

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Origine du rapport fédéral en matière d'environnement

Le cadre légal et réglementaire : La loi du 5 août 2006 sur l'accès du public en matière d'information

L'obligation d'instaurer un rapport fédéral sur l'environnement est à rechercher dans la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement¹. Son article 7.3. énonce en effet que: « *Sans préjudice d'aucune obligation particulière de faire rapport, prévue par la législation communautaire, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les rapports nationaux et, le cas échéant, régionaux ou locaux sur l'état de l'environnement soient publiés à intervalles réguliers ne dépassant pas quatre années; ces rapports comprennent des informations sur la qualité de l'environnement et les contraintes qu'il subit.* ».

Ce rapport est une nouveauté, comme le met en évidence l'exposé des motifs de la loi du 5 août 2006² sur l'accès du public en matière d'information qui transpose la directive précitée: « *Dans une perspective de transposition complète et intégrée de la directive mais aussi de bonne gouvernance environnementale, le présent projet de loi prévoit la mise en place d'un système de rapportage quadriennal établi dans le cadre des compétences environnementales fédérales, plus spécifiquement relatif à l'état de la politique environnementale fédérale et à l'état de l'environnement marin. Cette nouvelle obligation est très importante en ce qu'elle permet, pour la première fois, au niveau fédéral de rapporter auprès des Chambres et du public de ses actions en matière d'environnement, à l'instar de ce qui se fait déjà depuis longtemps au niveau régional.* »³. L'article 17§1^{er} de la loi prévoit que l'approbation finale du rapport est de la compétence du Ministre de l'Environnement qui le dépose pour information auprès des chambres législatives.

Le cadre de travail : l'arrêté royal du 28 septembre 2007 relatif aux modalités d'élaboration du rapport fédéral en matière d'environnement

La publication du premier rapport a été prévue dans la loi pour fin juin 2010 afin qu'il puisse refléter l'évolution de la politique fédérale environnementale qui a été menée de 2004 à 2008. Sa fréquence est de quatre ans. À mi-parcours de chaque cycle de rapportage, une note sur les indicateurs environnementaux doit être élaborée pour refléter les évolutions significatives constatées. Ce rapport fédéral a pour ambition de s'adresser à la fois à au public tout en fournissant des informations à caractère scientifique et technique précises. Il reprend un état de l'environnement marin sous juridiction de la Belgique et la description de l'effectivité de la politique environnementale fédérale. Outre le caractère novateur d'un tel rapport, il convient donc aussi d'en souligner la particularité puisque les états de l'environnement classiques ont le plus souvent pour objet de mettre exclusivement en perspective les écosystèmes ou environnements de proximité (sol, eau, air, nature, etc.) et les évolutions, positives ou négatives, mesurées par rapport à un environnement physique, c'est-à-dire les éléments naturels qui nous entourent. Étant donné la spécificité des compétences fédérales en matière d'environnement, lesquelles ne s'appliquent directement à un milieu naturel/territorial « fédéral » que pour le milieu marin, ce rapport s'écarte donc de cette approche classique et souhaite évaluer l'ensemble des politiques fédérales menées en matière d'environnement. Ce rapport vient donc s'ajouter aux trois rapports régionaux sur l'état de l'environnement qui existent déjà et la somme de l'ensemble de ces rapports

¹ JOCE, JO L 41 du 14 février 2003

² Moniteur belge du 28 août 2006, Ed1.

³ 51^{ème} législature (2003-2007), Document parlementaire N° 2511, Projet de loi relatif à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. www.lachambre.be/FLWB/PDF/51/2511/51K2511001.pdf

constitue, au sens de la directive 2003/4/CE, le rapport « national » sur l'état de l'environnement de la Belgique.

La DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement a coordonné le processus de rapportage ainsi que les inputs délivrés par chaque instance fédérale concernée (c'est-à-dire celles qui mènent des politiques environnementales) pour la rédaction du texte, via un point de contact « rapportage environnemental » désigné par chaque ministre de tutelle⁴. En vue d'assurer une bonne coopération intra-fédérale, un Comité d'accompagnement a été institué pour suivre le déroulement du processus de rapportage, assurer une correcte intégration dans le rapport des informations environnementales reçues et approuver le contenu du rapport.

Box 1 : Composition du comité d'accompagnement

Les administrations suivantes ont fait partie du comité d'accompagnement conformément à l'arrêté royal : SPF Justice, SPP Politique scientifique, SPF Économie, PME Classes moyennes et Énergie, SPF Finances, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (en ce compris, le service milieu marin), SPF Intérieur, Ministère de la défense, SPF Affaires étrangères (en ce compris la Direction générale de la Coopération au développement), SPP Développement durable, SPF Mobilité.

Un Comité scientifique a également été institué pour donner son avis sur l'élaboration des questionnaires devant être remplis par les instances concernées et sur le canevas de rapportage, et pour procéder à une relecture du projet de rapport d'un point de vue scientifique. Présidé par la DG environnement, il est composé de huit membres de formation scientifique, de représentants de la DG Statistique et Information Economique du SPF Économie, de la Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan, du Service public fédéral de programmation de Politique scientifique et d'observateurs des autorités régionales.

2. Méthodologie appliquée

Les grandes lignes du rapport fédéral sur l'environnement sont reprises assez précisément dans l'arrêté royal. Lors de la préparation du rapport, l'accent a été mis sur les aspects suivants :

- le rapport doit être aussi complet que possible ;
- des données et indicateurs corroborent au mieux un compte-rendu objectif des aspects de la politique ;
- en plus de fournir un compte-rendu des aspects de la politique, le rapport en fait l'évaluation.

Le contenu de la politique environnementale au niveau belge résulte souvent en une politique très fragmentée au niveau fédéral, ce qui influence grandement le rapport :

- en premier lieu, définir des indicateurs et/ou recueillir des données exhaustives pour étayer la politique menée est, de ce fait, une mission difficile. Une étude préparatoire a également démontré que seul un nombre très restreint d'indicateurs tangibles pouvait être utilisé pour rendre compte des aspects existants de la politique ou pour en faire l'évaluation ;
- en second lieu, la politique défragmentée rend difficile l'élaboration d'un compte-rendu de *tous* les aspects de la politique. Quand le rapport est-il complet ? Certains aspects ne sont peut-être pas assez concluants ou sont trop axés sur

⁴ Voir box 1

les détails pour fournir un compte-rendu intéressant sur le sujet. Une deuxième étude préparatoire, consistant notamment en l'élaboration d'un canevas, a déjà servi pour une grande part à décrire les contours de la politique à mentionner. Le canevas montrait clairement que le rapport, après avoir été analysé par le comité scientifique, pourrait manquer de cohérence et fournir des détails d'un niveau parfois différent.

On a estimé que le canevas ne formait pas de fondement absolu au premier rapport sur l'environnement. Afin de s'assurer que le rapport contiendrait tous les aspects de la politique et de recueillir les informations nécessaires, un questionnaire générique, préalable au rapport même, fut conçu, portant sur chaque aspect de la politique. Les réponses aux questions (approuvées par le comité scientifique et le comité d'accompagnement) furent utilisées comme texte de base du rapport. Ensuite, à partir de ce texte de base, des questions plus spécifiques furent posées afin de combler les dernières lacunes informatives. Parallèlement à ce processus, les réponses tirées des différents questionnaires furent comparées les unes avec les autres afin de s'assurer que l'on n'avait pas omis de mentionner l'un ou l'autre aspect de la politique. Si c'était le cas, on y a apporté des rectifications, engendrant de la sorte des contributions supplémentaires telles que celles de l'AFSCA, de l'ISP, des institutions scientifiques fédérales, de FEDESCO, etc.

Une fois ce processus de questions et réponses terminé, on entama la phase réelle de rédaction du rapport. À partir des réponses tirées des différents questionnaires, on élaborait un texte dont les différents chapitres furent examinés en parallèle, au regard de la cohérence et d'un seul et même niveau de détails. Au cours de ce processus également, des questions complémentaires ponctuelles furent posées.

La structure du rapport

L'élaboration du rapport est déterminée en grande partie par le fait que les informations ont été recueillies par le biais de questionnaires. En conséquence, concevoir un thème unique à partir de différents aspects de la politique est devenu chose impossible.

L'exemple suivant illustre ce problème de façon plus concrète : sur le plan de la biodiversité, le rapport mentionne la politique intégrale fédérale à plusieurs endroits, en particulier dans le texte basé sur le questionnaire relatif à la biodiversité, mais cette dernière apparaît aussi partiellement dans le texte tiré des questionnaires portant, entre autres, sur la politique marine, la mobilité, l'énergie et la coopération au développement.

Tout en étant conscient du fait que ces circonstances ne facilitent pas le travail au lecteur du texte, des tableaux récapitulatifs ont été créés pour chaque section, faisant référence aux sujets spécifiques apparentés, afin de fournir un aperçu complet de chaque thématique.

Les indicateurs environnementaux

Ce point ne sera évoqué que brièvement puisqu'ils feront l'objet d'une note spécifique à mi-parcours du rapport fédéral, soit en 2012, afin de refléter les évolutions significatives constatées.

En 2004, la Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan définissait les indicateurs comme synthétisant ou simplifiant des données pertinentes relatives à l'état ou à l'évolution de certains phénomènes. Ce sont des outils de communication et d'aide à la décision qui peuvent prendre une forme tant quantitative que qualitative. Les indicateurs sont donc des outils permettant de représenter et d'analyser certains phénomènes.

L'utilisation des indicateurs relève donc en partie d'un choix politique. Cela explique que la question des indicateurs soit souvent très « sensible »⁵.

L'Agence Européenne de l'Environnement considérait en 1999⁶ que la communication est la principale fonction des indicateurs : ils doivent permettre ou promouvoir l'échange d'informations au sujet de la question qu'ils traitent. Ils doivent normalement avoir pour objectif de simplifier une réalité complexe en mettant l'accent sur certains aspects considérés comme pertinents et sur lesquels des données sont disponibles.

En ce qui concerne l'élaboration des politiques, les indicateurs environnementaux sont utilisés pour trois objectifs principaux :

1. fournir des informations sur les problèmes environnementaux, afin de permettre aux décideurs d'apprécier leur gravité éventuelle ;
2. soutenir l'élaboration des politiques et l'établissement des priorités, en identifiant les principaux facteurs à l'origine de pression sur l'environnement ;
3. surveiller les effets des réponses politiques.

En outre, les indicateurs environnementaux peuvent être utilisés comme un outil puissant pour sensibiliser le public sur les questions environnementales.

L'Agence Européenne de l'Environnement classait les indicateurs en 4 grandes catégories, les indicateurs descriptifs, les indicateurs de performance, les indicateurs d'efficacité et les Indicateurs de bien-être.

Dans le cas du rapport à l'examen, le choix d'indicateurs est surtout basé sur leur simple disponibilité.

Évaluation

Pour l'évaluation des aspects de la politique, les textes ont été élaborés à partir des réponses tirées des questionnaires suivants :

- l'efficacité (la politique menée atteint-elle son objectif initial ?) ;
- l'effet réel de la politique ;
- l'efficacité de la politique (la relation entre les inputs apportés et le résultat atteint) ;
- la cohérence des objectifs ;
- l'intégration de la politique (synergies entre les contours de la politique et/ou le lien avec les autres piliers du développement durable).

Un grand nombre d'experts eurent des difficultés à répondre aux questions de cette section du questionnaire pour les raisons suivantes :

- l'absence d'indicateurs et/ou de chiffres soutenant les différents raisonnements ;
- la politique choisie est « trop isolée » et n'a, en outre, pas fait l'objet d'une évaluation ;
- le caractère nouveau de la matière.

Néanmoins, grâce à un coaching spécifique, de nombreux experts sont parvenus à fournir des renseignements précieux quant à l'évaluation des aspects de la politique.

⁵ N. Zuinen : « Indicateurs pour un Développement durable: aspects méthodologiques et développements en cours », Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan, working paper 04-04, février 2004. www.plan.be/admin/uploaded/200605091448101.WP0404fr.pdf

⁶ EEA Technical report N° 25: "Environmental indicators: Typology and overview" prepared by Edith Smeets and Rob Weterings (TNO Centre for Strategy, Technology and Policy, The Netherlands), Copenhagen 1999.

3. Le cadre institutionnel de l'État fédéral

3.1 *La Belgique est un État fédéral*⁷

De 1830 à 1970, l'État belge était un État unitaire décentralisé. Ce choix reposait sur le principe de l'unité de législation et de gouvernement pour l'ensemble du territoire belge. Deux niveaux décentralisés de pouvoir avaient toutefois été reconnus par le pouvoir constituant : les communes et les provinces. Celles-ci exerçaient les compétences d'exécution qui leur étaient dévolues par le pouvoir central tout en demeurant sous sa tutelle.

Depuis 1970, la Constitution belge a connu cinq révisions successives (1970, 1980, 1988-89, 1993 et 2001). Ces révisions ont profondément modifié la structure unitaire de l'État et ont affirmé le caractère fédéral de la Belgique.

L'article premier de la *Constitution du 17 février 1994* est la concrétisation du processus de réforme de l'État entamé en 1970. Il énonce que : « *La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions* » (voir figure 1).

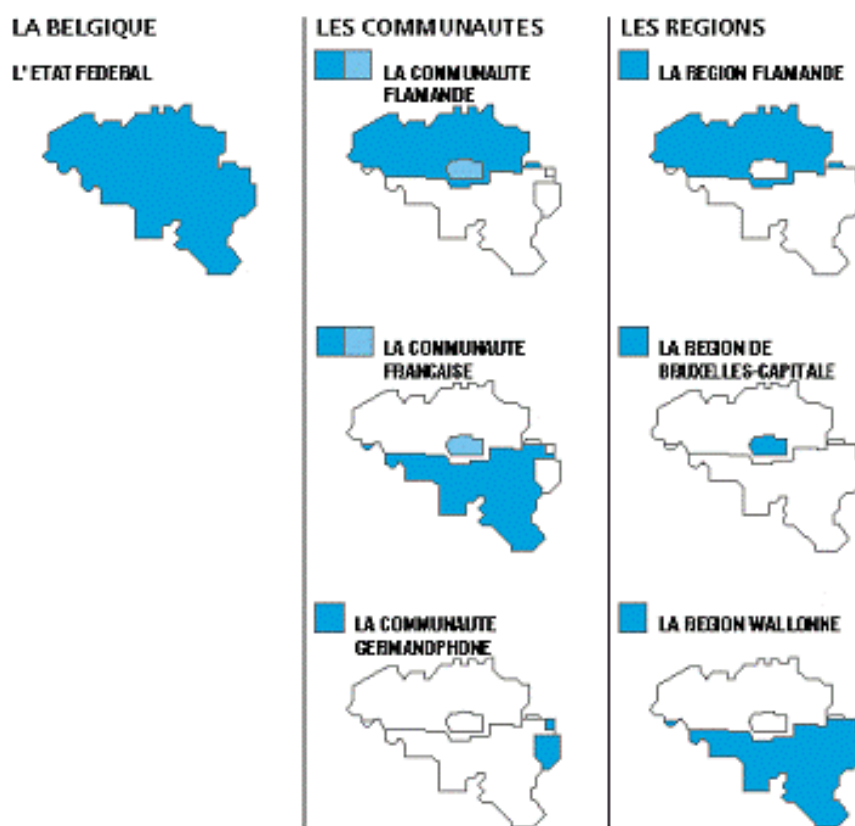
Les articles 2 et 3 de la Constitution précisent qu'il y a trois Communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone et trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. Il est à noter que les institutions de la Communauté flamande exercent aussi les compétences de la Région flamande. Ces entités fédérées disposent d'institutions politiques propres : un parlement monocaméral, un gouvernement et une administration. Leurs actes normatifs prennent la forme de décrets (excepté pour la Région de Bruxelles-Capitale qui agit par ordonnances) qui ont un effet et une valeur juridique identique à celle de la loi fédérale.

L'Autorité fédérale est chargée des questions qui touchent l'intérêt de tous les Belges, indépendamment de toute considération linguistique, culturelle ou territoriale ainsi que de la protection des intérêts belges à l'étranger, par exemple : le système judiciaire, le maintien de l'ordre (Police fédérale), la défense nationale et la protection civile, l'Union économique et monétaire, la sécurité sociale, la réglementation du travail et la protection des travailleurs, la politique étrangère, y compris le commerce extérieur et la politique d'immigration, les politiques relatives à la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental.

Les institutions communautaires sont rattachées à des matières concernant les personnes telles que la culture, l'enseignement, la santé, l'aide aux personnes, etc.

Les institutions régionales sont quant à elle liées à des matières touchant à un territoire telles que l'environnement (l'autorité fédérale conservant néanmoins des compétences en la matière), l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la politique économique, l'agriculture, l'emploi, etc.

⁷ J. Brassinne de la Buissière : « La Belgique fédérale », Dossier du Crisp N°40, Bruxelles, 1994

Figure 1 : Organisation de l'état fédéral belge⁸.

Box 2 : Quelques caractéristiques importantes du fédéralisme belge :

- Le fédéralisme belge est dit de « dissociation », les entités fédérées exerçant des compétences soustraites progressivement au pouvoir central ;
- Absence de hiérarchie de normes entre la loi (fédérale), le décret et l'ordonnance (entités fédérées) : les normes fédérales ne sont donc pas supérieures aux normes régionales et communautaires⁹ ;
- Prolongement des compétences internes des Régions et Communautés sur le plan international ;
- La répartition des compétences est essentiellement fondée sur la règle de l'attribution à un niveau de pouvoir déterminé, le fédéralisme belge a peu recours au système des compétences concurrentes tel qu'il existe dans d'autres États fédéraux.

⁸ Carte fournie par le Services Fédéral d'Information.

⁹ Le législateur a prévu une exception, afin de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Le Gouvernement fédéral peut, par arrêté royal, suspendre une ordonnance et cela uniquement pour trois matières suivantes : l'urbanisme et l'aménagement du territoire, les travaux publics et les transports. Dans ce cas, la Chambre des Représentants peut alors, dans un délai déterminé et sous certaines conditions, annuler cette ordonnance.

3.2 La répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions dans le domaine de l'environnement

Introduction historique

Le précurseur du cadre actuel de la réglementation environnementale en Belgique fut un texte de loi sur les installations classées adopté dès 1810. La loi sur la chasse et les Codes forestier et rural, qui ont tous les trois plus d'un siècle d'existence, sont parmi les premiers exemples de législation environnementale en Belgique : modifiés à maintes reprises, ces textes sont toujours partiellement en vigueur. Entre le milieu des années 60 et le milieu des années 70, un certain nombre de lois nationales ont été promulguées pour répondre à diverses préoccupations d'environnement concernant notamment la pollution de l'air¹⁰ et de l'eau¹¹, la protection de la nature¹², le bruit¹³ et les déchets dangereux¹⁴.

Un ministre compétent pour l'environnement au sein du gouvernement « central » d'alors a été désigné pour la première fois en janvier 1973. Le transfert de certaines compétences environnementales vers les Régions a été, dès 1974, amorcé à titre provisoire et expérimental. La Loi Perin-Vandekerckhove du 1er août 1974 créait en effet des institutions régionales à « titre préparatoire », ces dernières pouvaient librement déterminer leurs politiques notamment dans les domaines de la chasse, de la pêche, des forêts et de la politique de l'eau. Par la suite, la protection de l'environnement, la conservation de la nature, la gestion des déchets et de l'eau sont entrés ou ont été confirmés dans le champ des compétences régionales avec l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3.2.1 Les compétences fédérales dans le domaine environnemental

Dans la Belgique fédérale, ce sont les Régions qui sont principalement compétentes en matière de protection de l'environnement (compétence régionale de principe). L'État fédéral conserve cependant des compétences non négligeables, lesquelles sont, selon la terminologie juridique, soit explicites soit résiduelles.

Compétences explicites fédérales relatives à l'environnement

Il s'agit d'une exception à la compétence régionale de principe. Ces compétences fédérales, dites explicites, sont celles que l'on retrouve dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Il s'agit de :

- l'établissement de normes de produits ;
- la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs ;
- le transit des déchets ;
- l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles.

¹⁰ Loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique.

¹¹ Lois du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et sur la protection des eaux souterraines.

¹² Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

¹³ Loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

¹⁴ Loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques.

Compétences fédérales non-dévolues directement à l'environnement mais présentant un intérêt majeur pour ce dernier

Il convient également de noter que dans le **domaine de l'énergie**, qui est un domaine où l'intégration avec l'environnement s'avère indispensable, l'autorité fédérale est compétente pour :

- le plan d'équipement national du secteur de l'électricité ;
- le cycle du combustible nucléaire ;
- les grandes infrastructures de stockage, le transport et la production de l'énergie.

Dans le domaine de la **politique agricole**, l'autorité fédérale reste compétente pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes.

Compétences résiduelles

Il s'agit des compétences qui ne sont explicitement dévolues ni aux entités fédérées ni à l'autorité fédérale. L'article 35 de la constitution prévoit le transfert de celles-ci aux entités fédérées. Cette disposition entrera en vigueur lorsque la Constitution aura établi la liste des matières de compétence exclusive de l'autorité fédérale et lorsqu'une loi spéciale aura défini les modalités d'exercice du pouvoir résiduel par les entités fédérées. À défaut de telles dispositions actuellement, c'est l'autorité fédérale qui continue à exercer les compétences résiduelles. Il s'agit entre autres de :

- la protection du milieu marin ;
- l'autorisation de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés.

Complexité du système fédéral belge

Le système fédéral belge est particulièrement complexe et l'exercice des compétences en environnement ne peut se faire totalement en vase clos. La représentation de la Belgique au niveau de la sphère internationale ou encore le développement de politiques cohérentes dans certains domaines justifient par exemple la mise en place de divers mécanismes de coordination entre les différentes autorités.

- * Ces mécanismes peuvent être directement prévus par la loi de réformes institutionnelles, il s'agit notamment de l'association et de la concertation. Une association avec les régions doit par exemple avoir lieu pour l'établissement de normes de produits et le transit des déchets.
- * Conformément à la loi de réformes institutionnelles, l'État fédéral, les Régions ou les Communautés peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Pour certains domaines, il convient de remarquer que la loi de réformes institutionnelles impose la conclusion de ce type d'accord¹⁵.

¹⁵ Au niveau environnemental, l'État fédéral et les régions doivent conclure un tel accord pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (directive SEVESO). Il en est ainsi en ce qui concerne la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales ou supranationales, voir infra point 2.2.

15 accords de coopération lient actuellement l'autorité fédérale en matière de protection de l'environnement (Voir annexe technique n°2).

Enfin, en vue d'assurer la concertation et la coopération entre les entités, le comité de concertation a créé en son sein des *Conférences Interministérielles*. Il existe ainsi une *Conférence Interministérielle de l'Environnement* (CIE) qui rassemble tous les ministres compétents dans ce domaine.

Tableau 1 : Synthèse de la répartition des compétences.

Thème	Régional	Fédéral	Concertation ¹⁶	Association	Collaboration/ coopération
Compétences par domaines concernant directement l'environnement					
Normes de produits	-	√	-	√	-
Bruit des machines	-	√			
Biocarburants	-	√			
Déchets	√ (hors transit)	-	-	-	-
Transit des déchets	-	√	√	-	√
Biodiversité	√	√	-	-	-
Import, export et transit d'espèces non-indigènes	-	√	-	-	-
CITES	√	√	-	-	-
Conservation de la nature	√	√ (milieu marin)	-	-	-
Antarctique	-	√	-	-	-
Commission Baleinière Internationale	-	√	-	-	-
Chasse/tenderie	√	-	-	-	-
Biosécurité (OGM)	√	√	-	-	√
Commerce du bois durable	-	√	-	-	-
Forêts	√	-	-	-	-
Radiations ionisantes	-	√	-	-	-
Milieu marin (Mer du Nord)	-	√	-	-	-
Eau de surface et eaux souterraines	√	-	-	-	-
Sols	√	-	-	-	-
Bruit	√	-	-	-	-
Politique relative aux Changements climatiques	√	√	-	-	√

¹⁶ Les mécanismes relatifs à l'association, la concertation, la collaboration ou la coopération visent exclusivement ce qui est prévu entre les entités fédérées et l'autorité fédérale et ne prend pas en considération les mécanismes pouvant être prévus entre entités fédérées uniquement.

Thème	Régional	Fédéral	Concertation ¹⁶	Association	Collaboration/ coopération
Lutte contre la pollution de l'air	√	-	-	-	-
Aménagement du territoire	√	√ (milieu marin)	-	-	-
Autorisations d'activités polluantes	√	√ (milieu marin et nucléaire)	-	-	-
Accès à l'information	√	√	-	-	-
Participation du public	√	√	-	-	-
Accès à la justice	-	√	-	-	-
Fiscalité environnementale	√	√	-	-	-
Compétences par domaines sectoriels ayant un impact sur l'environnement					
Thème	Régional	Fédéral	Concertation ¹⁷	Association	Collaboration/ coopération
Pêche	√	-	-	-	-
Pisciculture	√	-	-	-	-
Mariculture	-	√	-	-	-
Énergie	√	√	√	-	-
Protection des consommateurs	-	√	-	-	-
Politique agricole	√	√ (sécurité alimentaire)	√	-	-
Transport	√	√	√	√	-
Coopération au développement	√	√	-	-	-
Recherche scientifique	√ (et Communautés)	√	-	-	√
Économie	√	√	-	-	-
Défense	√	-	-	-	-

3.2.2 Les relations internationales au sein de l'État belge¹⁸

Principe général

Selon la Cour constitutionnelle, les relations internationales donnent lieu à l'exercice parallèle de compétences exclusives entre l'État fédéral et les entités fédérées. Le principe de la continuation sur le plan international des compétences internes ayant été consacré par le Constituant, le problème de la cohérence de l'action internationale de la Belgique se posait

¹⁷ Les mécanismes relatifs à l'association, la concertation, la collaboration ou la coopération visent exclusivement ce qui est prévu entre les entités fédérées et l'autorité fédérale et ne prend pas en considération les mécanismes pouvant être prévus entre entités fédérées uniquement.

¹⁸ Ch-Etienne Lagasse: « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1549 - 1550, Bruxelles, 1997.

car le droit international public ne connaît, sauf exception, que la personnalité juridique des États.

Depuis la Loi spéciale du 5 mai 1993, les trois régions sont habilitées par la Constitution à signer des accords internationaux sur les questions placées sous leur seule responsabilité (l'eau, par exemple). À l'issue d'une procédure préliminaire obligatoire dans le cadre de la Conférence Interministérielle de Politique Etrangère, elles peuvent donc négocier et mettre en œuvre des traités, et conclure des accords internationaux, sans passer par le gouvernement ni par le Parlement à l'échelle fédérale. S'ajoute la possibilité d'élaborer leurs propres politiques pour promouvoir la coopération avec d'autres pays sur des dossiers environnementaux précis et de financer certaines activités internationales axées sur l'environnement. La Loi spéciale prévoit aussi la possibilité pour l'État fédéral de suspendre, dans un nombre limité de cas, la conclusion d'un traité par une entité fédérée ainsi que celle de se substituer, sous des conditions strictes et limitatives, à une entité fédérée responsable d'une condamnation de l'État belge par une juridiction internationale ou supranationale. D'autres domaines sont du ressort exclusif de l'État fédéral (environnement marin par exemple), les autorités régionales doivent veiller au respect des accords internationaux à leur échelle et sont étroitement associées à la définition des orientations, missions et positions de la Belgique sur la scène internationale. Toutefois, beaucoup de domaines de la coopération environnementale relèvent des compétences « mixtes » entre les autorités fédérales et régionales. Les traités sont alors signés soit par les représentants des autorités fédérales et régionales, soit par le ministre fédéral de l'Environnement ou un représentant du ministre des Affaires étrangères, au nom des deux niveaux de gouvernement. La ratification est subordonnée à l'approbation du Parlement fédéral et des Parlements régionaux (de toutes les régions concernées). D'où une forte participation de tous les intéressés, mais aussi des délais incompressibles au moment des négociations et avant la phase de concrétisation. Un accord de coopération¹⁹ spécifique règle cette matière et a mis en place, au sein de la Conférence Interministérielle de Politique Etrangère (CIPE), un organe permanent de concertation dénommé Groupe de Travail Traités Mixtes qui règle l'association de toutes les parties concernées aux négociations, à la ratification et à la mise en œuvre de l'instrument international en cause.

Mise en œuvre

La Belgique doit adopter une position unique de négociation vis-à-vis des organisations internationales et de l'Union européenne. Pour atteindre cet objectif d'une manière telle que tous les niveaux de pouvoir aient voix au chapitre, trois accords de coopération doivent être pris en compte pour ce qui concerne la politique de l'environnement. Le Constituant avait d'ailleurs prévu la conclusion obligatoire des deux Accords de coopération entre l'État fédéral et les entités fédérées. Le premier en date du 08 mars 1994 concerne la représentation de la Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne²⁰. Le second est l'Accord-cadre du 30 juin 1994²¹ concernant les organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes. Vu le caractère spécifique du domaine environnemental, l'État fédéral et les trois Régions ont conclu le 05 avril 1995²² un Accord de coopération distinct sur la politique internationale de l'environnement.

¹⁹ Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la conclusion des traités mixtes, Moniteur Belge du 17 décembre 1994.

²⁰ Moniteur Belge du 17 novembre 1994.

²¹ Moniteur Belge du 19 novembre 1994.

²² Moniteur Belge du 13 décembre 1995.

- La représentation de la Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne

L'Accord de coopération du 8 mars 1994 définit le mode de représentation de la Belgique au Conseil des Ministres de l'Union européenne. Le Traité sur l'Union européenne mentionne que les États membres sont représentés pendant toute la durée de la session du Conseil par un seul Ministre, il est dénommé « Ministre-siégeant ». Il est le seul porte-parole attribué et dispose du droit de vote. Suite à une décision de la CIPE, dans le cas du Conseil des ministres de l'Environnement, le Ministre-siégeant est, sur base d'un tour de rôle semestriel, l'un des Ministres régionaux de l'environnement. Ce Ministre est accompagné d'un Ministre-asseur, à savoir le Ministre ou Secrétaire d'État chargé de l'environnement dans le Gouvernement fédéral. Le Ministre fédéral peut intervenir dans les dossiers concernant des compétences fédérales et dans les dossiers internationaux.

- Politique internationale de l'environnement²³

L'environnement étant une matière très spécifique, l'Autorité fédérale et les Régions ont conclu en date du 5 avril 1995 un accord de coopération distinct sur la politique internationale de l'environnement. Cet accord est né du constat suivant : les activités des nombreuses Organisations internationales qui s'occupent d'environnement sont à ce point complexes à la lumière de la répartition des compétences en Belgique qu'une coordination préalable est nécessaire pour pouvoir parler d'une seule voix lors de négociations internationales. C'est la raison pour laquelle cet accord a mis en place un comité spécifique, le Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement, en abrégé CCPIE²⁴.

4. Les acteurs impliqués dans la politique environnementale fédérale

Définitions de la société civile, les parties prenantes et les acteurs de la politique environnementale

L'UNESCO définit la société civile comme l'auto-organisation de la société en dehors du cadre étatique ou du cadre commercial, c'est-à-dire un ensemble d'organisations ou de groupes constitués de façon plus ou moins formelle et qui n'appartiennent ni à la sphère gouvernementale, ni à la sphère commerciale.

La Commission européenne dans son livre blanc sur la gouvernance²⁵ définissait quant à elle la société civile comme regroupant notamment les organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses.

Pour le Conseil Economique et Social de l'Union européenne²⁶, de manière abstraite, la société civile organisée peut être définie comme l'ensemble de toutes les structures organisationnelles dont les membres servent l'intérêt général par le biais d'un processus démocratique basé sur le discours et le consensus, et jouent également le rôle de médiateurs entre les pouvoirs publics et les citoyens.

²³ Pour ce qui concerne le processus ministériel de l'OMS, l'implication des Communautés a requis le développement d'un accord de coopération distinct avec ses organes spécifiques. Pour de plus amples informations, consultez le site web : www.nehap.be

²⁴ SPF Santé publique, DG Environnement « CCPIE, Parler d'une seule voix sur la scène internationale Environnementale », 2007, ISBN 978-90-78772-07-1

²⁵ COM(2001) 428 final du 25 juillet 2001

²⁶ Avis du Comité économique et social sur « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne » Journal officiel n° C 329 du 17 novembre 1999 p. 0030

De manière dynamique, on pourrait aussi décrire la société civile organisée comme un lieu d'apprentissage collectif. Elle comprend en particulier :

- ce que l'on appelle les « acteurs du marché du travail », c'est-à-dire les partenaires sociaux (patronat et syndicats) ;
- les organisations représentatives des milieux socioéconomiques, qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens restreint ;
- les ONG qui unissent les personnes sur des causes communes, par exemple les organisations de protection de l'environnement, les organisations de défense des droits de l'homme, les associations de consommateurs, les associations caritatives, les organisations scolaires et de formation, etc. ;
- les organisations de base (c'est-à-dire les organisations issues du centre et de la base de la société et poursuivant des objectifs axés sur leurs membres), par exemple les mouvements de jeunesse, les associations familiales et toutes les organisations de participation des citoyens à la vie locale et municipale ;
- les communautés religieuses.

Les acteurs de la politique environnementale fédérale

Sur cette base, la notion de partie prenante s'est développée et est actuellement surtout utilisée dans le domaine de la concertation, elle recouvre une personne ou une organisation qui a un intérêt légitime dans un projet ou une entité. Par exemple, dans le contexte de la politique environnementale il s'agit :

- Des autorités publiques (Nations-Unies, Union Européenne, administration nationale, collectivités territoriales, etc.)
- Des acteurs économiques et sociaux (patronat et syndicats) ;
- Des ONG et des associations de protection de l'environnement, d'habitants ou de riverains, etc.

Ce sont donc là les trois grandes catégories d'acteurs de la politique environnementale, nous reprenons ici uniquement les acteurs de la politique environnementale ressortissant des autorités publiques au niveau fédéral, le pouvoir législatif et les commissions consultatives étant exclus.

1. Sauf exception, les politiques environnementales fédérales développées dans les parties 1 et 2 du rapport sont de la compétence, en tout ou en partie, du service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, en particulier de ses DG Environnement et DG Animaux, Végétaux et Alimentation.
2. Les politiques ayant un impact sur l'environnement développées dans la partie 3 du rapport sont de la compétence des services publics fédéraux (SPF) et services publics fédéraux de programmation (SPP) suivants :
 - SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ;
 - SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie ;
 - SPF Finances ;
 - SPF Intérieur ;
 - SPF Justice ;
 - SPF Mobilité et Transports ;
 - Ministère de la Défense ;
 - SPP Développement durable ;
 - SPP Politique scientifique.

3. Des organismes d'intérêt public, parastataux, des établissements scientifiques fédéraux et des sociétés anonymes de droit public ont aussi contribué aux trois parties du rapport fédéral environnement, il s'agit des institutions suivantes :
- L'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ;
 - l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire ;
 - l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF) ;
 - Le Bureau fédéral du Plan ;
 - L'Institut royal des Sciences naturelles, en particulier son département Gestion de l'Ecosystème marin ainsi que le Point focal national belge pour la Convention sur la diversité biologique ;
 - L'Institut d'Aéronomie spatiale ;
 - L'Institut royal météorologique ;
 - Le Musée royal d'Afrique centrale ;
 - Le Jardin Botanique National ;
 - L'Institut scientifique de Santé publique ;
 - FEDESCO, filiale à 100% de la Société Fédérale de Participation et d'Investissement dans le domaine des services énergétiques ;
 - Le Fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE), filiale de la Société fédérale de Participation et d'Investissement.

Annexe technique 01 : Les principales mesures stratégiques, légales et réglementaires fédérales adoptées depuis 1999

Ces mesures ne feront l'objet d'aucun développement particulier dans cette partie du rapport, il s'agit d'un simple inventaire, il est renvoyé aux chapitres suivants pour ce qui est de leur contenu et de l'effectivité de leur mise en œuvre. Il faut aussi garder en mémoire que la politique de l'environnement a été améliorée non seulement par le recours à des instruments juridiques mais aussi grâce à une *panoplie de moyens d'action*, tels que les instruments économiques (par exemple les taxes et incitants fiscaux), des campagnes d'information et des actions volontaires menées par l'industrie ou en association avec elle (certification environnementale, accord de branche, étiquetage des produits, etc.).

2009

- Plans politiques pour les zones marines protégées dans la partie belge de la mer du Nord ;
- Plan fédéral d'intégration de la biodiversité dans 4 secteurs fédéraux clés (l'économie, la coopération au développement, le transport et la politique scientifique) ;
- Plan fédéral d'action de lutte contre la pollution de l'air 2009-2012 ;
- Plan fédéral Produits 2009-2012 ;
- Plan national Climat 2009-2012.

2007

- Arrêté royal du 5 juin relatif à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et des programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans un contexte transfrontière ;
- Arrêté royal du 28 septembre relatif aux modalités d'élaboration du rapport fédéral en matière d'environnement.

2006

- Loi du 13 février sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement ;
- Arrêté royal du 5 mars créant une réserve marine dirigée dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique ;
- Loi du 5 août sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement ;
- Stratégie nationale Biodiversité 2006-2016.

2005

- Arrêté royal du 22 février relatif au premier programme de réduction des pesticides à usage agricole et des biocides ;
- Arrêté royal du 14 octobre créant des zones de protection spéciale et des zones de conservation spéciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique ;
- Circulaire du 18 novembre comportant la politique d'achat de l'autorité fédérale stimulant l'utilisation de bois provenant de forêts exploitées durablement.

2003

- Arrêté royal du 9 avril relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (modifié en 2007) ;

- Arrêté royal du 9 septembre fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique ;
- 1^{er} plan national d'action environnement-santé (NEHAP) 2003-2008 ;
- Plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique 2004-2007.

2002

- Plan National Climat.

2001

- Arrêté royal du 26 octobre 2001 portant des mesures relatives à l'importation, à l'exportation et au transit de certaines espèces d'oiseaux sauvages non indigènes (modifié en 2007) ;
- Arrêté royal du 21 décembre visant la protection des espèces dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique.

1999

- Loi du 20 janvier visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous la juridiction de la Belgique, amendement au code juridique (modifiée en 2005 et 2007) ;
- Loi du 22 avril concernant la zone économique exclusive de la Belgique en mer du Nord.

1998

- Loi du 21 décembre sur les normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé (modifiée en 2003, 2004 et 2007).

Annexe technique 02 : Accords de coopération liant l'État fédéral

Date	Domaine	Titre
2006/06/01	SEVESO/accidents majeurs impliquant des substances dangereuses	Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.
2005/12/21	Milieu marin/exploitation	Accord de coopération entre le Service fédéral et la Région flamande concernant la recherche sur l'influence des activités d'exploration et d'exploitation sur le Plateau continental de la Belgique sur les dépôts de sédiments et sur l'environnement marin.
2005/07/08	Milieu marin/garde côtière	Accord de coopération entre l'État fédéral et la Région flamande concernant la création d'une structure de garde côtière et la coopération au sein de celle-ci.
2003/12/10	Environnement/Santé	Accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé.

Date	Domaine	Titre
2003/06/18	Agriculture/pêche	Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche.
2002/11/14	Changements climatiques	Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto.
2002/10/17	Nucléaire	Accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions relatif à la gestion des déchets libérés.
2000/09/06	Milieu marin	Accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 12 juin 1990 entre l'État belge et la Région flamande dans le but de protéger la mer du Nord contre les effets négatifs sur l'environnement des déversements de déblais de dragage dans les eaux tombant sous l'application de la Convention d'Oslo.
2000/04/28	Politique internationale de l'environnement	Protocole financier du 28 avril 2000 à l'accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement.
1999/06/21	SEVESO/accidents majeurs impliquant des substances dangereuses	Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.
1997/04/25	Biosécurité/OGM	Accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité.
1995/12/21	Données environnementales	Accord de Coopération entre l'État belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la structuration des données environnementales destinées à l'Agence européenne de l'Environnement.
1995/04/05	Politique internationale de l'environnement	Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement.
1995/03/30	EMAS	Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du Règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit.
1994/10/26	Transit des déchets	Accord de coopération entre l'État belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets.
1994/03/08	Politique internationale	Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes.

Annexe technique 03 : La politique fédérale de l'environnement depuis 2003²⁷

En 2007, lors de la publication de son rapport faisant suite au deuxième examen des performances environnementales de la Belgique, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)²⁸ considérait que : « *Dans un pays aussi densément peuplé et aussi économiquement développé que la Belgique, l'environnement subit de fortes pressions. Les zones bâties et les réseaux très denses de routes, de chemins de fer et de canaux de navigation ne couvrent pas moins d'un quart du territoire. L'industrie, la densité du trafic de marchandises et de voyageurs, et l'intensité des activités d'élevage et de culture exercent aussi des pressions sur l'air, les sols, les ressources en eau et la nature. Dans ce contexte, assurer la durabilité économique, environnementale et sociale du développement est une gageure. Du fait de la très grande ouverture de l'économie de la Belgique (les exportations atteignant 83% du PIB et les importations 81%) et de sa situation géographique, il existe de nombreux liens d'interdépendance physique et économique entre la Belgique, ses partenaires européens et d'autres pays encore. Cette configuration explique l'attitude très volontariste de la Belgique concernant les questions internationales d'environnement.*

Dans la période qui a précédé 1993, la Belgique a connu toute une série de réformes institutionnelles qui l'ont transformée en un État fédéral composé de trois régions et de trois communautés linguistiques. Depuis lors, les responsabilités environnementales ont été clairement définies, et les autorités fédérales, régionales, communautaires et locales ont beaucoup fait pour accélérer les efforts visant à réduire la pollution, à protéger la nature et la biodiversité, ainsi qu'à promouvoir le développement durable.

Toutefois, la Belgique s'emploie encore à rattraper son retard environnemental. Face à ce défi, le pays doit aujourd'hui : i) poursuivre ses efforts d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre de ses politiques environnementales ; ii) intégrer plus avant les considérations d'environnement dans les décisions économiques et sociales ; et iii) remplir ses engagements internationaux en matière d'environnement. »

Nous allons donc examiner ci-dessous les grands jalons de la politique fédérale de l'environnement, principalement en nous penchant sur les divers accords de gouvernements conclus depuis 2003 et les déclarations de politiques générales subséquentes.

Les accords de gouvernement depuis 2003

Au début de chaque législature, le gouvernement fédéral, soumet à la Chambre un programme indiquant pour les années à venir ses priorités et ses objectifs, tel que communément acceptés par les partenaires politiques de la coalition. Un tel programme, de haute valeur politique, donne un bon aperçu de l'importance et de l'attention dévolues à l'environnement. Depuis 2003, deux accords de coalition ont été successivement présentés à la Chambre: l'accord de juillet 2003, « Une Belgique créative et commune » (coalition violette) et l'accord de coalition du 18 mars 2008.

L'accord de gouvernement de 2003

La place dévolue à l'environnement, la mobilité et le développement durable y est importante. Ces questions sont présentées comme « *constituant une nécessité pour préserver le bien-être des générations futures* ». L'attention est d'abord attirée sur la récente création de l'Agence Fédérale pour la sécurité alimentaire (AFSCA), qui est présenté comme

²⁷ D. Misonne "Belgium-Planning environmental Policy for the years 1999-2005", FUSL, CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement), 2005.

²⁸ Examens environnementaux de l'OCDE, Belgique, Paris 2007 ; www.oecd.org/document/20/0,3343,fr_2649_34307_38173460_1_1_1_1,00.html.

une avancée majeure requérant l'appui continu du gouvernement. Les autres priorités sont: 1° Les changements climatiques, 2° La biodiversité 3° Le développement durable, 4° La politique intégrée des produits, 5° La mer du Nord.

1. LA MISE EN OEUVRE DU PROTOCOLE DE KYOTO

En ce qui concerne la réduction des gaz à effet de serre, le gouvernement envisage, d'une part, la création de conditions optimales (y compris du point de vue de la fiscalité) pour évoluer vers des technologies d'efficacité énergétique et, d'autre part, de recourir à l'utilisation des mécanismes flexibles. Réduire l'utilisation de l'énergie dans le logement devrait être atteint par le biais d'une adaptation graduelle de la taxe sur l'énergie, en prenant en compte les considérations sociales. Des efforts doivent être faits par le secteur public dans le choix des sources d'énergie moins polluantes, avec l'appui de ce qu'on appelle le « troisième investisseur » des structures financières.

En ce qui concerne l'énergie, un nouveau plan indicatif des équipements doit être développé, reprenant notamment le développement de parcs offshore d'éoliennes. La recherche sur les nouvelles sources d'énergie renouvelables est une priorité absolue, en coopération avec les Régions. La recherche sur la fusion nucléaire et la gestion des déchets nucléaires doivent être poursuivis.

2. LA BIODIVERSITÉ ET LES OGM

Une attention particulière doit être accordée à la forêt (tropicale) et à la biodiversité dans la politique de produits et dans l'utilisation du mécanisme de développement propre. Les autorités publiques doivent agir comme modèle en utilisant, pour leurs propres fins, le bois provenant de forêts gérées de façon responsable. Plus de moyens financiers seront consacrés à la coopération aux pays en développement pour une meilleure gestion et protection des forêts. La mise sur le marché belge de bois exotiques coupés illégalement sera interdite. Un nouveau cadre législatif concernant les OGM, en application de la législation européenne et dans le respect du principe de précaution, sera élaboré. Le Protocole de Carthagène et la Convention de Rotterdam « PIC » seront intégrées en droit belge.

3. UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Des unités de développement durable seront créées au sein de chaque SPF et examineront l'impact de toute décision importante sur le développement durable, sans retarder le processus de décision. Il est également décidé que les progrès réalisés dans le domaine du développement durable doivent désormais être évalués chaque année par le Conseil des ministres. Ces rapports seront également soumis au Parlement.

4. UNE POLITIQUE INTEGREE DE PRODUITS

Le rôle du gouvernement fédéral dans le développement d'une stratégie intégrée de produit est mis en évidence. L'attention doit être accordée aux instruments qui doivent être considérés comme appropriés pour la promotion de modes de production et de consommation durables. En ce qui concerne la politique sur les produits chimiques, la protection de la santé et la transparence doivent être promues (dans le cadre de REACH), sans préjudice à la compétitivité ou l'innovation.

5. LA PROTECTION DE LA MER DU NORD

Une stratégie à long terme doit être élaborée portant sur les principaux problèmes de la pêche, de l'extraction de sable, de la navigation en haute mer et des ressources naturelles.

Plus de moyens financiers seront consacrés à la protection de la mer contre les pollutions aux hydrocarbures. Afin de mener à bien une politique intégrée de la mer du Nord, un membre du Gouvernement est spécialement désigné pour coordonner les différentes compétences impliquées dans ces questions.

Sur base de cet accord de coalition, huit priorités environnementales essentielles ont été développées durant la législature: 1° la politique des produits, 2° la gestion des risques, 3° la biodiversité et la biosécurité, 4° l'inspection, 5° le changement climatique, 6° la politique environnementale internationale, 7° l'accès à l'information, la participation du public, l'accès à la justice, responsabilité, 8° l'environnement et la santé.

L'accord de gouvernement du 18 mars 2008

Parmi les défis importants que doit affronter la Belgique, l'accord de coalition place au premier rang le défi écologique, la santé de la planète demandant des mesures radicales. Dans une démarche de développement durable, les partenaires de la coalition souhaitent établir un nouvel équilibre entre prospérité et bien-être, entre responsabilité individuelle et solidarité, entre croissance économique et environnement, entre ouverture sur le monde et sécurité dans le milieu de vie personnel. La partie 7 de l'accord est dénommée « *Un réel engagement environnemental au service des générations futures* ». Le développement durable sera le fil conducteur de sa politique et de son action. Une stratégie fédérale de développement durable sera élaborée en coopération avec les Communautés et les Régions. Le gouvernement lancera une large consultation dans le souci d'aboutir le plus rapidement possible à des engagements concrets permettant d'assurer la meilleure coordination possible entre les différents mécanismes de programmation liés aux matières environnementales (plan environnement-santé, plan biodiversité, plan produits, ...). À ce sujet, une concertation sera organisée avec les Régions. Dans le contexte du changement climatique et du réchauffement de la planète, le gouvernement mènera une action visant à coordonner et à stimuler la réduction des émissions des gaz à effet de serre. Il poursuivra les efforts en vue d'atteindre les objectifs de réduction auxquels il s'est engagé en vertu du protocole de Kyoto. Afin d'atteindre ces objectifs, la Commission Nationale Climat, sur la base des travaux d'une task force climat, regroupant les acteurs socioéconomiques, académiques et environnementaux, proposera au Comité de Concertation que le Gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux établissent et mettent en œuvre un plan fédéral climat fixant des objectifs ambitieux et détaillés de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'une liste des mesures possibles pour les atteindre. À cette fin, de nouveaux investissements en énergie renouvelable devront être attirés, tenant compte des compétences régionales, dans le cadre d'un mixte énergétique suffisamment diversifié et favorable en termes de CO₂. Le Gouvernement proposera aux Régions d'unir leurs efforts et ceux de l'autorité fédérale pour promouvoir les investissements en économie d'énergie et l'emploi dans ce secteur, chacun dans les limites de ses compétences et dans le cadre d'une alliance pour l'emploi et l'environnement. Un vaste plan destiné à améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur public (bâtiments, véhicules, marchés publics, déplacements fonctionnels) sera lancé. Le Gouvernement initiera, en collaboration avec les Régions, une réforme de la fiscalité environnementale articulée autour d'une évaluation de l'ensemble des mesures actuelles en vue de leur amélioration et de la définition d'une politique globale coordonnée de fiscalité et d'autres mesures environnementales afin d'orienter les comportements des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics. Le Gouvernement adoptera des normes de produits en vue de réduire à la source la quantité de déchets et la consommation d'énergie. Il intensifiera la normalisation des produits et rationalisera la labellisation, notamment celle liée aux matériaux permettant une utilisation durable de l'énergie et l'empreinte écologique du produit, de façon à guider les choix de consommation. Dans l'ensemble de la politique environnementale, le Gouvernement fournira des efforts particuliers pour les personnes disposant de revenus modestes. Une mobilité autre,

plus durable, peut et doit contribuer largement à réduire l'émission de gaz à effet de serre. Afin de réduire l'utilisation de la voiture dans les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, une concertation avec les partenaires sociaux sera initiée sur le recours aux transports publics, la possibilité de remboursement généralisé des transports en commun par l'employeur en complément de l'intervention de l'État, la flexibilité des horaires de travail, le télétravail, la télématique, le covoiturage, le transport collectif organisé par les entreprises et le trafic lent.

Les notes de politiques générales du Ministre du Climat et de l'Energie

Le Ministre du Climat et de l'Energie considère en premier lieu que, outre la politique climatique, l'action fédérale en matière de protection de l'environnement est loin d'être négligeable. Des politiques ambitieuses sont donc nécessaires pour faire face à de nouveaux enjeux de société globaux et intégrés tels que les changements climatiques, la perte de la biodiversité, la surexploitation des ressources naturelles, l'environnement et la santé (risques chimiques et autres, qualité de l'air, ondes et bruit) le design et l'impact écologique des produits. Les réponses à ces défis et des politiques justes et efficaces devront être menées à bien dans le cadre d'une approche transversale, intégratrice et fédératrice avec les Régions et les autres SPF impliqués. L'intérêt pour l'interaction entre les dimensions sociale et environnementale est relativement récent et les données sur les incidences réciproques sont encore limitées. Si les inégalités écologiques apparaissent comme une évidence à l'échelle mondiale et sont particulièrement mises en exergue dans nos relations Nord/Sud, celles-ci existent également chez nous. Tout comme il existe des différences considérables d'exposition aux risques naturels, industriels et technologiques, aux nuisances environnementales et à leurs effets sur la santé. Par ailleurs subsistent des différences d'accès aux ressources notamment aux produits plus respectueux de l'environnement et/ou moins consommateurs d'énergie, à l'urbanité ou encore à la mobilité.

Ces inégalités « écologiques » sont souvent cumulées à d'autres formes d'inégalités sociales : inégalités de revenu, d'emploi, de consommation, de mobilité, d'accès au logement social, d'accès à un logement sain et digne, ... Dans la politique environnementale fédérale il faut une meilleure prise en compte des dimensions sociales. De manière générale, tous les plans et mesures environnementales devront donc à l'avenir intégrer les préoccupations sociales afin de réduire les inégalités face aux dégradations écologiques ou face aux efforts à entreprendre. Ceci afin d'induire une nouvelle approche de la politique environnementale fédérale plus centrée sur l'humain/le social et s'inscrivant plus résolument dans une perspective de développement durable.

La sensibilisation du public est un des facteurs de succès d'une politique environnementale. Autour du thème « Préserver l'environnement : le meilleur des investissements » qui servira de fil rouge pour les actions de communication, les actions concrètes et proches du citoyen souligneront l'impact sur le pouvoir d'achat, la protection du consommateur, la santé et l'environnement des mesures prises par le Fédéral autour de la mobilité, du logement et de l'énergie et des achats courants. Ces actions encourageront le citoyen à adopter de nouvelles habitudes de consommation ou de nouveaux comportements favorables à la préservation de l'environnement qui engendreront eux-mêmes des modifications de la part des producteurs. Vis-à-vis des entreprises, des ONG et des syndicats, et du monde scientifique, il s'agira outre de communiquer, de responsabiliser, de garantir une participation accrue grâce à la concertation en amont et leur implication dans l'élaboration des nouvelles initiatives.

Dans cet esprit de coopération avec les pouvoirs régionaux et les collègues du gouvernement, de sensibilisation du public et de dialogue avec la société civile, le « Printemps de l'Environnement », vaste processus participatif sur les politiques environnementales, a été lancé en avril 2008. Divers thèmes ont été plus particulièrement couverts : lutte contre les

changements climatiques et énergie durable, biodiversité, environnement et santé, modes de production et consommation durables, transports et mobilité, fiscalité. Le grand public a été également impliqué puisque toutes les personnes intéressées pouvaient suivre ou participer aux débats sur internet. Le 22 avril 2010, la Bibliothèque Royale de Belgique a accueilli la séance de clôture du Printemps de l'Environnement. Deux ans après le lancement de ce programme d'actions, le Ministre du Climat et de l'Energie a présenté le bilan en présence des participants. Quelque 80% des actions prévues dans le plan ont été réalisées. Et nous continuons à rédiger les arrêtés ou à travailler sur des accords afin de parfaire ce résultat. Finalement, seuls 5% des actions prévues ont été abandonnées. Parmi les nombreuses mesures qui découlent de cet exercice, citons la simplification des procédures d'octroi des concessions pour la création de parcs d'éoliennes en mer du nord qui permet d'obtenir une décision dans un délai de trois mois ; les augmentations des moyens financiers de FEDESCO (travaux de réduction de consommation d'énergie dans les bâtiments fédéraux) et du FRCE (fonds de réduction de la consommation d'énergie pour les particuliers); le premier « plan Air intégré fédéral » réduisant les émanations de différents polluants ; le « plan fédéral produit » qui impose des normes environnementales plus sévères pour les matériaux de construction, les produits électroménagers, les appareils de chauffage, les véhicules, les biomatériaux et biocombustibles et les produits alimentaires ; le plan fédéral Biodiversité avec l'interdiction d'importation, exportation et transit de 20 espèces animales et végétales exotiques envahissantes ou encore la valorisation du bois.

La politique de produits est un pilier essentiel des politiques relatives aux modes de production et consommation durables, dont le but est la mise sur le marché de produits plus performants sous l'angle environnemental. Le premier Plan Produits fédéral adopté en juin 2009 par le Conseil des ministres constitue la base d'une stratégie plus large visant à rendre les modes de production et de consommation plus durables. Ce plan finalisé après de longues années de discussions fait suite au constat du caractère non-durable de nos modes de consommation et de production. Le plan accorde une attention particulière aux problématiques environnementales telles que le changement climatique, la pollution atmosphérique, la limitation des sources non renouvelables, la perte de biodiversité et les liens « santé-environnement ». À côté des actions transversales, des actions spécifiques sont initiées pour les produits ayant été identifiés comme prioritaires : matériaux de construction, appareils de chauffage et de production de chaleur, véhicules, équipements électriques et électroniques, produits contribuant à la dégradation de la qualité de l'air (COV), des biocombustibles. L'impact environnemental des produits de construction devra donc être évalué à l'échelon du bâtiment.

Un plan contre la pollution de l'air 2009/2012 tant extérieur qu'intérieur – le parent pauvre de l'action publique alors que les inégalités sociales sont flagrantes en la matière – a été adopté par le Conseil des ministres en mai 2009. Les particules fines en hiver, l'ozone en été et les émanations chimiques à l'intérieur sont trois problèmes structurels non encore réglés malgré les efforts déjà consentis. Le Plan d'action s'articule autour de six axes : les mesures transversales, la promotion de la mobilité durable de personnes et le transport de marchandises durables, la performance des moteurs, l'amélioration de la qualité environnementale des produits énergétiques, la production de chaleur domestique plus respectueuse de l'environnement, la conception et l'entretien de l'habitat plus respectueux de l'environnement.

En ce qui concerne la Biodiversité, le cadre de référence sera la Stratégie nationale de la Belgique pour la Biodiversité (2006-2016) pour les actions à développer dans le cadre des Plans d'actions fédéraux conformément au plan fédéral de développement durable afin de favoriser de la biodiversité dans quatre secteurs fédéraux clés (les transports, l'économie, le développement et la recherche). En 2009 un plan d'action pour l'intégration de la biodiversité dans 4 politiques clés fédérales a été adopté. Ce plan identifie les mesures

concrètes d'intégration sectorielle de la biodiversité à prendre dans l'Economie, la politique scientifique, le Développement et les Transports. Parmi les actions concrètes du plan d'action, un cadre législatif fédéral de prévention des espèces exotiques envahissantes sera élaboré et adopté, tel que confirmé pendant le Printemps de l'Environnement. Ces mesures législatives seront prises afin d'interdire l'importation et le commerce des espèces exotiques envahissantes non encore répertoriées en Belgique, sur base d'une liste d'alerte, ainsi que des espèces de la liste noire présentes sur notre territoire de manière encore isolée. Trois actions seront menées : le développement d'un outil d'information grand public, l'élaboration d'un kit éducatif à destination du milieu scolaire et la participation coordonnée des autorités publiques et des ONG aux manifestations et événements populaires. L'autorité fédérale poursuivra sa politique d'achat encourageant l'utilisation de produits du bois issus de l'exploitation durable des forêts (circulaire P&O/DD/2). Par conséquent, tous les services et institutions publics fédéraux ne pourront plus acheter que du bois certifié durable, la politique d'achat sera soumise à une évaluation approfondie dans le but d'en optimiser la mise en application. Les sous-traitants du gouvernement fédéral seront aussi sensibilisés, des codes de conduite clairs et ambitieux seront établis entre autres avec les secteurs concernés. Dans ce contexte, on essaiera d'atteindre avec le secteur privé un accroissement de l'offre de produits issus de forêts gérées durablement et mener une campagne d'information pour la promotion de bois exploité de façon durable. Cette politique est à relier avec le Plan d'action fédéral Marchés publics durables 2009-2011 adopté par le Conseil des ministres en juillet 2009.

Enfin concernant la politique Environnement/ Santé, la phase 2008/2013 du NEHAP a été activée par la Conférence Interministérielle Environnement/Santé. Elle sera ciblée sur la diminution de l'incidence des problèmes respiratoires, prioritairement chez les enfants, et dotée d'un budget en croissance progressive afin de mener à bien les projets prioritaires indispensables.

Annexe technique 04 : Liste des ministres et secrétaires d'état en charge de l'environnement depuis 2003

Période	Titulaire	Titre
12/07/2003 - 18/07/2004	Mme Freya VAN DEN BOSSCHE	Ministre de l'Environnement, de la protection de la Consommation et du Développement durable
18/07/2004 - 21/12/2007	M. Bruno TOBBACK	Ministre de l'Environnement
21/12/2007	M. Paul MAGNETTE	Ministre du Climat et de l'Energie

