

## **SUBIR, DIRE, AGIR... RECENTS DEVELOPPEMENTS SUR LA PROTECTION DES ZONES COTIERES EN ITALIE.**

ROCHETTE J.

Docteur en droit public de l'Université de Nantes et docteur de recherche de l'Université de Milan - Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), 6 rue du Général Clergerie, 75116 Paris.

### **Abstract**

*In Italy, the incapability of the State to implement a national strategy for the sustainable development of coastal areas lead the regional authorities to adopt integrated coastal zone management plans. These initiatives are often relevant, correcting the deficiency of the national legislation, but do not assure the implementation of a coherent littoral policy.*

### **Key- words**

Coastal right, Italy, Régionalism, territory management, Integrated Coastal Zone Management national strategy

### **Introduction**

Depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle et l'émergence du phénomène de littoralisation, les zones côtières sont à la fois menacées par l'intensité et la multiplicité des usages anthropiques. Le littoral italien n'échappe pas à ce phénomène et subit aujourd'hui les conséquences particulièrement préoccupantes d'une industrialisation accélérée, d'une pression touristique croissante et d'une planification indigente de l'espace côtier.

Néanmoins, grâce à l'émergence du concept de « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC), les autorités politiques prennent progressivement conscience de la nécessité de développer des stratégies de développement durable de ces milieux. Bénéficiant d'une compétence normative étendue, les régions ont été les premières autorités décisionnelles à s'investir dans la protection des littoraux, d'abord de manière parcellaire puis, depuis peu, par la conduite de politiques spécialement consacrées à leurs gestions intégrées.

Si les auteurs insistent largement sur la gestion concertée de l'espace littoral, mettant en exergue l'exigence d'une association de l'ensemble des autorités infra-étatiques, il s'agit là d'un aspect essentiel de toute politique côtière qui ne doit cependant occulter son préalable : la participation de l'État lui-même à l'élaboration d'une stratégie nationale. Or, en Italie, la spécificité du territoire littoral n'est pas juridiquement reconnue par l'Etat comme c'est le cas en France à travers la loi du 3 janvier 1986. La zone côtière n'est donc jamais le sujet central d'un régime juridique mais l'objet incident d'une réglementation applicable à un espace plus réduit - le domaine public maritime - ou à une discipline plus large, le paysage.

Dès lors, c'est d'abord l'inertie persistante des autorités étatiques qui conduit aujourd'hui les régions italiennes à agir en faveur des écosystèmes littoraux, compensant par là même les carences de la législation nationale. Toutefois, le développement d'initiatives régionales ne suffit pas à assurer la conduite d'une politique littorale cohérente.

### **1. L'émergence de législations régionales consacrées à la gestion des littoraux.**

Les politiques littorales conduites par les régions italiennes s'appuient non seulement sur les instruments généraux d'aménagement du territoire mais également sur certains documents spécialement consacrés à la GIZC.

## 1.1 A travers des instruments juridiques d'aménagement du territoire.

Certains documents d'aménagement du territoire prévus par le législateur national permettent aux régions de régir l'espace littoral, dans une dimension spatiale particulièrement réduite toutefois.

En premier lieu, l'appartenance à la domanialité publique emporte application d'un régime juridique spécifique dont une partie de la zone côtière, le domaine public maritime, a pu profiter. Destinés à satisfaire un intérêt général qualifié d'« usage public de la mer<sup>1</sup> », les biens du domaine public maritime italien appartiennent à l'État au sens de l'article 822 du Code Civil<sup>2</sup>. À ce titre, ils sont inaliénables et ne peuvent faire l'objet de droits en faveur de tiers, sauf dans les limites prévues par la loi<sup>3</sup>. L'occupation du domaine public maritime est ainsi conditionnée par l'octroi d'une disposition concessionnaire délivrée, dans le respect des exigences d'usage public<sup>4</sup>, pour une durée limitée<sup>5</sup> et subordonnée au paiement d'une redevance<sup>6</sup>.

Le transfert de compétences opéré quant à la gestion du domaine public maritime a été l'occasion pour certaines régions de renforcer la protection de cette portion de la zone côtière<sup>7</sup>. A travers un Plan d'utilisation des aires du domaine maritime et de Lignes directrices pour la gestion des plages, la Ligurie a ainsi adopté plusieurs dispositions relevant d'une gestion rationnelle de l'espace littoral :

- nécessité pour les collectivités territoriales de garantir l'intégrité des biens domaniaux,
- prise en compte des impératifs de préservation des paysages et des ressources biologiques par les décisions d'utilisation du domaine public maritime,
- libre accès à la mer et libre circulation sur le rivage,
- encadrement des concessions de plage au regard des exigences d'intérêt public et de respect du milieu naturel...

Si ces initiatives apparaissent pertinentes, établissant des principes non expressément reconnus par la législation nationale, elles ne couvrent cependant qu'une partie particulièrement réduite du littoral. A travers les règles relatives à la protection du paysage, les régions ont alors pu étendre leurs interventions sur une portion plus large de la zone côtière.

En Italie, le régime juridique du paysage est le fruit d'une législation nationale initiée il y a près d'un siècle et qui tend aujourd'hui seulement à acquérir une certaine stabilité<sup>8</sup>. Relevant

<sup>1</sup> MAESTRONI (A), « Demanio marittimo : tutela delle coste e diritti di uso collettivo », Rivista Giuridica dell'Ambiente, 6/2003, p.968.

<sup>2</sup> Le Code de la Marine Marchande de 1865 définissait le domaine maritime comme le lido de la mer, les ports, les anses et les plages. Aux termes du Code de la navigation de 1942, appartiennent aujourd'hui au domaine public maritime le lido, les plages, les ports et les rades, les lagunes, les embouchures des fleuves qui se jettent à la mer, les bassins d'eaux douces ou saumâtres communiquant avec la mer ainsi que les canaux destinés à l'usage public maritime<sup>2</sup>. L'article 942 du Code Civil ajoute que les terrains abandonnés par les eaux relèvent également du domaine public maritime. La différence la plus notable au regard du droit français tient au sol et au sous-sol de la mer territoriale qui ne relèvent pas du domaine public maritime italien. Les règles de la domanialité publique s'y appliquent néanmoins quant à son occupation ainsi que pour l'exercice des activités de police.

<sup>3</sup> Article 823 du Code Civil.

<sup>4</sup> Ainsi, en cas de multiples demandes, il est donné préférence au projet d'utilisation du domaine qui s'inscrit le mieux dans le cadre de l'intérêt public : c'est le sens de l'article 37-1 du Code de la navigation.

<sup>5</sup> Article 36-2 du Code de la navigation

<sup>6</sup> Article 39 du Code de la navigation.

<sup>7</sup> Notamment : Legge 4 dicembre 1993, N°494, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge del 5 ottobre 1993, N°400, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, GU N°285 del 4 dicembre 1993.

<sup>8</sup> Legge 11 giugno 1922, N°778, Tutela delle cose d'interesse artistico o storico ; Legge 1 giugno 1939, N°1089, Tutela delle cose d'interesse artistico o storico, GU N°184 del 8 agosto 1939 ; Legge 29 giugno 1939, N°1497, Protezione delle bellezze naturali, GU N°241 del 14 octobre 1939 ; Legge 8 agosto 1985, N°431, Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985 N°312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, GU N°197 del 22 agosto 1985, dite Loi Galasso ; Legge 8 octobre 1997, N°352, Disposizioni sui beni culturali, GU N°24 del 17 octobre 1997 ; Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 octobre, N°352, GU N°302 del 27 dicembre 1999 ; Decreto Legislativo 22 gennaio

d'abord d'une approche esthétique, fondée sur des critères subjectifs de « beauté des lieux », la protection des paysages s'est progressivement étendue à des espaces considérés vulnérables par nature. Ainsi, selon de la loi Galasso de 1985, certains milieux - fleuves, torrents, cours d'eau, zones humides, glaciers, terrains côtiers compris dans une façade de trois cents mètres des lignes de base... - doivent « dans tous les cas » être l'objet d'un régime de protection spécifique. La loi Galasso constitue donc un bouleversement à plusieurs niveaux. Elle marque tout d'abord une évolution considérable en matière de protection de l'environnement puisque les territoires désormais protégés constituent des milieux naturels à part entière. La conception esthétique qui prévalait dans la législation d'avant guerre est dépassée au profit d'un objectif de protection du bien dans sa globalité et dans son unité avec l'environnement. Elle opère en second lieu un profond changement dans les rapports entre l'État et les régions, contraignant celles-ci à mettre en œuvre une politique de protection paysagère.

En tant qu'espace protégé par la loi Galasso, la bande côtière des trois cents mètres est directement concernée par les Plans Paysagers Régionaux (PPR). Toutefois, le littoral pourra être appréhendé de manière plus large dès lors que la région entendra protéger des sites sensibles situés au-delà de cette limite. Ainsi, le plan paysager intégrera une protection de la zone côtière d'une double manière : la première, obligatoire, en déterminant les territoires soumis à l'obligation paysagère nationale (bande des trois cent mètres, zones humides...), la seconde, en fonction de la configuration des lieux, en appliquant sur le territoire côtier des dispositions juridiques particulières. Ainsi en Ligurie la spécificité du milieu littoral est-elle prise en considération par plusieurs aspects du PPR adopté en 1990<sup>9</sup>. En premier lieu, la délimitation d'une ligne entre « Ligurie intérieure » et « Ligurie front de mer » permet la mise en place de politiques différenciées sur ces deux espaces aux caractéristiques fortement différentes. La division du territoire en vingt et un sites sur lesquels une protection particulière est établie facilite par ailleurs l'institution de dispositions spécifiques à l'espace littoral. Enfin, l'application d'une réglementation en fonction de la pression anthropique constatée permet une nouvelle fois d'appréhender le territoire côtier de manière distincte. Le PPR de la région Émilie-Romagne prévoit également plusieurs dispositions relatives au littoral : il s'agit, notamment, de l'organisation rationnelle du tourisme balnéaire, du maintien des espaces naturels, de la lutte contre l'érosion côtière... Plus ambitieux encore est le PPR sarde : applicable sur l'ensemble du territoire insulaire, le Plan met en œuvre une protection renforcée des zones côtières, s'inscrivant dans le cadre de la GIZC<sup>10</sup>.

A travers certains instruments généraux d'aménagement du territoire, les régions italiennes peuvent donc instituer un dispositif de préservation des littoraux, compensant par là même les carences de la législation étatique. Toutefois, la portée de ces initiatives reste particulièrement limitée d'un point de vue spatial, couvrant une partie réduite de la zone côtière. Profitant d'une compétence normative étoffée, certaines régions tentent donc aujourd'hui de dépasser cette approche par l'adoption de documents spécialement consacrés à la GIZC.

## 1.2 A travers des documents spécialement consacrés à la GIZC.

Le droit national italien n'appréhende le territoire littoral que de manière incidente. Ainsi la zone côtière n'est-elle jamais l'objet central d'un régime juridique mais l'un des sujets d'une réglementation applicable à un espace plus réduit - le domaine public maritime - ou à une discipline plus large, le paysage. Par conséquent, les politiques régionales d'application de ces dispositions nationales ne peuvent régir l'espace littoral dans sa globalité. C'est pourquoi certaines régions s'orientent aujourd'hui vers l'élaboration de documents spécialement consacrés à la GIZC.

---

2004, N°42, Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002 N°137, GU N°45 del 24 febbraio 2004.

<sup>9</sup> Deliberazione del Consiglio regionale del 26 febbraio 1990, N°6.

<sup>10</sup> SCOVAZZI (T), ROCHETTE (J), « Les nouvelles dispositions juridiques applicables aux zones côtières de la région Sardaigne (Italie) », Droit maritime français, 2007, pp.276-280.

L'Emilie-Romagne est la région qui a le plus rapidement consacré juridiquement la spécificité de son territoire côtier. La loi régionale N°47 de 1978 constitue ainsi le premier témoignage normatif de l'intérêt porté par la région au milieu littoral<sup>11</sup>. Anticipant les dispositions établies en 1985 par la Loi Galasso<sup>12</sup>, la région limite l'urbanisation dans certains espaces naturels sensibles tels que les zones humides, les plages et les aires de végétation littorale<sup>13</sup>. Relevant l'exigence d'une appréhension globale des problématiques côtières, elle prévoit également l'élaboration d'un Plan de défense du littoral, « cadre de référence pour les interventions de planification territoriale intéressant la façade côtière<sup>14</sup> ». Ce traitement juridique spécifique de la zone côtière conduira les autorités régionales à s'investir très précocement dans la mise en œuvre de la GIZC.

Les « Lignes directrices pour la gestion intégrée des zones côtières d'Émilie-Romagne » sont ainsi adoptées en janvier 2005<sup>15</sup>. La large perception des interactions régissant l'espace littoral est révélée par le nombre important de secteurs stratégiques bénéficiant de dispositions particulières (ports, protection de la biodiversité, tourisme, pêche et aquaculture, urbanisme, ressources énergétiques...). De plus, le soin de coordonner les politiques sectorielles - et non plus seulement de les juxtaposer - témoigne de la volonté des autorités régionales de s'inscrire dans le cadre des exigences de la GIZC<sup>16</sup>.

Au-delà de son objet, particulièrement ambitieux, la forme du document retient également l'attention. Par nature, les Lignes directrices ne constituent pas un instrument juridique contraignant ; dès lors, la mise en œuvre de ses dispositions dépend d'abord des collectivités territoriales, régionales et locales. Certains pourraient regretter l'intrusion - de plus en plus fréquente d'ailleurs - de la *soft law* au sein du droit régional. Toutefois, et c'est là un retour du droit particulièrement intéressant, les dispositions majeures de ces Lignes directrices ont déjà été traduites au sein des instruments de planification territoriale des quatre provinces et quatorze communes concernées, conférant à celles-ci une véritable portée juridique.

Pour ces raisons, nous considérons l'Émilie-Romagne comme une région pionnière en matière de GIZC, bien que la Ligurie ait, il est vrai, entrepris quelques années auparavant des démarches théoriquement similaires à travers l'élaboration d'un Plan territorial de coordination des côtes (PTCC) dont l'ambition et la portée restaient toutefois plus limitées<sup>17</sup>.

Ces initiatives démontrent en tout cas l'intérêt pour les régions d'adopter des documents spécifiquement consacrés à la gestion des zones côtières : l'intervention régionale permet ainsi de compenser les carences de la législation nationale, fondée sur un traitement parcellaire des problématiques côtières. Toutefois, malgré leurs pertinences, ces expériences régionales ne suffisent pas à assurer la conduite d'une politique littorale cohérente.

## **2. Des initiatives isolées n'assurant pas la conduite d'une politique littorale cohérente.**

L'inertie persistante des autorités nationales conduit à une absence d'unité juridique dans la protection des zones côtières italiennes.

---

<sup>11</sup> Legge regionale 7 dicembre 1978, N°47, Tutela e uso del territorio, Bolletino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°161 del 11 dicembre 1978.

<sup>12</sup> Legge 8 agosto 1985, N°431, Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985 N°312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, GU N°197 del 22 agosto 1985, dite loi Galasso.

<sup>13</sup> Article 33.

<sup>14</sup> Legge regionale 13 marzo 1979, N°7, Interventi della regione Emilia-Romagna per la difesa della costa adriatica ai fini ambientali, turistici e di protezione degli insediamenti civili e produttivi, Bolletino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°28 del 15 marzo 1979, article 4.

<sup>15</sup> Deliberazione N°645 del 20 gennaio 2005.

<sup>16</sup> ROCHETTE (J), « L'Emilie-Romagne : un modèle de politique régionale en faveur des zones côtières », Droit maritime français, 2007, pp.667-670.

<sup>17</sup> ROCHETTE (J), Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien, Thèse de doctorat, Université de Nantes, Università di Milano, 2007, pp.419-421.

## 2.1 Une inertie étatique persistante.

Comme nous l'avons observé, le droit national italien n'appréhende aujourd'hui le territoire côtier que de manière incidente. Toutefois, certaines initiatives ont été menées lors des dernières décennies en vue de conférer une approche globale à la préservation des zones côtières de la péninsule.

En 1982 est ainsi adoptée la loi relative à la défense des côtes<sup>18</sup>. Le texte vise notamment une application de la Convention Marpol<sup>19</sup> par la mise en œuvre de normes pénales régissant les rejets de substances dangereuses par les navires<sup>20</sup>. Son Titre V institue par ailleurs les réserves naturelles marines et en prévoit la création dans certains sites particuliers. Surtout, la loi de 1982 impose, en son article premier, l'élaboration d'un Plan général de défense de la mer et des côtes couvrant l'ensemble du territoire national. Ce Plan, d'une durée de cinq ans minimum, vise à établir un cadre organisé de protection du milieu, associant à la fois les composantes terrestre et marine de la zone côtière. L'intervention étatique devait donc marquer une étape importante, en affrontant de manière globale et unitaire les problèmes de protection de l'environnement littoral. Toutefois, malgré trois projets élaborés en 1989, 1992 et 1997, le Plan n'a jamais été adopté : comme trop souvent noteront certains, « les normes environnementales sont fortement désirées, solennellement approuvées mais substantiellement inappliquées<sup>21</sup> ». Le décret N°112 de 1998, plaçant la définition d'orientations générales pour la défense des côtes dans le domaine de compétence étatique<sup>22</sup>, rappellera l'exigence de ce Plan national<sup>23</sup>. Toutefois, la Stratégie d'action environnementale adoptée en 2002 ne prévoit déjà plus l'adoption d'un tel instrument et se contente de recommander l'élaboration de lignes directrices pour le développement durable des aires côtières italiennes<sup>24</sup>. Ainsi, bien que prévue depuis 1982, la reconnaissance juridique de la spécificité littorale n'est jamais intervenue. Aucune stratégie de gestion des zones côtières n'a donc pu émerger de ce cadre politique, juridique et institutionnel largement lacunaire. De plus, au-delà de cette passivité préjudiciable au milieu naturel, l'on observe de surcroît une récente remise en cause des rares protections juridiques jusque-là établies.

Ces dernières années en effet, deux dispositions juridiques ont profondément altéré le régime de protection des zones côtières italiennes : les amnisties des délits d'urbanisme d'une part, l'aménagement des règles de la domanialité publique maritime d'autre part.

À trois reprises, le législateur italien a ainsi procédé à des vagues de régularisation des constructions édifiées en violation des dispositions normatives relatives à l'urbanisme. Les particuliers ont ainsi pu, dans certaines hypothèses précisément définies et moyennant le paiement d'une somme d'argent, obtenir de l'administration l'amnistie de leurs délits et un acte de régularisation de l'ouvrage bâti. Le motif invoqué pour assouplir la nature même de la norme juridique - la sanction étant une de ses caractéristiques fondamentales<sup>25</sup> - est double. Il s'agit en premier lieu de mettre fin à de multiples situations d'illégalité pour introduire parallèlement une réglementation répressive beaucoup plus stricte que celle qui prévalait jusqu'alors. Ces dispositions ont également pour objet de récupérer, par les actes de régularisation délivrés, une masse financière non perçue par l'État au titre des taxes sur les biens immobiliers. Malgré un caractère exceptionnel et des conditions d'application matérielle et spatiale strictement

<sup>18</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983.

<sup>19</sup> La Convention pour la prévention de la pollution par les navires, adoptée en 1973 et en vigueur depuis 1983, a été ratifiée par l'Italie en 1980 : Legge 29 settembre 1980, N°662, Ratifica della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi adottata a Londra il 2 novembre 1973, GU N°292 del 23 ottobre 1980.

<sup>20</sup> C'est l'objet du Titre IV.

<sup>21</sup> Touring Club italiano, Il patrimonio costiero in Italia, una risorsa in pericolo, 1997, pp.19-20.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, article 88-1-z-aa.

<sup>23</sup> Ibidem article 80-1-a.

<sup>24</sup> Ministero dell'ambiente et della tutela del territorio, Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, Luglio 2002, p.34.

<sup>25</sup> KELSEN (H), Théorie générale du droit et de l'État, Bruylant, LGDJ, 1997, pp.100-101.

encadrées<sup>26</sup>, ces lois ont indéniablement eu des « conséquences dévastatrices<sup>27</sup> » sur l'aménagement du territoire en général et sur les zones côtières en particulier<sup>28</sup>. Ces vagues successives d'amnisties ont ainsi permis de régulariser de nombreuses constructions en zones littorales et, de surcroît, systématiquement accéléré le phénomène d'urbanisation illégale. La recrudescence des constructions illicites a en effet systématiquement accompagné les opérations de régularisations, avant - effet d'anticipation - comme après - effet d'entraînement - l'adoption de la norme<sup>29</sup>.

De plus, par une réforme de la domanialité publique maritime, l'Etat italien a franchi en décembre 2005 une étape supplémentaire, témoignant d'un certain désintérêt des autorités nationales pour la protection du territoire côtier<sup>30</sup>. Visant le développement d'un « tourisme de qualité », la loi autorise la réalisation sur le domaine public maritime d'« établissements touristiques de qualité d'intérêt national » et ce, à travers des actes de concession. En vue d'un développement économique local, le texte invite à la construction des plus vastes complexes immobiliers : ainsi, seuls sont autorisés les établissements proposant un niveau élevé de services, en mesure d'attirer les flux touristiques internationaux et employant un minimum de deux cent cinquante personnes. Deux éléments majeurs résultent de cette modification du droit de la domanialité publique. En premier lieu, la construction d'établissements touristiques sur le domaine public maritime, et donc sur les plages, est autorisée. En second lieu, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux établissements les plus importants, capables d'attirer une clientèle internationale et employant un maximum de personnes.

De nombreux éléments nous amènent à accueillir cette réforme d'un œil critique et inquiet. En premier lieu, il convient de se demander si un tel procédé ne revient pas à une vente déguisée du domaine public maritime, pourtant inaliénable au titre de l'article 823 du Code Civil. L'occupation du domaine public maritime est en effet caractérisée par son caractère précaire : l'acte de concession peut à tout moment être unilatéralement modifié ou révoqué par un acte de l'administration. De même, une concession est, par nature, limitée par le temps. Le plus souvent, ces exigences sont assurées par le caractère réversible des installations ou établissements établis sur le domaine. En l'espèce, il semble évident que les opérations immobilières envisagées par la loi de finances ne répondent en rien aux modes d'occupation classique du domaine public maritime. Comment en effet envisager que la concession arrivant à son terme ne soit pas renouvelée ? Qui prendrait le risque, social et financier, de refuser à un complexe touristique le droit de poursuivre l'activité économique qu'il s'est efforcé de développer pendant plusieurs années ? Comment peut-on imaginer une remise en l'état du site après occupation ? Le droit italien impose par ailleurs à l'administration une protection des biens relevant du domaine public : comment cette obligation pourra-t-elle être assurée ? Enfin, est-il admissible que le principe de jouissance collective des biens du domaine public soit à ce point assoupli ? Si le transfert de propriété, caractéristique du contrat de vente, n'est pas juridiquement caractérisé, il nous semble que la situation en comporte dans les faits de multiples conséquences.

Ainsi l'Etat italien reste-t-il particulièrement apathique dans le traitement juridique du littoral, ne développant aucune stratégie de gestion de cet espace et revenant sur les rares dispositifs de protection jusque là établis. Dès lors, cette inertie étatique, conjuguée au développement de certaines initiatives régionales, conduit à une absence d'unité juridique dans la protection des zones côtières nationales.

---

<sup>26</sup> Corte costituzionale, 12 settembre 1995, N°427 ; Corte costituzionale, 31 marzo 1988, N°369.

<sup>27</sup> RAMACCI (L), « Prime note sul nuovo condono edilizio e recupero degli indirizzi giurisprudenziali », *Lexambiente, Rivista giuridica on line*, 2004, p.4.

<sup>28</sup> ROCHETTE (J), *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, Università di Milano, 2007, pp.382-384.

<sup>29</sup> *Legambiente, Mare nostrum 2005*, Roma, 30 giugno 2005, p.14 ; FIORAVANTI (S), MARTINOSA (D), (A cura di), *Le coste italiane : le norme di tutela e l'illegalità diffusa*, WWF Italia, 2000, p.12.

<sup>30</sup> Legge 23 dicembre 2005, N°266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006), GU N°302 del 29 dicembre 2005, alinéas 583-593.

## 2.2 Une absence d'unité juridique dans la protection des zones côtières nationales.

Si l'on doit saluer le développement de certaines politiques régionales spécialement consacrées à la gestion des littoraux, il convient d'observer que le phénomène reste aujourd'hui marginal, faute d'impulsion étatique. Dès lors, les dispositions juridiques applicables au milieu côtier s'avèrent particulièrement hétérogènes, dépendant avant tout des droits régionaux.

Or, certaines régions n'ont développé aucune réglementation propre à cet espace : c'est largement le cas des régions Basilicate, Frioul-Vénétie Julienne et Marches. D'autres, les plus nombreuses, envisagent le littoral au prisme d'une problématique sectorielle : qualité des eaux côtières (Toscane<sup>31</sup>, Campanie<sup>32</sup>), lutte contre l'érosion (Abruzzes<sup>33</sup>) et plus largement défense des sols (Vénétie<sup>34</sup>, Campanie<sup>35</sup>)... D'autres enfin cherchent à intégrer l'espace littoral dans une vision stratégique alliant développement économique et préservation des écosystèmes. Ainsi, la région Lazio a-t-elle créé un fonds spécial pour le littoral afin de mener des interventions de valorisation et de sauvegarde des ressources environnementales. L'objectif est de concilier développement des activités maritimes, diversification de l'offre touristique et maintien de l'intégrité des écosystèmes. Cette initiative est d'autant plus intéressante qu'elle encourage l'initiative locale en permettant aux provinces, communes et associations intéressées de financer des projets s'inscrivant dans de telles perspectives<sup>36</sup>. Néanmoins, cette action régionale constitue davantage une somme d'interventions sectorielles qu'une véritable stratégie globale déployée à l'échelle du territoire côtier. La région Pouille a quant à elle adopté en juin 2006 une loi spécifiquement consacrée à la protection et à l'utilisation du littoral, prévoyant notamment l'élaboration d'un plan régional et de plans communaux des côtes<sup>37</sup>. Le début de la définition de la GIZC proposée par la région est aussi intéressant que sa fin est décevante : « par gestion intégrée des zones côtières on entend le concours de la pluralité des intérêts publics aux différentes échelles territoriales à l'évaluation des actions stratégiques visant l'utilisation, la mise en valeur et la protection des biens maritimes domaniaux<sup>38</sup> ». En l'état actuel du droit, l'intervention régionale ne pourra donc dépasser le seul espace domanial...

Le traitement spécifique et intégré de l'espace littoral par les législations régionales italiennes reste donc aujourd'hui tout à fait marginal. L'inertie étatique a non seulement rendu caduques les normes sectorielles nationales régissant indirectement le milieu littoral mais a de surcroît conduit à un régime de protection à deux vitesses, fonction de l'intérêt porté par chaque région au territoire côtier. La définition par les autorités étatiques d'une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières constitue donc une exigence majeure. Si ce volet est très souvent occulté par le dessein - ô combien légitime - d'une participation active de l'échelle locale à toute prise de décision, l'on doit parallèlement souligner l'importance considérable de l'État dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral. Garant de l'intégrité de son territoire,

<sup>31</sup> Deliberazione 25 gennaio 2005, N°6, Approvazione del piano di tutela delle acque, supplemento al Bollettino ufficiale della Regione Toscana N°9 del 2 marzo 2005.

<sup>32</sup> Programme « Monitoraggio Ambiente marino costiero ».

<sup>33</sup> « Progetto di ripascimento e riqualificazione delle coste abruzzesi »,.

<sup>34</sup> Deliberazione 29 dicembre 2004, N°4451, Rimodulazione programma e risorse finanziarie disponibili per la realizzazione di interventi di difesa dei litorali dall'erosione, Bollettino ufficiale della Regione Veneto N°17 del 15 febbraio 2005 ; Deliberazione 11 aprile 2003, N°1003, Procedure per il rilascio delle autorizzazioni di ripascimento dei litorali.

<sup>35</sup> Deliberazione del 6 settembre 2006, N°1364, Programmazione intervento per la realizzazione delle opere di "Difesa delle coste, ripascimento dei litorali, eliminazione del pericolo e ripristino dei danni del Comune di Castellammare di Stabia (Napoli)".

<sup>36</sup> Legge regionale 16 Febbraio 2000, N°12, Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2000, Bollettino ufficiale della Regione Lazio N°5 del 19 febbraio 2000 ; Legge regionale 5 gennaio 2001, N°1, Norme per la valorizzazione e lo sviluppo del litorale del Lazio, Bollettino ufficiale della Regione Lazio N°3 del 30 gennaio 2001 ; Deliberazione del 31 luglio 2003, N°143, Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio.

<sup>37</sup> Legge regionale 23 giugno 2006, N°17, Disciplina della tutela e dell'uso della costa, Bollettino ufficiale della Regione Puglia N°79 del 27 giugno 2006, articles 3 et 4.

<sup>38</sup> Ibidem, article 1-2.

l'État doit s'ériger en acteur premier du développement durable des zones côtières, en adoptant des normes sectorielles régissant les activités et milieux littoraux d'une part, en assurant leur inscription dans une perspective stratégique d'autre part. Cette participation active de l'État est d'autant plus nécessaire que celui-ci maîtrise juridiquement deux des composantes majeures du littoral, le domaine public maritime et les eaux côtières. La recomposition de l'unité du territoire littoral par une prise en compte de ses dimensions terrestre et marine exige donc une intervention étatique.

Ainsi, la participation de l'État au processus de GIZC constitue un élément fondamental qui conditionne la mise en œuvre de toutes les autres acceptions du concept. C'est la raison pour laquelle le droit s'est rapidement saisi de cette exigence, exhortant à l'adoption de stratégies nationales. En effet, si la zone côtière ne constitue jamais l'épicentre des conventions inter-étatiques, sa gestion intégrée s'inscrit de plus en plus comme un objectif poursuivi par la communauté internationale. Ainsi, à travers le chapitre 17 de l'Agenda 21, les États reconnaissent-ils la nécessité d'adopter « de nouvelles stratégies de gestion et de mise en valeur (...) des zones côtières » en vue d'une « gestion intégrée et d'un développement durable<sup>39</sup> ». Relevant l'absence de loi-cadre relative au littoral comme un obstacle majeur à la mise en œuvre de la GIZC, la dernière conférence des Parties contractantes à la Convention sur diversité biologique<sup>40</sup> formule la nécessité d'adopter des stratégies nationales de gestion intégrée<sup>41</sup>. De même, les conférences des Parties à la Convention de Ramsar<sup>42</sup> soulignent systématiquement l'importance des stratégies nationales de GIZC<sup>43</sup>. Au niveau régional, la politique communautaire de préservation des zones côtières engage également les États membres à s'orienter vers des actions décisives de mise en œuvre de la GIZC. En 2000, les conclusions du programme de démonstration subordonnaient l'intégration des politiques au niveau local et régional à la création d'un contexte juridique et institutionnel performant à échelle nationale<sup>44</sup>. À ce titre, la Recommandation de 2002 suggérait aux États membres d'« élaborer une, ou le cas échéant, plusieurs stratégies nationales de mise en œuvre de principes pour une GIZC<sup>45</sup> ».

Au-delà de ces instruments juridiques non contraignants, l'adoption probable du protocole méditerranéen relatif à la GIZC devrait formellement contraindre l'Italie à intervenir en faveur des zones côtières, l'élaboration d'une stratégie nationale de GIZC constituant un élément essentiel du projet<sup>46</sup>. De plus, l'État italien s'est lui-même engagé dès 1982 à définir un Plan général de défense de la mer et des côtes<sup>47</sup>. Le décret législatif de 1998 réitérera cette

---

<sup>39</sup> Point 17.1.

<sup>40</sup> L'Italie a ratifié la Convention par la Legge 14 febbraio 1994, N°124, Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla biodiversità, con annessi, fatta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, GU N°44 del 23 febbraio 1994.

<sup>41</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Huitième réunion, Curitiba (Brésil), 20-31 mars 2006, Point 26.3 de l'ordre du jour provisoire, Renforcement de l'aménagement intégré des zones marines et côtières (AIZMC), Note du Secrétaire exécutif, UNEP/CBD/COP/8/31, points 52 et 70.

<sup>42</sup> L'Italie a ratifié la Convention de Ramsar par le DPR 13 marzo 1976, N°448, Applicazione della Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, GU N°173 del 3 luglio 1976 et le DPR 11 febbraio 1987, N°184, Esecuzione del protocollo di emendamento della convenzione internazionale di Ramsar del 2 febbraio 1971 sulle zone umide di importanza internazionale, adottato a Parigi il 3 dicembre 1982, GU N°111 del 15 maggio 1987.

<sup>43</sup> Notamment : Ramsar COP 9, 9th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), Report, Kampala, Uganda, 8-15 November 2005, 50p.

<sup>44</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.10.

<sup>45</sup> Recommandation du Parlement européen et du conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Conseil de l'Union européenne, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002, chapitre IV, I. L'Italie fait partie des rares États à n'avoir pas transmis à l'UE sa stratégie nationale de GIZC comme l'exigeait pourtant la Recommandation.

<sup>46</sup> SCOVAZZI (T), ROCHETTE (J) « Le projet de protocole méditerranéen relatif à la gestion intégrée des zones côtières », Annuaire de droit maritime et océanique, Tome XXV, pp. 303-309.

<sup>47</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 1.

obligation<sup>48</sup>, chargeant plus largement l'État d'élaborer des orientations pour la défense de l'espace littoral<sup>49</sup>.

Ainsi, l'inertie italienne quant à la définition d'une politique nationale de GIZC ne constitue pas seulement une erreur stratégique mais contrevient également à de nombreuses dispositions juridiques, internationales, régionales et nationales. En outre, elle conduit à un traitement juridique différencié des zones côtières nationales et à une rupture dans les conditions de protection du territoire étatique.

## Conclusion

Subir, dire, agir...

L'espace littoral italien doit aujourd'hui **subir** non seulement la multiplication et l'intensification des pressions anthropiques mais également les carences de la législation nationale. Pourtant, ces dernières années, des voix se sont élevées pour **dire** l'urgence à intervenir. C'est la raison pour laquelle certaines régions profitent aujourd'hui de leur compétence normative étendue pour **agir** en faveur des écosystèmes littoraux, à travers les documents généraux d'aménagement du territoire ou l'élaboration d'instruments juridiques spécialement consacrés à la GIZC.

Toutefois, faute d'intervention étatique, la conduite d'une politique nationale cohérente fait aujourd'hui défaut. Dès lors, soumis à un régime juridique hétérogène, les zones côtières italiennes continuent de **subir** des dégradations importantes. Les collectivités territoriales exhortent pourtant l'État à intervenir de manière déterminante dans la protection de l'environnement côtier et ce, à travers un Plan national élaboré dans le cadre d'une concertation élargie. De même, le droit international ne cesse de **dire** - à travers la *soft law* - la nécessité d'une mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières par une participation de l'ensemble des échelons décisionnels, sous la direction stratégique des autorités nationales. Ces éléments inciteront-ils l'Etat italien à **agir** ? Le droit international pourrait l'y contraindre, à travers l'adoption prochaine du premier instrument juridique supra-national de protection des zones côtières dans le cadre du système régional méditerranéen.

---

<sup>48</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, article 80-1-a.

<sup>49</sup> Ibidem, article 88-1-z-aa.