notamment financiers. Des études ont déjà été menées dans ce sens ⁸², et lorsque l'on interroge les touristes sur les plages, l'immense majorité d'entre eux se déclarent prêts à supporter les restrictions et à contribuer à la protection des tortues marines.

⁸¹ La dernière édition a eu lieu du 7 au 9 septembre 2001 et a rassemblé 20 films provenant de 11 pays différents.

⁸² Voir notamment, " *Turtle or Tourists ? How tourism could assist the conservation of the Loggerhead Turtle ?*", Anonyme et " *Turtles and tourists : a hands-on experience of conservation for sixth formers from*

Conclusion

L'instauration du Parc national a aidé sans conteste au dialogue entre les ONG et l'administration locale. Après un an de travail et 17 réunions, une coopération s'instaure alors qu'avant un simple dialogue était encore impossible. Le Parc national a permis de faire comprendre même aux plus farouches opposants que sont les propriétaires de tavernes à Dafni que le processus devenait irréversible. Ces derniers n'espèrent plus pratiquer leur activité pour longtemps mais simplement tirer le meilleur profit possible des mesures compensatoires à venir.

Malgré les difficultés qui font encore obstacle à une protection réellement efficace des sites de nidification, l'instauration du Parc national de Zakynthos démontre qu'il devenait possible d'instituer un espace protégé malgré l'opposition des populations et les pressions intenses liées à un développement touristique de masse. Le droit international de la protection de la faune et de la flore sauvage en sort également grand car sans l'intervention et l'intransigeance du comité permanent de la Convention de Berne beaucoup de temps aurait été perdu, mettant d'autant plus en péril la sauvegarde de *Caretta Caretta*. Le droit communautaire a démontré également sa force, sachant s'imposer dans un domaine (la protection des espèces sauvages) où il s'était jusqu'alors peu investi. Enfin, les ONG ont joué un rôle efficace là où le gouvernement grec se montrait incapable d'assurer la protection des sites et des espèces.

Toutefois, des efforts sont encore nécessaires afin de faire accepter le Parc par les locaux et de montrer par la même occasion la possibilité d'un développement plus respectueux de son environnement que l'on qualifie de "durable". L'institution d'espaces protégés permet sans

King's College, Tauton, on the Ionian Island of Zakynthos”, Roger H.C. Poland, Graham B. Hall, and M. Smith, in *Journal of biological Education* (1996) 30 (2)

conteste d'avancer dans cette direction en favorisant les échanges nécessaires entre les différents acteurs. Le Parc constitue plus un espace de dialogue et de réconciliation qu'une institution coercitive chargée de faire appliquer une réglementation non désirée mais indispensable. L'île de Zakynthos est toujours à la recherche d'un équilibre instable entre développement et conservation. Le Parc National constitue l'outil indispensable à la réalisation de cet équilibre.

Bibliographie générale

- S. Spyropoulou & D. Dimopoulos, décembre 1999 “ **Incentives for the conservation of the nesting grounds of the sea turtle *Caretta Caretta* in Laganas Bay, Zakynthos, Greece** ”, OCDE, Environment Policy Committee, WG on Economic Aspects of Biodiversity,
- N. Gerardin, L. Sourbès & A. Vlachoutsikou, 1999 “ **Management requirements of two marine protected areas : a comparison** ”, , in Coast Line, 1999/4, pp. 22-24
- I. Papanicopulu , november 2000 “ **Greek Marine Protected areas** ”, , in European Environmental Law Review, pp. 294-301
- E. F. Salter, 1995 “ **The Problems of Protecting the Marine Turtle in the Mediterranean** ”, De Montfort University, Scholl of Law,
- anonyme “ **Turtles of Tourists ? How tourism could assist the conservation of the Loggerhead Turtle ?**”
- Ministry of the Environment, Physical Planning and Public Works, April 1987 “ **Nesting Activity and Factors affecting Breeding of the Loggerhead Sea Turtle *Caretta Caretta* in Greece** ”, Athens, Greece,

- **“ The Implementation of the Action Plan for the Conservation of Mediterranean Marine Turtles in Greece ”**, Presented by the Greek Delegation to the Meeting of Experts on the Implementation of the Action Plan for the Conservation of Mediterranean Marine Turtles, Adopted within MAP, 27-29 October 1998, Arta, Greece, Athens, October 1998
 - **Textes juridiques constitutifs de la création du parc national marin de Zakynthos, Décret présidentiel**
 - J. Beer Gabel, B. Labat, 1999, **“ La protection juridique internationale des tortues marines ”**, Annuaire du droit de la mer, pp. 73-133
 - A. Demetropoulos, M. Hadjichristophorou, 1995 **“ Manual on Marine Turtle Conservation in the Mediterranean ”**, UNEP, RAC/SPA, IUCN,
 - Dionysia Sidirokastriti, septembre 2001 **“ Le conflit entre droit de propriété et protection de l’environnement dans la constitution grecque ”**, mémoire de DEA, Université Aix – Marseille III
-

List of MEDASSET related literature

A. Publications, Proceedings and Abstracts.

- VENIZELOS, L. 2000. Ten years of marine turtle conservation in the Mediterranean (1989-1999). Proceedings of the 20th International Symposium on Sea Turtle Biology and Conservation (in press)
- VENIZELOS, L. 2000. An attempt to put sea turtle protective legislation in the Mediterranean into perspective – towards a more effective implementation of the Bern Convention. Testudo, The Journal of the British Chelonia Group, 5(2):37-41.
- POLAND, R.H.C., G.B. HALL, J.A. SCOTT & L. VENIZELOS. 1998. Tour operators and the awareness of sea turtle conservation at three eastern Mediterranean tourist destinations. Proceedings of the Eighteenth International Symposium on Sea Turtle Biology and Conservation (in press).

- POLAND, R.H.C., G.B. HALL & M. SMITH. 1996. Turtles and tourists: a hands-on experience of conservation for sixth formers from King's College, Taunton, on the Ionian Island of Zakynthos. *Journal of Biological Education* 30(2):120-128.
- VENIZELOS, L. 1996. Sea turtle nesting in the Mediterranean. Three case studies. *Testudo, The Journal of the British Chelonia Group* 2(4):47-55.
- POLAND, R.H., G. HALL & L. VENIZELOS. 1995. Sea turtles and tourists: the loggerhead turtles of Zakynthos (Greece). In: Healy and Doody (Eds.). *Directions in European Coastal Management*. EUCC, Samara Publishing Ltd., Cardigan pp. 119-128.
- VENIZELOS, L. 1995. A step in the right direction. *Naturoipa, Council of Europe* 77:14.
- VENIZELOS, L. E. 1990. The endangered loggerheads of Zakynthos (Greece): a part of the Mediterranean sea turtle conservation issue. The formation of MEDASSET (Mediterranean Association to Save the Sea Turtles). *Thalassographica* 13(Suppl.1):53-59.

**Environmental Situation and Technical Reports
presented by MEDASSET
to The Standing Committee to the Convention on the Conservation of European Wildlife
and Natural Habitats (Bern Convention) at the Council of Europe.**

Reports published under T-PVS reference

Zakynthos (Greece)

Updated Reports presented yearly since 1984:

T-PVS (93) 32: L.E. Venizelos, MEDASSET: Marine Turtle Conservation in Zakynthos, Laganas Bay, Greece, 5 July-16 August 1993, 10 pages.

T-PVS (95) 63: L.E. Venizelos, MEDASSET: Specific Sites, *Caretta caretta* in Laganas Bay, Zakynthos (Greece), follow-up report and recommendations, 3 pages .

T-PVS (96) 86: L.E. Venizelos, MEDASSET: *Caretta caretta* in Laganas Bay, Zakynthos (Greece), follow-up report and recommendations, 5 pages.

T-PVS (97) 46: L.E. Venizelos, MEDASSET Marine Turtle Conservation in Zakynthos (Laganas Bay), Greece, follow-up report and recommendations, 5 pages.

T-PVS (98) 48: MEDASSET: Specific Sites, Marine Turtle Conservation in Zakynthos Laganas Bay, Greece, update report and recommendations, 10 pages.

T-PVS (99) 70: MEDASSET: Specific Site, *Caretta caretta* in Zakynthos (Laganas Bay, Greece), update report and recommendations, pp. 2-14.

T-PVS (2000) 58: MEDASSET: Update Report on Marine Turtle Conservation in Zakynthos (Laganas Bay) Greece, 8 pages.

RESSOURCES INTERNET

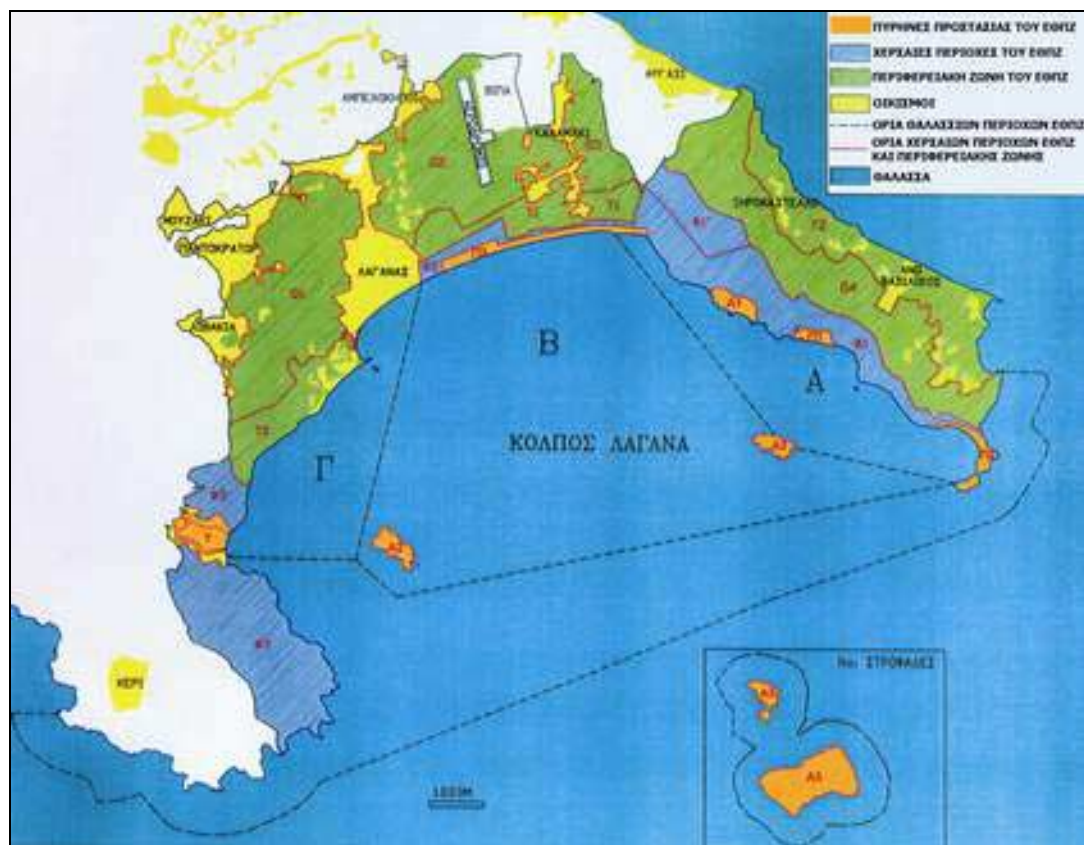
- National Marine Park of Zakynthos : <http://www.nmp-zak.org/>
- Euroturtle : <http://www.euroturtle.org/>
- MEDASSET : http://tofino.ex.ac.uk/euroturtle/medas/med_fr.htm
- ARCHELON – STPS : <http://www.archelon.gr/index.html>
- WWF Grèce : <http://www.wwf.gr>

- Conseil de l'Europe – Convention de Berne : <http://www.nature.coe.int/>
- Cour de Justice des Communautés Européennes : <http://curia.eu.int/fr/index.htm>
- Site de l'Union Européenne – Protection de la nature :
http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home_fr.htm
- Registre Vert : <http://www.green-register.org/indexfr.htm>

ANNEXES

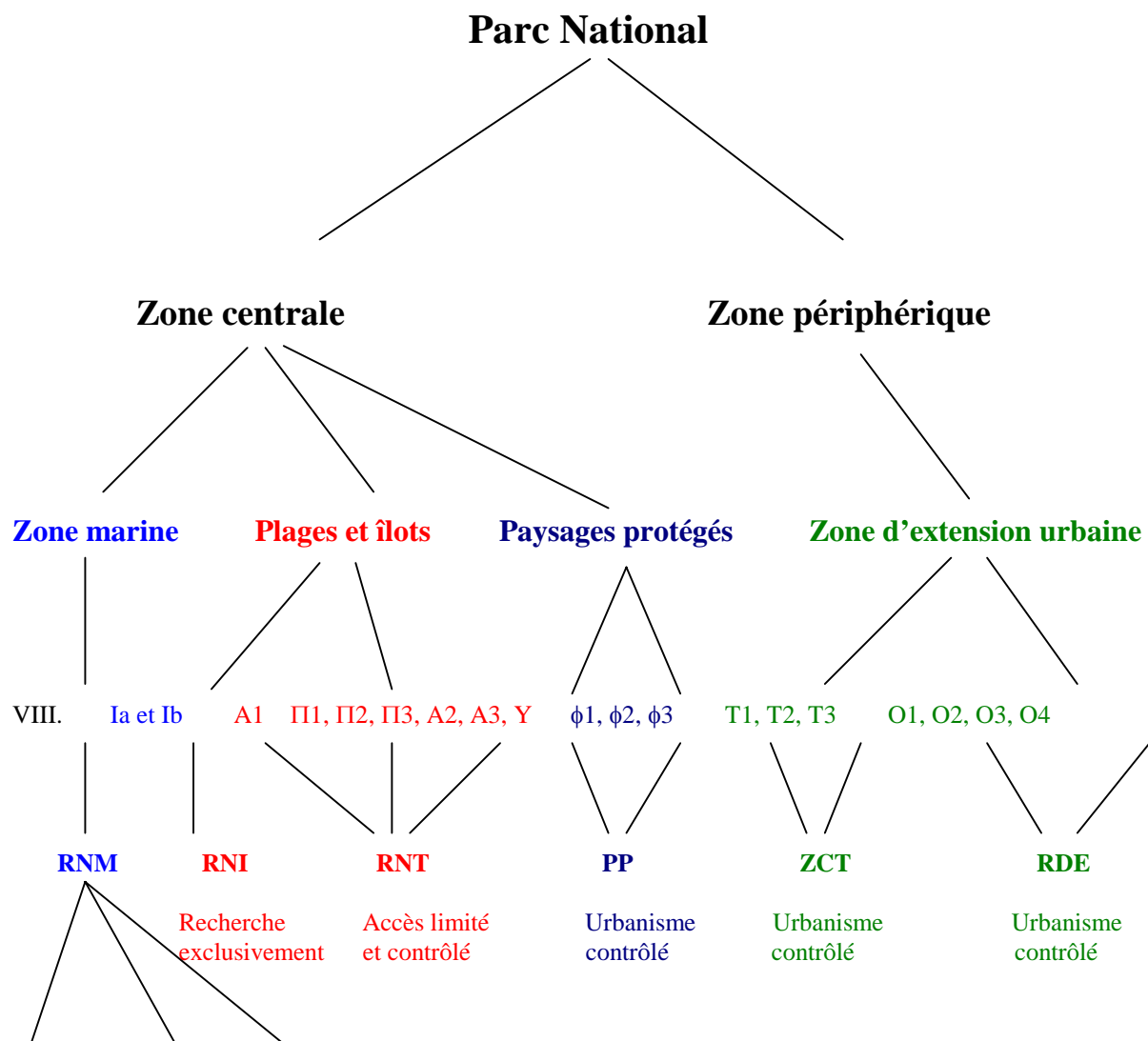
- **Carte du zonage du Parc National**
- **Présentation des différentes zones et de leur statut juridique**
- **Réglementation applicable (tableau synthétique)**

Carte du zonage du Parc National



Statut juridique des différentes zones de protection

(Les couleurs correspondent à la carte du zonage)



A	B	C
Accès Interdit	Mouillage interdit	Vitesse limitée

RNM : réserve naturelle marine

RNT : réserve naturelle terrestre

RNI : réserve naturelle intégrale

PP : paysage protégé

ZCT : zone de contrôle du tourisme

RDE : région à développement écologique

ZONES	Activités autorisées	Contrôle de l'urbanisme	Dispositions complémentaires	Surveillance Application
Marine A	Baignade uniquement		Navires citernes, navires rapides, pêche amateur et sous marine interdits	Police portuaire
Marine B	Navigation < 6 nds		Navires citernes, navires rapides, pêche amateur et sous marine interdits	Police portuaire
Marine C	Navigation < 6 nds Mouillage		Navires citernes, navires rapides, pêche amateur et sous marine interdits	Police portuaire
RNI A1	Recherche uniquement	Constructions interdites	Autorisation d'accès	Gardes NMPZ
RN A2	Cultures existantes Activités récréatives	Constructions interdites	Parasols et transats interdits	Gardes NMPZ
RN A3	Cultures existantes Elevage animaux domestiques	Constructions interdites	Parasols et transats interdits	
RN π 1, π 2 et π 3	Activités récréatives diurnes Location parasols selon capacité	Constructions interdites	Capacité de charge 100 à 350 personnes 0 à 150 parasols	Gardes NMPZ
RN Y 1	Culture Activités récréatives	Constructions interdites		
PP Φ 1, Φ 2 et Φ 3	Culture, Elevage Activités récréatives	Sous conditions Coefficient d'occupation du sol : De 0,001 à 0,006	Hauteur max : 2,5 à 5 m.	Parc National Département spécial
ZCT T1, T2 et T3	Culture, Elevage Activités récréatives	Sous conditions Coefficient d'occupation du sol : De 0,15 à 0,05	Hauteur max : 7 m. Interdiction des panneaux lumineux dans T1 et T3	Parc National Département spécial
RDE O1, O2 et O3	Culture, Elevage Activités récréatives	Sous conditions Coefficient d'occupation du sol : 0,05	Hauteur max : 2,5 m.	Parc National Département spécial

