

Rapport explicatif destiné à la consultation

**Approbation et mise en œuvre de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) et de son amendement, et
modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)**

Aperçu

Le 25 juin 1998, la Suisse a signé à Aarhus, Danemark, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus). La convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. À ce jour, 43 États européens, dont la Communauté européenne, l'ont ratifiée. Le secrétariat de la convention est sis à Genève.

La convention d'Aarhus repose sur trois piliers:

Le premier pilier concerne l'information sur l'environnement. Les Parties doivent accorder à toute personne, même si elle ne peut pas faire valoir d'intérêts particuliers, le droit d'accéder aux informations sur l'environnement. Une demande peut toutefois être refusée en présence d'intérêts prépondérants publics ou privés. Les États parties doivent en outre veiller à disposer d'informations actuelles sur l'environnement et à les publier, autant que possible par la voie électronique.

Le deuxième pilier se rapporte à la participation du public au processus décisionnel. Les États doivent attribuer des droits de partie aux personnes directement concernées par des décisions déterminantes pour l'environnement ainsi qu'un droit de participation général au public.

Le troisième pilier porte sur l'accès à la justice en matière environnementale. Les Parties doivent prévoir une voie de recours devant une instance judiciaire pour faire accepter les droits garantis par la convention. L'amendement d'Almaty du 27 mai 2005, qui n'est pas encore en vigueur, complète la convention en fixant des exigences minimales concernant la participation du public à des décisions portant sur la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés.

Le présent projet vise à mettre en place les conditions nécessaires afin que la Suisse puisse ratifier la convention d'Aarhus. Il s'agit en l'occurrence de modifications mineures de la législation. Les exigences du premier pilier (accès à l'information sur l'environnement) sont déjà très largement remplies au niveau fédéral par le biais de la loi sur la transparence. Il appartient donc aux cantons qui ne l'ont pas encore fait de garantir un droit d'accès à ces informations. Or, près de la moitié d'entre eux ont déjà édicté une loi sur la transparence et six autres sont en train d'en élaborer une. Par conséquent, les lacunes à combler sont plutôt modestes. Le deuxième pilier (participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement) appelle une disposition complémentaire dans la loi sur la protection de l'environnement et prévoyant la participation du public en général. Les droits de parties, eux, restent inchangés. Enfin, l'accès aux tribunaux en matière d'environnement (troisième pilier) est réglementé à satisfaction pour l'essentiel. La Suisse devra toutefois émettre une réserve pour les rayons ionisants en rapport avec le droit de recours des organisations de protection de l'environnement. En effet, le droit suisse exclut ces rayons du droit de recours imparti aux organisations environnementales, réglementation qui doit être maintenue.

En ratifiant la convention d'Aarhus et l'amendement d'Almaty, la Suisse franchirait un pas décisif en direction d'une amélioration de l'information sur l'environnement. L'acceptation de la politique environnementale par le public et l'exécution s'en trouveraient renforcées. En outre, la Suisse s'assurerait ainsi la possibilité de participer à un éventuel développement de la convention. Enfin, la ratification et partant la mise en œuvre de la convention aboutiraient à un alignement judicieux sur le droit de la Communauté européenne.

1 Les grandes lignes du traité

1.1 Situation initiale

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus), signée par la Suisse en date du 25 juin 1998 à Aarhus, Danemark, est le fruit de longues années d'efforts visant à accorder à l'information sur l'environnement la grande importance qui lui revient, et ce dans un instrument de droit international contraignant.

Une information détaillée constitue une condition indispensable de la participation des citoyennes et citoyens ainsi que des organisations non gouvernementales aux affaires publiques. Elle favorise la transparence dans l'administration. Les actes de l'État en deviennent prévisibles et vérifiables. La confiance du public dans l'administration s'en trouve favorisée. Une politique d'information plus poussée contribue aussi à renforcer la démocratie.

La population est spécialement intéressée par les informations concernant l'environnement. Or, pour évaluer vraiment l'étendue des atteintes, il faut relever régulièrement des données sur le milieu, relevés qui requièrent un savoir-faire spécifique et des appareils de mesure adaptés. Par conséquent, la population n'a pas les moyens de se procurer elle-même ces données, mais est obligée d'être informée à ce sujet. C'est alors seulement que les citoyennes et les citoyens peuvent repérer les problèmes, les répercussions qui en découlent et réfléchir à des solutions. La mise à disposition d'informations suffisantes sur l'environnement sensibilise en outre le public aux préoccupations environnementales et donc à la nécessité d'un développement durable et respectueux du milieu naturel. Par conséquent, une information suffisante renforce l'implantation de la politique de l'environnement auprès de la population.

Au niveau international, on a reconnu depuis passablement de temps l'importance des questions liées à l'accès à l'information, à la participation aux processus décisionnels et à l'accès à des instances judiciaires en matière environnementale pour le domaine interne. La Déclaration de Stockholm de 1972¹, issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, soulignait déjà, dans son principe 19, qu'il était essentiel de dispenser un enseignement au public afin de l'éclairer en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement. La Charte mondiale de la nature² adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1982 contenait également des postulats relatifs à l'accès à l'information et la participation du public en matière environnementale, plus spécialement dans ses principes 16 et 23. Le rapport Brundtland de 1987 intitulé « Our Common Future » de la Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement attirait expressément l'attention sur l'importance pour le développement durable du droit d'accès aux informations sur l'environnement, de la participation aux processus de décision pertinents pour l'environnement et de la protection juridique nécessaire dans ce contexte. Ces éléments sont d'ailleurs repris dans le principe 10

¹ Déclaration du 16 juin 1972 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Rés. AG 2994. La réunion de Stockholm peut être considérée comme la première grande conférence sur l'environnement de l'ONU.

² A/RES/37/7 du 28 octobre 1982.

de la Déclaration de Rio³ et sont considérés aujourd'hui comme les pièces maîtresses de la convention d'Aarhus.

1.2 La genèse de la convention d'Aarhus

L'idée de créer une convention traitant de l'information sur l'environnement, de la participation du public au processus décisionnel et de l'accès aux tribunaux dans ce domaine est née surtout dans le cadre du processus « Un environnement pour l'Europe ». Ce dernier représente l'effort des États d'Europe orientale et occidentale d'harmoniser leurs politiques environnementales et d'atteindre une qualité de l'environnement similaire à l'échelle européenne. Une conférence paneuropéenne des ministres de l'environnement a lieu régulièrement à cet effet. La quatrième d'entre elles s'est déroulée sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU)⁴, en juin 1998 à Aarhus, au Danemark. Elle a adopté notamment la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Il s'agit donc d'un traité à caractère éminemment régional. Outre le processus « Un environnement pour l'Europe », différents éléments ont joué un rôle décisif dans la genèse de la convention d'Aarhus, dont des déclarations et des résolutions internationales, divers instruments contraignants de droit international et le droit communautaire européen (cf. ch. 1.1 et 1.6.2).

La Suisse figure parmi les 39 États signataires de la convention d'Aarhus. Cette dernière est entrée en vigueur après la 16^e ratification, le 30 octobre 2001. À ce jour, 43 États ont ratifié la convention, dont la Communauté européenne.

1.3 L'amendement d'Almaty

L'amendement d'Almaty remonte à 2005. La convention avait alors été complétée par des exigences minimales concernant la participation du public aux décisions sur la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés. Cet amendement a été adopté à Almaty (Kazakhstan) le 27 mai 2005. Ratifié par 25 États jusqu'ici, il n'est pas encore entré en vigueur, vu que 28 ratifications sont nécessaires. Il faut escompter l'entrée en force de l'amendement d'Almaty pendant que les délibérations parlementaires sur la ratification de la convention d'Aarhus seront en cours.

1.4 Aperçu du contenu du traité

La convention d'Aarhus poursuit trois objectifs essentiellement:

Elle énonce, à titre de premier pilier (art. 4 et 5), le droit d'accès à l'information sur l'environnement, qui inclut l'obligation des autorités d'informer spontanément le public. Ce droit signifie plus spécifiquement:

³ Déclaration du 14 juin 1992 des Nations Unies sur l'environnement et le développement, reprise par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution A/RES/47/190 du 22 décembre 1992.

⁴ Cette commission de l'ONU instituée en 1947 est l'une des cinq commissions régionales des Nations Unies.

- que toute personne physique ou morale a d'une manière générale le droit, indépendamment de sa nationalité ou de son domicile et d'un intérêt particulier, d'accéder aux informations sur l'environnement qui ne sont pas soumises à une protection d'intérêts spécifiques (art. 4);
- que les autorités doivent relever des données sur l'environnement et les mettre à la disposition du public de façon transparente (art. 5).

Dans son deuxième pilier (art. 6 à 8), la convention exige que le public concerné ait le droit de participer aux processus de décision déterminants pour l'environnement. L'objectif est d'associer précocement les personnes directement affectées aux décisions qui pourraient avoir des répercussions pour le milieu naturel; les décisions visées portent sur la construction ou la modification d'installations énumérées dans l'annexe I de la convention d'Aarhus (art. 6). En outre, le public en général doit pouvoir s'exprimer sur ce type de projet. L'amendement d'Almaty prévoit que la participation du public s'applique également aux décisions sur la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés (art. 6^{bis} et annexe I^{bis}).

Dans son troisième pilier (art. 9), la convention exige l'accès à une instance judiciaire pour les droits découlant des art. 4 (accès à l'information sur l'environnement) et 6 (participation aux processus décisionnels touchant l'environnement). En d'autres termes, les personnes auxquelles l'accès à l'information (art. 9, par. 1) ou la participation aux processus décisionnels a été compliqué ou refusé (art. 9, par. 2) peuvent exiger que leur demande soit examinée par un tribunal. De même, les personnes concernées peuvent faire valoir le fait que le droit de l'environnement ait été violé dans la décision d'autorisation rendue selon l'art. 6 (art. 9, par. 2).

1.5 La situation juridique actuelle en Suisse

La Constitution fédérale (Cst.)⁵ oblige le Conseil fédéral à informer le public. Cette obligation des autorités est explicitée dans divers textes législatifs, notamment les lois sur l'environnement. Depuis la mi-2006, la loi sur la transparence (LTrans)⁶ est en vigueur au niveau fédéral. Elle institue un droit général d'accéder aux documents officiels fédéraux, qui englobent les informations sur l'environnement. La Confédération a donc déjà passé du principe du secret sous réserve de transparence au principe de publicité sous réserve de secret. La LTrans ne déploie toutefois pas ses effets dans les cantons. Il faut cependant préciser que 12 cantons disposent déjà de lois cantonales analogues, un canton a prévu ce droit dans sa constitution et six cantons élaborent actuellement une telle législation.

La législation suisse prévoit des droits de partie étendus pour le public concerné et, d'une manière générale, de vastes droits de participation pour le public, conformément p. ex. à l'art. 10d de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)⁷, selon lequel chacun peut consulter le rapport relatif à l'impact sur l'environnement. Ce qu'elle ne contient pas en revanche, c'est le droit pour le public de prendre position dans des procédures de décision concrètes sans être investi de

⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101)

⁶ Loi du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans, RS 152.3)

⁷ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01)

droits de partie, ni l'obligation qui en découle pour les autorités de prendre en considération les avis exprimés dans leurs décisions.

L'accès aux tribunaux pour des questions ayant trait à l'environnement est garanti. Ainsi, le public concerné et les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir peuvent faire examiner par une instance judiciaire si l'autorisation octroyée pour une installation engendrant des atteintes considérables à l'environnement l'a été à juste titre⁸. En vertu de l'art. 3, al. 2, LPE, ce droit est exclu pour les organisations de protection de l'environnement dans le domaine des rayons ionisants uniquement.

1.6 Aperçu du droit international et du droit communautaire

1.6.1 Droit international

En droit international, il n'existe aucune réglementation garantissant un droit général, ayant force exécutoire, d'accéder aux informations des autorités ainsi que le prévoit la convention d'Aarhus. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁹ et le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II) limitent cette liberté d'information à la possibilité pour chacune et chacun de s'informer à partir des sources accessibles à tous. Le droit d'accès ne vaut donc que pour les informations qui sont déclarées publiques selon des dispositions légales déterminées. La Cour européenne des droits de l'homme (CDH) a toutefois admis que l'État peut, sous certaines circonstances dérivées de l'art. 8 CEDH, être obligé d'accorder l'accès à des informations¹⁰.

Un groupe d'experts du Conseil de l'Europe s'est penché sur l'accès aux documents publics. Le Comité des Ministres a adopté une recommandation à ce sujet le 21 février 2002, à l'intention des États membres. Le 18 juin 2009, la convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels a été mise en chantier à Tromsø pour développer ces recommandations¹¹. Il s'agit du premier instrument international de reconnaissance d'un droit universel d'accès aux documents officiels de l'administration publique. Cette convention n'est pas encore en vigueur.

Jusqu'ici, le droit international se concentrait essentiellement sur l'obligation d'informer interétatique. Quelques obligations des États à l'égard de leur société civile ont toutefois été inscrites dans des traités internationaux sur l'environnement. Il est intéressant de relever surtout les obligations très précises contenues dans la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte

⁸ Cf. art. 29a Cst.; s'agissant du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, cf. art. 55 s. LPE. En plus du droit de recours selon l'art. 55 LPE, qui porte sur des installations soumises à l'étude d'impact sur l'environnement (EIE), il existe aussi dans le droit suisse un droit de recours des organisations de protection de l'environnement selon l'art. 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Ce dernier porte sur les décisions ayant des conséquences pour le domaine de la nature et le paysage, pour autant que lesdites décisions soient rendues en relation avec une tâche de la Confédération.

⁹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101)

¹⁰ Décision de la CDH du 19 février 1998 dans l'affaire Guerra et autres c. Italie

¹¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Summaries/Html/205.htm>

transfrontière (convention d'Espoo)¹². Ce document régit les procédures de consultation et de participation transfrontières pour les installations soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE).

1.6.2 Droit de la Communauté européenne

Dans le droit communautaire, l'accès aux documents des organes de l'Union européenne est garanti par l'art. 255 du Traité instituant la Communauté européenne. Cette disposition ne contient toutefois que les grandes lignes; les modalités de l'accès sont arrêtées dans le règlement n° 1049/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission¹³.

Pour l'application de la convention d'Aarhus dans les différents États membres de la Communauté, celle-ci a édicté deux directives à ce jour. Le premier pilier de la convention (accès à l'information) est réglementé par la directive 2003/4¹⁴ du 28 janvier 2003. La Communauté européenne connaissait déjà une réglementation très similaire avant l'adoption de la convention d'Aarhus, à savoir la directive 90/313. Logiquement, la convention d'Aarhus s'est appuyée de près sur ladite directive CE pour son premier pilier.

Pour le deuxième pilier de la convention (participation au processus décisionnel en matière d'environnement), la Communauté a édicté la directive 2003/35¹⁵ du 26 mai 2003. Sur le plan du contenu, cette dernière a en particulier adapté la directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et la directive 96/61 (aujourd'hui 2008/1) relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Dans le domaine du troisième pilier (accès à la justice en matière environnementale), la Communauté n'a pas encore adopté de directive. Il existe cependant un projet de la Commission (COM(2003)624¹⁶), mais qui est bloqué en première lecture en raison de désaccords au sein du Conseil des ministres. Dans de nombreux domaines du troisième pilier, la Communauté assure déjà à l'heure actuelle un accès suffisant aux tribunaux pour les questions d'environnement. Qui plus est, différents États membres avaient déjà introduit de longue date le droit de recours pour les organisations (p. ex. France et Suède).

¹² Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (RS **0.814.06**)

¹³ JO L 145 du 31 mai 2001, pp. 43 ss

¹⁴ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JO L 41 du 14.2.2003, p. 26

¹⁵ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CE et 96/61/CE du Conseil, JO L 156 du 25.6.2003, p. 17

¹⁶ COM(2003) 624 final Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement

1.7

Appréciation

La convention tient compte du fait que, dans une acception moderne de l'État, les citoyennes et citoyens doivent avoir la possibilité de vérifier si les autorités remplissent exhaustivement et correctement les tâches qui leur ont été confiées. Ainsi que le soulignait déjà le Conseil fédéral lors de la mise en vigueur de la LTrans, le droit d'accéder aux documents officiels renforce les droits démocratiques¹⁷.

Grâce à la convention, l'État peut aussi mieux atteindre ses objectifs dans le domaine de la protection et de la sauvegarde de l'environnement. En effet, des citoyennes et citoyens informés et associés aux décisions contribuent davantage à la réalisation des buts visés par l'État que la partie de la population restant dans l'ignorance.

Par la ratification, la Suisse s'assure de pouvoir participer activement à un éventuel développement futur de la convention d'Aarhus, dont le secrétariat est sis à Genève. Il est important qu'elle ne reste pas à l'écart dans ce domaine.

La convention garantit également que la Suisse dispose d'une législation comparable à celle de la Communauté européenne dans cet important domaine transversal. Il s'agit en l'occurrence d'une condition essentielle pour les négociations bilatérales portant sur le droit de l'environnement.

Au niveau fédéral, la convention confirme que la voie choisie par le Conseil fédéral, à savoir pratiquer une politique d'information ouverte, active et passive, était la bonne. À cet échelon, elle ne requiert dès lors que peu d'adaptations. Au niveau cantonal en revanche, les cantons qui n'ont pas encore de réglementation en la matière devront créer un droit passif à l'information sur l'environnement. Mais étant donné que ces réglementations ont été introduites sans heurts en Europe et en Suisse, aussi bien par la Confédération que par de nombreux cantons, les lacunes à combler sont plutôt modestes.

2

Explications des articles de la convention en particulier

2.1

Principes et buts de la convention

Le préambule contient des principes et des objectifs généraux qui peuvent être invoqués pour l'interprétation et la mise en œuvre des dispositions.

L'article premier définit le but suprême de la convention en ces termes: « (...) contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ». Pour atteindre cet objectif, les Parties ont l'obligation de garantir effectivement dans leur législation interne les droits individuels arrêtés dans la convention.

¹⁷ FF 2003 1807

2.2

Définitions

L'art. 2 définit les termes-clés utilisés dans le document, par exemple « autorité publique », « information(s) sur l'environnement » ou respectivement « public » et « public concerné ».

L'art. 2, par. 2, définit l'« autorité publique » au sens de la convention comme étant l'administration publique à l'échelon national ou régional. Le terme englobe également les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques en rapport avec l'environnement. La notion d'autorités a donc une acception très large. Les organes des pouvoirs judiciaires et législatifs sont expressément exclus du domaine d'application de la convention.

L'art. 2, par. 3, cerne la notion d'« information(s) sur l'environnement », qui a une dimension à la fois formelle et matérielle. Sur le plan formel, la convention englobe toutes les informations écrites (rapports, procès-verbaux, c.-à-d. tous les documents sur support papier), visuelles (p. ex. photographies, illustrations, films), acoustiques (enregistrements sonores) et électroniques (disquettes, disques durs, serveurs). Les informations doivent dans tous les cas être impérativement disponibles sur un support de données quelconque. Sur le plan matériel, le terme couvre trois catégories; pour chacune d'entre elles, des exemples sont donnés qui n'ont pas de caractère exhaustif.

Premièrement, la lettre a) de l'art. 2, par. 3, mentionne toutes les informations sur l'état de l'environnement dans les domaines de l'air et de l'atmosphère, de l'eau, du sol, des terres, du paysage et des sites naturels, de la diversité biologique et de ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que les interactions entre ces divers éléments de l'environnement.

Deuxièmement, la lettre b) de l'art. 2, par. 3, énumère des facteurs, des activités ou mesures (p. ex. lois, plans et programmes) qui peuvent avoir des incidences sur les éléments de l'environnement. Ces facteurs, qui tombent également sous le coup de la convention, sont les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements.

Troisièmement, la lettre c) de l'art. 2, par. 3, inclut les informations sur l'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que sur l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'intermédiaire des éléments de l'environnement.

Les par. 4 et 5 de l'art. 2 définissent les termes « public » et « public concerné » respectivement. Ceux-ci sont primordiaux pour la légitimation active des droits garantis par la convention.

Par « public », la convention entend (art. 2, par. 4) une ou plusieurs personnes physiques ou morales ainsi que les associations, les organisations ou les groupes constitués par ces personnes.

Le terme « public concerné » faisant l'objet de l'art. 2, par. 5, est plus restrictif. Il suppose que les personnes visées soient spécifiquement touchées par un processus de décision en matière d'environnement. La seconde moitié de la phrase constituant cette disposition reconnaît un tel intérêt aux organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions requises en droit interne.

2.3

Dispositions générales

Les dispositions générales arrêtées à l'art. 3 se rapportent à l'ensemble de la convention. En vertu de l'art. 3, par. 1, les Parties sont tenues d'édicter les lois et règlements nécessaires et de prendre les mesures propres à assurer l'exécution.

Après l'énonciation de diverses mesures de promotion à adopter par les Parties, l'art. 3, par. 5, arrête le principe que tous les droits individuels inscrits dans la convention sont à considérer comme des garanties minimales. En d'autres termes, les États parties sont libres d'octroyer des droits plus larges.

Les par. 8 et 9 de l'art. 3 arrêtent une interdiction de toute forme de discrimination. Toute inégalité fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile en rapport avec l'exercice des droits garantis par la convention est inadmissible. Ainsi, par exemple, des personnes vivant en France ont également le droit de consulter des documents suisses contenant des informations sur l'environnement. En outre, il est interdit de pénaliser, de persécuter ou de soumettre à des mesures vexatoires les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la convention.

2.4

Accès à l'information sur l'environnement

Le droit d'accès à l'information traité aux art. 4 et 5 constitue le premier pilier de la convention d'Aarhus.

L'art. 4 concerne le droit d'accès à l'information dit passif. Il exige des autorités qu'elles mettent à la disposition du public les informations sur l'environnement qui leur sont demandées. Il oblige en conséquence les États parties à reconnaître et à appliquer le principe de la transparence, sous réserve de secret, pour les questions ayant trait à l'environnement. Le public ne doit en l'occurrence faire valoir aucun intérêt particulier.

Pour pouvoir tenir dûment compte de certains intérêts ou circonstances dignes de protection, le droit passif à l'information n'est pas absolu. Les autorités peuvent, en présence d'intérêts primordiaux publics ou privés, refuser une demande d'informations sur l'environnement. Les par. 3 et 4 de l'art. 4 énumèrent exhaustivement les motifs de rejet; ces derniers doivent être interprétés de manière restrictive (art. 4, par. 4, de la convention). L'accès aux documents des autorités est ainsi refusé dans les cas suivants:

- les demandes sont formulées en termes trop généraux;
- les autorités ne disposent pas des documents demandés;
- les communications sont internes ou les documents sont encore en cours d'élaboration;
- la divulgation des informations aurait des effets négatifs sur des délibérations secrètes, les relations internationales, la défense nationale, la sécurité publique, des procédures judiciaires en cours, des enquêtes d'ordre pénal ou disciplinaire, des secrets commerciaux ou industriels, des droits de propriété intellectuelle, des droits de la personne, des intérêts de tiers qui ont fourni volontairement les informations demandées et sur le milieu sur lequel portent les informations.

Lorsqu'une autorité rejette une demande, l'art. 4, par. 7, stipule qu'elle doit en informer le requérant dans un délai d'un mois, de deux mois pour des informations complexes, par écrit et en indiquant les motifs. Elle doit également fournir des informations sur l'accès aux tribunaux, à savoir préciser les voies de recours. Lorsqu'une information n'est concernée que partiellement par l'un des motifs de refus énoncés à l'art. 4, par. 3, let. c, l'art. 4, par. 6, oblige les autorités à rendre accessible la partie des informations non visées.

En vertu de l'art. 4, par. 8, de la convention, les autorités peuvent percevoir des émoluments appropriés pour la mise à disposition des informations. On appliquera les principes généraux du droit sur les redevances et les émoluments. Lorsqu'une autorité entend percevoir de telles taxes, elle doit établir une vue d'ensemble indiquant dans quels cas elle perçoit des émoluments et dans lesquels elle y renonce.

L'art. 5 traite du droit d'accès actif à l'information, lequel exige des autorités une politique d'information active et complète. Celles-ci doivent se procurer les données et les mettre effectivement à la disposition du public. Une obligation, arrêtée à l'art. 5, par. 3, revêt une importance toute particulière, à savoir de rendre accessible sous forme électronique, par le biais d'Internet, une quantité maximale d'informations. Une partie de ces dernières (listes des lois sur l'environnement, etc.) doit être mise gratuitement à la disposition des Parties à la convention (art. 5, par. 2, let. c). L'art. 5, par. 1, let. c, stipule qu'en cas de menace imminente, qu'elle soit due à des activités humaines ou des à des causes naturelles, les autorités doivent transmettre rapidement aux personnes qui risquent d'être touchées les informations en leur possession. En vertu de l'art. 5, par. 9, les Parties sont tenues de prendre des mesures pour mettre en place à l'échelle nationale un système pour inventorier et enregistrer les données sur la pollution dans une base de données informatisée et structurée qui soit accessible au public.

Le par. 8 de l'art. 5 oblige également les États parties à mettre à la disposition du public des informations suffisantes sur les produits afin que les consommateurs puissent faire des choix écologiques en toute connaissance de cause. L'art. 5 recommande en outre au par. 6 d'encourager les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à introduire les systèmes volontaires tels que des labels écologiques, des audits écologiques ou d'autres mesures appropriées.

2.5 Participation du public à des processus de décision en rapport avec des plans, programmes et politiques et à l'élaboration d'instruments normatifs

Les art. 6, 7 et 8 instaurent le deuxième pilier de la convention d'Aarhus et régissent trois domaines où le public est habilité à participer. Il s'agit premièrement de décisions concrètes relatives à des activités spécifiques ayant un impact sur l'environnement; deuxièmement, de la participation en rapport avec des plans, des programmes et des politiques relatifs à l'environnement; troisièmement, de l'association à la légifération en matière d'environnement. La convention n'arrête que les grandes lignes, la définition des modalités exactes de la participation du public et des détails des différentes procédures relève des États parties.

L'art. 6 régit la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières, notamment celles qui sont énumérées dans l'annexe I. En vertu de

l'art. 6, par. 1, let. a, ces activités ont par définition des répercussions considérables sur l'environnement. Pour l'application de l'art. 6 à des activités ne figurant pas dans l'annexe I mais qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, ce sont les Parties qui décident au cas par cas (art. 6, par. 1, let. b).

Lorsqu'une activité est prévue, les Parties doivent, en vertu de l'art. 6, par. 2, en informer précocement et de façon pertinente le public concerné (art. 2, par. 5). Elles sont en particulier tenues de préciser adéquatement quelle sera la nature des décisions potentielles, l'autorité compétente et toutes les modalités de la procédure envisagée ainsi que les droits de participation possibles. La population concernée a le droit, selon l'art. 6, par. 6, de consulter gratuitement toutes les informations disponibles en rapport avec un processus décisionnel auquel le public peut participer, dans les limites fixées par le droit interne.

Le public est habilité par l'art. 6, par. 7, à déposer par écrit des prises de position, des informations, des analyses ou des opinions, ou à les présenter à l'occasion d'une audition publique.

Les Parties doivent en particulier veiller (art. 6, par. 8) à ce que les résultats de la procédure de participation soient dûment pris en compte dans la décision, c'est-à-dire qu'ils soient inclus quant au fond et que les préoccupations exprimées soient analysées. En outre, les décisions prises assorties des motifs et considérations doivent être communiquées au public (art. 6, par. 9).

Pour garantir au public concerné une réelle participation, les Parties sont tenues, selon les par. 3 et 4 de l'art. 6, de prévoir des délais raisonnables pour les diverses phases de la procédure et aussi d'associer le public à un stade précoce.

L'art. 7 stipule que le public doit pouvoir participer précocement et dans des délais équitables à l'élaboration de plans, programmes et politiques concernant l'environnement. Les autorités doivent ensuite tenir dûment compte des résultats de cette participation.

L'art. 8 oblige les Parties à promouvoir une participation du public à l'élaboration de normes juridiques, c'est-à-dire de lois et d'ordonnances qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. La disposition est formulée de façon très générale et laisse aux États une grande marge de manœuvre pour l'exécution concrète.

2.6 Accès à la justice

Le troisième pilier, qui fait l'objet de l'art. 9, doit aider à imposer les droits garantis par les deux premiers piliers. L'art. 9 contient essentiellement deux garanties de recours.

Premièrement, l'art. 9, par. 1, garantit à toutes les personnes auxquelles des informations au sens de l'art. 4 ont été refusées l'accès à une procédure de recours gratuite ou peu onéreuse devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. Si une Partie prévoit un recours devant une instance judiciaire, elle doit veiller à garantir également l'accès à une procédure rapide établie par la loi et qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Deuxièmement, l'art. 9, par. 2, arrête que le public concerné doit pouvoir former un recours pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, des décisions au sens de l'art. 6. Est légitimé le public concerné qui a un intérêt suffisant pour agir ou qui fait valoir une atteinte à un droit. Ces critères doivent être définis selon les dispositions du droit interne. Ce même paragraphe stipule que les organisations non gouvernementales engagées dans la protection de l'environnement sont réputées avoir un intérêt suffisant et sont donc également légitimées. En outre, il est exigé à l'art. 9, par. 3, que les membres du public (selon l'art. 2, par. 4) aient la possibilité d'engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester des actes ou des omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

Les procédures visées aux par. 1, 2 et 3 de l'art. 9 et mentionnées ci-dessus doivent, en vertu de l'art. 9, par. 4, être définies dans le respect des garanties de procédure générales, elles doivent être consignées par écrit et – dans la mesure où il s'agit de décisions de tribunaux – être rendues accessibles au public. L'art. 9, par. 5, précise que le public doit être informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire.

2.7 Dispositions institutionnelles de droit procédural et contractuel

Les art. 10 à 12 régissent les éléments institutionnels de la convention d'Aarhus. Le secrétariat de la convention est sis à Genève.

L'art. 14 arrête les modalités relatives aux amendements à la convention et à ses annexes. En vertu de l'art. 16, les différends doivent en priorité être réglés par voie de négociation. Si cette tentative échoue, les Parties en conflit peuvent choisir entre une soumission du différend à la Cour internationale de Justice et un arbitrage conformément à la procédure définie à l'annexe II. Le tribunal arbitral statue selon l'annexe II à la majorité des trois membres; sa décision est irrévocable.

L'art. 19 régit la ratification, l'acceptation, l'approbation et l'adhésion.

2.8 L'amendement d'Almaty

L'art. 6^{bis} de l'amendement d'Almaty du 27 mai 2005 stipule qu'une participation du public selon les modalités arrêtées à l'annexe I^{bis} doit être prévue pour les disséminations volontaires dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés. L'annexe I^{bis} exige que la notification de la dissémination ou de la mise sur le marché ainsi que le rapport d'évaluation soient mis à la disposition du public. À cet égard, les Parties n'ont pas le droit de considérer comme confidentielles les informations relatives au demandeur, la description de l'organisme modifié, les utilisations prévues et l'éventuel lieu de la dissémination. Les plans de suivi doivent également être rendus publics.

Par analogie avec la participation du public prévue à l'art. 6 de la convention, il est arrêté que le public a le droit de soumettre à l'autorité compétente des observations, des analyses, etc. Les Parties sont là aussi obligées de veiller à ce que les résultats de la participation du public soient dûment pris en considération, c'est-à-dire quant au

fond et quant aux préoccupations exprimées. Enfin, le public doit être informé de la décision.

3 Transposition de la convention d'Aarhus dans le droit suisse

3.1 Obligation de mettre en œuvre la convention

L'art. 3, par. 1, de la convention oblige les Parties à introduire la législation et à prendre les autres mesures nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions du traité. En conséquence, la Suisse doit adapter son droit dans les domaines où il ne satisfait pas aux exigences contraignantes de la convention.

3.2 Aperçu de la situation légale et des adaptations requises

Une grande partie des éléments réglementés dans la convention d'Aarhus le sont déjà dans le droit suisse. Notre législation doit cependant être complétée sur certains points. Les modifications devant être apportées sont décrites ci-après¹⁸.

3.2.1 Définition de l'information sur l'environnement

La définition du terme « information(s) sur l'environnement » donnée à l'art. 2, par. 3, de la convention revêt une importance primordiale, vu que les droits du premier pilier, en particulier, sont fondés sur cette notion. Le droit suisse ne contient aucune définition explicite de l'information sur l'environnement. De la pratique, il ressort qu'il s'agit de l'ensemble des réglementations dans le domaine de l'environnement, plus précisément des dispositions du domaine de la LPE, de la nature et du paysage, des sites naturels, des eaux, de la sauvegarde des forêts, de la chasse, de la pêche, du génie génétique et de la protection du climat. La définition selon l'art. 2, par. 3, de la convention est plus large encore, puisqu'elle inclut également le domaine de l'énergie dans la mesure où il a des répercussions sur l'environnement. Etant donné que la réglementation de l'information passive sur l'environnement n'est intégrée que dans la LPE et pas dans les autres actes législatifs en matière d'environnement, il semble judicieux d'ajouter une définition de ce terme central dans la LPE. De cette manière, il est garanti que le droit à l'information sur l'environnement ne se rapporte pas uniquement à la LPE, mais à l'ensemble du droit environnemental, y compris à l'énergie, dans la mesure où elle a des répercussions sur l'environnement. Si, dans un cas particulier, on n'est pas certain qu'une information porte oui ou non sur l'environnement, il est possible de s'appuyer sur l'art. 2, par. 3, de la convention pour garantir une interprétation dans le sens de la convention.

¹⁸ Voir aussi pour les répercussions de la convention d'Aarhus sur le droit suisse: Christoph Errass, *Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht*, Droit de l'environnement dans la pratique (DEP), 1/2004, p. 47 ss; Daniela Thurnherr, *Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen*, Zürich, Basel, Genf, 2003; Astrid Epiney / Martin Scheyli, *Die Aarhus-Konvention: Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht*, Editions Universitaires de Fribourg, Suisse, 2000 (ci-après Epiney / Scheyli)

Le terme « information sur l'environnement » a une acception plus large qu'en droit suisse pour un autre point encore: les rayons ionisants sont exclus du droit environnemental suisse par la réserve énoncée à l'art. 3, al. 2, LPE; ils tombent sous le coup de la loi sur l'énergie nucléaire (LENu)¹⁹. Or, en vertu de l'art. 2, par. 3, let. b, de la convention, les rayons ionisants font partie de l'information sur l'environnement. Cette nuance n'a pas de conséquences pour l'information passive et active sur l'environnement. En effet, l'information passive au niveau fédéral tombe sous le coup de la LTrans, qui vaut pour tous les documents officiels, donc aussi pour les documents sur les rayons ionisants. Étant donné que les cantons ne connaissent pas de compétence d'exécution indépendante dans ce domaine, seule la législation fédérale est déterminante. Pour ce qui est de l'information active, l'art. 74 LENu contient une disposition à ce sujet. Il existe par contre une différence dans la participation aux processus décisionnels en matière d'environnement et dans l'accès à la justice (cf. ch. 3.2.4).

3.2.2 Information passive et active sur l'environnement (premier pilier)

Information passive sur l'environnement (art. 4 de la convention)

Au niveau fédéral, la LTrans est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006. Elle garantit un droit étendu aux informations détenues par les autorités fédérales, qui englobe bien sûr aussi l'accès aux informations sur l'environnement. Cette loi satisfait dans une très large mesure aux exigences de l'art. 4 de la convention (cf. ch. 3.3). Elle n'a cependant pas d'effet sur les cantons qui, en vertu des art. 74, 76 à 79 et 120 Cst., assurent la mise en œuvre d'une grande partie du droit environnemental.

La convention d'Aarhus exige cependant aussi que l'accès à l'information soit assuré aux niveaux cantonal et communal. En conséquence, les cantons sont obligés dorénavant de garantir la publicité de leurs données sur l'environnement. Il faut toutefois préciser que douze cantons disposent déjà d'une loi sur la transparence et que six sont en train d'en élaborer une. Il reste donc moins de la moitié des cantons qui devraient introduire les dispositions nécessaires. Une étude comparative concernant la situation à cet égard dans les cantons a révélé que BE, AR, SO, GE, VD, JU, SH, UR, NE, ZH, AG et SZ ont déjà une loi en la matière. Le canton de SG prévoit ce droit au niveau constitutionnel. Les cantons de FR, TI, VS, BS, BL et SG ont une loi sur la transparence en cours d'élaboration²⁰. D'une manière générale, ces lois assurent un accès similaire aux documents publics que la LTrans ou la convention. Certaines adaptations sont néanmoins nécessaires dans quelques cantons (délais de traitement des demandes, portée de l'accès, etc.). Mais les différences sont modestes dans l'ensemble. Les cantons sont libres de décider s'ils veulent accorder le droit d'accès pour les informations sur l'environnement uniquement ou pour tous les documents officiels.

Les compétences législatives dans le domaine de l'environnement arrêtées aux art. 74, 76 à 79 et 120 Cst. autoriseraient en principe la Confédération à réglementer définitivement l'accès à l'information pour les cantons également. Mais une telle

¹⁹ Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu, RS 732.1)

²⁰ S'agissant des réglementations cantonales existant dans le domaine des lois sur la transparence, cf. www.swisstransparency.ch

réglementation serait délicate là où la Confédération ne possède pas de compétence législative globale (p. ex. dans le domaine de la protection de la nature et du paysage selon l'art. 78 Cst.). A la lumière des nouvelles dispositions constitutionnelles des art. 5a et 43a, en vertu desquelles les cantons sont investis de plus de compétences et la Confédération n'assume une tâche que si elle peut la remplir mieux que les cantons, il semble par ailleurs plus approprié de laisser aux cantons le soin de réglementer eux-mêmes l'accès à l'information sur l'environnement au niveau cantonal. Ce choix tient également compte du fait que ce sont les cantons qui sont propriétaires des données et des informations au niveau cantonal. Qui plus est, les cantons qui disposent déjà d'une loi ou entendent en édicter une peuvent adapter la réglementation aux nécessités de la convention. Ils peuvent ainsi créer une législation uniforme pour l'accès aux informations publiques, sans devoir passer par une solution particulière pour les données concernant l'environnement.

Information active sur l'environnement (art. 5 de la convention)

La Constitution oblige le Conseil fédéral à renseigner le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (art. 180, al. 2, Cst.). En vertu de l'art. 10 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²¹, le Conseil fédéral doit informer activement l'Assemblée fédérale, les cantons et le public. L'obligation d'informer est expressément prévue dans les textes législatifs sur l'environnement (art. 6 LPE; art. 25a LPN, art. 22a de la loi sur la pêche [LFSP]²², art. 34 de la loi sur les forêts [LFo]²³, art. 50 de la loi sur la protection des eaux [LEaux]²⁴, art. 18 de la loi sur le génie génétique [LGG]²⁵) ainsi qu'à l'art. 3 de la loi sur la statistique fédérale (LSF)²⁶. En d'autres termes, les autorités sont tenues d'informer en détail sur la protection de l'environnement ou sur le domaine environnemental visé. Il faut souligner que l'obligation d'informer arrêtée à l'art. 6 LPE et à l'art. 3 LSF vaut d'une manière générale pour tous les domaines de l'environnement²⁷. La LPE prévoit en outre des obligations ponctuelles d'information active, par exemple celle de publier le rapport de l'impact sur l'environnement (art. 10d LPE). Par ailleurs, la loi sur la géoinformation (LGéo)²⁸, qui exige que les bases de géodonnées soient accessibles par voie électronique, a considérablement contribué à renforcer l'obligation incombant aux autorités d'exécution d'informer activement le public en matière d'environnement.

La Suisse dispose également de prescriptions suffisantes contraignant les autorités compétentes à informer le public en cas de menace imminente pour l'environnement. Ainsi, l'art. 13 de l'ordonnance sur les accidents majeurs

²¹ Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS **172.010**)

²² Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP, RSR **923**)

²³ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS **921**)

²⁴ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS **814.20**)

²⁵ Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (LGG, RS **814.91**)

²⁶ Loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF; RS **431.01**)

²⁷ Cf. Epiney / Scheyli, p. 76

²⁸ Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo, RS **510.62**)

(OPAM)²⁹ arrête que les cantons doivent veiller à informer à temps la population concernée en cas d'accident majeur.

Dans le domaine de la transparence du marché (art. 5, par. 6 et 8), la convention ne contient pas d'obligations mais des recommandations, tandis que la Suisse s'est dotée de dispositions sur la transparence du marché dans le domaine de l'environnement (p. ex. art. 6, 27, al. 1, let. a, 40 et 43a LPE et art. 2, al. 1, de la loi sur l'information des consommateurs [LIC]³⁰). Ces dispositions contiennent pour certaines des règles sur la transparence du marché, d'autres habilitent le Conseil fédéral à édicter de telles prescriptions. Pour aller dans le sens de la convention, il serait judicieux que la Suisse améliore – en s'appuyant sur les dispositions existantes ou en en créant de nouvelles – la transparence de produits et de prestations dans le domaine de l'environnement. Il faut toutefois souligner que de telles prescriptions ne doivent pas déboucher sur des obstacles techniques au commerce, qui sont interdits.

Les bases légales existantes en matière d'information active sur l'environnement satisfont par conséquent aux exigences de l'art. 5 de la convention. Il ne semble pas nécessaire d'adopter une disposition légale pour promouvoir la diffusion des informations sur Internet, ce média occupant déjà la première place dans ce domaine. Il serait en revanche utile d'adapter la LPE dans le sens que les autorités fédérales soient tenues de publier tous les quatre ans au moins un rapport sur l'environnement (art. 5, par. 4, de la convention). Le Conseil fédéral estime qu'il serait bon que les cantons rédigent, eux aussi, de tels rapports portant sur leur territoire. Par ailleurs, il est prévu de mieux structurer les dispositions de la LPE traitant de l'information active sur l'environnement en les réunissant dans un seul article.

Un instrument important de l'information active sur l'environnement réside pour la convention dans le registre des rejets et transferts de polluants (RRTP; Pollutant Release and Transfer Register [PRTR]), qui s'appuie sur l'art. 5, par. 9, de la convention. La Suisse a ratifié le 15 décembre 2006 le protocole du 21 mai 2003 relatif à la convention d'Aarhus. Elle tient un registre des émissions de polluants depuis début 2009. La mise en œuvre du Protocole est assurée par le biais de l'ordonnance sur le registre des rejets de polluants et des transferts de déchets et de polluants dans les eaux usées (ORRTP)³¹. Le Protocole sur les RRTP³² est entré en vigueur le 8 octobre 2009.

3.2.3 Participation du public aux processus de décision (deuxième pilier)

Participation du public à des décisions sur des installations ayant un impact sur l'environnement (art. 6 de la convention)

²⁹ Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM, RS **814.012**)

³⁰ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC, RS **944**)

³¹ Ordonnance du 15 décembre 2006 sur le registre des rejets de polluants et des transferts de déchets et de polluants dans les eaux usées (ORRTP, RS **814.017**)

³² RS **0.814.08**

La convention d'Aarhus exige que le public et le public concerné participent aux processus décisionnels concernant la construction ou la modification d'installations énumérées dans son annexe I. Elle ne demande pas expressément une étude de l'impact sur l'environnement (EIE) pour ces installations, mais l'art. 6, par. 6, stipule que la demande d'autorisation doit contenir une description des effets importants sur l'environnement et des mesures envisagées pour prévenir ou réduire ces effets. En droit suisse, ce type d'informations correspond à ce qui doit figurer dans un rapport de l'impact sur l'environnement (art. 10b LPE); en conséquence, les installations au sens de l'annexe I de la convention sont soumises en vertu du droit fédéral suisse à une EIE (art. 10a s. LPE). En cas de ratification de la convention, il faudrait ajouter dix types d'installations industrielles³³ dans l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE)³⁴ afin de garantir que toutes les installations selon l'annexe I de la convention soient effectivement soumises à l'EIE en Suisse. Comme ces types d'installations ont un impact considérable sur l'environnement, leur inscription dans l'annexe est conforme à l'art. 10a, al. 2, LPE.

En outre, il est judicieux d'appliquer les dispositions de l'art. 6 de la convention également aux installations qui ne sont soumises à l'EIE qu'en vertu du droit suisse mais pas de l'annexe I de la convention.

Les conditions énoncées dans la convention pour la publicité sont remplies en Suisse par la procédure de publication du dossier de demande (y compris du rapport relatif à l'impact sur l'environnement) et par la publication de la décision³⁵. Le droit de pétition inscrit à l'art. 33 Cst. garantit certes au public la possibilité de prendre

³³ Ces types d'installations comprennent: les fonderies de métaux ferreux d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour, les ateliers de galvanoplastie, lorsque le volume des cuves affectées au traitement mises en œuvre est supérieur à 30 m³, les exploitations destinées à la production de calcaire d'une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour, les exploitations destinées à la fusion de matières minérales avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour, les installations destinées à la fabrication de produits céramiques par cuisson, avec une capacité de production supérieure à 75 tonnes par jour, les installations destinées à la fabrication de papier et de carton d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour, les installations destinées au prétraitement ou à la teinture de textiles dont la capacité de traitement est supérieure à 10 tonnes par jour, les installations destinées à la fabrication de produits alimentaires à partir de matières premières végétales, d'une capacité de production de produits finis supérieure à 300 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base trimestrielle), les installations destinées à la transformation du lait, la quantité de lait reçue étant supérieure à 200 tonnes par jour, les installations destinées au traitement de surface de matières, etc. et ayant recours à l'utilisation de solvants organiques, d'une capacité de consommation de solvant de plus de 150 kg par heure ou de plus de 200 tonnes par an. Il faudrait abaisser la valeur-seuil selon l'annexe à l'OEIE pour deux types d'installations, à savoir les installations thermiques alimentées par des énergies fossiles (porter la valeur-seuil d'assujettissement à l'EIE de 100 MWth à 50 MWth) et les installations destinées à la fabrication de verre ou de fibres de verre, où la nouvelle valeur-seuil vaudrait déjà pour une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour, alors qu'aujourd'hui elle s'applique à une capacité supérieure à 30 000 tonnes par an.

³⁴ Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011)

³⁵ Cf. p. ex. art. 10d, al. 1, LPE, art. 15 et 20 OEIE

position sur des procédures de décision et donc de participer au processus et oblige aussi les autorités à en prendre connaissance. Mais ces dernières n'ont pas l'obligation de prendre en considération ces avis dans la motivation de la décision. Par conséquent, il est nécessaire de compléter dans ce sens les dispositions relatives aux installations soumises à l'EIE. Il convient toutefois de relever que ce nouveau droit général de prendre position n'investit pas ces personnes des droits de partie. Ces derniers dépendent uniquement du droit de procédure applicable.

Le public concerné, lui, se définit comme étant les personnes touchées par le projet plus que toute autre et qui sont donc habilitées à faire recours contre la procédure de décision. Le terme englobe, en vertu de l'art. 2, par. 2, et de l'art. 9, par. 2, al. 3, de la convention, les organisations de protection de l'environnement qui remplissent les conditions requises en droit interne. Selon l'art. 55 LPE, un droit de recours est imparti aux organisations désignées par le Conseil fédéral qui poursuivent un but non lucratif et sont actives depuis dix ans au niveau national. Ce droit de recours selon l'art. 55 LPE vaut pour les installations soumises à l'EIE. Cette réglementation est conforme à la convention. La condition voulant que seules des organisations actives au niveau national ont qualité pour recourir peut être interprétée comme étant conforme à la convention au vu de l'art. 3, par. 9, de la convention, qui interdit la discrimination du public fondée sur le domicile ou le siège ou sur la nationalité³⁶.

S'agissant des documents qui doivent être mis à la disposition du public et du public concerné, le droit suisse satisfait pour l'essentiel aux conditions énoncées dans la convention. Cette dernière exige toutefois que les documents à produire lors de la procédure d'autorisation donnent un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation (art. 6, par. 6, let. e). Cette obligation n'étant pas prévue dans la LPE, il faudra compléter la loi en conséquence³⁷.

Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (art. 7 de la convention)

La convention exige une participation générale du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement. Cet article de la convention est formulé de manière moins concrète que l'art. 6. L'art. 4 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)³⁸ arrête que les autorités compétentes doivent veiller à assurer une participation adéquate de la population aux planifications. Cette disposition s'applique d'une part à la fois aux autorités fédérales et cantonales. D'autre part, elle se réfère à différents plans, à savoir les plans sectoriels, les plans directeurs, les plans d'affectation, etc. L'art. 19 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)³⁹ réitère cette prescription pour les plans sectoriels et les projets de conception de la Confédération. En outre, l'art. 4, al. 3, LAT dispose que les plans prévus par la loi peuvent être consultés. Le droit suisse satisfait par conséquent aux exigences de la convention.

³⁶ La Communauté européenne prévoit dans sa proposition de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement (COM [2003] 624, art. 8, let. c) que seules les organisations créées et actives dans les États membres soient considérées comme organisations non gouvernementales ayant droit de recours selon l'art. 2, par. 5, de la convention.

³⁷ S'agissant de l'application limitée de l'art. 6, par. 6, dans le domaine des rayons ionisants pour les organisations de protection de l'environnement, cf. ch. 3.2.4 ci-après

³⁸ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS **700**)

³⁹ Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS **700.1**)

Participation du public à l'élaboration de dispositions légales (art. 8 de la convention)

La participation du public à l'édiction de dispositions légales ainsi que l'exige l'art. 8 de la convention est également garantie. Au niveau fédéral, l'art. 147 de la Constitution et la loi sur la consultation (LCo)⁴⁰ prévoient la participation du public par le biais de la consultation ou de l'audition. Les cantons disposent de réglementations correspondantes. Les conditions de la convention sont donc remplies, conditions qui laissent toutefois une marge de manœuvre considérable aux États concernés.

Participation du public en rapport avec la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés (art. 6^{bis} et annexe I^{bis} de l'amendement d'Almaty)

L'art. 11 LGG et l'art. 42 de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE)⁴¹ garantissent l'information et la participation du public lorsqu'il s'agit d'organismes génétiquement modifiés (semences) devant être disséminés directement dans l'environnement ou mis sur le marché. Cette garantie n'est toutefois pas donnée pour la mise sur le marché d'OGM qui ne parviennent pas directement dans l'environnement (p. ex. médicaments, denrées alimentaires ou aliments pour animaux). Une ratification de l'amendement à la convention adopté le 27 mai 2005 à Almaty requerrait par conséquent que les ordonnances portant sur les médicaments, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux soient complétées de dispositions sur la participation du public. Toute personne serait alors habilitée à déposer des objections auprès de l'autorité compétente, qui serait obligée de les prendre en considération dans la motivation de sa décision. Les décisions seraient en outre accessibles au public. Ce droit d'objection ne conférerait toutefois pas de droits de partie.

3.2.4 Accès à la justice en matière d'environnement (3^e pilier, art. 9 de la convention)

En application de la garantie de l'accès au juge inscrite à l'art. 29a Cst., la LTrans prévoit, en cas de refus de l'accès à des documents publics au niveau fédéral, un droit de recours auprès du Tribunal administratif fédéral, puis auprès du Tribunal fédéral (art. 16 LTrans, art. 47, al. 1, let. b, de la loi sur la procédure administrative [PA]⁴², art. 86 de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF]⁴³). En application de l'art. 29a Cst. également, les cantons sont tenus de prévoir, dans le droit cantonal, l'examen par une instance judiciaire des décisions relatives à l'accès à des informations sur l'environnement. Les exigences de la convention sont ainsi remplies.

S'agissant du droit du public concerné à participer à des processus de décision en matière d'environnement, l'accès à la justice est assuré comme pour l'accès à l'information sur l'environnement. Les personnes concernées peuvent en particulier invoquer un abus de droit matériel sur l'environnement comme l'exige la

⁴⁰ Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061)

⁴¹ Ordonnance du 10 septembre 2008 sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (RS 814.911)

⁴² Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021)

⁴³ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110)

convention. La possibilité d'un examen judiciaire n'est toutefois pas donnée pour l'autorisation générale relative à une centrale nucléaire, cette autorisation étant octroyée par le Conseil fédéral et approuvée par le Parlement (art. 48 LENu). La possibilité de soumettre la décision à une votation populaire au lieu d'un examen judiciaire concorde toutefois avec le but de la convention d'Aarhus. Une différence subsiste cependant: Les autorisations concernant des centrales nucléaires sont soumises à l'EIE et donc au droit de recours des organisations. À ce titre, le droit suisse est conforme à la convention. Mais les rayons ionisants sont exclus de ce droit de recours en raison de la réserve de l'art. 3, al. 2, LPE. En d'autres termes, les organisations de protection de l'environnement ne sont pas habilitées – contrairement aux citoyennes et citoyens concernés – à invoquer une violation des prescriptions de la LENu dans le domaine des rayons ionisants. Cette réglementation n'est pas compatible avec la convention, qui décrète à l'art. 2, par. 3, que les rayons ionisants font partie de l'information sur l'environnement. Les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ne pourraient pas non plus faire valoir les droits du public concerné selon l'art. 6, par. 6, de la convention dans la mesure où il s'agit du domaine des rayons ionisants et de documents que les autorités n'ont de toute façon pas l'obligation de rendre publics. Le Conseil fédéral demande par conséquent à émettre une réserve dans ce domaine lors de la ratification. Il s'appuie en l'occurrence sur l'art. 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁴⁴, qui permet de formuler une réserve au moment de ratifier une convention, pour autant qu'elle ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité. Une réserve concernant le droit de recours des organisations dans le domaine des rayons ionisants est compatible avec l'objectif de la convention et est donc admise⁴⁵.

En rapport avec la revendication du public de participer à des processus de décision et à l'élaboration de prescriptions légales, l'accès à une procédure administrative est suffisant aux termes de la convention (art. 9, par. 3). La possibilité prévue à l'art. 71 PA de dénoncer des faits à l'autorité de surveillance satisfait donc aux exigences de la convention. Les cantons connaissent également la plainte à l'autorité de surveillance. En outre, la Confédération peut, en sa qualité d'autorité de surveillance dans le domaine de l'environnement (art. 38, al. 1, LPE), recevoir et traiter également des plaintes contre des actes des cantons. Selon l'art. 25a PA, les tiers présentant un intérêt digne de protection peuvent exiger que l'autorité compétente s'abstienne d'actes illicites dans le domaine du droit public, constate l'illicéité de tels actes ou en élimine les conséquences. Enfin, toute personne peut porter plainte contre des particuliers ou des autorités pour violation de dispositions dans le domaine de l'environnement (p. ex. art. 60 s. LPE).

⁴⁴ Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111)

⁴⁵ Jusqu'à présent, la Suède est le seul pays à avoir apporté une réserve lors de la ratification de la Convention d'Aarhus, et ce dans le domaine de l'instance inférieure lors de l'accès à la justice selon l'art. 9, par. 1 et 2, de la convention.

3.3

Modifications de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)

Art. 6

L'art. 6 de la loi actuellement en vigueur – qui porte sur l'information du public par les autorités et oblige les services spécialisés à conseiller les autorités et les particuliers, tout comme à leur recommander des mesures visant à réduire les nuisances – est abrogé. Son contenu est repris dans un nouveau chapitre intitulé « *Informations sur l'environnement* ».

Art. 7, al. 8

La convention définit la notion d'information sur l'environnement dans son art. 2, par. 3. Pour préciser à quels domaines de l'environnement se rapporte l'information active et passive, une définition correspondante est ajoutée à l'art. 7. Le terme inclut l'ensemble du droit environnemental, à savoir aussi les prescriptions dans les domaines de la protection de la nature et du paysage, la protection des sites naturels, la protection des eaux, les forêts, la chasse, la pêche, le génie génétique et la protection du climat. En vertu de l'art. 2, par. 3, de la convention, l'énergie fait également partie de l'information sur l'environnement dans la mesure où elle a des répercussions sur le milieu naturel. Le domaine de l'énergie est absent de la nouvelle définition de la LPE. Il est toutefois mentionné expressément en rapport avec le droit à l'information passive sur l'environnement. Dans le cas de l'information active, la précision n'est pas nécessaire, car l'art. 10 de la loi sur l'énergie (LEne)⁴⁶ et l'art. 47 LENu prévoient une politique d'information active de la part des autorités.

Art. 10b, al. 2, let. d

À l'art. 6, par. 2 et 6, la convention exige que les autorités rendent accessibles au public et au public concerné un certain nombre de documents (en particulier le rapport relatif à l'impact sur l'environnement). En fait également partie, en vertu de l'art. 6, par. 6, un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation. Cette disposition ne signifie toutefois pas que le requérant doive dans tous les cas étudier des solutions de rechange pour son projet. Mais s'il le fait ou doit le faire en vertu d'autres dispositions, il doit intégrer les résultats dans le rapport relatif à l'impact sur l'environnement.

Art. 10e Participation du public

La convention exige à l'art. 6 qu'outre le public concerné, le public (c.-à-d. tout un chacun) puisse prendre position contre un projet soumis à l'EIE. Ce droit d'exprimer un avis ne signifie toutefois pas l'acquisition de droits de partie. Ce sont uniquement les dispositions de procédure qui définissent si un tiers est considéré comme partie ou non. Les autorités sont cependant obligées d'examiner les prises de position et de les prendre en considération dans leur décision. Pour les procédures d'autorisation relatives à des installations, ce droit de participation du public existe déjà au niveau

⁴⁶ Loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne; RS 730.0)

fédéral s'agissant des autorisations générales pour des installations nucléaires ou pour la dissémination d'organismes génétiquement modifiés (art. 46 et 48, al. 1, LENu; art. 42, al. 3, ODE). Il existe en outre un droit de participation de la population à l'établissement de plans ayant des effets sur l'organisation du territoire en vertu de l'art. 4 LAT. Le droit de participation correspond d'ailleurs aussi à l'objet et au but de l'EIE, celle-ci visant d'une part à tenir compte à un stade précoce des nécessités environnementales et d'autre part à associer d'une manière générale le public aux projets qui ont des effets considérables sur l'environnement. Comme la convention exige ce droit de participation aux procédures d'autorisation pour les installations répertoriées à l'annexe I, la réglementation dans la LPE est donnée par les dispositions relatives à l'EIE.

Chapitre 4: Informations sur l'environnement

L'introduction d'un droit d'accès aux informations sur l'environnement appelle la réunion des dispositions existantes sur l'information dans un chapitre spécifique. Le chapitre « *Informations sur l'environnement* » porte sur l'information active (régie jusqu'ici par l'art. 6) et sur l'information passive. Il s'agit d'un nouveau chapitre intégré au titre 1 de la loi.

Art. 10f Informations et conseils sur l'environnement

L'art. 10f régit l'information active sur l'environnement – à distinguer de l'information passive. Dans le cadre de l'information active, les autorités communiquent au public notamment les résultats de leurs activités et les faits actuels. L'information passive régit l'accès aux documents détenus par les autorités. La LTrans régit exclusivement l'information passive. Mais elle se réfère à l'information active dans la mesure où elle dispose que le droit d'accès est réputé satisfait pour les documents publiés sur un site Internet de la Confédération. En outre, les autorités fédérales sont tenues de publier aussitôt que possible sur Internet les documents officiels importants conformément à l'art. 19 de l'ordonnance sur la transparence (OTrans)⁴⁷.

Al. 1: L'art. 10f stipule que les autorités renseignent le public de manière objective sur la protection de l'environnement et sur l'état des nuisances qui y portent atteinte. La première moitié de la phrase correspond à la teneur de l'art. 6, al. 1, en vigueur. La seconde moitié indique à titre d'exemple (let. a et b) quelles informations les autorités doivent publier; elle regroupe notamment différentes obligations des autorités jusqu'ici disséminées dans diverses dispositions de la LPE. La publication active selon l'al. 1, let. b, n'est obligatoire que s'il existe un intérêt général.

Al. 2: Les autorités doivent examiner par exemple si des dispositions relatives à la protection des données ne s'opposent pas à une publication.

Al. 3: Que l'information soit assurée par les autorités fédérales ou par les autorités cantonales dépend d'une part de la compétence d'exécution pour le domaine concerné selon les art. 36 et 41 LPE; d'autre part, la Confédération a l'obligation d'informer le public sur les résultats de recherches ou d'enquêtes revêtant une

⁴⁷ Ordonnance du 24 mai 2006 sur la transparence (OTrans; RS 152.31)

importance nationale et sur les problèmes environnementaux importants du moment, même si l'exécution a été confiée aux cantons⁴⁸. Elle coordonne donc aussi les enquêtes et les banques de données sur les plans fédéral et cantonal (art. 44, al. 2, LPE). L'information du public sur l'environnement au niveau fédéral doit autant que possible être assurée par le biais d'un portail internet unique.

L'al. 3 a été complété pour inclure dans le mandat des services spécialisés l'information de la population sur ce qu'est un comportement respectueux de l'environnement. Les informations que les autorités adressent à un large public peuvent être très efficaces, en particulier si elles sont spécialement pertinentes pour l'environnement. L'idée est que les autorités organisent des campagnes d'information ou des cours pour renseigner la population ou certains groupes de la population sur la manière de ménager l'environnement. L'actuel art. 6 LPE permettrait en fait déjà de procéder de la sorte. La nouvelle formulation doit cependant mettre en évidence plus clairement encore que de tels conseils sont possibles.

Al. 4 et 5: La convention exige dans son art. 5, par. 4, que les Parties publient tous les quatre ans au moins un rapport national sur l'état de l'environnement, qui renseigne sur la qualité de l'environnement et les contraintes qui s'exercent sur lui. Ces rapports doivent montrer au public, mais aussi aux milieux politiques, comment a évolué ou s'est modifié l'environnement au cours des années passées, et relever les actions nécessaires. L'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral de la statistique rédigent des rapports sur l'environnement depuis 1997. Cette obligation sera désormais inscrite dans la loi. Pour donner le poids requis à ce document, il est prévu que le Conseil fédéral l'approuve à l'intention de l'Assemblée fédérale.

Étant donné qu'une grande partie du droit environnemental est exécutée par les cantons, il est judicieux que ces derniers renseignent également régulièrement sur l'état de l'environnement sur leur territoire respectif. À la différence du rapport national, qui ne peut donner qu'un aperçu global à l'échelle du pays, les comptes rendus des cantons peuvent s'attacher plus en détail aux mesures nécessaires dans un espace restreint et prendre en considération la situation initiale locale et les besoins spécifiques. Qui plus est, l'existence de rapports cantonaux faciliterait la coordination entre les mesures d'exécution des cantons, que la Confédération a l'obligation d'assurer selon l'art. 38, al. 2, LPE. Les dispositions d'exécution détaillées concernant le rapport de la Confédération sur l'environnement et les comptes rendus des cantons peuvent être inscrites dans l'ordonnance qu'il est prévu d'édicter concernant les données sur l'environnement.

Art. 10g Principe de la transparence pour les informations sur l'environnement

L'al. 1 stipule que toute personne a le droit d'accéder aux informations sur l'environnement. En vertu de cette disposition, l'autorité doit accorder à toute personne physique ou morale qui le demande le droit d'accès à ces renseignements. L'auteur de la demande peut exiger, indépendamment de son domicile, de sa nationalité et d'un intérêt particulier, que des informations sur l'environnement lui soient mises à disposition. Ce qu'il faut entendre par informations sur l'environnement est défini à l'art. 7, al. 8, LPE. Vu que les questions ayant trait à

⁴⁸ Cf. Pierre Tschannen dans commentaire LPE, N 12 ad art. 6; message relatif à une loi sur la protection de l'environnement (FF 1979 III p. 777).

l'énergie ne font pas partie de ces informations selon le droit suisse – contrairement à ce qui est prévu par la convention d'Aarhus – il est expressément arrêté à l'al. 1 que le droit à l'information s'étend au domaine de l'énergie, dans la mesure où il y a des répercussions sur l'environnement.

Al. 2: Pour la revendication du droit et la procédure à suivre pour les demandes adressées à l'administration fédérale, l'article renvoie intégralement à la LTrans. Cela n'est possible que parce que la LTrans satisfait très largement aux exigences énoncées à l'art. 4 de la convention. Il y a cependant une exception s'agissant du champ d'application ratione temporis: la LTrans ne vaut que pour les documents produits ou reçus par l'autorité après l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire à partir du 1^{er} juillet 2006 (art. 23 LTrans). L'art. 4 de la convention ne prévoit pas cette restriction et porte donc aussi sur des documents plus anciens. En conséquence, il est précisé à l'art. 10g, al. 2, LPE que l'art. 23 LTrans n'est pas applicable aux informations sur l'environnement.

Une autre exception concerne le champ d'application à raison de la personne: en vertu de l'art. 2, par. 2, de la convention, l'ensemble de l'administration publique ainsi que les personnes physiques ou morales qui exercent des fonctions administratives publiques dans le domaine de la protection de l'environnement tombent sous le coup du principe de transparence. L'art. 2 LTrans inclut dans son champ d'application l'administration fédérale au sens de l'art. 2, al. 1 à 3, LOGA (à savoir l'administration fédérale centralisée et les unités administratives décentralisées), tout comme les tiers auxquels des tâches publiques ont été confiées, dans la mesure où ils édictent des actes ou rendent des décisions (art. 2, al. 1, let. b, LTrans; cf. aussi art. 2, al. 4, LOGA). Il y a donc une différence entre la convention et la LTrans s'agissant des tiers qui exercent des fonctions publiques dans le domaine environnemental et qui n'ont pas de compétence décisionnelle (l'Agence suisse de l'énergie p. ex.). La convention soumet au principe de la transparence les tiers auxquels des tâches d'exécution ont été confiées selon l'art. 43 LPE, ce qui n'est pas le cas dans la LTrans. Pour garantir que les personnes demandant à consulter des informations sur l'environnement au sens de la convention puissent le faire, il s'agit donc de compléter l'art. 10g, al. 2, en conséquence. L'exécution de la LTrans demande aussi, à l'art. 15 de ladite loi, que le service compétent puisse rendre des décisions. Dans le cas de tiers ne disposant pas de compétence de décision, c'est à l'autorité de surveillance compétente (c'est-à-dire l'autorité qui a conclu avec le tiers le contrat de délégation des tâches) de rendre ces décisions.

La comparaison ci-après démontre que la LTrans satisfait – abstraction faite des exceptions mentionnées plus haut – aux exigences de la convention:

Champ d'application à raison de la matière: en vertu de l'art. 2, par. 2, dernière phrase, de la convention, des organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ne sont pas concernés par la convention car ils ne sont pas considérés comme autorité au sens de l'art. 2, par. 2. Selon l'art. 28 LTF et l'art. 30 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)⁴⁹, la LTrans s'applique au Tribunal fédéral et au Tribunal administratif fédéral dans la mesure où ces derniers exécutent des tâches concernant leur administration ou assument des fonctions de surveillance. Le Parlement en sa qualité d'organe législatif ne tombe pas non plus sous le coup de la LTrans. Les dispositions sont donc équivalentes.

⁴⁹ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32)

Documents officiels: en vertu de l'art. 2, par. 3, et de l'art. 4, par. 1, de la convention, les informations sur l'environnement doivent être disponibles dans des documents ou sur des supports (sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle). La LTrans définit les documents officiels dans son art. 5 comme étant toute information qui a été enregistrée sur un quelconque support et qui est détenue par l'autorité; l'information doit en outre concerner l'accomplissement d'une tâche publique. Ces réglementations sont équivalentes.

Modalités de la consultation:

- Aucune forme spécifique n'est requise pour la demande, ni dans la convention (art. 4, par. 1), ni dans la LTrans (art 10, al. 1); elle peut donc être présentée par lettre, courriel, téléphone, etc. L'art. 4, par. 2, de la convention impartit à l'autorité compétente un délai d'un mois pour mettre à disposition les documents demandés ou rejeter la requête; ce délai peut être prolongé d'un mois au maximum à titre exceptionnel. La LTrans est plus stricte sur ce point, puisque l'art. 12 fixe un délai de 20 jours, qui peut être prolongé de 20 jours dans les cas complexes.
- L'art. 4, par. 1, let. b, de la convention arrête que le requérant peut indiquer sous quelle forme il souhaite obtenir les informations, à moins que l'autorité estime raisonnable de lui communiquer les informations en question sous une autre forme, ce qu'elle doit motiver, ou que les informations demandées soient déjà à la disposition du public sous une autre forme. L'art. 6, al. 2, LTrans prévoit qu'une copie des documents peut être demandée. Si les documents sont déjà publiés sur un site internet de la Confédération, le droit d'accès aux informations est réputé satisfait (art. 6, al. 3, LTrans). Ces réglementations sont équivalentes. En effet, la convention admet également que les informations publiées sur Internet soient considérées comme étant déjà à la disposition du public. Dans les rares cas où un requérant demande les informations sous une forme particulière (p. ex. la remise des documents sur un support de données électronique, même si les informations n'existent que sous forme papier auprès de l'autorité), la mise à disposition d'une copie papier serait considérée comme étant conforme à l'art. 4, par. 1, let. b, ch. i, de la convention.
- En vertu de l'art. 4, par. 7, de la convention, le rejet d'une demande doit é se faire par écrit si la demande elle-même est écrite ou que le requérant l'exige. L'art. 12, al. 4, LTrans arrête que le refus d'une demande doit toujours se faire par écrit.
- Dans son art. 4, par. 8, la convention retient que le droit pouvant être perçu pour la mise à disposition des informations demandées ne doit pas dépasser un montant raisonnable. L'art. 17 LTrans contient une disposition analogue. Aussi bien la convention que la LTrans exigent que le requérant soit informé à l'avance du montant des émoluments pouvant être perçus.

Le droit suisse prévoit que l'autorité compétente mette certaines données sur l'environnement au sens de la convention d'Aarhus à la disposition de chacun et prélève des émoluments à cette fin (cf. p. ex. art. 3, al. 3, LMét⁵⁰). La consultation de ces données fait l'objet d'une réglementation spéciale

⁵⁰ Loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie (LMét; RS 429.1). Les services météorologiques et climatologiques sont exclusivement régis par la LMét et non par la LPE.

expressément réservée à l'art. 4 LTrans. Cette réglementation spéciale ne s'oppose pas à la convention puisque l'accès aux documents est garanti et que seuls des émoluments à hauteur des frais sont perçus.

Les réglementations relatives aux modalités de la consultation s'avèrent donc équivalentes. La LTrans est plus stricte sur un point, ce que la convention admet tout à fait (art. 3, al. 5).

Motifs de refus: aussi bien la convention que la LTrans prévoient des restrictions d'accès à des documents officiels. En conséquence, la consultation de documents contenant des informations sur l'environnement peut être refusée dans les cas suivants:

- L'autorité à laquelle la demande est adressée n'est pas en possession des informations en question (art. 4, par. 3, let. a, de la convention). Les art. 5 et 6 LTrans précisent également que l'accès à des documents ne peut être accordé que si l'autorité sollicitée les détient.
- La demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux (art. 4, al. 3, let. b, de la convention). L'art. 10, al. 3, LTrans précise également que l'accès aux documents ne doit être accordé que si la demande est formulée de manière suffisamment précise. En droit suisse, l'art. 2 du Code civil⁵¹ arrête déjà que les demandes abusives ne doivent pas être traitées.
- La demande porte sur des documents en cours d'élaboration ou concerne des communications internes, à condition que cette exception soit prévue par le droit interne, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public (art. 4, par. 3, let. c, de la convention). En vertu de l'art. 5, al. 3, LTrans, les communications internes sont exclues du droit d'accès si elles sont destinées à l'usage personnel. Conformément à l'art. 5, al. 3, LTrans, les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration ne sont pas considérés comme des documents officiels et ne sont donc pas soumis au droit d'accès. En outre, il est précisé à l'art. 8, al. 2, LTrans que l'accès aux documents officiels n'est autorisé qu'après la décision politique ou administrative dont ils constituent la base. L'art. 7, al. 1, let. a, LTrans stipule que le droit d'accès est limité si celui-ci est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité. Les exceptions prévues par la LTrans doivent garantir à l'autorité un processus de décision paisible. Elles peuvent être considérées comme entrant dans la condition énoncée à l'art. 4, par. 3, let. c, de la convention (matériel interne), tout comme d'ailleurs aussi l'exception de l'art. 8, al. 4, LTrans (documents officiels exprimant une prise de position dans le cadre de négociations en cours ou futures).

En vertu de l'art. 7, al. 1, LTrans, l'accès à des documents peut également être refusé s'il risque de compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou les relations entre les cantons. Cette disposition a elle aussi pour but de protéger les informations internes entre les autorités et ne va donc pas plus loin que la réserve formulée dans l'art. 4, par. 3, let. c, de la convention. La possibilité qu'ont les autorités fédérales de publier activement ces documents si un intérêt public prépondérant l'exige (cf. p. ex. art. 19 OTrans) correspond à l'obligation formulée dans la convention de prendre en compte, dans les motifs de refus selon l'art. 4, par. 3, l'intérêt que la divulgation présenterait pour le public.

⁵¹ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210)

La convention prévoit également à l'art. 4, par. 4, le rejet d'une demande si la divulgation des informations pourrait avoir des répercussions négatives sur:

- Le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne (art. 4, par. 4, let. a, de la convention). En vertu de l'art. 8, al. 1, LTrans, les documents afférents à la procédure de co-rapport restent secrets. Cette réglementation découle du fait que les séances du Conseil fédéral sont secrètes selon l'art. 21 LOGA. Ce motif de refus prévu par la LTrans est par conséquent compatible avec la convention.
- Les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique (art. 4, par. 4, let. b, de la convention). L'art. 7, al. 1, let. c et d, LTrans arrête que l'accès peut être refusé s'il risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou ses intérêts en matière de politique extérieure et ses relations internationales. Ces exceptions sont équivalentes.
- La bonne marche de la justice, etc. (art. 4, par. 4, let. c). La LTrans ne s'applique pas, selon l'art. 3, à l'accès aux documents officiels concernant les procédures civiles, pénales, juridictionnelles de droit public, y compris administratives, etc. Les réglementations sont équivalentes.
- Le secret commercial ou industriel lorsqu'il est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. L'art. 7, al. 1, let. g, LTrans protège également les secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication. La deuxième phrase de l'art. 4, par. 4, let. d, de la convention arrête cependant que « dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées ». Cette disposition ne signifie pas pour autant que les émissions d'installations doivent être communiquées dans tous les cas en dépit de l'existence d'un secret d'affaires. Ainsi, le Protocole sur les RRTP, qui contient essentiellement des réglementations sur l'information concernant les émissions de grandes installations, prévoit également la protection du secret commercial et industriel (art. 12, al. 1, let. c). On trouve une disposition analogue à l'art. 9 ORRTP, ordonnance qui assure la mise en œuvre du Protocole en Suisse. La deuxième phrase de l'art. 4, par. 4, let. d, de la convention souligne toutefois que les exigences à remplir pour refuser l'accès aux données concernant les émissions d'installations doivent être très importantes. L'accès ne devrait être refusé que si les émissions laissent supposer un procédé de fabrication « secret ».
- Les droits de propriété intellectuelle (art. 4, par. 4, let. e, de la convention). Une disposition analogue se trouve à l'art. 6, al. 2, LTrans, qui exprime une réserve pour le droit d'auteur.
- Le caractère confidentiel des données concernant une personne (art. 4, par. 4, let. f, de la convention). La LTrans arrête également à l'art. 9 que l'accès à des documents contenant des données personnelles ne peut être octroyé que dans le respect des dispositions de la loi sur la protection des données (LPD)⁵². Son art. 7, al. 2, stipule en outre qu'il est interdit de porter atteinte à la sphère privée de tiers. Pour la protection des données concernant les personnes physiques, les réglementations de la convention sont équivalentes à celles du droit suisse. La convention ne traite cependant pas expressément de la protection des données concernant les personnes morales, tandis que la LPD s'applique également à ces

⁵² Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1)

dernières. La convention donne l'impression que seul le secret commercial selon l'art. 4, par. 4, let. d, s'applique aux personnes morales et que ces dernières n'ont pas droit à la protection des données. La version anglaise de la convention (version originale) parle de «confidentiality of commercial and industrial information» et non de «commercial and industrial secret»; la formulation englobe donc plus que le secret commercial et industriel classique. C'est pourquoi l'art. 4, par. 4, let. d, de la convention protège autant le secret commercial et industriel classique que d'autres données confidentielles des entreprises. L'application de la LPD serait donc garantie en Suisse pour ces entreprises.

- Les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sans y être contraint par la loi. Une disposition très similaire se trouve à l'art. 7, al. 1, let. h, LTrans, qui précise toutefois que l'autorité doit lui en avoir garanti le secret. L'exception selon l'art. 7 LTrans est plus stricte que celle de la convention et donc admissible.
- Le milieu sur lequel portent les informations (p. ex. sites de reproduction d'espèces rares). Là encore, la LTrans contient à l'art. 7, al. 1, let. b une réglementation correspondant à celle de la convention, même si elle est formulée de manière plus générale, puisqu'ici, le risque d'entraver l'exécution conforme des mesures ne se limite pas à l'environnement. Dans le sens d'une interprétation compatible avec la convention, l'art. 7, al. 1, let. b, LTrans ne devrait constituer un motif de refus que s'il s'agit de mesures prises par l'autorité pour protéger l'environnement.
- Seul le motif de refus concernant les intérêts de la politique économique ou monétaire (art. 7, al. 1, let. f, LTrans) ne se retrouve que partiellement à l'art. 4 de la convention. Si ces intérêts sont en rapport avec les relations internationales, il est possible d'inclure le motif de refus dans l'art. 4, par. 4, let. b, de la convention. S'il s'agit d'une affaire purement interne de la Suisse, le refus du droit d'accès en vertu de l'art. 7, al. 1, let. f, LTrans est incompatible avec la convention. Il est toutefois difficilement concevable que la consultation de documents contenant des informations sur l'environnement soit refusée uniquement pour protéger des intérêts de la politique économique ou monétaire au plan suisse. Conformément à la règle de l'interprétation compatible avec la convention, ce motif de refus selon la LTrans ne pourrait être appliqué que s'il s'inscrit dans un contexte international, auquel cas il est conforme à l'art. 4, par. 4, let. b, de la convention.

En vertu de l'art. 3, les cantons sont tenus de réglementer le droit d'accès aux informations sur l'environnement au niveau cantonal. Ce faisant, ils doivent tenir compte des exigences de la convention. Ceux d'entre eux qui n'auront pas encore édicté les dispositions requises au moment de la ratification par le Conseil fédéral ou qui n'auront pas encore apporté les adaptations nécessaires à leur réglementation devront accorder l'accès aux informations sur l'environnement par analogie à la LTrans et aux dispositions dérogeant à la LTrans selon l'art. 10g, al. 2, LPE. Par analogie parce que la LTrans contient diverses dispositions se rapportant spécifiquement à la Confédération et qui mentionnent expressément le Conseil fédéral ou l'administration fédérale (voir art. 8, al. 1, 3 et 5). Les dispositions suivantes, en particulier, ne s'appliqueraient pas: art. 13 et 14 (les cantons ne doivent pas prévoir de procédure de médiation), 17 (les cantons devraient édicter leur propre réglementation pour la perception d'émoluments), 18 à 22 (les cantons ne doivent pas nommer de préposé à la transparence ni, par conséquent, régler ses

compétences). Les art. 2, 4, 7 à 10, 15 et 16 seraient applicables par analogie. Les autres dispositions pourraient s'appliquer directement.

Art. 47

Dans ses al. 1 et 2, l'art. 47 en vigueur prévoit un droit d'accès et une obligation d'informer des autorités concrétisant la disposition de l'art. 6 LPE. Ces dispositions ont été intégrées dans le nouvel art. 10f, al. 1.

Entrée en vigueur (art. 3 de l'arrêté fédéral)

Les nouvelles dispositions de la LPE requièrent également l'adaptation de certaines ordonnances fédérales. En outre, plusieurs cantons doivent encore réglementer l'accès à l'information sur l'environnement ou adapter la législation cantonale en vigueur. Pour cette raison, c'est le Conseil fédéral qui doit déterminer le moment de l'entrée en vigueur des modifications.

3.4 Modifications d'ordonnances

La ratification appelle une modification de l'annexe de l'OEIE. Il s'agit en l'occurrence de soumettre quelques installations industrielles supplémentaires à l'EIE. Pour deux installations, il faudrait abaisser la valeur seuil (cf. ch. 2.3.2). L'art. 10a, al. 3, LPE, prévoit que le Conseil fédéral contrôle périodiquement les types d'installations et les valeurs seuils des installations soumises à l'EIE. Ces adaptations peuvent s'effectuer dans le cadre de la prochaine révision de l'annexe.

Les ordonnances dans les domaines des denrées alimentaires, des médicaments et des aliments pour animaux doivent être complétées afin de garantir une participation suffisante du public aux procédures d'autorisation relatives à la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés. Il s'agit ici exclusivement du droit pour le public de formuler des objections. L'instrument de l'objection ne confère toutefois pas au public de droits de partie. Enfin, il convient de contrôler si les dispositions des ordonnances en matière d'environnement sont conformes à la réglementation concernant l'information active et passive sur l'environnement. Le Conseil fédéral devrait approuver ces modifications d'ordonnances conjointement avec l'arrêté sur la ratification de la convention, conformément à l'art. 184, al. 2, Cst.

3.5 Classement d'interventions parlementaires

Le 15 juin 1998, le Conseil fédéral a déclaré accepter la motion n° 98.3087 déposée par la conseillère nationale Silvia Anita Semadeni le 10 mars 1998 et chargeant le Conseil fédéral de créer les conditions légales nécessaires afin que la Suisse puisse ratifier la convention d'Aarhus. Le 15 décembre 1998, le Conseil des États a transmis cette motion. Les modifications de la LPE proposées par le biais du présent projet créent les conditions nécessaires pour ratifier et mettre en œuvre la convention d'Aarhus.

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le présent projet n'a pas de conséquences financières très importantes pour la Confédération, mais celles-ci ne peuvent tout de même pas être compensées en interne. L'accompagnement de la convention par les autorités fédérales comprend l'obligation de présenter à intervalles réguliers un rapport aux organes de la convention concernant la mise en œuvre en Suisse et de participer aux réunions internationales ad hoc. La ratification implique aussi l'adaptation de plusieurs ordonnances. Par ailleurs, il s'agit d'assurer un encadrement adéquat des cantons dans l'exécution. Pour remplir ces tâches, il faut un poste supplémentaire à plein temps à l'Office fédéral de l'environnement.

4.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes

Quelques cantons devront créer les dispositions nécessaires pour garantir l'accès aux informations sur l'environnement. L'expérience faite jusqu'ici par la Confédération en rapport avec la mise en œuvre de la LTrans montre qu'il ne faut pas escompter beaucoup de travail supplémentaire lié à l'exécution. En 2007 et 2008, l'Office fédéral de l'environnement a reçu en moyenne par année une quarantaine de demandes d'accès à des informations sur l'environnement. Environ 20 % d'entre elles ont été refusées; dans quatre cas, il y a eu une procédure de conciliation. Il n'y a en revanche eu aucune procédure de recours. L'évaluation de la LTrans en 2009 révèle également que l'entrée en vigueur de cette loi au niveau fédéral n'a entraîné que relativement peu de demandes et donc une charge de travail supplémentaire modeste pour les services officiels⁵³. Globalement, les cantons devant créer une nouvelle législation dans ce domaine ne doivent pas escompter d'importants coûts additionnels⁵⁴.

4.3 Conséquences pour l'économie

Un accès simplifié et plus efficace aux documents officiels a des effets positifs pour les différents acteurs de l'économie, puisqu'ils peuvent augmenter plus rapidement le niveau de leurs connaissances. La mise en œuvre de la convention, c'est-à-dire l'amélioration de l'information sur l'environnement, favorise également la transparence du marché. Elle devrait profiter spécialement aux PME, mais également aux consommatrices et consommateurs.

S'agissant de l'inscription de nouveaux types d'installations industrielles dans l'annexe des installations soumises à l'EIE, il faut constater qu'une cinquantaine d'exploitations sont concernées en Suisse. Mais il ne faut procéder à une EIE qu'en

⁵³ Exécution, coût de la mise en œuvre et efficacité de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 29 juin 2009,
<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=fr>

⁵⁴ Confirmé par une étude réalisée sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement par Dr. Markus Spinatsch, Beratung für Politik und Verwaltung, en 2004 auprès des cantons

cas de nouvelle installation ou de modification considérable. Les conséquences de cette modification pour l'économie nationale sont donc plutôt modestes.

4.4 Autres conséquences

L'informatisation de l'administration contribue grandement à la concrétisation des buts de la convention d'Aarhus. Elle revêt par conséquent une grande importance. La voie électronique (Internet) facilite au public l'accès direct aux documents officiels. Parallèlement, la charge de travail de l'administration pour traiter les demandes individuelles d'information s'en trouve réduite. Il faut donc encourager la diffusion d'informations publiques sous forme électronique.

5 Rapport au programme de la législature

Le projet n'est pas mentionné dans le programme de la législature 2007 – 2011. Cependant, étant donné qu'une population bien informée prend mieux conscience de la nécessité de ménager les ressources naturelles, le présent projet est en accord avec l'objectif 12 du programme de la législature.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La Confédération est investie en vertu de l'art. 54, al. 1, Cst. de la compétence de conclure des traités internationaux. L'art. 166, al. 2, Cst. arrête que l'Assemblée fédérale doit approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. Dans le cas de la présente convention, il n'existe pas une telle délégation de la compétence d'approbation au Conseil fédéral; c'est donc l'Assemblée fédérale qui doit approuver ce traité.

La modification de la LPE s'appuie sur l'art. 74 Cst., qui stipule que la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes.

6.2 Référendum

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., sont soumis au référendum facultatif les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. La présente convention est d'une durée indéterminée, mais elle est dénonçable. Elle ne prévoit pas non plus d'adhésion à une organisation internationale, mais exige en revanche des adaptations d'une loi fédérale (LPE), raison pour laquelle elle est soumise au référendum facultatif en matière de traités internationaux selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst..

La modification séparée de la LPE est également soumise au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, Cst.

6.3 Forme de l'acte législatif

Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum facultatif, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité (art. 141a, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral propose dès lors que la modification de la LPE soit intégrée dans l'arrêté portant approbation de la convention.

Table des matières

1 Les grandes lignes du traité	3
1.1 Situation initiale	3
1.2 La genèse de la convention d'Aarhus	4
1.3 L'amendement d'Almaty	4
1.4 Aperçu du contenu du traité	4
1.5 La situation juridique actuelle en Suisse	5
1.6 Aperçu du droit international et du droit communautaire	6
1.6.1 Droit international	6
1.6.2 Droit de la Communauté européenne	7
1.7 Appréciation	8
2 Explications des articles de la convention en particulier	8
2.1 Principes et buts de la convention	8
2.2 Définitions	9
2.3 Dispositions générales	10
2.4 Accès à l'information sur l'environnement	10
2.5 Participation du public à des processus de décision en rapport avec des plans, programmes et politiques et à l'élaboration d'instruments normatifs	11
2.6 Accès à la justice	12
2.7 Dispositions institutionnelles de droit procédural et contractuel	13
2.8 L'amendement d'Almaty	13
3 Transposition de la convention d'Aarhus dans le droit suisse	14
3.1 Obligation de mettre en œuvre la convention	14
3.2 Aperçu de la situation légale et des adaptations requises	14
3.2.1 Définition de l'information sur l'environnement	14
3.2.2 Information passive et active sur l'environnement (premier pilier)	15
3.2.3 Participation du public aux processus de décision (deuxième pilier)	17
3.2.4 Accès à la justice en matière d'environnement (3 ^e pilier, art. 9 de la convention)	20
3.3 Modifications de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)	22
3.4 Modifications d'ordonnances	30
3.5 Classement d'interventions parlementaires	30
4 Conséquences	31
4.1 Conséquences pour la Confédération	31
4.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes	31
4.3 Conséquences pour l'économie	31
4.4 Autres conséquences	32
5 Rapport au programme de la législature	32
6 Aspects juridiques	32
6.1 Constitutionnalité	32

6.2 Référendum	32
6.3 Forme de l'acte législatif	33