



**Avis d'Inter-Environnement Wallonie relatif au
projet de rapport dressé par l'administration
wallonne quant à la mise en œuvre de la
convention d'Aarhus**

7 novembre 2016



0. Résumé exécutif

La convention d'Aarhus a été signée le 25 juin 1998 et est entrée en vigueur en Belgique et en Région wallonne en date du 21 avril 2003. Cette convention repose sur trois piliers, à savoir l'accès à l'information environnementale, la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement ainsi que l'accès à la justice en matière d'environnement.

Le présent avis a pour objectif de formuler les différentes observations de la Fédération Inter-Environnement Wallonie concernant l'application de la convention d'Aarhus en Wallonie. Dès lors que le projet de rapport de l'administration reprend, pour l'essentiel, les éléments figurant dans les rapports régionaux précédents, la Fédération est repartie de son avis rédigé en 2013 en procédant aux adaptations requises lorsque cela s'avérait nécessaire.

En ce qui concerne l'accès à l'information environnementale, les observations se concentrent notamment sur la distinction qui doit être faite entre les politiques de vulgarisation et 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, stables et récurrents est également mise en avant. Par ailleurs, des observations quant aux difficultés d'accéder à certaines informations sont également formulées.

Au niveau du second pilier relatif à la participation du public, les observations mettent essentiellement l'accent sur la nécessité que le public puisse intervenir en amont de la décision de recourir à une étude d'incidences ainsi que sur le manque de relais pouvant parfois exister entre les citoyens et les pouvoirs publics. Des commentaires sont également formulés en ce qui concerne le projet de décret relatif à la rationalisation de la fonction consultative. Un point spécifique concerne à nouveau la nécessité pour les associations environnementales de disposer de moyens financiers suffisants pour participer activement au processus décisionnel. Un commentaire relatif à la mise en œuvre du décret associatif environnemental adopté en 2014 est également formulé.

Dans le cadre du volet relatif à l'accès à la justice, la Fédération se limite notamment à invoquer la nécessité de créer davantage de relais entre les parquets et la cellule de répression des infractions d'une part, et la pertinence d'uniformiser la procédure administrative wallonne en terme de recours pour les permis d'urbanisme et les permis uniques d'autre part. Pour le surplus, l'accès à la justice relevant essentiellement de la compétence de l'Etat fédéral, l'avis d'IEW renvoie aux observations émises dans le cadre du rapport fédéral.



Table des matières

0. Résumé exécutif	2
1. Contexte	4
2. Observations générales	4
3. Analyse et commentaires des dispositions de la Convention d'Aarhus telles qu'elles furent transposées à l'échelle régionale.....	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	7
3.2. Article 4	8
3.2.1. Article 4 paragraphe 1	8
3.2.2. Article 4 paragraphes 3 et 4.....	8
3.2.3. Au niveau des obstacles rencontrés par l'application de l'article 4.....	10
3.3. Article 5	11
3.3.1. Article 5 paragraphe 1	11
3.3.2. Article 5 paragraphe 2	11
3.3.3. Article 5 paragraphe 9	11
3.3.4. Quant aux différents obstacles rencontrés dans le cadre de l'article 5	12
3.4. Article 6	12
3.4.1. Article 6 paragraphes 1 et 4.....	12
3.4.2. Article 6 paragraphe 3	13
3.4.3. Possibilités offertes au public de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement, en application de l'article 7	14
3.5. Article 7	15
3.5.1. Obstacles rencontrés dans l'application de l'article 7	15
3.6. Article 8	15
3.7. Article 9	16
4. Conclusion	16



1. Contexte

Cet avis porte sur le projet de rapport de l'administration wallonne sur la mise en œuvre de la convention d'Aarhus dans le cadre du rapportage que la Belgique doit effectuer pour la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies.

2. Observations générales

Le droit d'accès à l'information environnementale, le droit à la participation au processus décisionnel ainsi que le droit d'accès à la justice, 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...) et à leurs adhésions aux politiques mises en œuvre.

Avant tout, IEW tient à saluer cette consultation publique qui a le mérite d'inviter tout individu à émettre son avis sur la mise en œuvre de la convention d'Aarhus. Le caractère périodique de cette consultation est également positif dès lors que cela permet de suivre l'évolution de la mise en œuvre de la convention par la Belgique.

Si, lors des consultations précédentes, la Fédération a déjà déploré le caractère rigide de ce rapportage, elle apprécie de pouvoir disposer des éléments de réponse transmis par l'administration wallonne dans son courrier réceptionné le 12 octobre 2016 (format axé sur les procédures légales et administratives, nombre de signes limités). Cela permet en effet de mieux comprendre quelle est la raison d'être de la consultation. Cela étant, à supposer que ce ne soit pas le cas, les différents avis réceptionnés dans le cadre de cette consultation devraient pouvoir être mis intégralement à la disposition des Nations Unies. A défaut, il serait opportun que le rapport précise que, outre le résumé succinct qui figure dans le rapport, les différents avis demeurent à la disposition des Nations Unies.

Comme évoqué en 2013, s'il est un fait que la législation n'est pas modifiée chaque année et que certaines informations demeurent inchangées, quelques mises à jour auraient probablement pu être entreprises. Depuis 2010, certaines informations intéressantes ont, semble-t-il, été supprimées. A titre d'exemple, le nombre de recours introduit devant la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement a disparu alors qu'Inter-Environnement Wallonie estimait déjà en 2010 qu'il était pertinent d'opérer une mise à jour de ces données. De même, un inventaire des campagnes de la DGARNE aurait également pu être mis en avant comme cela a d'ailleurs été fait dans le rapport fédéral.

Conformément à la demande d'Inter-Environnement Wallonie formulée dans le cadre des deux derniers rapportages, la Fédération salue le fait que l'administration régionale ait emboîté le pas de l'administration fédérale en mettant à disposition une version du rapport avec les modifications apparentes par rapport à la version précédente. Cela facilite énormément le travail d'analyse.

Enfin, IEW tient également à souligner que, depuis le dernier rapport de 2013, la Fédération a eu l'occasion de formuler de nombreuses propositions concrètes afin d'améliorer l'implémentation de chacun des trois piliers de la convention d'Aarhus. Afin de ne pas surcharger le présent avis, elle renvoie notamment aux deux annexes figurant en pièces jointes du présent document à savoir :



- L'intervention d'IEW du 2 octobre 2015 devant la Commission spéciale relative au renouveau démocratique du Parlement de Wallonie sur le thème de la démocratie citoyenne et participative en ses aspects généraux et en ses aspects juridiques ;
- Le dossier d'IEW intitulé « *Accès à l'information, participation et accès à la justice en matière d'environnement : derrière le blabla, le B.A.-BA* » publié en décembre 2013 (<http://www.iewonline.be/spip.php?article6584>).

3. Analyse et commentaires des dispositions de la Convention d'Aarhus telles qu'elles furent transposées à l'échelle régionale

Quant au contenu des diverses dispositions, voici les principales remarques et observations que la Fédération entend formuler.

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.* »

Le Code de la fonction publique énonce que les agents du Ministère doivent respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que la charte de bonne conduite administrative. S'agissant de cette charte, à la connaissance de la Fédération, elle n'a toujours pas fait l'objet d'une publicité active et on dispose de très peu d'informations sur les comportements que doivent ou devraient adopter les agents du ministère dans le respect volontaire de cette charte en ce qui concerne leur relation avec le public et leur appui à toute personne souhaitant bénéficier de l'accès à une information environnementale.

Au niveau des campagnes de sensibilisation en matière d'environnement, à l'instar du projet de rapport fédéral, il apparaît utile de lister les différentes campagnes de sensibilisation (une seule répertoriée dans le rapport régional à titre d'exemple – les journées mondiales de l'eau -). Il serait également intéressant de préciser les outils de communication utilisés pour assurer cette sensibilisation (télévision, radio, folders, etc.).

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.* »

Comme déjà énoncé dans le cadre des consultations précédentes, la Fédération rappelle qu'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 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. 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 (comme par exemple, les données du site du Tableau de bord de l'environnement devenu « Indicateurs clés de l'environnement wallon »). Il s'agit également 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).

Parallèlement au droit d'accès à l'information, il importe que les autorités publiques procèdent également à la vulgarisation des informations environnementales afin de toucher et sensibiliser le public le plus large possible. 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.

A l'instar du rapport fédéral, il serait également opportun de faire un relevé des campagnes et des actions de communication réalisées par la Direction générale.

Par ailleurs, sauf à supposer que la liste des consultations reprises dans le rapport soit exhaustive, il serait intéressant de quantifier le nombre de consultations publiques, ou à tout le moins de dresser une moyenne annuelle du nombre de consultations publiques mises en ligne sur le site de l'administration régionale de l'environnement.

Le projet de rapport énumère différents créneaux pour informer la population et la sensibiliser à l'environnement. Deux observations à cet égard :

- d'abord, l'un des créneaux consiste en « *la mise à disposition d'informations environnementales (passive ou sur demande)* ». Selon IEW, les termes repris entre parenthèses sont redondants. En effet, la mise à disposition d'information sur demande est ce qu'on appelle communément l'information passive. Il convient de parler d'information « active » et « passive » ;
- IEW s'interroge sur la fréquence de participation effective au sein des réunions d'information préalable. Est-elle systématique ? A défaut, il serait intéressant que le rapport wallon fasse état des statistiques de fréquentation.



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.* »

Le rapport fait toujours référence à des organisations dont l'objectif n'est pas la protection de l'environnement en tant que tel. Il semble qu'il serait plus juste d'indiquer, que la Wallonie finance, dans le cadre de programmes liés à l'environnement, certaines organisations qui n'ont pas nécessairement pour objectif premier la protection de l'environnement (par exemple, les syndicats, l'UWE etc). Comme déjà évoqué à de multiples reprises, ce soutien ne relève toutefois pas du champ d'application de la convention d'Aarhus.

Il est utile de préciser que le CWEDD constitue un conseil de l'environnement mais, qu'à ce jour, il n'existe toujours pas un conseil wallon du développement durable alors qu'un tel conseil, regroupant les trois domaines environnement, social et économique, s'avère de circonstance. Ce conseil pourrait d'autant plus voir le jour que le Gouvernement wallon est actuellement en train de réformer la fonction consultative en Wallonie. A ce sujet, si IEW soutient l'objectif d'une rationalisation structurelle de la fonction consultative, en l'état actuel, un goût d'inachevé prédomine avec une volonté de préserver la composition et les prérogatives du Conseil économique et social de Wallonie (CESW). En agissant de la sorte, le Gouvernement wallon s'inscrit dans une vision héritée du début du siècle passé, passant à côté d'une fonction consultative plus ouverte aux différentes composantes de la société incarnée par la convention d'Aarhus ou l'émergence du Développement durable. D'autres institutions étrangères ont d'ailleurs élargi leur composition au pilier environnemental au-delà des partenaires socio-économiques. C'est notamment le cas du Conseil économique, social et environnemental français. La réforme en cours se traduit également par une incapacité à réformer l'existant au point d'hypothéquer le bon fonctionnement des futures instances d'avis. Enfin, il apparaît que la représentation des associations environnementales sera réduite soit en terme relatif (maintien du nombre de mandats mais avec un nombre de mandataires plus important que par le passé) soit en terme absolu (diminution de mandats). A l'inverse, de manière générale, les partenaires socio-économiques voient leur nombre de mandats augmenter (de manière relative et/ou absolue).

De manière récurrente, Inter-Environnement Wallonie est contrainte de formuler des observations concernant les moyens financiers alloués aux associations environnementales. Un constat : les années se suivent et se ressemblent (retard dans la notification des arrêtés ministériels et dans la liquidation des subventions).

Le projet de rapport fait état à juste titre du décret de reconnaissance et de subventionnement des associations environnementales du 23 janvier 2014. Cela étant, si la partie « reconnaissance » du décret est effectivement en vigueur, la mise en œuvre du solde du décret, notamment le volet subventionnement n'est toujours pas entreprise malgré de nombreuses interpellations auprès du ministre de tutelle. Or, une implication effective des associations environnementales au niveau des processus de participation suppose inévitablement un soutien politique et financier stable.



3.2. Article 4

La Fédération tient à souligner la qualité de la législation wallonne en matière d'accès à l'information. Maintenant, il est un fait que dans la pratique, l'accès à l'information en vue d'obtenir certaines données n'est pas toujours aisé pour diverses raisons que nous détaillons ci-dessous.

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 :*

- *ans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier;*
- *...)* »

Un problème à l'heure actuelle résulte de l'ignorance du grand public en matière de droit d'accès à certaines informations environnementales. Si les citoyens commencent tout doucement à prendre connaissance de leurs droits en la matière, la publication de petites brochures de vulgarisation accessibles à tous et disponibles sur le web, énonçant les droits de chaque individu en termes d'accès à l'information, constitue un instrument précieux et indispensable en la matière.

Dans la pratique, les modalités d'accès à l'information ne sont pas toujours optimales. Certains documents ne sont accessibles que dans des conditions peu adéquates et le recours aux nouvelles technologies n'est que rarement utilisé. Ainsi certains documents très volumineux ne sont accessibles que lors d'une consultation aux services communaux, et l'accès au document de manière électronique (permettant une meilleure réflexion et assimilation de l'information) requiert l'approbation formelle du détenteur légal de ces documents.

3.2.2. Article 4 paragraphes 3 et 4

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. »

La Fédération émet une réserve quant au fait que les motifs de refus ou de limitation d'accès à l'information environnementale soient parfois interprétés de façon restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information. Trop fréquemment encore, les associations environnementales ou les citoyens se voient refuser l'accès à l'information au motif que l'intérêt servi par le refus de divulguer l'information (ex : une procédure judiciaire en cours) est supérieur à l'intérêt public de la divulguer. Or, le fait de demander de pouvoir accéder à une information spécifique (par exemple, des résultats d'analyses, en lien ou pas avec la nature de l'infraction) ne constitue pas nécessairement une entrave au bon déroulement de la justice. Bien plus, c'est précisément en cas d'infraction à une législation environnementale ou en cas de méconnaissance des conditions subordonnant l'octroi d'un permis qu'il existe un intérêt pour toute personne de pouvoir accéder à l'information pour savoir ce qu'il en est exactement. Pareil refus contraint le citoyen à devoir introduire un recours devant une commission de recours qui devra évaluer le bien-fondé du recours avec tous les désagréments que cela peut générer (procédure supplémentaire, retard dans l'obtention des informations,...).

Il arrive également que certaines demandes d'accès à l'information restent sans réponse. Les raisons peuvent être multiples ; méconnaissance de la législation et/ou des délais qui sont prévus, craintes de communiquer d'éventuels documents par crainte de l'usage qui pourrait en être fait que ce soit sur des documents très ponctuels ou sur des documents plus stratégiques. Quoiqu'il en soit, l'absence de réponse pose réellement question en termes de bonne gouvernance. Si l'autorité



publique estime ne pas devoir faire droit à une demande d'accès à l'information environnementale, il semble logique que le demandeur puisse connaître les raisons d'une telle décision. Au-delà de la logique, la législation (Code l'environnement) l'y contraint.

3.2.3. Au niveau des obstacles rencontrés par l'application de l'article 4

La législation en Wallonie en matière d'accès à l'information est de bonne qualité. Cependant, il faut encore souligner le manque de connaissance approfondie dans le chef de certaines autorités communales ou d'autres instances publiques du contenu même de la législation, notamment en ce qui concerne la nature de l'information environnementale, dont l'autorité a parfois une conception très étroite. Un effort de sensibilisation à la législation demeure d'actualité notamment auprès des autorités communales dès lors que l'application de la législation en matière d'accès à l'information environnementale fait l'objet d'une interprétation à géométrie variable selon l'autorité appelée à appliquer la législation.

Au niveau de l'application concrète des dispositions relatives au droit d'accès à l'information en matière d'environnement, la Fédération déplore la perte d'information relative aux nombres de recours introduits devant la commission de recours. Au-delà du nombre de recours, il serait également important de disposer de l'information sur le nombre de recours qui ont été reconnus fondés (totalement ou partiellement). En effet, cela permettra d'avoir une idée plus précise des demandes d'accès à l'information qui ont été refusées à tort par les autorités publiques et, *in fine*, les efforts qu'il reste à accomplir en termes de sensibilisation des autorités au sujet de la législation sur le droit d'accès à l'information.

En ce qui concerne les données statistiques de la CRAIE, IEW constate que la demande de mise à jour des statistiques de la commission fut effectuée jusqu'en 2014. Ces données sont intéressantes à différents égards notamment afin d'évaluer le nombre de recours jugés recevables et fondés. IEW espère que les statistiques 2015 seront rendues publiques incessamment.

Enfin, comme déjà demandé précédemment, et à l'instar de ce que contient le rapport fédéral, il serait intéressant de disposer de statistiques relatant le nombre de demandes d'accès à l'information introduites auprès de la DGARNE avec un petit bilan relatif à la nature de la demande, aux suites qui ont réservées ainsi que les éventuels motifs de refus. IEW identifie mal les difficultés, même pratiques, inhérentes à la diffusion de ces informations.

Le projet de rapport termine l'analyse de l'article 4 en indiquant que la jurisprudence de la commission de recours permet de mettre en évidence les difficultés d'interprétation de l'article 4 et les motifs de rejet des demandes d'informations environnementales. Aux yeux d'IEW, cette analyse est réductrice. Par exemple, comme déjà évoqué précédemment, la jurisprudence permet également de mettre en avant les recours jugés fondés et, *in fine*, les cas où l'autorité a refusé à tort de communiquer en tout ou en partie une information auquel le demandeur avait droit d'avoir accès. Le libellé actuel du rapport a donc une connotation péjorative. Il serait plus adéquat d'utiliser des termes visant, par exemple, à mettre en avant le fait que la jurisprudence de la Commission permet d'affiner la manière d'interpréter les dispositions relatives au droit d'accès à l'information environnementale.



3.3. Article 5

3.3.1. Article 5 paragraphe 1

Le projet de rapport fait état du service de garde « SOS Environnement-Nature » qui peut être contacté en cas d'urgence. Dans les faits, il apparaît que le citoyen est régulièrement démuné quant à savoir quel service contacter en cas d'urgence ou d'infractions environnementales. En effet, les acteurs susceptibles d'intervenir à ses yeux sont multiples (autorité communale, Police fédérale, Police locale, pompiers, Protection civile, Département de la Police et des Contrôles). Il serait pertinent de mettre en place un organigramme présentant les services et leurs compétences respectives.

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 (...)* »

Comme déjà évoqué en 2013, il arrive encore trop fréquemment que les pouvoirs publics sollicitent la réalisation d'études environnementales et que celles-ci, une fois réalisées, ne soient jamais rendues publiques. Ces informations, sur lesquelles l'autorité base sa décision (en tout ou en partie), sont dans les faits trop souvent inaccessibles, ce qui nuit à la transparence requise à l'article 5 paragraphe 2.

La dématérialisation de certaines informations (notamment les permis d'environnement ou d'urbanisme) devrait rencontrer certains objectifs de diffusion de l'information, par exemple, en rendant les permis délivrés accessibles aux citoyens de manière plus facile et rapide que l'actuelle procédure de consultation dans les administrations communales. La Fédération défend l'idée d'un accès le plus simple possible, via internet. Si les pouvoirs publics ne sont pas opposés à ce principe, la mise en œuvre tarde à venir.

3.3.3. Article 5 paragraphe 9

En vertu de cette disposition, « *Chaque Partie prend des mesures pour mettre en place progressivement, compte tenu, le cas échéant, des processus internationaux, un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de données informatisée structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.* »

La mise en ligne du registre wallon des rejets et des transferts de polluants est une véritable avancée.

L'accès à l'information environnementale se heurte à l'obstacle de la confidentialité des données relatives à chaque entreprise. Cette règle de confidentialité est parfois utilisée de façon abusive par les autorités administratives pour justifier le refus ou la limitation d'une information



environnementale alors que l'information en question ne révélera pas nécessairement une donnée confidentielle. De manière plus générale, ce n'est pas parce que le public sait combien telle entreprise rejette de Nox ou de CO2 que le citoyen (ou un concurrent !) va prendre connaissance d'un secret professionnel de l'entreprise en question.

3.3.4. Quant aux différents obstacles rencontrés dans le cadre de l'article 5

La Fédération renvoie aux difficultés mises en avant ci-dessus. Par ailleurs, en matière d'information active, il importe également dans le cadre d'un processus participatif que les participants à une consultation publique puissent être tenus informés du suivi du dossier, comme par exemple les prochaines étapes relatives à l'adoption ou la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme en matière de protection de l'environnement. Le public ne doit pas avoir le sentiment que son intervention est ponctuelle mais bien qu'elle s'inscrit dans un processus auquel il est invité à participer.

3.4. Article 6

3.4.1. Article 6 paragraphes 1 et 4

En vertu de cette disposition, « *Chaque Partie* :

- a) *applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;*
- b) *applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions;*
- c) *peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.*

(...)

Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. » .

Des modifications seraient nécessaires afin que le public puisse dans certains cas formuler des observations quant à l'opportunité d'organiser une étude d'incidences. A titre d'exemple, dans le cadre de l'instruction des permis uniques de classe 2, c'est le fonctionnaire technique qui juge le caractère complet d'une demande de permis et qui, à cette occasion, juge s'il y a lieu de recourir à une étude d'incidences ou non. Ce n'est qu'une fois que le fonctionnaire technique a estimé que le dossier était complet que le projet est soumis à enquête publique. Donc, le public n'a pas l'occasion de juger de l'opportunité de recourir ou non à l'étude d'incidences. Or, dans certaines hypothèses, le citoyen est appelé à soulever des problèmes qui justifieraient le recours à l'étude d'incidences alors qu'une telle étude ne sera plus possible, le fonctionnaire technique ayant considéré que le dossier était complet.



Par ailleurs, dans le cadre des consultations préalables aux études d'incidences, il serait opportun qu'une personne intervenant en qualité de « médiateur » soit désignée afin d'éviter la tenue de débats contradictoires enflammés où la passion l'emporte très régulièrement sur la raison. Organiser une participation citoyenne est un instrument fondamental ; encore faut-il poser les jalons qui permettront que cette participation puisse se dérouler dans des conditions adéquates de dialogue et d'échange, à défaut de quoi elle reste inopérante.

En ce qui concerne les réunions d'information préalable (RIP), des observations orales peuvent être formulées en séance par le public mais, à notre connaissance, lesdites observations ne doivent pas être prises en compte par le bureau d'étude. En effet, malgré la rédaction d'un procès-verbal de réunion, le public doit adresser ses commentaires par écrit dans les 15 jours. Si tel est effectivement le cas, ce procédé paraît trop formel d'autant plus qu'un des objets de la RIP expressément prévu dans le Code de l'environnement est « *de permettre au public de s'informer et d'émettre ses observations et suggestions concernant le projet* » mais aussi « *de mettre en évidence des points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences* ».

3.4.2. Article 6 paragraphe 3

En vertu de cet article, « *Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.* »

Au niveau de la participation du public, une observation à caractère général relative au problème latent qui reste le délai de 15 jours calendriers (ce délai variant selon la catégorie visée par le Code de l'environnement) pour la tenue et la réalisation de l'enquête publique. Un tel délai est trop court car le temps que le public prenne connaissance de l'existence de l'enquête publique et des enjeux de celle-ci, le délai de 15 jours est généralement écoulé. Une augmentation du délai de 15 jours ou à tout le moins un délai de 15 jours se calculant en jours ouvrables et non pas en jours calendriers serait plus approprié.

D'aucuns diront que les délais prévus par la législation sont déjà bien assez longs et que les procédures de participation retardent la procédure mais il est utile de rappeler que le permis d'environnement est délivré pour une longue période (20 ans maximum) et que, dès lors, dans de telles circonstances, le délai de 15 jours prévu en matière d'enquête publique peut apparaître comme peau de chagrin.

Même si avec le décret du 31 mai 2007 il y a eu un renforcement de l'information préalable, des délais aussi courts peuvent poser problèmes quand on sait que les dispositions en matière d'accès à l'information environnementale prévoient que l'autorité publique met à disposition du demandeur les informations environnementales demandées dès que possible et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande, ou dans les deux mois dans certaines circonstances.

L'article D.29-7 du Code de l'environnement prévoit que l'avis d'enquête publique est affiché au plus tard 5 jours avant l'enquête publique alors qu'un tel délai est trop court. A cet égard, récemment encore, dans son avis rendu sur le projet de Code développement territorial (CoDT), la section de législation du Conseil d'Etat s'interrogeait sur respect de l'article 6§3 la convention d'Aarhus, lequel prévoit des délais raisonnables. « *La section de législation peut, à ce propos,*



avoir à tout le moins quelques doutes quant au caractère suffisant du délai prévu pour les enquêtes publiques requises en cas de demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2. En ce cas, le délai entre le moment ultime auquel l'avis d'enquête doit être affiché et la clôture de l'enquête est de vingt jours. S'agissant de dossiers suffisamment importants pour être soumis à une enquête publique, un délai aussi bref ne paraît pas pouvoir être considéré comme laissant raisonnablement assez de temps pour informer le public et pour que celui-ci se prépare et participe effectivement au processus décisionnel ».¹

Avec le CoDT, la participation du public est fortement remaniée. En effet, outre la procédure d'enquête publique, la Code instaure un nouveau mécanisme de participation – l'annonce de projet – et ce, afin de réduire la charge administrative des autorités communales inhérente à l'organisation des processus de participation du public. Dans le cadre du processus d'élaboration du CoDT, Inter-Environnement Wallonie a formulé plusieurs réserves sur les nouvelles dispositions relatives à ces deux mécanismes de participation.

3.4.3. Possibilités offertes au public de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement, en application de l'article 7

Une implication effective des associations de protection de l'environnement au niveau de processus de participation suppose inévitablement un soutien politique et financier suffisamment stable. La Fédération rappelle qu'elle dispose d'un financement des autorités publiques régionales, lequel est primordial notamment en termes de participation. Sans ce financement, il n'est pas possible pour les associations de protection de l'environnement de contribuer en particulier aux travaux des commissions consultatives. Cette participation aux travaux des commissions consultatives, qui vise à éclairer les autorités publiques sur les décisions qu'elles sont amenées à prendre, suppose un investissement en temps et en énergie tout à fait considérable avec pour conséquence principale que la participation active des associations environnementales aux processus de décision demeure problématique en termes de moyens. Les jetons de présence accordés pour siéger dans les différents conseils d'avis constituent également un moyen de financer, même très partiellement, l'investissement dans les conseils d'avis. Or, dans le cadre de la réforme de la fonction consultative évoquée précédemment, les autorités publiques érigent en principe la suppression pure et simple des jetons de présence dévolus aux mandataires des commissions. Cette mesure sera préjudiciable tout particulièrement pour les associations environnementales dont les moyens financiers sont déjà plus que limités. En ce qui concerne les critiques fondamentales de la réforme de la fonction consultative, IEW renvoie aux propos développés sous l'article 3§4 de la convention d'Aarhus.

En outre, 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, encore trop régulièrement ignoré. Le fait que les associations de protection de l'environnement ne soient pas présentes dans les commissions économiques et sociales vient renforcer ce constat.

¹ Avis du Conseil d'Etat du 30 juin 2015, n°57.550/4, p.9.



3.5. Article 7

Cet article stipule que « *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.* »

Les mécanismes en vue de mobiliser les citoyens posent des difficultés à l'heure actuelle notamment dans le cadre des consultations publiques. Il est difficile de mobiliser le public pour qu'il participe aux consultations publiques ou, à tout le moins, le taux de participation peut s'avérer diamétralement différents selon le sujet traité (par exemple une forte mobilisation lors de la consultation relative à la désignation des sites Natura 2000 par opposition à la faible mobilisation pour celle relative aux conventions environnementales relatives à l'obligation de reprise de certains déchets). Des améliorations en vue d'assurer une meilleure mobilisation doivent incontestablement être réfléchies en vue de favoriser le processus de participation du public.

3.5.1. Obstacles rencontrés dans l'application de l'article 7

En matière de participation, le rapport wallon relate à juste titre que « *L'un des principaux défis est de donner au public les clés permettant de participer au débat* ». Il serait intéressant de faire état des initiatives mis en œuvre par la région pour relever ce « défi ».

Par ailleurs, lors des enquêtes publiques relatives à des plans ou programmes environnementaux, il serait nécessaire que les citoyens puissent disposer de tous les éléments utiles/éclairants pour rendre un avis en pleine connaissance de cause. A titre d'exemple, lors de l'enquête publique relative aux plans de gestion des bassins hydrographiques (PGDH), le rapport des incidences environnementales (RIE) fut soumis à enquête publique plusieurs semaines après le début officiel de l'enquête publique relative aux PGDH. Or, le RIE est un document qui est indispensable à la bonne compréhension des PGDH et qui permet de formuler des observations sur ceux-ci. Aux yeux d'IEW, il est important que tous les documents utiles tels que les RIE, les analyses socio-économiques ou encore les analyses coûts-bénéfices soient mis à la disposition du public dès le début de l'enquête publique du plan/programme.

3.6. Article 8

La Fédération a salué l'élargissement de la consultation sur le projet de deuxième Stratégie wallonne de développement durable par l'organisation d'une consultation publique par internet. Deux avis ont été remis par la Fédération : un avis commun avec Associations 21 avec des considérations générales et un avis avec des remarques plus spécifiques sur les parties « vision », « diagnostic » et « plan d'actions ». Dans une logique de co-construction qui caractérise le pilotage de la transition, il aurait été toutefois souhaitable que les acteurs de la société civile puissent être impliqués plus en amont dans la rédaction de la SWDD.



3.7. 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.

Au niveau de l'accès à la justice, nous renvoyons à l'avis rédigé dans le cadre du rapport réalisé au niveau fédéral. Néanmoins, la Fédération déplore depuis longtemps l'absence complète de droits de recours des tiers en matière de permis d'urbanisme. Si elle conçoit bien les difficultés que pourraient créer l'octroi d'un tel droit sur l'ensemble des permis, dont certains ont des implications mineures, IEW estime que le recours des tiers devrait être introduit dans la législation, quitte à le limiter aux permis d'urbanisation et aux permis d'urbanisme ayant des impacts significatifs sur le voisinage. L'introduction d'un tel droit de recours aurait l'avantage de rationaliser, à cet égard, les législations relatives au permis d'environnement et au permis d'urbanisme (CWATUPE, décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement). Il est en effet incohérent qu'un même objet puisse être contesté en recours lorsqu'il a été demandé dans le cadre d'un permis unique mais non lorsqu'il a été sollicité dans le cadre d'un permis d'urbanisme.

Il convient également de soulever qu'il existe une responsabilité dans le chef des autorités régionales wallonnes de faire respecter la législation environnementale (au sens large du terme) et qu'il doit exister des relais entre les parquets et la cellule de répression des infractions en place au niveau régional. A cet égard, la Fédération a rédigé une position officielle en juin 2012 relative à l'évaluation du décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement. En 2014, IEW a également rencontré chaque service de l'administration directement impliqué dans la mise en œuvre du décret relatif aux infractions environnementales (tous les services extérieurs du DPC, UAB, URP, fonctionnaire sanctionnateur). Ces entretiens avaient pour objectif de mieux comprendre la réalité de terrain des agents.

4. Conclusion

Au-delà des remarques et observations formulées dans la présente note, la Fédération IEW estime que la législation wallonne en matière d'accès à l'information et de participation du public au processus décisionnel est de bonne qualité. Les remarques formulées ci-dessus touchent aux améliorations de mise en œuvre qui pourraient être réalisées.