



BOND BETER LEEFMILIEU

Tweekerkenstraat 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.**

9 novembre 2010

Table des Matières

0. Résumé exécutif	3
1. Contexte	4
2. Observations générales	4
3. Analyse et commentaires des dispositions de la Convention d'Aarhus tel qu'elles furent transposées à l'échelon fédéral.....	5
3.1. Article 3.....	5
3.1.1. Article 3 paragraphe 2.....	5
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.	8
3.2.3. Article 5 paragraphe 2.....	9
3.2.4. Article 5 paragraphe 8.....	10
3.3. Article 7.....	10
3.3.1. En ce qui concerne la participation des citoyens.....	11
3.3.2. En ce qui concerne la participation des ONG environnementales.....	12
3.4. Article 9.....	12
3.4.1. Article 9 paragraphe 1.....	13
3.4.2. Article 9 paragraphe 2.....	13
3.4.3. Article 9 paragraphe 3.....	14
3.4.4. Article 9 paragraphe 5.....	14
3.4.5. Les obstacles rencontrés dans le cadre de l'application de l'article 9.....	15
4. OGM.....	15
5. Conclusion	15

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. 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. Les fédérations relèvent également que, dans certains domaines comme le nucléaire ou les accords de branche, certaines informations sont soi-disant accessibles alors que tel n'est pas réellement le cas. La nécessité de mettre l'information à la disposition du public d'une façon transparente est également abordée.

Au niveau du second pilier, relatif à la participation du public, au vu des résultats en terme de participation aux consultations tenues entre 2007 et 2009, les observations mettent essentiellement l'accent sur la nécessité pour les autorités publiques d'une part, de mettre en œuvre des politiques de mobilisation du public pour permettre une participation adéquate, et d'autre part, d'énoncer aux participants les raisons et les motifs pour lesquelles leurs observations ont été écartées dans le cadre d'une consultation. Le manque de relais qui peut exister entre les citoyens et les pouvoirs publics est également mis en avant car cela a des répercussions directes sur la participation du public au niveau du processus décisionnel. 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, les quatre fédérations mentionnent les difficultés pour les associations environnementales de pouvoir accéder à la justice, que ce soit devant le Conseil d'Etat ou devant les juridictions judiciaires. La nécessité de voir aboutir notamment le projet de loi sur le droit pour les associations d'introduire une action d'intérêt collectif est abordée. Il est également fait état de la nécessité de modifier la loi du 12 janvier 1993 ainsi que les dispositions du Code judiciaire.

1. 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 2010 dans le cadre du rapportage que la Belgique doit effectuer pour la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies.

Les quatre fédérations contribuent à cette consultation publique après avoir été averties de celle-ci par l'Administration fédérale ; les quatre fédérations saluent cette initiative.

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.

Avant tout, les fédérations tiennent à saluer cette consultation publique qui a le mérite de permettre à tout citoyen d'émettre son avis dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la convention d'Aarhus.

Les fédérations notent que la 1^{re} partie du questionnaire pose une série de questions concrètes sans entrer dans les spécificités de chaque article de la Convention d'Aarhus, permettant à chacun de faire part de ses observations. En ce qui concerne plus particulièrement le projet de rapport à proprement parler, les fédérations regrettent la présentation peu conviviale du rapport. Comme indiqué dans la consultation publique de 2007, alors que l'objectif poursuivi par cette consultation publique est de recueillir les observations les plus diverses et variées, on s'aperçoit que le rapport se limite à une énumération des articles de la Convention d'Aarhus. Le projet de rapport demeure pour le moins ardu pour le citoyen qui se donnerait la peine de consacrer un peu de son temps à ladite consultation. Même si le rapportage s'inscrit davantage dans une logique visant à obtenir des informations quant à l'état des procédures, le rapport relate davantage un état des lieux strictement administratif de l'application de la Convention d'Aarhus. Une des problématiques à l'heure actuelle, en terme de participation citoyenne, consiste dans le manque de mobilisation du grand public, il est évident que la forme de ce rapport, si louable soit l'objectif poursuivi, ne contribuera certainement pas à susciter l'intérêt des gens à participer à ce type de consultation. Pour preuve : dans le cadre de la consultation publique de 2007, seuls deux citoyens ont participé à ladite consultation. Le cadre « rigide » de la consultation n'y est probablement pas étranger quand bien même l'uniformisation des rapports rendus par les différentes parties à la convention demeure légitime et permet de faciliter la collecte des informations entre Etats. Un retour aux instances européennes en ce sens s'avérerait judicieux.

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.

Le rapport fédéral de 2007 reprenait succinctement les arguments avancés par les quatre fédérations d'associations environnementales. Même si le rapport est limité en termes de volume, le libellé parfois succinct des arguments des fédérations ne permettait probablement pas au(x) destinataire(s) du rapport de comprendre la pertinence des observations avancées par le secteur associatif environnemental. Il serait opportun que, dans le cadre du rapportage 2010, les remarques des quatre fédérations soient davantage explicitées ou à tout le moins que l'avis des quatre fédérations soient joints en annexe du rapport.

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.

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.* »

Pour les fédérations régionales de protection de l'environnement, 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. Des initiatives en ce sens ont été entreprises ces trois dernières années comme le démontre le rapport. Néanmoins, comme le rapport l'énonce, en dépit des campagnes de sensibilisation, la participation « minimales » du public aux différentes consultations publiques pose réellement question. La vulgarisation de l'information doit cependant être considérée comme complémentaire au droit d'accès à l'information en tant que tel.

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.

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

Par ailleurs, comme déjà indiqué en 2007, 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 (le site fytoweb, par exemple). Il apparaîtrait que des mesures de simplification sont actuellement discutées, ce qui constitue une excellente initiative.

Enfin, le projet de rapport énonce que : « *Les ONG sont des partenaires dans la mise en œuvre des campagnes de communication, au niveau de la rédaction, de la production, de la diffusion et de la promotion du matériel d'information* ». Les fédérations régionales s'interrogent sur le caractère systématique de tels partenariats. En effet, certaines fédérations n'ont pas le souvenir d'avoir été associées à toutes les campagnes pour lesquelles elles auraient pu apporter des inputs constructifs (par exemple, IEW n'a pas été sollicitée pour les publications sur les ondes électromagnétiques).

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.

A l'heure actuelle, il faut bien reconnaître que la reconnaissance des associations de protection de l'environnement est très faible, en contraste total avec l'importance des enjeux environnementaux

actuels. Les moyens tels qu'ils sont alloués à l'heure actuelle ne sont pas suffisants pour que le pôle environnemental puisse participer d'une manière 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) (groupes de travail « Plan fédéral de réduction des pesticides et biocides, groupes de travail CFDD, etc.).

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.

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 de la consultation auprès des différents groupes du CCPIE, les fédérations tiennent à mettre en exergue que les ONGs et, notamment les associations environnementales, ont la possibilité de suivre ce qui se passe au niveau des différents groupes de travail du CCPIE ; ce qui demeure un élément tout à fait positif. Néanmoins, il faut bien déplorer le fait que tous les groupes de travail n'ont pas nécessairement la même attitude proactive envers les associations de protection de l'environnement. Des améliorations à cet égard sont donc nécessaires.

Par ailleurs, 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.

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, il convient de mettre en évidence que l'accès à l'information dans certains domaines d'activités est pour ainsi dire inexistant. L'autorité administrative se retranche régulièrement derrière le principe de confidentialité pour justifier son refus de délivrer

une information. Citons deux exemples : dans le domaine du nucléaire, 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. Un autre domaine où le principe de confidentialité est souvent invoqué pour justifier le refus d'accéder à l'une ou l'autre information concerne les accords de branche. Dans ces cas-ci, ledit refus est justifié pour des raisons de concurrence. Dans le cadre de ces accords de branche, des rapports de suivi sont publiés mais ne sont pas accessibles au public en manière telle qu'il est impossible de vérifier l'efficacité de l'accord pris entre le pouvoir public et le secteur concerné. Il est par ailleurs indispensable que les coûts pour la collectivité qu'induisent ces accords de branche soient évalués et publiés dans la plus grande transparence.

En ce qui concerne l'état des lieux relatif aux demandes formulées auprès du Guichet d'information Environnement, les fédérations saluent également la publication des données chiffrées quant aux demandes d'accès à l'information (p.13 du rapport fédéral). La synthèse relative aux types de demandes, à la qualité du demandeur ainsi qu'aux motifs de refus constitue une source d'information précieuse. Au vu des chiffres, il apparaît qu'une minorité des demandes entre dans le champ d'application de la loi du 5 août 2006 ; ce qui démontre probablement un manque d'information ou à tout le moins un manque de connaissance du citoyen par rapport à ce qu'il est en droit de solliciter en vertu de la loi du 5 août 2006 sur l'accès à l'information environnementale. Un travail de sensibilisation à cet égard serait le bienvenu.

Il est également mentionné que bon nombre de demandes portent sur des demandes de renseignements. A défaut de pouvoir apporter une réponse précise au citoyen, il importe que le Guichet d'information Environnement renvoie la demande aux Administrations compétentes lesquelles pourront éclairer le citoyen.

3.2.3. 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 (...)* »

S'agissant des mesures prises par les autorités publiques pour mettre les informations à la disposition du public de façon transparente, il arrive 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. A l'heure actuelle, une 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 serait listé. 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.

Dans son avis de 2007, les quatre 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 fait actuellement l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, toujours est-il qu'en cas de rejet du recours en annulation, il s'agira d'une avancée significative dans un domaine où règne en général une grande opacité. Pour le surplus, la non transparence demeure bien présente également dans le domaine des biocides.

3.2.4. 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* ». ».

Il est expressément mentionné dans le rapport sous la rubrique « Instruments économiques » que « *L'écotaxe sur les piles[...] a permis d'engendrer un impact significatif en terme de collecte et de recyclage mais aussi en terme d'accroissement de la sensibilisation du public à cette problématique* ».

Nous nous étonnons de ce constat optimiste. Au contraire, la situation se détériore d'année en année. En 10 ans, la quantité de piles à usage unique vendue n'a fait que croître alors que la quantité réellement recyclée stagne. Au lieu d'acheter des piles rechargeables plus écologiques, la population achète des piles jetables. 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.

Outre les informations relatives aux biocides, devraient être accessibles les informations, données et études dont dispose l'Administration, en ce qui concerne les substances chimiques, les emballages, les équipements électroniques et autres produits (dossiers d'agrément, résultats des tests et d'analyses, les études relatives aux effets sur la santé et autres, les appels d'offres et l'attribution des marchés, les analyses coûts-bénéfices etc.).

3.3. 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.* »

3.3.1. En ce qui concerne la participation des citoyens

Le tableau dressé dans le rapport fédéral relatant le nombre de participants aux différentes consultations déroulées entre 2006 et 2009 est véritablement interpellant et pose de nombreuses questions. Une mobilisation aussi faible démontre qu'une véritable réflexion doit être entreprise par les pouvoirs publics en terme de communication afin de susciter l'attention du public.

Pour éveiller cet intérêt, il est nécessaire que les thèmes soumis à la consultation ne soient pas trop généraux car cela aura pour conséquence que le citoyen ne pourra pas cibler les réels enjeux du projet compte tenu des éléments trop abstraits voire hypothétiques qui seront à sa disposition. Il est également important que les participants puissent connaître les suites de cette participation afin de savoir si les avis émis ont été ou non pris en considération.

Certaines consultations sont effectuées trop tard alors que toute possibilité d'éventuelles modifications est réduite. Un juste équilibre, si difficile soit-il, doit être trouvé à cet égard.

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 excessivement 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 faire 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 Programme fédéral de Réduction des Pesticides et Biocides (PRPB). Cela doit devenir systématique pour chaque consultation. De tels retours, fussent-ils réalisés par le biais de publications sur internet, seraient déjà précieux.

Il conviendrait également que 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 du rapportage de 2007. Il est indispensable de mettre en œuvre une réflexion afin de palier les lacunes actuelles. Une réflexion pourrait être entreprise entre autorités publiques et 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.

La participation ne concerne pas seulement les consultations organisées par l'autorité fédérale actuellement mais aussi bien les consultations que celle-ci pourrait organiser ainsi que les consultations organisées ou que pourraient organiser les autres pouvoirs publics. 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 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 aux négociateurs après les élections de 2009 jointe en annexe du présent avis.

3.3.2. 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 ne le sont pas, voire diminuent. Au niveau de 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 dans toutes les consultations avec pour conséquence que certains sujets importants mis en consultation ne sont pas couverts. Les résultats desdites consultations sont, par conséquent, incomplets ou déséquilibrés, voire « biaisés ». 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 décisions demeure problématique compte tenu du manque de moyens.

Enfin, il faut également souligné qu'il y a un déséquilibre manifeste au sein des différents secteurs représentés dans les diverses commissions consultatives. En effet, le milieu industriel d'une part, et le milieu syndical d'autre part, sont présents dans toutes les commissions ce qui n'est nullement le cas des associations environnementales. Le déséquilibre se manifeste non seulement en termes de moyens financiers mais également en termes de composition au sein même des commissions. Ainsi, les aspects économiques et sociaux de la politique environnementale sont toujours pris en compte. Cependant, l'inverse n'est pas le cas. En effet, l'impact environnemental des politiques économiques et sociales est, quant à lui, pratiquement ignoré. Les associations de protection de l'environnement ne sont du reste pas représentées dans les commissions économiques et sociales.

Le mouvement environnemental constate un déséquilibre dans l'encadrement professionnel des commissions économiques et sociales. Le personnel affecté au secrétariat de ces commissions est relativement plus important que celui des commissions d'environnement, développement durable et mobilité. L'on peut s'interroger sur la (les) raison(s) qui justifie(nt) une telle disparité, d'autant qu'elle peut se traduire dans la qualité des avis rendus (préparation de texte, envoi tardif de documents).

3.4. Article 9

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

Il est un fait que ce troisième pilier génère aussi des grandes 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.

3.4.1. Article 9 paragraphe 1

Les quatre fédérations déplorent l'absence de publication des décisions de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales. Cela est d'autant plus regrettable compte tenu de son statut (cette Commission a précisément pour objet de trancher des questions en matière d'accès à l'information). Par ailleurs, le rapport fédéral fait état du fait qu'un grand nombre de demandes d'accès à l'information n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 5 août 2006; la possibilité qu'aurait le citoyen de consulter les décisions de la Commission de recours lui permettrait d'identifier quel type de demandes peut être formulée auprès d'une instance environnementale ; ce qui pourrait conduire à une rationalisation des demandes.

3.4.2. 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. »

Avant tout, les quatre fédérations s'étonnent du fait que seulement 5 recours et une seule demande d'avis ont été formulés depuis 2008. Elles présument qu'il est fait état des recours introduits devant la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales. Cela vaudrait la peine de le préciser dès lors que le paragraphe du rapport qui précède distingue les différents recours juridictionnels sans faire état de la Commission de recours.

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. Les élections fédérales de juin 2007 d'abord et de juin 2010 ensuite ont chaque fois interrompu le processus législatif du projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif. Quand le nouveau Gouvernement sera constitué, une des priorités pour les fédérations de protection de l'environnement sera d'interpeller les autorités afin que ce projet soit remis sur le métier afin d'aboutir à une avancée significative par le biais de l'action d'intérêt collectif en faveur des associations ; avancée qui devra se traduire par l'adoption d'une loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Des initiatives parlementaires ont été également entreprises ces dernières années en vue de modifier la procédure judiciaire (proposition de loi en vue de modifier le Code judiciaire, proposition de loi en vue de créer une action d'intérêt collectif). Il convient d'examiner avec attention ces diverses propositions afin d'évaluer chacune d'elles et les plus values que de telles propositions pourraient apporter sur le plan juridictionnel d'une part, et en termes de protection de l'environnement d'autre part.

Il convient d'indiquer que toutes ces réformes (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modification de la loi du 12 janvier 1993, modification du Code judiciaire) présentent un caractère aléatoire compte tenu des élections fédérales de juin 2010 en manière telle que l'avenir de ces différentes modifications législatives est fortement compromis, ce qui suscite la plus vive inquiétude des fédérations environnementales.

3.4.3. 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 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.

3.4.4. 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 l'assistance judiciaire en 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.

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

Enfin, le rapport fait état du fait que le Service public fédéral de la justice établit annuellement des statistiques des Cours et Tribunaux pour les dossiers environnementaux. Lors de la consultation publique de 2007, les fédérations énonçaient déjà qu'il est important que ces statistiques soient publiées d'une part, mais qu'elles soient également très précises et très complètes d'autre part (connaître non seulement le nombre de procédures diligentées mais également savoir les suites réservées aux différentes affaires).

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.

4. OGM

Le rapport fait état de « *la possibilité pour le public de soumettre, sous toute forme appropriée, toutes les observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de la dissémination volontaire ou de la mise sur le marché proposées* » (paragraphe 6 de l'annexe 1bis). Les fédérations environnementales s'étonnent que le public dispose uniquement de la possibilité de formuler des remarques par internet en ce qui concerne la mise sur le marché alors que pour les disséminations volontaires, les observations peuvent être communiquées par internet, par courrier ou même par téléphone. Si le recours à internet demeure dans la pratique courante, il n'en demeure pas moins que tout individu n'a pas nécessairement accès à internet ou ne dispose pas des connaissances suffisantes pour utiliser ce moyen de communication. Un élargissement des moyens pour permettre au public de faire état de ses observations devrait être envisagé.

5. Conclusion

Voici les différentes remarques et observations sur le projet de rapport fédéral rédigé par les autorités publiques. Les 4 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.