

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.

9 novembre 2016

Table des Matières

1. Résumé exécutif	3
2. Observations générales	4
3. Analyse et commentaires des dispositions de la Convention d'Aarhus tel qu'elles furent transposées à l'échelon fédéral.....	4
3.1. Article 3.....	4
3.1.1. Article 3 paragraphe 2	4
3.1.2. Article 3 paragraphe 3	5
3.1.3. Article 3 paragraphe 4	6
3.1.4. Article 3 paragraphe 7	7
3.2. Article 4.....	7
3.2.1. Article 4 paragraphe 1	7
3.2.2. Article 4 paragraphes 3 et 4 point 2.....	7
3.2.3. Obstacles rencontrés dans l'application de l'article 4.....	9
3.2.4. Application concrète des dispositions relatives à l'accès à l'information	9
3.3. Article 5.....	9
3.3.1. Article 5 paragraphe 1	9
3.3.2. Article 5 paragraphe 2	9
3.3.3. Article 5 paragraphe 7	10
3.4. Article 7.....	10
3.4.1. En ce qui concerne la participation des citoyens	10
3.4.2. En ce qui concerne la participation des ONG environnementales	11
3.5. Article 9	11
3.5.1. Article 9 paragraphe 1	12
3.5.2. Article 9 paragraphe 2	12
3.5.3. Article 9 paragraphe 3	13
3.5.4. Article 9 paragraphe 5	13
3.5.5. Les obstacles rencontrés dans le cadre de l'application de l'article 9	14
3.5.5.1. En ce qui concerne l'article 9.1	14
3.5.5.2. En ce qui concerne les autres dispositions de l'article 9.....	14
3.5.5.3. Application concrète de l'article 9.....	16
4. Conclusion	16

Contexte

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

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 10 novembre 2016 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.

1. 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'échelon fédéral 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 2013. 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 est qu'il y a peu d'avancées significatives pour améliorer l'accès à la justice en faveur des ONG environnementales. Des commentaires spécifiques sont également formulés au sujet de la commission fédérale de recours, et au sujet de la non-conformité potentielle de la Belgique au regard de l'article 9§4 de la Convention d'Aarhus.

2. 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.

Outre le caractère rigide du rapport d'exécution fédéral déjà mis en avant à de multiples reprises, 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.

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

3.1. Article 3

3.1.1. 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 l'articulation entre les différentes législations existantes en Belgique en matière d'accès à l'information en général et l'accès à l'information environnementale. Cela ressort également du projet de rapport fédéral à l'examen (obstacle à l'article 4). Comme dit par Robert Andersen dans la conclusion de l'ouvrage « *L'accès aux documents administratifs*¹ » publié en 2008 on se trouve en présence d'une « *profusion de textes qui se superposent les uns aux autres, et finissent par la force même des choses, par s'entremêler* ».

3.1.2. 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 2013. 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.

¹L'accès aux documents administratifs, sous la direction de David Renders, Bruylant 2008. Il s'agit d'une étude de 987 pages sur la question de l'accès à l'information en Belgique.

Au sujet des campagnes de sensibilisation menées depuis 2013, il serait intéressant de pouvoir dresser, à tout le moins lorsque c'est possible, les enseignements desdites campagnes notamment en termes de réceptivité des messages, du nombre de personnes touchées/sensibilisées. En effet, cela pourrait permettre également d'identifier quels sont les outils de communication (TV, radio, folders, jeux attractifs, etc.) qui permettent de sensibiliser au mieux le public cible.

L'évolution de l'interface du site *fyto*web constitue une avancée positive en termes de clarté et de facilité d'accès aux différents axes du site. Cependant, nous constatons que la publication active de certaines données (comme les chiffres de mise sur le marché, ou les comptes-rendus des décisions du comité d'agrément) n'est toujours pas effective et est sans cesse reportée.

3.1.3. 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 ont même été réduits de 10% depuis le précédent rapport de 2013. Cette réduction de moyens ne permet 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.

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

3.1.4. 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.

3.2. Article 4

3.2.1. 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. Ce document est-il toujours disponible ? En cliquant sur le lien à l'adresse <http://www.health.belgium.be/fr/environnement/droits-environnementaux/l'environnement-vous-pose-question-demandez-vous-repondra>, on n'a pas accès au document mais on reçoit le message « The requested URL was rejected. Please consult with your administrator. » .

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.

3.2.2. 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. La Ministre de l'Energie a notamment refusé de transmettre le contrat sur la prolongation de la durée de vie de Tihange 1 à la Commission fédérale de Recours pour l'accès aux informations environnementales, malgré plusieurs demandes. Les députés ont fini par avoir un droit de regard restreint sur le document après plusieurs semaines.

3.2.3. 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 ?

3.2.4. Application concrète des dispositions relatives à l'accès à l'information

Au niveau des demandes formulées auprès du guichet d'information (contact center), sur base de la nature des demandes, la rédaction des FAQ est un outil pertinent qui 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 concernant la répartition des compétences pour permettre au citoyen d'y voir plus clair. Le système d'accès à l'information en Belgique fédérale est beaucoup trop complexe pour permettre au citoyen de s'y retrouver (plus d'une dizaine de législations différentes là où on est en présence d'un droit fondamental, nombreuses instances de recours,...).

Le rapport fait également état des demandes d'accès à l'information qui furent rejetées notamment en matière de biocides. Il importe de rappeler que, même si des exceptions au droit d'accès à l'information sont prévues dans la législation, lorsqu'une d'entre elles est invoquée, il convient néanmoins, comme le demande la Convention d'Aarhus, de procéder à la balance des intérêts entre l'intérêt pour le public de divulguer l'information et celui de ne pas la communiquer.

3.3. Article 5

3.3.1. Article 5 paragraphe 1

Les fédérations saluent l'actualisation du site portail du SPF Santé publique Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

3.3.2. 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 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. La création d'une rubrique étude sur le site du SPF comprenant la mise en ligne de certaines études est également une avancée à souligner. Cependant, la diffusion proactive n'est pas encore systématique (voir plus haut).

3.3.3. Article 5 paragraphe 7

Le rapport indique que la DG environnement ne participe plus aux foires et événements mais privilégie les rencontres avec le public via le Federal Truck du SPF Chancellerie. Les Fédérations s'interrogent sur la volonté de ne plus investir les foires et événements grands publics lesquels, à la différence du fédéral Truck qui porte sur des campagnes spécifiques, permettent d'échanger et de sensibiliser les citoyens de manière plus vaste. Cette présence permet également d'assurer une visibilité et de valoriser le travail mené par l'administration fédérale. Le rapport fédéral 2013 indiquait également 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 ».

Les Fédérations souhaiteraient connaître les raisons, si légitimes soient-elles, de ce « désinvestissement » (manque de moyens humains, retombées insuffisantes, manque d'intérêt du public).

3.4. 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. »

3.4.1. En ce qui concerne la participation des citoyens

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. Par ailleurs, il est significatif de constater que les consultations publiques qui ont un impact plus direct pour le citoyen suscitent davantage son intérêt et son implication.

Comme les Fédérations l'indiquaient en 2013, 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. 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 pallier 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.

3.4.2. 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 plafonnent depuis longtemps et ont même diminué depuis le dernier rapport de 2013. 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 insuffisant compte tenu du manque de moyens.

3.5. 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 encore des 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.

3.5.1. Article 9 paragraphe 1

Dans l'inventaire des recours examinés par la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, une décision suscite l'étonnement des Fédérations. Il est en effet mentionné que dans le cadre d'une demande de documents relatifs à la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire (2014), la Commission fut « dans l'impossibilité de statuer » « faute de collaboration de la part du ministre concerné ».

S'il faut fustiger le manque de collaboration du ministre en question, et quel que soit le caractère sensible éventuel des informations sollicitées, pareille décision de la commission pourrait s'avérer préjudiciable et mettre à mal le principe qui prévaut en matière d'accès à l'information. Par ailleurs, rappelons que la Commission, en vertu de loi de 2006, dispose des prérogatives requises pour communiquer elle-même les informations pour autant qu'elle en dispose ce qui ne semble pas toujours le cas.

En effet, le refus des instances environnementales de communiquer les informations demandées par la Commission fédérale de recours est de plus en plus important à lire le rapport fédéral (obstacles à l'article 9). Afin de mettre fin à cette obstruction délibérée, la solution suivante ne pourrait-elle pas être suggérée ? Si, en raison du manque de collaboration des autorités publiques, la commission fédérale de recours, ne dispose pas des éléments nécessaires pour apprécier le caractère recevable et fondé de la demande d'accès à l'information, elle prend d'office une décision faisant droit à la demande d'accès à l'information. Sur base de cette décision, le demandeur disposerait en effet d'une décision lui permettant de poursuivre l'instance environnementale défailante devant les Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire.

3.5.2. 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 juridictions de l'ordre judiciaire qu'au niveau des juridictions de l'ordre administratif devant le Conseil d'Etat.

3.5.3. 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 d'un projet de loi déposé, aucun texte modifiant la loi du 12 janvier 1993 n'a été adopté.

3.5.4. 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 la possibilité d'avoir un avocat *pro deo* (ou d'une aide financière de ce type). Cela constitue un nouvel obstacle à la possibilité d'ester en justice pour les associations qui ne disposent que de très faibles ressources financières. Cela les empêche d'introduire des actions en justice pour protéger l'environnement. Des mesures devraient donc être prises à cet égard.

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

3.5.5.1. En ce qui concerne l'article 9.1

Comme relevé plus haut, le rapport fédéral 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.

Comme dit plus haut également, les fédérations sont 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 différents,...). 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 semble souhaitable.

3.5.5.2. En ce qui concerne les autres dispositions de l'article 9

- Comme dans les rapports précédents, le rapport fédéral dresse un inventaire des différentes initiatives menées depuis plus de 10 ans désormais pour se conformer à la Convention d'Aarhus. Force est de constater que depuis le dernier rapport fédéral de 2013, aucune initiative législative n'a abouti pour améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement alors que des améliorations sont nécessaires. La jurisprudence, sauf quelques décisions isolées, n'a pas résolu le problème de l'accès à la justice en matière d'environnement, tout particulièrement en ce qui concerne l'accès des ONG environnementales.

- En 2014, une loi réformant la procédure devant le Conseil d'Etat fut adoptée². Si certaines modifications apportées sont à saluer, d'autres soulevaient des craintes dans le chef de plusieurs organisations (régression potentielle pour les droits du justiciable ainsi qu'en matière de protection de l'environnement). C'est la raison pour laquelle, en août 2014, la Ligue des droits de l'Homme, Liga voor Mensenrechten, Bruxelles-Nature, Greenpeace Belgique, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, Inter-Environnement Bruxelles et Inter-Environnement Wallonie ont introduit ensemble un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle contre certaines dispositions de cette loi.

Ce recours fut introduit avec le soutien financier d'une Fondation suisse, la Fondation pour une Terre Humaine.

² Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat publiée au Moniteur belge du 3 février 2014

Le 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle a prononcé son arrêt dans ce dossier (n°103/2015). Même si, au final, seule une disposition est annulée par rapport aux 5 demandes d'annulation introduites dans le cadre du recours, l'arrêt apparaît comme positif en raison de l'interprétation qu'il y a lieu de donner aux nouvelles dispositions.

- A la lecture du rapport fédéral, les fédérations constatent que la Belgique serait en « non-conformité potentielle » avec l'article 9, §4 de la Convention d'Aarhus car les dépens à charge de la partie qui a succombé à la procédure en justice sont calculés sans faire la distinction entre le cas où la partie défend son intérêt privé ou bien la protection de l'intérêt public de l'environnement. Les différents documents publics qui peuvent être consultés via le lien auquel le rapport fédéral renvoie laissent apparaître, qu'aux yeux du SPF, la Cour d'appel n'a fait qu'usage des critères prévus par le droit belge pour fixer le montant de l'indemnité de procédure et donc aurait respecté la législation belge. Les fédérations tiennent à formuler les observations suivantes :

- Pour les associations environnementales, les coûts financiers d'une procédure en justice sont importants en raison de l'avocat à payer pour la procédure. Même s'il n'est pas obligatoire de prendre un avocat (sauf devant la cour de Cassation), en pratique l'assistance d'un avocat est indispensable.

- Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2014, les honoraires d'avocat sont soumis à une TVA de 21%.

- Les associations environnementales ont véritablement un rôle central à jouer pour veiller au respect de la protection de l'environnement. Ce rôle a d'ailleurs été récemment rappelé dans un arrêt de la Cour constitutionnelle (n° 7/2016, 21 janvier 2016) lequel met en avant « *une différence essentielle* » entre le citoyen et l'association environnementale qui poursuit la réparation d'un dommage à des éléments qui n'appartiennent à personne. La Cour affirme en effet que, « *étant donné que de tels éléments de l'environnement n'appartiennent à personne, le citoyen ordinaire n'aura en principe aucun intérêt direct et personnel à intenter une action en réparation pour la lésion de cet intérêt. En revanche, une personne morale qui a été constituée en ayant pour objet spécifique de protéger l'environnement peut (...) effectivement subir un dommage moral et intenter une telle action* » (B.8.1.). Et la Cour de reconnaître également le travail des associations environnementales en mettant en avant leur « *rôle important dans la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain* » (B.10.3.).

Tout cela pour dire que si les associations environnementales ont un rôle important dans la protection de l'environnement, les difficultés financières qui pèsent sur elles leur rendent l'accès à la justice très difficile. Les Fédérations seront attentives aux propositions qui seront formulées pour tendre au respect de l'article 9, §.4 de la convention.

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 on s'interroge sur la manière dont des conclusions circonstanciées pourront être tirées de ce sondage. Par ailleurs, les questions étaient souvent compliquées.

3.5.5.3. 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 (afin de connaître non seulement le nombre de procédures diligentées 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 de 2013 faisait également état de 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. Ce type de formations juridiques devraient aussi être systématiquement ouvertes à d'autres juristes potentiellement intéressés par la matière dès lors qu'elles sont gratuites et de qualité (et que cela ne coûterait rien aux autorités publiques). En 2015, Inter-Environnement Wallonie a eu l'occasion de faire un exposé dans le cadre d'une formation en droit de l'environnement organisée par l'institut de formation judiciaire. Il serait intéressant de disposer de statistiques sur le nombre de formations et la réceptivité par les magistrats.

4. Conclusion

Voici les différentes remarques et observations sur le projet de rapport fédéral rédigé par les autorités publiques. Les quatre fédérations souhaitent connaître les suites qui seront réservées à cet avis ainsi que ceux formulés par l'ensemble des participants à cette consultation publique.