

**APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION D'AARHUS
DANS LE CADRE DU PROCESSUS
D'AMENAGEMENT INTEGRE DES ZONES COTIERES (AIZC)**

Alexandre Mercadié
Université du Littoral
Dunkerque, France

septembre, 1999

INTRODUCTION	3
I DEFINITIONS : SENS ET PORTEE (Art. 2).....	5
Partie:	5
Autorité publique :	5
Informations sur l'environnement :	5
Public :	6
Public concerné :	6
II ACCES A L'INFORMATION.....	7
1) Dispositions générales	7
2) Exigences de l'AIZC	7
III PARTICIPATION DU PUBLIC.....	9
1) Identification des Acteurs concernés	9
Cadre général.....	10
Les acteurs de la zone côtière.....	10
Collaboration et la planification participative.....	11
2) Mise en œuvre d'un cadre adéquat.....	12
Déroulement du processus de participation	12
Prise en considération des résultats du processus	13
Adaptation du processus de participation aux besoins de l'AIZC	14
3) Implication de l'ensemble des citoyens.....	16
Sensibilisation du public	16
Rôle des associations (organisations, groupes) de protection de l'environnement.	16
IV ACCES A LA JUSTICE (Art 9)	17
CONCLUSIONS.....	19

INTRODUCTION

L'objectif de cette étude est d'évaluer les applications futures des dispositions contenues dans la convention d'Aarhus dans le processus d'AIZC, en analysant les relations entre :

- la convention d'Aarhus
- la politique communautaire existante (en particulier la Directive 90/313/CEE)
- les principes de la future stratégie ICZM

Le processus de l'Aménagement Intégré des Zones Côtières (AIZC) est " le cycle complet qui couvre la collecte des informations, l'élaboration des stratégies, la gestion, la mise en œuvre et le suivi de l'AIZC."¹

Le programme de démonstration a mis en évidence l'importance de mettre en œuvre le processus de participation dans le cadre de la planification et la gestion des zones côtières:

"La planification participative vise à intégrer l'opinion et le point de vue de tous les acteurs concernés dans le processus de planification par le biais d'une démarche collaborative. [...] Grâce à une planification participative et à la mise en évidence d'intérêts communs, une bonne gestion des zones côtières peut atténuer les conflits et aboutir à un consensus."²

Les formes traditionnelles de gestion des zones côtières se font selon un schéma "top-down", où la planification se décide au sommet et la mise en œuvre est réalisée par la base. Un tel procédé n'est pas adapté aux problèmes complexes rencontrés dans les zones côtières. Dès le stade du développement des plans et des projets et jusqu'à la prise de décision et la réalisation des mesures adoptées, la concertation doit se faire entre tous les échelons des autorités publiques, entre les différents secteurs et avec les différents acteurs concernés.

Ce procédé, principe de l'AIZC, est complexe à mettre en œuvre. Il est donc important d'établir un cadre pour la participation des acteurs concernés et d'un plus large public. Les dispositions réglementaires prises en application de la convention d'Aarhus doivent faciliter la mise en place de ce processus de participation.

Que ce soit pour des secteurs particuliers (milieux particuliers: air, eau, sol; activités particulières: déchets, industrie, énergie, tourisme...) ou pour des plans, projets, ou programmes, les décisions ne peuvent plus être prises sans la consultation du public. C'est l'objet de la convention d'Aarhus qui s'intéresse à la fois au droit d'accès à l'information environnementale, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice.

¹ Les enseignements du programme de démonstration de la CE sur l'AIZC

² Vers une stratégie européenne d'AIZC- Principes généraux et options politiques

Le processus de participation doit remplir l'objectif de complète représentativité des différents acteurs. Ceux ayant une influence sur les décisions prises concernant les zones côtières et ceux susceptibles d'être affectés par celles-ci. Cette influence se fait sur l'ensemble des composantes des zones côtières (systèmes hydrologiques, géomorphologiques, socio-économiques, administratifs, institutionnels et culturels), il existe donc une très grande diversité d'acteurs.

Le texte de la convention d'Aarhus peut être obtenu sur le site Internet de la Commission Économique Des Nations Unies pour l'Europe:

<http://www.unece.org/env/europe/ppconven.htm>

I DEFINITIONS : SENS ET PORTEE (Art. 2)

Il est nécessaire d'évaluer la portée de chaque définition, l'application d'un article peut effectivement varier selon les différentes traductions, ou à l'occasion d'une transposition dans le droit interne selon les interprétations possibles. La convention d'Aarhus précise dans son article 2 les définitions de "partie", "autorité publique", "information(s) sur l'environnement", "public", "public concerné":

Partie:

Les parties contractantes à la présente convention. Actuellement une quarantaine d'Etats est signataire (dont tous les Etats Membres de l'Union Européenne) ainsi que la Communauté Européenne. Cette signature de la CE est un événement, pour la première fois, les dispositions d'une convention internationale vont s'appliquer à une organisation pan régionale. Ainsi, La Commission fait donc partie intégrante des différents niveaux administratifs de l'Union Européenne.

Autorité publique :

On considère ici l'**administration publique quel que soit son échelon** (national, régional ou autre). Pour l'AIZC, cette prise en compte des différents niveaux administratifs est **essentielle**. Rappelons la quasi-unanimité des responsables de projets du programme de démonstration à affirmer que la gestion des zones côtières ne peut être efficace qu'en bénéficiant du soutien de tous les échelons de l'administration, ainsi que de tous les départements administratifs sectoriels concernés par la zone côtière visée. Un tel soutien doit au minimum remplir les dispositions de la convention d'Aarhus concernant l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel.

La convention d'Aarhus complète la définition de la Directive 90/313/CEE du 07/06/90 sur la liberté d'accès à l'information environnementale (Art.2.b), en y ajoutant les institutions de toute organisation économique régionale (2.2d), telles que les institutions de l'Union Européenne.

Informations sur l'environnement :

Quelles informations particulières aux zones côtières ne seraient pas couverts par la convention d'Aarhus ?

La définition n'omet aucun type d'information environnementale: Sur le milieu naturel, sur les activités humaines (émissions diverses, documents de toute nature), sur la santé de l'homme et l'état de son patrimoine culturel...

Mais ne sont pas référencées les informations qui ne sont pas strictement environnementales. Pourtant, certaines d'entre elles (sociologiques, économiques, démographiques...) peuvent servir d'indicateur sur l'état ou les évolutions de l'environnement.

La Directive 90/313/CEE s'intéresse uniquement à l'information détenue par les pouvoirs publics (Art 2 et 3.1). C'est pourquoi le rôle de ceux-ci consiste entre

autres à rendre disponibles les informations environnementales, notamment celles détenue par les organismes sous leur contrôle (Art 6). Mais **un certain nombre d'informations échappent au contrôle des autorités publiques**, notamment celles détenues par des organismes indépendants.

La convention d'Aarhus apporte-t-elle une amélioration? La seule définition ne permet pas de répondre avec certitude: La convention ne s'adresse qu'aux autorités publiques (administration publique et personnes y exerçant des fonctions directement ou indirectement). Ainsi **la convention d'Aarhus ne vise pas les organismes indépendants**.

Néanmoins, la convention d'Aarhus précise que les autorités doivent posséder les informations sur l'environnement **utiles à l'exercice de leur fonction** et que des mécanismes obligatoires doivent être mis en place pour les tenir informées des activités pouvant avoir des **incidences importantes sur l'environnement** (Art. 5.1 : rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement).

Mais la mention faite aux "informations utiles" n'est pas suffisamment explicite pour contraindre les autorités publiques à s'intéresser aux informations détenues par les organismes indépendants. De plus, aucun critère n'est précisé pour déterminer les activités ayant des "incidences importantes" à l'origine de ces informations.

La convention d'Aarhus précise que les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon **transparente** et à ce que ces informations soient réellement **accessibles** (Art 5.2). Si la transparence et l'accessibilité sont assurées, la mesure n'est pas suffisamment contraignante pour couvrir tous les types d'informations environnementales

On constate finalement que certaines des lacunes rencontrées dans la Directive 90/313/CEE et mesurables dans l'optique de l'AIZC persistent dans la convention d'Aarhus. Il est donc important d'identifier quelles sont les sources d'informations environnementales d'importance pour les zones côtières et détenues par quels acteurs qui sont susceptibles d'échapper aux autorités publiques.

Public :

La définition du public désigne toutes les personnes physiques ou morales. Elle englobe donc **le plus large public possible**. Mais le "public" ne doit pas être considéré comme étant une représentation naïve de la société civile. Ainsi, sont également ici désignées les **associations** (organisations, groupes).

Public concerné :

Le public concerné dans les zones côtières peut être considéré comme étant soit les personnes directement impliquées comme les professionnels, les élus, soit les personnes non-spécialistes (habitants, touristes...). La convention d'Aarhus désigne par "public concerné" le public touché ou risquant de l'être par les décisions prises en matière d'environnement. Cette définition est suffisamment

large pour englober les différentes composantes du public concerné dans les zones côtières.

II ACCES A L'INFORMATION

Préalablement à la mise en œuvre du processus de participation, il est nécessaire d'obtenir des informations sur l'environnement.

1) Dispositions générales

Une mise à disposition d'informations adéquates est la base d'un bon processus de participation. Les informations fournies suivant les dispositions de la convention d'Aarhus, même étant considérées comme suffisantes, le sont-elles pour un bon déroulement du processus de participation? Effectivement, le programme de démonstration sur l'AIZC a permis de constater que des informations incomplètes, peu crédibles, contestables ou encore mise à disposition trop tard dans ce processus, entraîneraient de grandes difficultés de mise en œuvre de la participation. De plus, il est nécessaire de respecter un certain "timing": Les informations sont utiles qu'à condition d'être fournies au bon moment et aux bons destinataires.

Face au besoin d'informations préalables, les dispositions d'la convention d'Aarhus sont suffisamment exigeantes:

- obligation de **mise à disposition** par les autorités publiques suite à une demande (Art. 4.1),
- mise à disposition **aussitôt que possible** et au maximum dans un délai d'un mois (Art. 4.2),
- conditions de refus et de rejet devant **être motivées** (Art. 4.3 et 4.4).
- possibilité de **recours** (Art. 9.1) : Un recours peut être intenté par toute personne dont la demande d'information présentée en application de l'article 4 de la convention d'Aarhus (Accès a l'information sur l'environnement) a été insatisfaite.

2) Exigences de l'AIZC

Parmi les exigences exprimées, on trouve la mise à dispositions des informations sous une forme qui permet d'intéresser le public, de le sensibiliser aux enjeux et problèmes afin de le convaincre de la nécessité d'engager une initiative d'AIZC et d'y participer. Il convient donc :

- 1) d'identifier le public visé pour lui proposer une **forme adéquate** de la mise à disposition des informations permettant une meilleure compréhension. D'un point de vue technique, certaines modalités sont précisées dans la convention d'Aarhus (Art 5.2 et 5.3) : Renseignements sur la teneur des informations, dispositions pratiques, accès gratuit;
- 2) de proposer une présentation des informations d'une manière **compréhensible** par tous. La convention d'Aarhus contraint à proposer un

résumé non technique des informations concernant les activités particulières (Art. 6.6d);

3) de faire la **publicité** de cette diffusion. La convention d'Aarhus précise que doit être fournis au public des renseignements suffisant "sur les principales conditions auxquelles ces informations sont mises à sa disposition et lui sont accessibles et sur la procédure à suivre pour les obtenir" (Art. 5.2a).

La question du temps est essentielle dans toutes les procédures d'information, de participation et d'accès à la justice, l'environnement en général et les zones côtières en particulier étant extrêmement sensibles à toute perturbation, notamment celles entraînant des dégradations irréversibles. La proposition de la commission d'ajouter à la Directive 90/313/CEE une demande de publication d'un **rapport sur l'état de l'environnement** tous les 3 ans n'avait pas été retenue - l'article 7 de la directive est plutôt une forme de recommandation puisque déjà à l'époque tous les Etats Membres fournissaient des infos générales sur l'état de l'environnement. L'article 5.4 de la convention d'Aarhus est dans ce sens beaucoup plus précis ("tous le 3 ou 4 ans... rapport national sur l'état de l'environnement.."). Les dynamiques des zones côtières étant très rapides, des changements notables dans leur environnement peuvent apparaître d'une année à l'autre. Ainsi, serait-il peut-être nécessaire de faire des bilans plus fréquents.

Concernant la confidentialité des délibérations, la Convention d'Aarhus s'inscrit dans la lignée des exceptions de la Directive 90/313/CEE sur les informations non fournies. Dans la directive cette confidentialité n'est pas limitée au processus législatif ou réglementaire puisque elle inclut les délibérations des autorités locales (Article 3-2). la Convention d'Aarhus précise néanmoins que ce secret doit être prévu par le droit interne (Article 4-4-a).

Ces informations, pour permettre une participation efficace, doivent être pertinentes. La convention d'Aarhus dans ses dispositions tient compte des conditions d'accès, du rassemblement et de la diffusion des informations environnementales. La qualité de celles-ci est définie en termes généraux: Informations mises à jour, utiles, transparentes (Art. 5.1a et 5.2).

Concernant la liste des raisons invoquées pour justifier un rejet de demande d'information, un ajout important a été réalisé dans la convention d'Aarhus concernant le **secret commercial et industriel** : "Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées." (Art 4.4d). Cette disposition ne figurait pas dans la Directive 90/313/CEE même si le parlement au moment de l'élaboration de la directive en avait fait la demande. Il est trop tôt pour dire si cette disposition est suffisamment contraignante pour empêcher certains pollueurs de cacher au public la réalité de leurs émissions derrière le secret commercial/industriel, prétexte trop souvent utilisé. Effectivement, des moyens suffisants sont à envisager pour rendre cette disposition réellement contraignante (listes d'informations, contrôles par des autorités indépendantes, etc.).

Pour les zones côtières de telles informations se révèlent d'une très grande importance, dans les cas, notamment, de conflit d'intérêts (exemple: Présence

conjointe à proximité de la même source d'eau d'une industrie et d'une activité aquacole).

Dans le processus d'AIZC, l'information (au sens large) favorise une participation et une coopération éclairées, qui, réciproquement, sont des moyens de recueillir l'information. Les informations sur l'environnement sont une des composantes de ce processus et sont assurées de bénéficier d'une attention particulière grâce aux dispositions de la Convention d'Aarhus.

III PARTICIPATION DU PUBLIC

Pour que la gestion côtière soit un processus à la fois transparent, cohérent, accessible et mesurable, il faut promouvoir **la participation du public dans le développement et la mise en place des plans et programmes d'AIZC**. Les dispositions de la convention d'Aarhus applicables sont à l'**article 7** : Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement.

Parmi les principes à suivre dans le cadre de la gestion des côtes, la participation du public pour être effective doit : Proposer un cadre clair; Fixer les règles; Avoir une représentation de l'ensemble des acteurs; Appliquer des procédures claires et transparentes; Refléter le contexte local; Tenir compte des délais; Disposer de ressources suffisantes; Etre flexible. Elle doit aussi permettre le développement d'une confiance mutuelle entre les différents acteurs.

L'AIZC nécessite l'encadrement d'un processus exigeant de participation, puisqu'il implique une très grande variété d'acteurs et que les besoins d'intégration le mettent face à la complexité administrative et institutionnelle. L'initiative des plans et programmes est généralement une des prérogatives des **autorités publiques**, fournissant les bases sur lesquelles le débat peut s'engager. Néanmoins, il arrive que l'initiative d'AIZC émane **d'acteurs privés et non institutionnels**. Il n'en demeure pas moins que l'autorité publique a le devoir d'organiser le processus de participation. Pour cela il lui faut :

- Connaître les personnes directement concernées,
- Leur proposer un cadre adéquat pour la participation,
- Impliquer l'ensemble des citoyens

1) Identification des Acteurs concernés

Pour une participation effective, il faut clairement identifier parmi le public, les acteurs concernés au niveau approprié. Une bonne prise en compte de tous les protagonistes assure une participation efficace et permet d'éviter l'apparition ultérieure de conflits, qui surviennent souvent quand une personne ou un groupe de personnes touché plus ou moins directement par les décisions n'a pas été consulté.

Pour cela, il est nécessaire de définir quel "public" est principalement visé par le processus de participation.

Cadre général

Le public visé par la convention d'Aarhus est vaste puisque pris au sens large de sa définition (Art. 2.4). Le public concerné (Art 2.5) est celui "qui est ou risque d'être touchés par les décisions en matières d'environnement [...]". C'est donc à la fois tous **les acteurs impliqués directement** et le **public résidant**, même de façon temporaire, sur les zones côtières qui devront être impliqués dans les processus décisionnels concernant les zones côtières. Ainsi les dispositions de la convention d'Aarhus répondent aux objectifs fondamentaux de la participation dans l'AIZC.

Toutefois, l'article 7 précise que les autorités compétentes, compte tenu des objectifs de la convention, devront **désigner le public susceptible de participer**. Il n'est pas certain que l'interprétation de "public désigné" conduit à restreindre la participation aux seuls acteurs concernés. Ce choix est de la compétence de l'autorité publique qui, vu le manque de précision concernant cette désignation, conserve une grande latitude dans cette opération. Elle a néanmoins le devoir de tenir compte des objectifs de la convention. Aussi, cibler précisément une partie du public contredirait la définition plus large de "public concerné" (Art 2.5). L'accès au processus n'est pas limité aux personnes directement concernées par les plans et programmes d'AIZC. Pourtant, il leur serait prioritairement ouvert, pour des raisons pratiques, afin de réaliser une participation plus claire, et ainsi plus efficace.

La version anglaise de la convention donne une indication sur ce point. On y parle de public identifié ("The public which may participate shall be identified. / Le public susceptible de participer devra être identifié."). Lors de la rédaction de cet article, il semble effectivement que l'objectif était d'**identifier** le public concerné.

La convention d'Aarhus précise qu'il faut encourager quiconque dépose une demande d'autorisation à identifier le public, à l'informer, à engager la discussion avec lui (Art. 6.5). Cette disposition, non assortie d'une obligation, souligne la **responsabilité de chacun** à favoriser la mise en œuvre de la participation.

Les acteurs de la zone côtière

La participation telle qu'on peut l'envisager sur les zones côtières s'adresse d'une part **aux partenaires administratifs** concernés dans les différents secteurs et à différents niveaux d'autorités, et d'autre part **aux ONG, associations et personnes**. Dans la recherche de consensus pour l'AIZC, la planification participative fait appel à l'initiative d'**acteurs d'origines très diverses** (citoyens, groupes d'intérêts, secteur privé...).

Le public "non-spécialiste" doit pouvoir correctement jouer son rôle. Même s'il ne maîtrise pas les concepts et les applications de l'AIZC aussi bien que les professionnels, les politiques et décideurs, son avis peut être déterminant car il est lui aussi concerné par les principaux enjeux (sociaux, économiques, écologiques).

L'objectif commun de la convention d'Aarhus et de l'AIZC est d'impliquer toute la société civile dans le processus de décision. C'est le désir exprimé par l'ensemble des signataires à la convention d'Aarhus (Art. 2.4 et 2.5), et cela répond au constat qu'il arrive encore que l'avis du grand public soit négligé. Dans la mise en place d'un processus de décision spécifique aux zones côtières, il faut des mécanismes qui

évitent d'exclure une partie du public et qui se conforment aux dispositions de la convention (d'où l'importance de la définition du public concerné dans le cadre de l'AIZC). L'objectif possible des précisions apportées par l'article 7 concernant le public concerné, serait non pas d'exclure une partie du public, mais de **bien s'assurer que toutes les parties prenantes sont identifiées et participent**, ce qui est une nécessité absolue pour rendre possible et efficace la participation dans les plans, programmes et politiques d'AIZC.

Si une telle interprétation s'avère exacte, la convention d'Aarhus viendrait renforcer la nécessité, dans le processus d'AIZC, d'identifier, dans le public, les acteurs particuliers visés par des actions spécifiques. Par exemple, il peut être nécessaire d'identifier les différents acteurs du secteur privé, les groupes de pression actifs sur les zones côtières pouvant limiter ou au contraire stimuler la mise en œuvre de la stratégie d'AIZC.

Les problèmes de l'AIZC peuvent apparaître dans un contexte **transfrontière**, impliquant des acteurs de nationalités différentes (pollutions transfrontières, flux touristique entre Etats membres, conflits entre pays utilisateurs d'un espace maritime commun – pêche par exemple). Peut se poser alors le problème de barrière de langue qui limite à la fois la compréhension des informations et la mise en place d'un cadre commun de participation. La convention n'introduit pas de dispositions particulières à ce sujet. Néanmoins, elle précise que ses dispositions s'appliquent **sans discrimination** fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile (Art.3.9).

Collaboration et la planification participative

Dans le cadre du programme de démonstration, la collaboration a une double signification: La "coopération" des administrations, et la "participation" qui est directement concernée par les dispositions de la convention d'Aarhus. Effectivement, la participation telle qu'on l'entend dans l'AIZC correspond à "l'implication et la collaboration du secteur privé, des ONG, des groupes de citoyens et d'autres organisations institutionnelles ou individus intéressés ou concernés par la gestion des côtes"³.

Ce qui est important pour rendre la participation effective, c'est la conjugaison des efforts du public et de l'**administration**. Pour cette dernière, la convention d'Aarhus propose les grandes lignes qui l'obligent à réaliser les actions nécessaires à la participation :

- Sensibilisation du public, reconnaissance des associations de protection de l'environnement (Art. 3)
- Mise à dispositions des informations sur l'environnement (Art. 4)
- Devoir de rassemblement et de diffusion de ces informations (Art. 5)
- Information du public lorsqu'un processus décisionnel est engagé (Art 6.3)
- Participation du public dès le début de la procédure (Art 6.4)

Cinq degrés différents de collaboration ont été identifiés:

³ Les enseignements du programme de démonstration de la CE sur l'AIZC

- Les trois premiers entrent dans les dispositions de la convention d'Aarhus: **Fourniture d'informations, collecte d'informations** (Art. 5), **travail en commun** (Participation du public dans le cadre des Art. 6, 7 et 8).
- Le quatrième degré - **décisions communes** - est partiellement pris en compte par la convention d'Aarhus, grâce à la prise en considération des résultats de la procédure de participation au moment de prendre la décision. C'est une obligation pour les décisions concernant les activités particulières ainsi que les plans, programmes et politiques; Ce n'est pas une mesure obligatoire pour les décisions concernant les règlements et les normes (Art 6.8 s'appliquant aussi à l'Art. 7, mais pas à l'Art. 8 où cette disposition est limitée aux cas où cela est *possible*).
- Quant au dernier degré de collaboration, l'**autonomisation** (lorsque les gens prennent l'initiative d'une action indépendamment des institutions extérieures), il va bien au delà de la participation définie dans la convention d'Aarhus, puisque celle-ci se fait sur l'initiative des autorités publiques.

La principale limite de la convention d'Aarhus concernant la collaboration trouve son origine dans **l'absence de dispositions concernant la coopération entre les différents partenaires administratifs**. Toutefois, ils ont l'obligation de regrouper les informations environnementales à partir des différentes sources existantes (Art 5), ce qui les oblige ainsi à réaliser au minimum ce travail en commun.

Il est aussi nécessaire de trouver les **moyens financiers** du processus de participation, ce qui est en partie le rôle des autorités publiques. Mais ce processus, coûteux à la fois en temps et en argent, doit nécessairement faire appel à d'autres partenaires prêts à s'impliquer financièrement. Ainsi, il ne faut pas négliger la participation des institutions financières. Elles exercent très souvent une influence importante sur les décisions qui peut aller jusqu'à un réel contrôle. La convention d'Aarhus, dont l'objet est, rappelons-le, la participation organisée par les autorités publiques, n'aborde pas cet aspect.

Des dispositions pratiques supplémentaires peuvent être nécessaires lors de la mise en œuvre du processus de participation pour l'AIZC. Alors, ces précisions devront toujours être conformes aux exigences en matière d'accès à l'information et de participation au processus de décision tels que décrits dans la convention d'Aarhus.

2) Mise en œuvre d'un cadre adéquat

Il convient ensuite d'engager la participation dès l'élaboration des stratégies et des prises de décisions (Art. 7). Les dispositions de la convention d'Aarhus s'adressent aussi aux décisions relatives à des activités particulières (Art. 6) et à l'élaboration des dispositions réglementaires (Art. 8).

Déroulement du processus de participation

Concernant les décisions relatives à des activités particulières, le public doit être informé du début du processus décisionnel "**en temps voulu**" (Art. 6.2), afin qu'il puisse **se préparer** pour participer à la prise de décision (Art. 6.3). Ainsi des

dispositions doivent être prises pour permettre la participation du public **dès le début de la procédure** (Art. 6.4).

Il faut comprendre "en temps voulu" comme étant le moment le plus opportun pour informer le public lorsque le processus décisionnel est réellement engagé. Concrètement, et malgré un certain manque de précision, cette disposition ne laisse pas une grande marge de manoeuvre aux autorités publiques.

Lors des processus décisionnels concernant les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement, le public est aussi invité à participer (Art. 7). L'élaboration de stratégies d'AIZC doit permettre aux populations et organisations locales de s'exprimer sur toute décision qui, prise à haut niveau, est appelée à avoir des répercussions majeures à leur échelon. Ceci est particulièrement recommandé pour remplir l'objectif d'une meilleure coopération et coordination entre les différents niveaux administratifs. La convention d'Aarhus rend cet objectif possible, **les dispositions des Art. 6.3 et 6.4 s'appliquant à l'article 7.**

L'élaboration des dispositions réglementaires et des instruments normatifs juridiquement contraignant susceptible d'affecter l'environnement des zones côtières doit être également accompagnée d'un processus de participation (Art. 8), qui propose **de fixer des délais suffisants**, de publier un **projet de règles**, et donne la possibilité de **formuler des observations**.

Prise en considération des résultats du processus

Les opinions exprimées durant le processus de participation doivent être **prises en compte au moment de prendre la décision**. C'est l'objet de l'article 6.8 (qui s'applique aussi à l'article 7).

C'est aussi le cas de l'article 8, où toutefois, la prise en considération se fait "**dans la mesure du possible**". Encore une fois, la rédaction manque de précision. Cela peut faire craindre qu'une partie ne se donne pas les moyens suffisant pour s'assurer de la prise en compte effective des résultats de la participation. L'objectif de cette disposition est de permettre la réalisation pratique de cette **participation sans compromettre le bon déroulement du processus de décision**. Dans la plupart des Etats Membres, il n'existe pas de dispositions juridiques permettant la participation du public lors de l'élaboration des dispositions réglementaires. Or si des dispositions trop contraignantes imposent une large participation, ce processus pourrait entraîner des retards importants de publication des textes juridiques, ce qui est contraire à l'obligation d'agir vite pour répondre aux préoccupations environnementales. C'est pourquoi de telles précautions doivent être prises.

Si cette interprétation est suivie, la participation du public à l'initiative de l'AIZC sera aussi la garantie de l'applicabilité des dispositions juridiques mises en place.

D'autre part, il faut aussi assurer la continuité de ce processus de participation dans la **gestion et la surveillance**. Le public doit être informé des décisions prises au terme du processus de participation et des raisons de ces décisions (Art. 6.9 et 6.10). Cela **concerne seulement les décisions relatives aux activités particulières et pas celles concernant les plans, programmes et politiques** (Art. 7).

La gestion et la surveillance peuvent être réalisées grâce à la publication d'informations sur l'environnement. La convention d'Aarhus propose des **rapports sur l'état de l'environnement** (réalisés tous les 3 à 4 ans – Art. 5.4). Mais une telle fréquence de publication ne permet pas d'envisager une réelle continuité, ne serait ce que par l'information délivrée au public. Une action complémentaire à la convention d'Aarhus doit donc être menée pour permettre un suivi par le public concerné de la gestion des zones côtières et s'assurer ainsi une bonne pratique.

Si les opinions exprimées lors de la participation ne sont pas prise en compte dans les décisions, ou d'une façon estimée insuffisante, les membres du public concerné ont la possibilité de **former un recours**. Cela concerne les dispositions de l'article 6 et s'étend donc à l'article 7 pour les atteintes portées aux dispositions de l'article 6.8.

La participation est un processus qui change les habitudes des acteurs dans les zones côtières. Il se mettra donc en place de façon progressive. Néanmoins, la lenteur possible de cette mise en œuvre peut être le garant d'une inscription dans la durée de ce processus.

Adaptation du processus de participation aux besoins de l'AIZC

Pour **refléter le contexte local** et faire face à la très grande diversité des situations, le cadre de la participation se doit d'être suffisamment souple.

Une telle **flexibilité** semble être prise en compte par la convention d'Aarhus. D'une part parce que la rédaction de certaines des dispositions est générale (Art. 7). D'autres part, parce que les dispositions plus normatives conservent dans leur rédaction une réelle souplesse (Art. 6). Pour bien mesurer ce type de dispositions, il est utile de bien analyser la délicate interprétation de l'article 6.1b :

1) "**conformément à son droit interne**", laisse une marge de manœuvre dans chaque état membre, cela doit permettre de **mieux répondre aux particularités des différents espaces côtiers**. La flexibilité qui existe ici ne doit pas limiter la participation. Ses exigences doivent être respectées. Le choix des moyens est simplement laissé aux Etats Membres pour remplir cet objectif.

2) "**qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement**", aucun critère (sinon que ces activités ne sont pas énumérées dans l'annexe I) n'est ici précisé pour définir quelles activités seraient visées, quels effets seraient mesurés. L'état actuel des zones côtières ne permet pas d'être laxiste dans ce secteur. Or il existe deux interprétations:

- Ces effets doivent être aussi importants que ceux énumérés en annexe I.
- Ils peuvent être moins importants, entraînant une application de l'article sur un champ d'activités plus large.

La liste de l'annexe I énumère 22 activités : c'est une fusion des projets des annexes I et II de la directive 85/337/CEE (amendée par la directive 97/11/CE) sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE), et de l'annexe I de la directive 96/61 concernant la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC). Or les objectifs des deux directives sont différents, ce qui entraîne des difficultés d'interprétation.

A court terme, l'objectif est d'aligner les articles concernés des deux directives sur l'annexe I de la convention d'Aarhus. Les deux directives IPPC et EIE auront alors à peu près les mêmes annexes. Ainsi la procédure d'EIE s'appliquera à tout projet tombant dans les dispositions de la directive IPPC.

A plus long terme, une directive horizontale reprenant (entre autres) les dispositions de l'article 6 de la convention d'Aarhus permettra d'aligner les autres directives concernées.

Il est important de retenir que la convention d'Aarhus conserve le but de la directive EIE, à savoir que la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement est conservée pour les projets les plus significatifs.

Il serait laissé à l'appréciation de chaque Etat Membre d'appliquer les dispositions de l'article 6 aux activités ayant des effets moins importants que ceux énumérés à l'annexe I de la convention d'Aarhus.

La clarté des procédures de collaboration et de planification participative peut aussi être limitée par l'**absence d'un langage commun**. Les acteurs, entre les différents secteurs, utilisent des termes identiques pour désigner des choses différentes. Les différents projets du programme de démonstration on souligne l'absence de ce langage commun pour commencer les discussions et entamer ainsi le processus d'AIZC. C'est un concept totalement nouveau, absent de l'administration, d'où la difficulté de sa mise en oeuvre.

Ce problème technique est un frein au processus de participation, car si l'on espère des protagonistes qu'ils s'assoient à la même table et prennent des décisions communes, il faut nécessairement trouver une définition unique aux termes pouvant prêter à confusion. Pour les plans, programmes et politiques (Art. 7), la convention d'Aarhus précise: "Chaque partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement". Parmi ces efforts, celui d'un langage commun est une nécessité. Cette exigence doit être rappelée, la convention d'Aarhus n'y apportant pas de précision suffisante.

Parmi les nécessités identifiées pour une meilleure gestion des zones côtières, la **définition juridique** de celles-ci est essentielle. Elle doit permettre notamment de prendre en compte l'espace zone côtière comme étant une entité géographique et administrative unique englobant à la fois l'espace marin et l'espace terrestre. L'article 8 de la convention d'Aarhus concernant la participation du public à l'élaboration des dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants pourrait s'appliquer aux Etats Membres dans ce cas précis.

Dans la mise en œuvre d'un cadre juridique concernant les zones côtières, la commission serait concernée par ces dispositions **seulement si elle propose un instrument juridiquement contraignant** (tel qu'une directive). Mais la nécessité de refléter les particularités des zones côtières de chaque Etat Membre laisse plutôt pencher en faveur d'un instrument juridiquement moins contraignant.

L'échange d'informations et la participation des acteurs concernés, permettant une plus grande transparence, devrait permettre de respecter au mieux le principe de "précaution". Les responsables de la réglementation pourront agir préalablement de façon plus efficace en ayant une meilleure connaissance de tous les problèmes. Les instruments réglementaires seront mieux adaptés aux problèmes existants et mieux acceptés par le public s'ils se nourrissent de l'opinion de ces derniers.

3) Implication de l'ensemble des citoyens

L'implication du public au processus d'AIZC est un excellent moyen d'assurer la légitimation des initiatives d'AIZC. Il faut donc : Assurer la sensibilisation d'un large public; Reconnaître le rôle des associations en tant qu'intermédiaires; Offrir un accès suffisant aux procédures judiciaires en cas de non-respect des procédures.

Sensibilisation du public

Pour que l'implication du public puisse réussir, il faut que celui-ci ait **la volonté d'exercer les droits proposés par la convention d'Aarhus**. Ainsi les sources d'informations doivent être :

- Dûment communiquées (Art. 4.1, 5.1c, 5.2, 5.4 à 5.7, 6.2)
- Aisément accessibles (Art. 5.3)
- Peu coûteuses à consulter (Art. 4.8, 6.6)

Ainsi le public constitué de personnes directement concernées et volontaires peut trouver sous la convention d'Aarhus le cadre suffisant de son action, mais un effort supplémentaire peut être nécessaire pour sensibiliser le reste du public : Parution d'article dans la presse, "vulgarisation" scientifique, publications, affichage...

Dans la convention d'Aarhus, il n'est pas fait obligation de proposer des informations ayant fait l'objet d'une "vulgarisation" leur permettant d'être abordable par un large public. Néanmoins, parmi les dispositions générales, figure l'obligation pour chaque partie de favoriser l'**éducation écologique** et la **sensibilisation** du public aux problèmes environnementaux (Art. 3.3): La sensibilisation doit permettre au public de savoir comment procéder pour avoir l'accès à l'information, participer, saisir la justice. Qui plus est, c'est aussi le meilleur moyen d'assurer un plus grand respect de l'environnement par un changement des mentalités et des comportements.

En outre, la convention d'Aarhus prévoit aussi que les informations relatives aux activités particulières consultées par le public concerné comprennent entre autres un **résumé non technique** (Art 6.6d), lui permettant ainsi d'émettre un avis, tout en ayant compris les principaux enjeux, sans pour autant être limité à un tel résumé s'il émet le désir de saisir pleinement la complexité de chacun des problèmes pouvant exister.

Néanmoins, il n'existe pas de tels résumés permettant au public de comprendre plus facilement les enjeux des plans, programmes et politiques ou des dispositions juridiques.

Rôle des associations (organisations, groupes) de protection de l'environnement

Parmi les personnes concernées par les enjeux d'AIZC, peut se poser le problème de la **représentativité des générations futures et des personnes non physiquement présentes** dans les zones côtières (notamment les touristes). Celle-ci peut être assurée par certaines associations de protection de l'environnement (et, éventuellement de consommateurs). La convention d'Aarhus a pour objet notamment de défendre les intérêts des générations futures (Art. 1), en garantissant au public le droit d'accès à

l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Les définitions du public et du public concerné (Cf. *I Définitions*, Art. 2.4 et 2.5) permettent d'assurer une représentation suffisante des associations (organisations, groupes) de protection de l'environnement au cours du processus de participation.

La place particulière des associations parmi le public est prise en compte par la convention d'Aarhus (Art. 3.4). L'obligation est faite à chaque partie de faire en sorte que son système juridique national permette la **reconnaissance et l'appui voulus à ces associations**.

Il existe une nécessité de simplifier les procédures juridiques de la participation des associations / ONG à l'élaboration des textes. En même temps, il faut renforcer le contrôle et la qualité pour s'assurer de la valeur des participants. La rédaction de la convention d'Aarhus semble conforter cette opinion :

- Public concerné (Art. 2.5);
- Dispositions générales (Art. 3.4);
- Public désigné (Art. 7), même si dans ce dernier cas, le choix de la participation de telle ou telle association **appartient à l'autorité publique**.

A ce sujet, la réalisation de la convention est exemplaire. Lors du processus d'élaboration de la convention d'Aarhus, ont été conviées à participer certaines ONG de protection de l'environnement.

Les associations ont aussi, comme le reste du public, la possibilité de faire appel à la justice.

IV ACCES A LA JUSTICE (Art 9)

Pour défendre ses intérêts, le public doit non seulement avoir accès à des procédures de recours, mais il doit aussi être **informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager de telles procédures** (Art. 9.5).

Le droit de recours devant les instances judiciaires est beaucoup plus développé dans la convention d'Aarhus que dans la Directive 90/313/CEE. Dans cette dernière, seul un court article prend en compte cet aspect du droit à l'information (Art. 4). La convention d'Aarhus s'étend plus sur le sujet (Art. 9.1), et l'élargit aux aspects suivants: regroupement des infos, participation, modalités du recours... On peut raisonnablement espérer un progrès dans la possibilité d'action des associations de protection de l'environnement dont l'accès à la justice souffre dans l'Union Européenne d'une grande disparité malgré les dispositions concernant le droit de recours de la Directive 90/313/CEE qui ne sont pourtant pas nouvelles.

Le public peut former un recours en cas de **non-respect des dispositions de l'Art. 6** (activités particulières) s'il a un intérêt à agir ou s'il peut faire valoir une atteinte à un droit (Art. 9.2). Il est bien précisé que les ONG répondant aux conditions de l'Art. 2.4 sont réputées avoir un **intérêt suffisant pour agir**. Ainsi certaines ONG de protection

de l'environnement sont reconnues comme ayant la qualité pour plaider. Ce rôle leur donne une place de premier choix dans le processus d'AIZC où elles ont la position, grâce à une telle reconnaissance, d'un interlocuteur particulier, puisqu'elles répondent aux critères nécessaires pour mener des actions en justice.

Toujours concernant l'accès aux procédures de recours, la convention d'Aarhus prend en considération des **organes atypiques** permettant une procédure rapide et peu onéreuse (Art. 9.1 paragraphe 2) : Cette nouveauté, permettant une plus grande ouverture, plus de flexibilité, plus de rapidité est un apport essentiel pour permettre une meilleure prise en compte de l'intérêt du public. Elle répond à la nécessité d'agir vite, avant que les projets n'aient affecté l'environnement de façon irréversible.

La participation du public est aussi prévue pour **l'examen du respect des dispositions de la convention** (Art. 15). L'importance du contrôle de l'application du droit de l'environnement exercé par le public trouve ici sa consécration.

L'AIZC nécessite ce type d'organe, et il faut l'étendre à l'ensemble du processus de participation, notamment dans le but de résoudre les conflits d'intérêts (mise en place par exemple d'organes de médiation pour tenter de résoudre les conflits de façon autre que contentieuse – solutions consensuelles, gains de temps et d'argent en évitant les procédures judiciaires coûteuses, développement possible d'une meilleure coopération entre acteurs, de partenariats).

La participation du public est aussi prévue pour l'examen du respect des dispositions de la convention (Article 15). L'importance du contrôle de l'application du droit de l'environnement exercé par le public trouve ici sa consécration.

Les dispositions de la convention d'Aarhus concernant l'accès à une procédure d'examen devraient être couvertes par la Directive 90/313/CEE une fois celle-ci révisée.

CONCLUSIONS

Le processus de participation tel que voulu dans l'AIZC est exemplaire de l'application des dispositions de la convention d'Aarhus. Il l'est à double titre.

D'une part il intègre magnifiquement les dispositions de la convention, complètement dans l'esprit et bien au-delà dans son champ d'application.

D'autre part, la notion de *Gestion Intégrée*, qui implique par définition tous les acteurs concernés directement ou indirectement, protège contre une restriction de la participation.

Le processus d'AIZC qui fait largement appel à la participation du public à la prise de décision démontre que la négociation et la médiation, largement pratiquées en amont des décisions réduit les conflits et minimise ainsi le besoin de recours en justice. La méthode induit des gains d'énergie, de temps, de coûts, mais surtout de délais. Or ce dernier point est primordial face au risque d'irréversibilité fatal à l'environnement.

L'existence de décisions judiciaires sévères en cas de non-respect des dispositions de la convention concernant la diffusion des informations et la participation sera le gage de la meilleure réalisation possible de ces dernières.

Le cadre proposé pour le processus de participation doit être suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des mécanismes de participation existant et des différents modes d'interaction avec le public. La convention d'Aarhus laisse dans ce domaine, une liberté de choix suffisante aux parties.

La Convention d'Aarhus propose les bases d'une participation effective du public à la prise de décision en matière d'environnement. Ainsi, les conditions sont remplies pour assurer la nécessaire intégration de l'environnement dans toutes les décisions prises dans le cadre de l'AIZC. Les lacunes soulevées ici sont surtout dues à la nature même de la Convention d'Aarhus, qui propose les dispositions générales visant à assurer le respect de la participation à la prise de décision.

Concernant directement la future stratégie d'AIZC, il faut retenir que :

1) L'AIZC doit être conforme à la convention d'Aarhus:

- la concertation autour des projets organisée dans le cadre de la collaboration participative devra respecter les dispositions de l'article 6.
- toute stratégie, tout plan ou tout programme mis en oeuvre dans le cadre de l'AIZC devra prendre en compte les dispositions de l'article 7.
- il faudra tenir compte des dispositions de l'article 8 seulement si la stratégie européenne d'AIZC conduit à la mise en oeuvre d'un instrument juridiquement contraignant (telle qu'une directive). Il est important de souligner que la phase de consultation du programme de démonstration est précurseur en matière de participation du "public".

2) L'AIZC devra compléter la convention d'Aarhus si nécessaire:

- l'aspect financier n'étant pas abordé par la convention d'Aarhus, il convient d'en tenir compte tout particulièrement dans la mise en place du processus de participation relatif à l'AIZC.
- il faudra suivre de près la rédaction puis la mise en oeuvre de la directive horizontale portant sur les amendements nécessaires à la législation communautaire en vigueur pour tenir compte des dispositions de la convention d'Aarhus ainsi que sur la prise en compte de ces dispositions dans la rédaction de la nouvelle législation. A ce propos, un problème de "timing" est soulevé concernant le temps nécessaire à la mise en oeuvre de cette directive (au moins trois ans) et la nouvelle juridiction qui sera créée dans cet intervalle.

Application des dispositions de la Convention d'Aarhus dans le cadre du processus d'Aménagement Intégré des Zones Côtières (AIZC) - Tableau récapitulatif

Processus d'AIZC	Les apports de la convention	Les lacunes, les limites
I DEFINITIONS (Art. 2)		
Autorités publiques	Administrations publiques : les différents niveaux (national, régional) sont concernés	
Informations	Regroupement des informations sous le contrôle des autorités publiques Rassemblement des informations: concerne un large champ d'activités Transparence, accessibilité	Informations détenues par des organismes indépendants et informations qui ne sont pas strictement environnementales ne sont pas couvertes
Public	Prise en compte d'un large public et de ses représentants (associations, organisations, groupes)	
Public concerné	N'omet pas une partie du public Selon les besoins, une partie particulière du public peut être visée	

II ACCES A L'INFORMATION

1) Dispositions générales	Mise à dispositions des informations sur demande (4.1), aussitôt que possible (4.2)	
	Motivation du refus/rejet (4.3 et 4.4)	
	Possibilité de recours (9.1)	
2) Exigence de l'AIZC	Obligation de mise à disposition des informations sous une forme adéquate (5.2 et 5.3)	
	Présentation compréhensible (6.6)	
	Publicité de la diffusion (5.7)	
	Obligation d'établir un rapport national sur l'état de l'environnement (5.4)	Longueur des délais entre les différents rapports
	Informations de qualité (5.1a et 5.2)	
	Obligation de fournir toutes les informations pertinentes, même celles protégées par le secret industriel et commercial (4.4d)	Limites du secret commercial et industriel pouvant servir d'alibi pour refuser l'accès (surveiller dans le future l'application de 4.4d)

III PARTICIPATION

1) Identification des acteurs concernés

Cadre général	<p>Un large public est visé (2.4 et 2.5)</p> <p>Responsabilisation du demandeur d'autorisation (6.5)</p> <p>Application du principe de non-discrimination (3.9)</p>	<p>Interprétation ambiguë du public concerné (différences entre 2.5 et 7)</p> <p>Tenir compte, s'il y a lieu du problème de différences de langues</p>
Les acteurs de la ZC	<p>Identification des parties prenantes sur les ZC (7) et des acteurs dans d'autres espaces</p> <p>Ne néglige pas pour autant le grand public (2.4 et 2.5)</p>	<p>Effort supplémentaire nécessaire pour s'assurer de la présence des principaux acteurs</p>
Collaboration participative	<p>Obligation faite à l'administration de remplir les conditions minimales permettant la réalisation de la participation (3, 4, 5, 6.3, 6.4)</p> <p>Travail en commun (6, 7, 8)</p> <p>Décisions prises en commun (6.8 et 7)</p> <p>Travail en commun de l'administration pour collecter et rassembler l'information (5)</p>	<p>Prise en considération de l'avis du public <i>si possible</i> (8) La collaboration n'est pas envisagée jusqu'à l'autonomisation</p> <p>Pas d'autre disposition pour la coopération entre les différents partenaires administratifs Aspect financier absent</p>

2) Mise en oeuvre d'un cadre adéquat		
Déroulement du processus de participation	<p>Dispositions basiques (6)</p> <p>Le public participe aux décisions des PPP (7)</p> <p>Nécessité d'une coopération entre les différents échelons administratifs pour respecter 6.3 et 6.4</p> <p>Possibilité de participation du public pour l'élaboration de dispositions réglementaires... (8)</p>	
Prise en considération des résultats du processus	<p>Les opinions exprimées sont prises en compte pour les autorisations (6.8) et les PPP (7)</p> <p>Continuité de la participation dans la gestion et la surveillance des activités particulières (6.9 et 6.10)</p>	<p>Pour les dispositions réglementaires (8), risque de mauvaise interprétation (<i>dans la mesure du possible</i>)</p> <p>Pas de continuité assurée pour les PPP (7)</p>
Adaptation du processus de participation aux besoins de l'AIZC	<p>Cadre flexible (6.1b et 7): "<i>conformément à son droit interne</i>" permet de s'adapter aux particularités des différentes ZC tout en répondant aux exigences de la convention.</p>	<p>Manque de clarté concernant les activités particulières (6.1b) ayant "un effet important sur l'environnement". Les activités ayant des effets moins importants ne sont pas pris en compte de manière contraignante par la convention.</p> <p>Effort supplémentaire nécessaire pour établir un langage commun</p>

3) Implication de l'ensemble des citoyens		
Sensibilisation du public	<p>Informations nécessaires à l'implication du public sont disponibles (4, 5, 6)</p> <p>Obligation par des dispositions générales – Education écologique et sensibilisation (3.3)</p> <p>Résumé non technique pour les activités particulières (6.6d)</p>	Aucun document facilitant la compréhension par un large public n'est proposé concernant les PPP (7) et les dispositions réglementaires... (8)
Rôle des associations	<p>Reconnues pour assurer la représentation du public (2.4, 2.5), notamment les générations futures et les touristes (autrement sans représentant).</p> <p>Obligations aux autorités publique pour assurer cette reconnaissance (3.4)</p>	Pour les PPP (7) il n'est pas clair que toutes les associations concernés soient représentées.
IV ACCES A LA JUSTICE		
	<p>Le public est informé de ses possibilités d'action (9.5)</p> <p>Qualité pour plaider reconnue aux associations, groupes, personnes ayant un intérêt à agir ou faisant valoir une atteinte à un droit (9.2)</p> <p>Prise en considération d'organes atypiques (9.1)</p>	