

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des pétitions

7.03.2008

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: Pétition 0689/2004, présentée par Henri-Michel HENRY, de nationalité française, au nom de l'association de défense et de valorisation des îles et du littoral de la mer d'Iroise, sur la création d'un parc national marin.

1. Résumé de la pétition

Le pétitionnaire indique que le gouvernement français prend en considération la création d'un parc national marin en mer d'Iroise. Selon le pétitionnaire, les documents officiels relatifs au projet de parc, ne tiennent pas compte de l'avis exprimé à plusieurs reprises par les populations locales. En résumé, celles-ci souhaiteraient gérer la protection de l'environnement de façon moins centralisée. Le pétitionnaire demande au Parlement européen d'examiner le projet au regard du droit communautaire, notamment dans le cadre de la participation du public aux décisions administratives en matière d'environnement, en référence à la Convention Internationale de Aarhus.

2. Recevabilité

Déclarée recevable le 29 mars 2005. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 192, paragraphe 4, du règlement).

3. Réponse de la Commission, reçue le 3 février 2006.

La pétition en objet concerne la création d'un parc national marin en mer d'Iroise et l'absence de prise en compte des positions exprimées par les populations concernées lors du processus d'élaboration par le gouvernement français du projet de loi y afférant. Le pétitionnaire demande le soutien du Parlement européen et fait référence à la Convention de Aarhus, sur l'accès à la information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (à laquelle la France et la CE sont effectivement Parties).

Concernant l'élaboration par des autorités publiques des règles juridiquement contraignantes qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, l'article 8 de la Convention de Aarhus contient une incitation (soft-law) aux Parties à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des ces règles, en indiquant quelques lignes générales de conduite. Ceci n'implique pas que les citoyens peuvent juridiquement exiger des autorités publiques la modification de leurs décisions dans le sens prôné par eux.

Le 8 juin 2005 le pétitionnaire a adressé au Parlement européen une information complémentaire relative à l'évolution du dossier au niveau de l'Etat français où il semble par ailleurs contester l'inclusion de ce parc marin dans le réseau Natura 2000, aussi en relation au modèle de gestion du parc prévu par les autorités françaises.

En ce qui concerne ce dernier point il faut noter que la directive 92/43/CEE¹ concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive « Habitats ») prévoit que la désignation des sites d'intérêt communautaire soit établie sur la base d'informations scientifiques. Le processus de désignation de sites d'intérêt communautaire au titre du réseau Natura 2000 ne prévoit donc pas la consultation du public. Néanmoins, la procédure d'établissement et d'adoption des listes de sites d'intérêt communautaire pour les différentes régions biogéographiques implique, lors de la réalisation de séminaires scientifiques, la participation de représentants et d'experts des différents pays impliqués ainsi que celle de certains ONG et groupes d'intérêt.

Dans le cadre de la constitution du réseau Natura 2000 en milieu marin, la Commission a établi un groupe de travail du Comité Habitats avec l'objectif d'établir, en collaboration avec les Etats membres et des groupes d'experts, un document d'orientation sur les critères scientifiques de désignation des sites Natura 2000 en milieu marin ainsi que sur les bonnes pratiques de gestion. La Commission, lors de l'adoption des listes de sites d'intérêt communautaire, a accepté d'inclure sur ces listes des « réserves scientifiques » : il s'agit de sites qui sont dans l'attente d'une meilleure clarification quant à leur intérêt scientifique avant qu'ils ne soient formellement proposés par les Etats membres.

Par contre, en ce qui concerne la gestion des sites, la directive encourage l'implication et le dialogue de tous les acteurs intéressés au niveau local. La Commission n'intervient cependant pas directement dans les décisions de gestion des sites qui ressortent des compétences des autorités nationales.

4. Réponse de la Commission, reçue le 7 mars 2008

Par courrier du 5 août 2007, le pétitionnaire a informé la commission des pétitions du parlement européen de la signature par le ministre compétent du décret portant création du

¹ JO L 206, du 22.7.1992, p. 7-50

parc naturel marin d'Iroise (PNMI)¹. Ce décret a été adopté à la suite d'une enquête publique, dans le contexte de laquelle une commission d'enquête a rendu un avis favorable assorti de trois réserves formelles: 1) un projet d'extension du PNMI devra être, dans un délai maximum de 2 ans à partir de la date de signature du décret portant création du parc, soumis à enquête publique; 2) le plan de gestion élaboré par le Conseil de gestion du parc devra être soumis à enquête publique, avant son approbation par l'Agence des aires marines protégées; 3) le Conseil de gestion devra comprendre 3 représentants de la communauté de communes du pays d'Iroise et 2 représentants de celle de la presqu'île de Crozon. De plus, au titre de la représentation des organisations d'usagers, 3 places devront être proposées à des associations locales d'usagers telles que A.D.V.I.L.I (Association de Défense et de Valorisation des Iles et du Littoral de la mer d'Iroise), A.P.P.C. (Association des Plaisanciers du Port de Conquet) et une association de pêcheurs plaisanciers de la région de Douarnenez. La commission d'enquête précise que, si ces réserves n'étaient pas levées, son avis devrait être considéré comme défavorable.

Le pétitionnaire estime que, eu égard au non-respect allégué des conditions posées par la commission d'enquête, l'avis de celle-ci devrait être considéré comme défavorable. Il invite donc la commission des pétitions à examiner l'évolution du projet au regard du droit communautaire et des principes généraux de gestion de l'environnement promus par l'Union européenne. Référence est également faite à la convention d'Aarhus.

La Communauté européenne est devenue partie à la convention d'Aarhus le 17 mai 2005². Les articles 7 et 8 de la convention concernent respectivement la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement et la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.

Dans la mesure où le décret portant création du parc naturel marin d'Iroise serait à considérer comme étant de nature réglementaire, il pourrait relever de l'article 8 de la convention d'Aarhus, disposition dont les autorités françaises doivent garantir la correcte application indépendamment de l'existence de règles de droit communautaire dérivé en la matière. Il appartenait donc aux autorités françaises compétentes d'apprécier, en temps utile, l'impact possible de l'article 8 de la convention d'Aarhus sur la procédure d'adoption du décret portant création du PNMI, étant précisé que le décret vise expressément les "*pièces afférentes à l'enquête publique, les résultats de l'enquête publique, le rapport et les conclusions de la commission d'enquête en date du 8 mars 2007*". Dans ce contexte, et eu égard à la marge d'appréciation reconnue aux autorités nationales par l'article 8 de la convention, la Commission ne dispose pas d'éléments lui permettant de conclure que l'adoption du décret portant création du PNMI constituerait une violation de l'article 8 de la convention d'Aarhus.

¹ Décret n° 2007-1406 du 28 septembre 2007 (Journal officiel de la République française n° 228 du 2 octobre 2007, p. 16192).

² Suite au dépôt de l'instrument de conclusion de la convention conformément à la décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 124 du 17.5.2005, p. 1).

En ce qui concerne la mention de la directive 2003/35¹ par la commission d'enquête, à laquelle le pétitionnaire se réfère par ailleurs, il convient de signaler que, contrairement à ce que le rapport de la commission laisse entendre, ladite directive n'est pas applicable dans le cas d'espèce. Cette directive vise en effet à contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus en prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et en améliorant la participation du public et en prévoyant des dispositions relatives à l'accès à la justice dans les directives 85/337/CEE² et 96/61/CE³ du Conseil. Il ressort, cependant, de l'article 2 de cette directive que les Etats membres ne sont tenus d'assurer la participation du public en vertu de celle-ci qu'à l'égard des seuls plans et programmes dont l'élaboration est prévue par les dispositions énumérées à son annexe I. Or, aucune des directives énumérées à cette annexe ne concerne un plan tel que le plan de gestion des parcs naturels marins régis par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux⁴.

Il est possible cependant que les plans de gestion des parcs naturels marins relèvent de l'article 7 de la convention d'Aarhus, lequel couvre notamment les plans et programmes relatifs à l'environnement. Il convient de rappeler, à cet égard, que, en vertu de l'article L334-5 du code français de l'environnement, ce plan détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le parc naturel marin; il comporte un document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La Commission n'est toutefois pas en mesure de déterminer, sur la base des informations disponibles, si les autorités concernées soumettront ou non le plan de gestion – lequel est à élaborer dans un délai de 3 ans – à enquête publique. La participation du public serait en toute hypothèse assurée dans l'éventualité où le plan serait soumis à une évaluation de ses incidences en application de la directive 2001/42⁵.

En conclusion, la Commission ne dispose pas d'éléments lui permettant de conclure que l'adoption du décret portant création du PNMI constituerait une violation de l'article 8 de la convention d'Aarhus ni que l'élaboration du plan de gestion du PNMI se fera en violation de l'article 7 de ladite convention.

¹ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO L 156 du 25.6.2003, p. 17).

² Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175 du 5.7.1985, p. 40), telle que modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997 (JO L 73 du 14.3.1997, p. 5).

³ Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 257 du 10.10.1996, p. 26).

⁴ Journal officiel de la République française n° 90 du 15 avril 2006, p. 5682.

⁵ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO L 197 du 21.7.2001, p. 30).