



**BOND BETER LEEFMILIEU**

Twekerkenstraat 47  
1000 Brussel  
tel. 02 282 17 20  
fax. 02 230 53 89

**BRUSSELSE RAAD VOOR  
HET LEEFMILIEU**

Zaterdagplein 13  
1000 Brussel  
tel. 02 217 56 33  
fax. 02 217 06 11

**INTER-ENVIRONNEMENT  
BRUXELLES**

rue du Midi 165  
1000 Bruxelles  
tél. 02 223 01 01  
fax. 02 223 12 96

**INTER-ENVIRONNEMENT  
WALLONIE**

rue Nanon 98  
5000 Namur  
tél. 081 390 750  
fax. 081 390 751

**Avis des quatre fédérations régionales de  
protection de l'environnement sur le projet de  
rapport fédéral relatif à la mise en œuvre de la  
convention d'Aarhus.**

**5 novembre 2013**

## **Table des Matières**

0. Résumé exécutif .....	3
1. Observations générales .....	4
2. Analyse et commentaires des dispositions de la Convention d'Aarhus tel qu'elles furent transposées à l'échelon fédéral.....	4
2.1. Article 3.....	4
2.1.1. Article 3 paragraphe 2.....	4
2.1.2. Article 3 paragraphe 3.....	5
2.1.3. Article 3 paragraphe 4.....	6
2.1.4. Article 3 paragraphe 7.....	6
2.2. Article 4.....	7
2.2.1. Article 4 paragraphe 1.....	7
2.2.2. Article 4 paragraphes 3 et 4 point 2. ....	7
2.2.3. Obstacles rencontrés dans l'application de l'article 4. ....	8
2.2.4. Application concrète des dispositions relatives à l'accès à l'information.....	8
2.3. Article 5.....	9
2.3.1. Article 5 paragraphe 1.....	9
2.3.2. Article 5 paragraphe 2.....	9
2.3.3. Article 5 paragraphe 8.....	10
2.3.4. Obstacles rencontrés dans l'application des paragraphes de l'article 5.....	11
2.4. Article 7.....	11
2.4.1. En ce qui concerne la participation des citoyens.....	11
2.4.2. En ce qui concerne la participation des ONG environnementales.....	12
2.4.3. Application concrète des dispositions relatives à la participation du public dans le domaine visé à l'article 8.....	12
2.5. Article 9.....	13
2.5.1. Article 9 paragraphe 2.....	13
2.5.2. Article 9 paragraphe 3.....	14
2.5.3. Article 9 paragraphe 5.....	14
2.5.4. Les obstacles rencontrés dans le cadre de l'application de l'article 9.....	14
3. Conclusion .....	16

## 0. Résumé exécutif

Le présent avis a pour objectif de formuler les différentes observations des quatre fédérations belges de protection de l'environnement dans le cadre de l'application de la Convention d'Aarhus telle qu'elle a été transposée à l'échelle fédérale en Belgique. L'avis se fonde sur les avis précédents vu que les fédérations ont déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus par la Belgique. Des modifications sont apportées à plusieurs endroits selon l'évolution de la situation depuis le dernier rapportage de 2010. Des observations sont formulées quant à la présentation formelle du projet de rapport en vue de souligner le caractère peu convivial de ladite présentation. Par après, des remarques, observations et/ou suggestions sont formulées sur les dispositions analysées dans ledit rapport.

Au niveau du pilier relatif à l'accès à l'information environnementale, les observations se concentrent notamment sur la distinction qui doit être faite entre les politiques de vulgarisation de sensibilisation d'une part, et l'accès à l'information d'autre part. La nécessité pour les associations environnementales de disposer de moyens financiers suffisants et récurrents est également mise en avant. Par ailleurs, des observations quant aux limitations et aux refus injustifiés d'accéder à certaines informations sont également formulées dès lors que dans certains domaines, l'opacité l'emporte encore trop souvent sur la transparence.

Au niveau du second pilier, relatif à la participation du public, force est de constater que le taux de participation lors des consultations publiques continue d'interpeller. Dès lors, les observations mettent à nouveau l'accent sur la nécessité pour les autorités publiques de mettre en œuvre des politiques de mobilisation du public pour permettre une participation adéquate. Un point spécifique concerne à nouveau la nécessité pour les associations environnementales de disposer de moyens financiers suffisants pour participer activement au processus décisionnel.

Dans le cadre du volet relatif à l'accès à la justice, le constat principal identifie le peu d'avancée significative pour améliorer l'accès à la justice en faveur des ONG environnementales.

### Contexte

Le présent avis relate la position des quatre fédérations régionales de protection de l'environnement : Inter-Environnement Wallonie, Bond Beter Leefmilieu, Inter-Environnement Bruxelles et Brusselse Raad voor het Leefmilieu.

Cet avis porte sur le projet de rapport fédéral sur la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus, soumis à consultation publique du 4 octobre au 15 novembre 2013 dans le cadre du rapportage que la Belgique doit effectuer pour la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies. Il s'agit du quatrième avis rendu par les fédérations.

En réponse au dernier avis rendu par les fédérations en 2010, le Ministre fédéral du Climat et de l'Energie avait adressé un courrier en date du 7 janvier 2011 lequel était accompagné d'une note d'observations pour apporter certains éléments d'informations par rapport aux constats dressés par les fédérations. Certains points de la note d'observations seront abordés dans le présent avis.

## 1. Observations générales

Le droit d'accès à l'information, le droit à la participation au processus décisionnel ainsi que le droit d'accès à la justice en matière d'environnement sont fondamentaux dans le cadre d'une démocratie participative. Ils sont essentiels à la transparence administrative, à la responsabilisation des différents acteurs (politiques, gestionnaires de l'environnement, particuliers, entreprises, etc.) et à leur adhésion aux politiques mises en œuvre.

En ce qui concerne la forme du projet de rapport, les fédérations réitèrent leur regret concernant la présentation peu conviviale du rapport et ce, en dépit des règles strictes définies par les Nations Unies. Elles renvoient à cet égard au contenu de leur avis rendu en 2010. Si les fédérations déplorent toujours la forme de la consultation, elles apprécient de pouvoir disposer de l'information justifiant la raison d'être du cadre rigide et peu convivial de la consultation.

Face au constat dressé par les fédérations en 2010 déplorant le cadre rigide du rapport, le Ministre fédéral du Climat et de l'Energie énonçait dans son courrier du 7 janvier 2011 que ce type de rapport « *a avant tout été élaboré pour des initiés, à savoir l'organisation internationale qui assure le Secrétariat de la Convention ainsi que le Comité d'observance du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus* ». Cet argument semble toutefois confondre le destinataire de la consultation publique et le destinataire du rapport.

Enfin, dès lors que la consultation porte sur la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus, il semblerait cohérent que l'avis du public en général, et des ONG environnementales en particulier, intervienne en amont de la rédaction du rapport de l'autorité concernée afin de pouvoir tenir compte des observations éventuelles directement dans la rédaction du rapport plutôt que d'affecter un espace du rapport aux observations du public. La rubrique relative aux « obstacles rencontrés » pourrait en effet relater les difficultés avancées par la société civile. Néanmoins, vu que tel n'est pas le cas en l'état actuel, les fédérations apprécient déjà le fait que le rapport prévoit un espace destiné à faire état des observations formulées par l'ensemble des participants à la consultation publique sur la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus.

Les rapports fédéraux de 2007 et 2010 reprenaient succinctement les arguments avancés par les quatre fédérations d'associations environnementales. Il serait souhaitable que le présent rapport en fasse de même. A défaut de pouvoir développer davantage les arguments des fédérations dans ledit rapport, la méthode consistant à joindre l'avis des fédérations en annexe demeure la meilleure solution.

## 2. Analyse et commentaires des dispositions de la Convention d'Aarhus tel qu'elles furent transposées à l'échelon fédéral

### 2.1. Article 3

#### 2.1.1. Article 3 paragraphe 2

En vertu de cette disposition « *Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.* »

La publication et l'entrée en vigueur de la loi du 5 août 2006 constitue incontestablement un élément positif afin d'atteindre les objectifs poursuivis par la Convention d'Aarhus. En effet, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'Administration constitue un régime général au niveau de la transparence administrative alors que la loi du 5 août 2006 constitue une législation spécifique pour ce qui est de l'information environnementale en tant que telle.

Par ailleurs, la possibilité pour toute personne désireuse d'obtenir une information environnementale de se faire assister par les membres du personnel de l'instance environnementale tel que le prévoit l'article 19 §3 de loi du 5 août 2006 constitue également un apport important compte tenu du caractère parfois complexe et technique de certains dossiers. Reste à voir en pratique comment cette assistance se traduit de manière concrète.

A ce stade, la plus grande difficulté concerne davantage l'articulation entre les différentes législations existantes en matière d'accès à l'information en général et l'accès à l'information environnementale.

### **2.1.2. Article 3 paragraphe 3**

En vertu de cette disposition, « *chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.* »

Le rapport dresse l'inventaire des campagnes et des actions de communication qui ont été menées depuis 2010. Ce relevé est intéressant dès lors qu'il met en exergue les nombreuses initiatives menées par les autorités publiques pour sensibiliser le grand public. Comme déjà mis en avant dans leurs avis précédents, il convient de distinguer les campagnes et instruments de sensibilisation à l'environnement d'une part, et l'accès à l'information en matière d'environnement d'autre part. Le souci de vulgarisation et de sensibilisation envers un public le plus large possible fait partie intégrante d'une politique de communication, dans le cadre de la mise en œuvre des différentes politiques environnementales explicitant l'action des autorités. Elle consiste en des actions de promotion des actions gouvernementales ou encore en la publication de documents de sensibilisation aux diverses problématiques environnementales. Il convient que les autorités publiques procèdent à la vulgarisation des informations environnementales afin de toucher et sensibiliser le public le plus large possible.

Quand on parle de droit d'accès à l'information, il ne s'agit pas pour les autorités de produire des documents coûteux, ni de tendre à une vulgarisation extrême des matières abordées visant à la compréhension par le plus grand nombre. Le droit d'accès à l'information requiert seulement de la part des autorités qu'elles assurent l'accès à l'information administrative et scientifique, ainsi qu'aux données de base et de référence, telles que traitées par l'Administration. Il s'agit de rendre accessible au public l'information en son état : données chiffrées existantes, rapports, études commanditées par les autorités, textes légaux coordonnés, etc. C'est la qualité de cette information qui est fondamentale pour permettre la participation citoyenne (lisibilité, clarté, accessibilité, en particulier en ce qui concerne la présentation de ces informations, notamment sur les sites Internet).

L'accès à l'information d'une part, et la vulgarisation de l'information environnementale d'autre part, sont donc deux enjeux distincts mais qui doivent être poursuivis d'une façon complémentaire

par les pouvoirs publics. Force est de constater, à la lecture du rapport fédéral, que de réelles initiatives en vue de sensibiliser le public au droit d'accès à l'information environnementale sont mises en œuvre, ce qui peut être salué.

En ce qui concerne le site portail fédéral du SPF, les fédérations régionales saluent sa mise à jour.

Par ailleurs, comme déjà indiqué dans les avis précédents, certains sites annexes auxquels le portail renvoie devraient être présentés de façon plus claire et transparente compte tenu de leurs côtés assez techniques et complexes. Bien qu'annoncée depuis plusieurs années, l'adaptation de l'interface du site fytoweb pour la rendre plus conviviale pour les particuliers n'est pas encore concrétisée. S'agit-il d'un manque de moyen humain et/ou financier ?

### **2.1.3. Article 3 paragraphe 4**

En vertu de cette disposition, « *Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.* »

Les fédérations souhaiteraient formuler une observation concernant les moyens dont disposent les associations de protection de l'environnement. Il est vrai que les 4 fédérations (en distinguant les fédérations wallonne et flamande d'une part, et les deux fédérations bruxelloises d'autre part) ainsi que certaines associations environnementales bénéficient de subventions annuelles conférées par l'Etat fédéral.

Au niveau fédéral, une subvention est accordée aux quatre fédérations depuis plusieurs années. Cependant, ces moyens demeurent limités et ne permettent pas nécessairement d'assurer une participation effective à l'ensemble des consultations des autorités publiques et aux travaux des commissions consultatives (des autorités publiques et/ou à tous les travaux du Conseil fédéral du développement durable (CFDD, etc.).

En outre et pour autant que la participation à ces conseils relève du champ d'application de la Convention d'Aarhus, les associations manquent clairement de moyens à l'heure actuelle pour suivre les processus de normalisation, qui ont pourtant une grande influence sur la préservation de l'environnement.

En outre, parmi les associations, il faut distinguer, d'une part, les associations de services, qui ont pour mission principale la diffusion et la vulgarisation de la protection environnement, lesquelles obtiennent beaucoup plus facilement des financements de la part des autorités publiques et, d'autre part, les associations, dont les 4 fédérations, qui ont pour principale fonction d'exercer une vigilance citoyenne critique et qui dépendent des autorités publiques quant au financement qui leur sera ou non alloué.

Or, une implication effective des associations de protection de l'environnement au niveau des processus de participation suppose inévitablement un soutien politique et financier stable.

### **2.1.4. Article 3 paragraphe 7**

En vertu de cette disposition, « *Chaque Partie oeuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.* »

Au niveau des délégations belges qui sont présentes aux conférences annuelles des Nations-Unies sur les changements climatiques, le fait que des représentants d'ONGs soient incorporés dans les délégations belges négociant au niveau international constitue un élément positif.

## **2.2. Article 4**

### **2.2.1. Article 4 paragraphe 1**

Cette disposition stipule notamment que « *Chaque Partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa b) ci-après, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations :*

- a. *Sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier ;*
- b. (...) »

Au niveau de l'absence d'un quelconque intérêt pour accéder à une information environnementale, le problème majeur résulte de l'ignorance du grand public de la possibilité de pouvoir disposer et d'accéder à certaines informations environnementales. En effet, les citoyens pensent qu'ils doivent justifier d'un intérêt pour disposer de telle ou telle information. La publication de petites brochures de vulgarisation, accessibles à tous et sur le web, énonçant les droits de chaque individu en termes d'accès à l'information constitue un instrument précieux en la matière. Dès lors, la diffusion de brochures comme celle intitulée « L'environnement vous pose question ? Demandez, on vous répondra ! » doit perdurer. La présence de la DG environnement sur diverses manifestations est également positive dès lors que cela permet d'avoir un échange direct avec le citoyen, de prendre acte des commentaires et d'en tirer les conclusions éventuelles en terme de stratégie pour de futures campagnes de communication.

### **2.2.2. Article 4 paragraphes 3 et 4 point 2.**

En vertu de cette disposition, « *Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée si :*

- a) *L'autorité publique à laquelle la demande est adressée n'est pas en possession des informations demandées ;*
  - b) *La demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux ; ou*
  - c) *La demande porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.*
4. *Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur :*
- a) *Le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne ;*
  - b) *Les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique ;*

- c) *La bonne marche de la justice, la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire ;*
- d) *Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées ;*
- e) *Les droits de propriété intellectuelle ;*
- f) *Le caractère confidentiel des données et/ou des dossiers personnels concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne ;*
- g) *Les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sans y être contraint par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre et qui ne consent pas à la divulgation de ces informations ; ou*
- h) *Le milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares.*

*Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement. »*

Au niveau de l'accès à l'information, comme déjà énoncé lors des précédents avis, il convient de mettre en évidence que l'accès à l'information dans certains domaines d'activités reste difficile. L'autorité administrative se retranche derrière le principe de confidentialité pour justifier son refus de délivrer une information. Par exemple, dans le domaine du nucléaire, en dépit de certaines améliorations trop ponctuelles, on ne peut pas encore parler d'ouverture. En effet, l'autorité refuse de délivrer une information en raison de la confidentialité de celle-ci et ce, pour des questions de sûreté et d'intérêt général.

### **2.2.3. Obstacles rencontrés dans l'application de l'article 4.**

Le rapport fédéral met en avant la difficulté qui peut parfois exister que ce soit en raison d'une information qui comprend à la fois des informations environnementales et « non » environnementales (nature mixte du document) ou du choix de la législation applicable (loi sur l'accès à l'information environnementale et le régime général pour les documents administratifs).

Dans le chef du demandeur d'information, la coexistence des deux lois et la nature mixte de certains documents peut également être source de difficulté dès lors qu'il n'est pas toujours aisé d'identifier sur quelle base légale, la demande d'accès à l'information devrait être fondée. Sous réserve d'effets pervers non identifiés à ce stade, une harmonisation des modalités de procédure pourrait-elle présenter un intérêt ?

### **2.2.4. Application concrète des dispositions relatives à l'accès à l'information**

Il est intéressant de pouvoir bénéficier du nombre de demandes moyennes formulées auprès du guichet d'information mais également de distinguer les demandes d'information environnementales et les demandes de renseignements. Il est également utile, comme le relate le rapport, de faire la



distinction entre le type de demandeur (particuliers/entreprises) et d'identifier la nature des demandes. Dès lors que la majorité des demandes portent sur des demandes d'éclaircissements, la rédaction des FAQ est un outil pertinent et doit être encouragée. Le rapport relate qu'un quart des demandes « *concerne des matières relevant des compétences d'autres instances environnementales (il s'agit en majeure partie des Régions)* ». Ce type d'enseignement démontre qu'il serait opportun de développer des outils de communication et des flyers d'informations en termes de répartition des compétences pour permettre au citoyen d'y voir plus clair.

### **2.3. Article 5**

#### **2.3.1. Article 5 paragraphe 1**

Le rapport indique que le site portail du SPF Santé publique Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement est en cours d'actualisation et qu'une attention particulière porte sur l'accessibilité du site. Une observation en terme de lisibilité : les Fédérations s'interrogent sur l'opportunité de rendre plus lisible sur le site fédéral du SPF environnement la rubrique inhérente aux « droits procéduraux » relatif à l'environnement. Les trois droits procéduraux que sont l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement pourraient peut être ressortir plus expressément. En effet, il n'est pas garanti que le libellé « droits procéduraux » permette aux citoyens d'avoir conscience que les trois droits énoncés ci-dessus sont englobés dans le concept « droits procéduraux ». Selon les fédérations, il se pourrait que seuls les initiés aux thématiques de la Convention d'Aarhus connaissent ce que ce concept général recouvre.

#### **2.3.2. Article 5 paragraphe 2**

Cette disposition stipule que « *Chaque Partie veille à ce que, dans le cadre de la législation nationale, 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 (...)* »

Dans le cadre de leur avis de 2010, les fédérations déploraient que « *les pouvoirs publics sollicitent la réalisation d'études et que ces dernières, une fois réalisées, ne soient jamais rendues publiques alors que tel devrait être le cas, d'autant plus que l'ensemble de ces études sont financées avec les deniers du contribuable* ». Les fédérations estiment que certaines évolutions positives ponctuelles sont à mettre en avant, comme par exemple la publication des rapports relatifs au marché des biocides 2010 et 2011, et la publication de l'étude de faisabilité du registre des nanomatériaux. Cependant, la diffusion proactive n'est pas encore systématique. Ainsi, alors que les quantités de substances actives de produits biocides ont été publiées dans le cadre des rapports annuels, l'opacité est toujours la règle en ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques.

Dans ses avis de 2007 et 2010, les fédérations relataient le manque de transparence dans le domaine des pesticides en mettant en avant la nécessité de disposer des données à l'état brut. Or, l'accès à l'information était refusé sur base de l'exception de la confidentialité des données. Suite à un refus relatif à une demande d'accès à l'information (demande d'accès aux quantités des différentes substances actives dans des produits phytosanitaires mis sur le marché belge), Inter-Environnement Wallonie a introduit en 2008 un recours devant la Commission de recours pour l'accès aux informations environnementales laquelle a fait droit à la demande de la Fédération IEW

en estimant que « vu l'influence probable de certaines substances sur l'environnement et la santé publique, il y a un intérêt public dans la demande de publicité des informations demandées ». Cette décision a fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, lequel a finalement été retiré quand, comme l'énonce le rapport fédéral, « *il est apparu que l'auditeur du Conseil d'Etat se prononçait également négativement sur le recours introduit (2013)* ». Une décision favorable au droit d'accès à l'information vient également d'être rendue le 8 octobre dernier par la Cour de justice de l'Union européenne suite au recours introduit par Stichting Greenpeace Nederland et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) en vue d'obtenir les informations relatives à la composition chimique détaillée du glyphosate.

A l'heure actuelle, une autre difficulté pour le citoyen est qu'il ne sait pas quelles sont les informations disponibles. Le Gouvernement sollicite régulièrement la réalisation d'études ou rédige ou fait rédiger certains documents lesquels ne sont pas tous publiés. Il faudrait mettre en place un registre central dans lequel l'ensemble de ces études et des documents rédigés seraient listés. Ledit registre énoncerait également quelles sont les études existantes, les documents qui sont en cours d'élaboration et de rédaction que ce soit du chef de l'Administration ou de l'instance ayant répondu à un appel d'offre. L'idéal serait que ce registre central mentionne l'identité de la personne de contact responsable du bon suivi de l'élaboration du document ainsi que la date à laquelle le document est censé être finalisé. Une fois terminé, en vue d'assurer une transparence et une publicité active, il conviendrait de changer le statut du document sur le registre central afin que le citoyen sache que le document qui était en cours de préparation est terminé.

Concernant cette proposition de création d'un registre, dans sa note d'observations du 7 janvier 2011, le Ministre fédéral du Climat et de l'Energie indiquait : « *nous prenons note de votre proposition de constituer un « registre central dans lequel l'ensemble (des) études et des documents rédigés serait listé », lequel pourrait faire l'objet d'une analyse ultérieure par la DG environnement en 2011* ». Les quatre fédérations s'interrogent quant à savoir si l'examen par la DG environnement a été entrepris ou non. Le rapport fédéral fait également état d'une consultation lancée en 2013 auprès de plusieurs catégories de publics cibles sur tous les thèmes du site web du SPF. Les fédérations sont bien entendues disposées à participer à cette consultation et à formuler des propositions.

### **2.3.3. Article 5 paragraphe 8**

Cette article énonce que « *chaque Partie met au point des mécanismes dans le but de faire en sorte que des informations suffisantes sur les produits soient mises à la disposition du public de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause.* ».

A l'heure actuelle, l'information visée à l'article 5 paragraphe 8 n'est pas toujours disponible, notamment pour les consommateurs achetant des piles électriques ou des objets contenant de telles piles. L'asbl Bebat a, certes, permis de collecter et recycler les piles mais a surtout permis au secteur de conserver les parts de marchés de la vente des piles jetables au détriment de la prévention (éviter les produits fonctionnant sur piles) et les piles rechargeables. A titre d'exemple, des informations sur les quantités de piles réellement recyclées devraient être accessibles. Il manque une source d'information officielle sur le gisement de piles, les quantités vendues, collectées et réellement recyclées ; à la connaissance des fédérations, l'asbl Bebat ne fournit aucun rapport d'activités à l'exception du rapport aux Parlements régionaux tous les 2 ans.

Le projet de nouvelle convention environnementale prévoit certes une obligation de rapportage, mais uniquement envers l'administration.

#### **2.3.4. Obstacles rencontrés dans l'application des paragraphes de l'article 5.**

Le rapport fédéral de 2010 indiquait qu'il était « *difficile de vérifier si la stratégie de communication de la DG environnement est appréciée par le citoyen* » et que la DG souhaitait « *mener une enquête de satisfaction afin de sonder l'opinion du citoyen* ». Les quatre fédérations souhaiteraient savoir si cette enquête a été réalisée ou non ? Le rapport fédéral 2013 indique que : « *Grâce à sa présence sur les événements et foires, la DG environnement reçoit un feedback direct de la manière dont le grand public perçoit ses publications et campagnes* ». Est-ce que ce feedback fait office de consultation telle qu'envisagée dans le rapport de 2010 ? En outre, quelles sont les conclusions qui peuvent être tirées de l'enquête de satisfaction (si elle a eu lieu), ou à défaut, des feedbacks que la DG peut obtenir à l'occasion des divers événements auxquels elle participe.

#### **2.4. Article 7**

*« Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. 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. »*

##### **2.4.1. En ce qui concerne la participation des citoyens**

Le tableau dressé dans le rapport fédéral relatant le nombre de participants aux différentes consultations s'inscrit dans la lignée du taux de participation lors des consultations entreprises entre 2006 et 2009. En outre, les thématiques faisant l'objet de consultations influent sur le taux de participation. Comme l'énonce le rapport fédéral, le fait que les consultations portent sur des documents « *méta stratégiques* » qui n'influent pas directement le quotidien des citoyens est probablement une des raisons de la faible mobilisation. Cela dit, ce n'est pas pour autant que de telles consultations ne sont pas importantes. Cependant, comme l'énonce à juste titre le rapport, « *il reste encore du chemin à parcourir pour emporter la participation des personnes sur des plans/programmes très généraux en matière d'environnement* ».

La mobilisation et l'incitation du public à participer aux diverses consultations publiques est un des problèmes récurrents à l'heure actuelle. Le citoyen est tantôt dépassé par la complexité de la matière soumise à la consultation, tantôt il a l'impression que, de toute façon, son point de vue ne sera pas pris en considération. Il est par ailleurs important pour le public d'avoir l'assurance que son avis sera pris en compte, mais également de connaître les tenants et les aboutissants de la consultation. Il y a là une nécessité pour les autorités publiques de continuer d'assurer le suivi vers le public s'étant impliqué dans un processus participatif en faisant un compte rendu de la consultation, en indiquant les avis dont il a été tenu compte, mais également en énonçant les raisons pour lesquelles certains avis ont été écartés. Cette pratique constructive a été effectuée dans le cadre de la consultation relative à l'actualisation du Plan fédéral de réduction des pesticides (PFRP). Cela doit devenir systématique pour chaque consultation.

Il conviendrait également qu'à défaut d'une interdiction, les autorités publiques effectuent un prélèvement sur la publicité pour faire passer des messages d'intérêts généraux afin de sensibiliser et de mobiliser le public au développement durable et aux enjeux environnementaux.

Ces problèmes de mobilisation étaient déjà mis en avant par les quatre fédérations régionales lors des rapportages précédents. Il est indispensable de mettre en œuvre une réflexion afin de palier les lacunes actuelles. Une réflexion pourrait être entreprise entre autorités publiques, les fédérations environnementales régionales et les organisations spécialisées en matière de participation afin d'identifier des moyens à mettre en œuvre pour tenter de mobiliser et de sensibiliser les citoyens à participer au processus décisionnel.

Il est nécessaire que des mesures soient prises pour stimuler la participation des citoyens à la prise de décision que ce soit au niveau fédéral, régional ou local. A cet égard, il serait notamment opportun de:

- créer un code de bonnes pratiques pour des consultations au niveau fédéral, avec des critères de qualité (consultations plutôt en amont, règles du jeu clairement définies et connues...);
- créer un *centre de ressources* sur la participation citoyenne ;
- repenser le rôle des représentants du peuple en tant que moteur d'une meilleure participation citoyenne ;
- créer un fonds pour les processus de participation.

Les quatre fédérations vous renvoient à cet égard à la lettre de Platform Participation envoyée aux négociateurs après les élections de 2009. Cette lettre avait été jointe à l'avis des fédérations rédigé en 2010.

#### **2.4.2. En ce qui concerne la participation des ONG environnementales**

Les demandes de participation des ONGs d'environnement aux processus consultatifs sont croissantes alors que leurs moyens financiers n'augmentent pas proportionnellement. Quant à la participation du public au niveau du processus décisionnel, il convient donc de souligner que dans le cadre de nombreuses consultations, si l'avis de nos fédérations et de nos associations membres est bien sollicité, le manque de moyens financier et humain ne permet pas aux fédérations et aux associations de s'investir de manière optimale dans toutes les consultations avec pour conséquence que certains sujets importants mis en consultation ne sont pas couverts. Il en est de même en ce qui concerne les travaux en commissions consultatives, avec pour conséquence principale que la participation active des associations environnementales aux processus de décision demeure problématique compte tenu du manque de moyens.

#### **2.4.3. Application concrète des dispositions relatives à la participation du public dans le domaine visé à l'article 8**

Le Parlement fédéral comprend un site internet reprenant les projets et propositions de lois déposés à la Chambre des représentants et au Sénat. Il importe, parce qu'il nous apparaît que ce n'est pas toujours le cas, que ce site internet soit mis à jour "en continu" de sorte que les projets et propositions de loi puissent être consultés avant d'être adoptés. Il importe aussi que les ordres du

jour des commissions soient fixés et disponibles sur internet bien à l'avance de manière à ce que le public sache quand une proposition législative sera discuté.

## **2.5. Article 9**

Dans le cadre de cet article, il convient d'énoncer les mesures législatives, réglementaires prises en vue d'appliquer l'article 9 relatif à l'accès à la justice.

Il est un fait que ce troisième pilier génère toujours des difficultés.

A quoi bon permettre à une personne physique ou une personne morale d'accéder à une information et de participer au processus décisionnel en matière d'environnement, s'il n'existe pas pour celle-ci la possibilité de saisir un juge pour dénoncer les atteintes à l'environnement, conformément aux droits qui lui sont conférés. Or, il convient de mettre en exergue que le monde associatif éprouve beaucoup de difficultés à pouvoir saisir un juge dans la mesure où il se heurte la plupart du temps à des problèmes d'intérêt à agir de sorte que son action est jugée irrecevable. A titre d'exemple, certaines associations ayant un champ d'intervention sur un vaste territoire, sont parfois dans l'impossibilité, ou à tout le moins dans une extrême difficulté, d'agir contre des projets aux impacts locaux.

### **2.5.1. Article 9 paragraphe 2**

*« Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné*

*a) ayant un intérêt suffisant pour agir*

*ou, sinon,*

*b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,*

*puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.*

*Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus.*

*Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne. »*

*Le troisième pilier concernant l'accès à la justice est probablement le pilier où des avancées significatives doivent être entreprises tant au niveau des procédures judiciaires qu'au niveau des procédures administratives devant le Conseil d'Etat.*

#### 2.5.2. Article 9 paragraphe 3

*Cette disposition stipule que « En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. »*

La loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement constitue une avancée non négligeable dès le moment où elle permet un accès à la justice plus large que les dispositions du Code judiciaire et des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Cependant, les conditions telles que les énonce l'article 2 de la loi en vue de limiter l'introduction d'action sont beaucoup trop limitatives alors que de telles conditions ne se justifient pas réellement dès le moment où le droit d'action conféré par la loi du 12 janvier 1993 n'a pas conduit à une explosion des demandes abusives. De surcroît, le pouvoir discrétionnaire dont bénéficie le Président du Tribunal de première instance suffit pour sanctionner les éventuels abus du droit d'action. A ce jour en dépit du projet de loi déposé, aucun texte modifiant la loi du 12 janvier 1993 n'a été adopté.

#### 2.5.3. Article 9 paragraphe 5

*En vertu de cet article, « Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice. »*

Il est à noter que les associations environnementales ne disposent pas de l'assistance judiciaire de manière telle que cela constitue un nouvel obstacle à la possibilité d'ester en justice alors que les associations ne disposent que de très faibles ressources financières, ce qui les empêche d'introduire une action en justice à l'encontre d'un projet dont les atteintes à l'environnement sont manifestes. Des mesures devraient donc être prises à cet égard.

#### 2.5.4. Les obstacles rencontrés dans le cadre de l'application de l'article 9

##### 2.5.4.1. En ce qui concerne l'article 9.1

Les observations formulées par la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales dresse un constat pour le moins interpellant en relatant l'opposition de certaines instances environnementales de communiquer les informations à la commission. Autrement dit, des instances environnementales refusent sciemment de communiquer à l'autorité de recours les informations sollicitées alors même qu'il n'est pas encore question à ce stade de communiquer les informations à la personne qui a introduit le recours.

Les fédérations sont également conscientes des difficultés inhérentes aux multiples législations applicables en matière de droit d'accès à l'information notamment en ce qui concerne l'articulation

entre celles-ci (délais et modalités de procédure,...). Pour autant que le droit d'accès à l'information environnementale ne s'en trouve pas plus limité, la proposition du rapport consistant à harmoniser l'ensemble des procédures pourrait être souhaitable.

#### **2.5.4.2. En ce qui concerne les autres dispositions de l'article 9**

Le rapport fédéral dresse un inventaire des différentes initiatives menées ces dernières années. En ce qui concerne les initiatives parlementaires, un constat s'impose : les années se suivent et se ressemblent. Il est un fait que la lenteur des processus législatifs, en dépit des élections fédérales successives, pose question. Voilà plus de sept ans que le débat lancé par le Ministre fédéral de l'environnement a été mis en œuvre. L'accès à la justice pose encore un certain nombre de difficultés. A ce stade, les initiatives législatives n'ont pas abouti et les décisions jurisprudentielles, en dépit de quelques décisions isolées, ne permettent pas de tendre encore vers une amélioration de l'accès à la justice en matière d'environnement tout particulièrement en ce qui concerne l'accès des ONG environnementales.

En mars 2012, la Fédération Inter-Environnement Wallonie a été auditionnée devant la Commission fédérale de la justice dans le cadre de propositions de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif<sup>1</sup>. D'autres secteurs ont également été entendus (Verenigde Verenigingen, UCM, UNIZO, FGTB, FEB). Force est de constater que les textes n'ont toujours pas encore été adoptés définitivement.

Au niveau européen, une consultation publique sur l'accès à la justice en matière d'environnement a été organisée par la Commission européenne laquelle s'est clôturée en septembre 2013. Elle portait spécifiquement sur les solutions à mettre en œuvre pour améliorer l'accès à la justice dans les Etats membres.

Inter-Environnement Wallonie et Inter-Environnement Bruxelles ont participé à cette consultation en répondant au questionnaire en ligne qui figurait sur le site de la Commission. Cependant, elles ont déploré la forme de la consultation. En effet, si le questionnaire abordait la thématique de l'accès à la justice en matière d'environnement dans ses différents aspects (pouvoir de révision du tribunal, coût des procédures, charges administratives des différentes parties intervenantes, etc.), il n'était cependant pas toujours aisé d'y répondre de manière adéquate au vu des réponses-types sans la moindre possibilité de formuler des observations pour nuancer les réponses. A l'inverse d'autres consultations à l'occasion desquelles il est possible de formuler des commentaires, le canevas-type proposé ne permettait pas d'exercer une participation citoyenne optimale et IEW s'interroge sur la manière dont des conclusions circonstanciées pourraient être tirées.

#### **2.5.4.3. Application concrète de l'article 9**

Comme dans son précédent rapport, l'autorité fédérale indique que le Service public fédéral de la justice établit annuellement des statistiques des Cours et Tribunaux pour les dossiers environnementaux. Lors des consultations publiques précédentes, les fédérations énonçaient déjà qu'il est important que ces statistiques soient publiées d'une part, mais qu'elles soient également très précises et complètes d'autre part (connaître non seulement le nombre de procédures

---

<sup>1</sup> (Proposition de loi (Muriel Gerken, Stefaan Van Hecke, Georges Gilkinet, Zoé Genot, Renaat Landuyt) modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, n° s 1680/1 et 2 - Proposition de loi (Christian Brotcorne) complétant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle en vue d'instaurer au profit des associations une action d'intérêt collectif, n° 153/1)

diligentes mais également savoir les suites réservées aux différentes affaires). A la connaissance des fédérations, ces informations ne sont toujours pas accessibles. Les fédérations n'ont jamais eu d'informations sur les raisons qui justifiaient l'absence de prise en compte de cette proposition.

Le rapport fédéral fait également état des formations à l'attention des magistrats dans le domaine du droit de l'environnement. De telles initiatives doivent impérativement être reconduites à l'attention de la magistrature assise et debout compte tenu du caractère excessivement complexe et technique de la législation environnementale, d'autant plus qu'il est possible que tous les magistrats n'aient pas eu l'occasion de suivre une formation de base en droit de l'environnement.

### **3. Conclusion**

Voici les différentes remarques et observations sur le projet de rapport fédéral rédigé par les autorités publiques. Les quatre fédérations espèrent pouvoir disposer d'un suivi quant aux suites qui seront réservées à cet avis ainsi que ceux formulés par l'ensemble des participants à cette consultation publique.