

Consultation publique sur l'application de la Convention d'Aarhus au niveau fédéral

10.11.2016

Par la présente, Greenpeace Belgique soumet ses observations sur le rapport d'exécution de la Convention d'Aarhus soumis au nom du Royaume de Belgique (Etat fédéral).

Les présentes observations n'ont pas pour objet d'évaluer de manière détaillée l'application de la Convention d'Aarhus dans son ensemble par la Belgique, mais plutôt de mettre en lumière certaines difficultés d'application dont Greenpeace Belgique a pu faire l'expérience concrète durant la période considérée.

1. Absence d'accès à un recours effectif entre le 27 décembre 2015 et le 14 mars 2016

Comme le mentionne le rapport de l'Etat fédéral (p. 33 – ci-après, « le rapport »), la Belgique a donné effet à l'article 9, para.1, de la Convention avec notamment la création de la Commission fédérale de recours aux informations environnementales (ci-après, la Commission fédérale) par la loi du 5 août 2006. Cette Commission a toutefois été dans l'incapacité d'exercer ses fonctions pendant plusieurs mois durant l'année 2016, privant ainsi les personnes dont la demande d'information avait été rejetée d'un accès à un recours effectif.

En effet, l'arrêté royal du 14 mai 2012¹ qui nomma les membres de la Commission de recours a cessé d'être en vigueur le 27 décembre 2015 (au terme de son article 4), sans que le mandat des membres ne soit renouvelé ou que de nouveaux membres ne soient nommés.

Il a fallu attendre le 15 avril 2016, soit plus de quatre mois et demi, pour que soit publié l'arrêté-royal du 14 mars 2016² portant nomination des membres de la Commission fédérale de recours pour que soit mis fin à ce vide juridique. La nouvelle Commission s'est réunie pour la première fois le 23 mai 2016³.

¹ http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/acces/legislation/AR-nomination-5.pdf

² http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/acces/legislation/Benoeming-Federale-Beroepscommissie.pdf

³ http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/acces/decisions/Decision-CFR-2016-17.pdf

L'ensemble des bénéficiaires de la Convention s'est ainsi retrouvé privé du droit à un recours effectif durant cette période. En particulier, Greenpeace, qui s'était vu refusé l'accès à de l'information environnemental par la SPF publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (infra) a dû attendre plus de 6 mois pour que soit statué définitivement sur sa demande par l'administration.

2. Interprétation restrictive du droit d'accès et non-communication partielle d'information mixte

Dans la période 2013-2016, quelques demandes ont été rejetées partiellement ou complètement :

- 6 demandes sur le bois tropical (entre autres une copie des documents administratifs, toute correspondance sur le bois, des informations sur les contrôles concernant la directive Bois) : partiellement ou complètement rejetées sur base d'une ou plusieurs des exceptions prévues dans la loi du 5 août 2006 : le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles ; la protection de la vie privée ; la recherche ou la poursuite de faits punissables ; le caractère confidentiel des relations fédérales de la Belgique ; un avis ou une opinion communiqués volontairement et à titre confidentiel par un tiers à une instance environnementale; la confidentialité des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables qui en relèvent.

Pour 3 de ces décisions, un recours a été introduit auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales.

Rapport de l'Etat Fédéral, p. 13.

Comme le mentionne l'article 4, para.4, de la Convention, les **motifs de rejet** d'une demande d'informations sur l'environnement doivent être interprétés de manière restrictive, la communication d'information constituant le principe.

Or, selon Greenpeace, les exceptions sont de plus en plus souvent invoquées par la Belgique pour refuser l'accès à l'information.

En particulier, Greenpeace a, à plusieurs reprises, formulé des demande d'informations relatives à l'application en Belgique du règlement de l'Union européenne sur le Bois [le règlement (UE) N°995/2010], qui vise à interdire, depuis 2013, la mise sur le marché intérieur du bois ou des produits dérivés de ce bois issus d'une récolte illégale. L'application effective de ce règlement en Belgique est cruciale: en effet, d'une part, la Belgique est l'un des principaux importateurs européen de bois tropical, et d'autre part, comme l'a récemment documenté INTERPOL⁴, les crimes forestiers constituent 57 % des crimes environnementaux à l'échelle de la planète. Or, malgré ces facteurs de risque conjugués, la Belgique n'a réalisé que très peu de contrôles depuis 2014⁵, et aucun d'eux n'a abouti à l'imposition de sanctions.

⁴ <http://unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=27076&ArticleID=36202&l=en>

⁵ Aux termes du registre des contrôles actualisé en date du 26 août 2016, seuls 5 contrôles ont été menés en 2014, 10 en 2015 et 7 en 2016.

Sollicitant les rapports de contrôle de l'autorité compétente, et en particulier la correspondance pertinente, Greenpeace s'est récemment vu refuser l'accès à l'information relative à l'application de cette législation, sur la base de motifs suivants⁶ : la non-existence des documents sollicités ; la recherche ou la poursuite de faits punissables ; le caractère confidentiel des relations fédérales internationales de la Belgique et des relations de la Belgique avec les institutions supranationales ; l'existence d'un avis ou d'une opinion communiqués volontairement et à titre confidentiel par un tiers à une instance environnementale, pour lesquels celui-ci a explicitement demandé la confidentialité ; la protection de l'intérêt de la confidentialité des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables qui en relèvent.

Dans la pratique, seuls les registres de contrôles (contenant des informations très sommaires) sont communiqués sur demande. Aucune information n'est donc communiquée par l'autorité compétence (le SPF Santé publique), ni sur l'application concrète du Règlement de l'UE sur le bois par les entreprises belges, ni sur les motifs des décisions prises par l'autorité compétente en application de ce règlement.

Ces refus sont d'autant plus regrettables qu'ils ne permettent en outre même pas **l'accès partiel** aux informations figurant dans des documents qui contiendraient également des informations non-communicables, car non-environnementales ou couvertes par des exceptions légales (Article 4, para.6, de la Convention).

Sur cette question, le Rapport fédéral précise :

« Dans le cadre de l'application pratique des dispositions relatives à l'accès à l'information (...), il ne paraît pas toujours aisé de déterminer si une question doit être considérée ou non comme une « demande d'information environnementale » au sens de la Convention, c'est à dire s'il s'agit d'une demande relative à des documents ou seulement d'une demande de renseignements (et si la procédure décrite supra doit ou non être appliquée). [...] En outre, le droit d'accès aux informations et les procédures y relatives diffèrent donc et vu la complexité de la notion d'information environnementale, il n'est pas toujours aisé de délimiter exactement leur champ d'application. Le problème s'accroît quand un document contient à la fois des informations environnementales et non environnementales. »

Rapport de l'Etat Fédéral, p. 13.

Dans une décision récente⁷, la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations, a reconnu que parmi des documents sollicités par Greenpeace se trouvait de l'information environnementale. Toutefois, elle a, à

⁶ Loi du 5 août 2016 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

⁷ Décision CFR/2016/2 du 1^{er} août 2016.

http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/acces/decisions/Decision-CFR-2016-17.pdf (2 novembre 2016). Mentionnée dans le Rapport Fédéral, p. 38.

tort selon Greenpeace, rejeté le recours en estimant la demande d'information abusive, estimant qu'au vu du nombre de documents demandés et de la nécessité de séparer l'information environnementale de l'information non-environnementale, cela impliquait pour l'administration un « effort excessivement grand pour la capacité de personnel que le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement a à sa disposition pour le suivi du bois tropical. L'examen des documents quant à la possibilité d'invoquer des motifs d'exception et la motivation concrète de ceux-ci, requiert un tout aussi grand effort qui peut également être considéré comme étant démesuré »⁸.

La Commission commet ainsi, à notre appréciation, deux erreurs. D'une part, elle justifie le caractère abusif du recours par un manque de moyens de l'administration. En effet, seule une personne mi-temps se charge de veiller à ce que le bois illégal n'entre pas sur le territoire belge. Or, ce manque de moyen n'est pas imputable au demandeur, mais au contraire même critiqué depuis des années par Greenpeace qui demande instamment le renforcement des moyens destinés à la lutte contre le commerce du bois illégal. D'autre part, la Commission s'est abstenue d'évaluer in concreto les documents demandés, aboutissant ainsi, à la non-communication même partielle des documents.

Le rejet total des demandes de Greenpeace sur les informations relatives à l'application de cette législation environnementale en Belgique ne nous paraît pas conforme ni à la lettre ni à l'esprit de la Convention.

—

⁸ Ibid., p. 16.