

12.044

**Message  
portant approbation de la convention d'Aarhus et  
de son application ainsi que de son amendement**

du 28 mars 2012

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation 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) ainsi que de son application et de son amendement.

Nous vous proposons par la même occasion de classer l'intervention parlementaire suivante:

1998 M 98.3087      Ratification de la Convention d'Aarhus  
(N 26.06.98, E 15.12.98, Semadeni)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 mars 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Aperçu

*L'arrêté fédéral soumis aux Chambres fédérales par le biais du présent message doit créer les conditions nécessaires à la ratification de la convention d'Aarhus. Cette dernière n'appelle que des modifications minimales de la législation. La Suisse signalerait clairement sa volonté de contribuer à une meilleure information sur l'environnement en approuvant la convention d'Aarhus et l'amendement d'Almaty relatif à la dissémination et à la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés.*

## Contexte

*Le 25 juin 1998, la Suisse a signé 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. A ce jour, 44 Etats, européens surtout, et l'Union européenne l'ont ratifiée. Le secrétariat de la convention est sis à Genève.*

*La convention d'Aarhus repose sur trois piliers. Le premier concerne l'information sur l'environnement: les Parties doivent accorder à toute personne le droit d'accéder aux informations sur l'environnement. Une demande peut toutefois être refusée en présence d'intérêts prépondérants publics ou privés. Les 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 Parties doivent attribuer des droits de partie aux personnes directement concernées par des décisions déterminantes pour l'environnement. 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 assurer l'application des différents 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.*

## Contenu du projet

*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, plus de la moitié d'entre eux connaissent déjà le principe de la transparence et deux autres sont en train d'élaborer une loi en la matière. Par conséquent, les lacunes à combler sont plutôt modestes. Le deuxième pilier (participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement) appelle un complément mineur dans le contenu du rapport d'impact sur l'environnement. Enfin, l'accès aux tribunaux en matière d'environnement (troisième pilier) est réglementé à satisfaction pour l'essentiel. La*

---

*Suisse émettra toutefois une réserve pour les rayons ionisants et les substances radioactives en rapport avec le droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Vu que la Suisse a pris la décision de principe d'abandonner l'énergie nucléaire à moyen terme, cette réserve perdra en importance; elle reste néanmoins nécessaire.*

*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, renforçant ainsi le principe des données ouvertes du gouvernement (Open Government Data), dont l'importance aux plans international et national n'est plus à démontrer. L'acceptation de la politique environnementale par le public et l'exécution s'en trouveraient renforcées. Enfin, la ratification et partant la mise en œuvre de la convention aboutiraient à un alignement judicieux sur le droit de l'Union européenne et des Etats européens.*

## Table des matières

<b>Aperçu</b>	<b>4028</b>
<b>1 Les grandes lignes du traité</b>	<b>4032</b>
1.1 Situation initiale	4032
1.2 La genèse de la convention d'Aarhus	4033
1.3 L'amendement d'Almaty	4033
1.4 Aperçu du contenu du traité	4033
1.5 La situation juridique actuelle en Suisse	4034
1.6 Aperçu du droit international et du droit de l'Union européenne	4035
1.6.1 Droit international	4035
1.6.2 Droit de l'Union européenne	4036
1.7 Résultats de la consultation	4037
1.8 Appréciation	4037
<b>2 Explications des articles de la convention en particulier</b>	<b>4038</b>
2.1 Principes et buts de la convention	4038
2.2 Définitions	4039
2.3 Dispositions générales	4039
2.4 Accès à l'information sur l'environnement	4040
2.5 Participation du public à des processus de décision en rapport avec des plans et programmes et à l'élaboration d'instruments normatifs	4041
2.6 Accès à la justice	4041
2.7 Dispositions institutionnelles de droit procédural et contractuel	4042
2.8 L'amendement d'Almaty	4042
<b>3 Transposition de la convention d'Aarhus dans le droit suisse</b>	<b>4043</b>
3.1 Aperçu de la situation légale et des adaptations requises	4043
3.1.1 Définition de l'information sur l'environnement	4043
3.1.2 Information passive et active sur l'environnement	4044
3.1.3 Participation du public aux processus de décision	4047
3.1.4 Accès à la justice en matière d'environnement	4050
3.2 Modifications de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)	4052
3.2.1 Commentaire des dispositions en particulier	4052
3.2.2 Comparaison des réglementations concernant l'accès aux informations sur l'environnement selon l'art. 5 de la convention et la LTrans	4056
3.3 Modifications de la loi sur la protection des eaux (LEaux)	4061
3.4 Modifications de la loi sur le génie génétique (LGG)	4061
3.5 Entrée en vigueur (art. 3 de l'arrêté fédéral)	4061
3.6 Classement d'interventions parlementaires	4061

<b>4 Conséquences</b>	<b>4061</b>
4.1 Conséquences pour la Confédération	4061
4.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes	4062
4.3 Conséquences pour l'économie	4063
4.4 Autres conséquences	4063
<b>5 Rapport au programme de la législature</b>	<b>4063</b>
<b>6 Aspects juridiques</b>	<b>4064</b>
6.1 Constitutionnalité	4064
6.2 Référendum	4064
6.3 Forme de l'acte législatif	4064
<b>Arrêté fédéral portant approbation de la convention d'Aarhus et de son application ainsi que de son amendement (<i>Projet</i>)</b>	<b>4065</b>
<b>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)</b>	<b>4071</b>
<b>Modification 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</b>	
<b>Décision II/1 Amendement à la Convention d'Aarhus</b>	<b>4097</b>

# Message

## 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 pour la participation des citoyens et des organisations non gouvernementales aux affaires publiques. Elle favorise la transparence dans l'administration. Les actes de l'Etat en deviennent prévisibles et vérifiables. La confiance du public dans l'administration s'en trouve favorisée. Une politique d'information ouverte contribue aussi à renforcer la démocratie.

La population est très intéressée par les informations concernant l'environnement. Or, pour évaluer vraiment l'étendue des atteintes, il faut relever régulièrement des données sur l'état de l'environnement, relevés qui requièrent un savoir-faire spécifique et des appareils de mesure adaptés. La population n'a pas les moyens de se procurer elle-même ces données et dépend donc des informations qu'on lui fournit à ce sujet. Ce n'est qu'une fois en possession desdites informations que les citoyens peuvent identifier les problèmes, les répercussions qui en découlent et réfléchir à des solutions. La mise à disposition d'informations suffisantes sur l'environnement favorise la compréhension du développement durable et respectueux du milieu naturel.

Au niveau international, il y a longtemps qu'on a reconnu 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. La Déclaration de Stockholm de 1972<sup>1</sup>, 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 nature<sup>2</sup>, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1982, contenait également des postulats relatifs à l'accès à l'information et à 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 considérés aujourd'hui comme les pièces maîtresses de la convention d'Aarhus.

<sup>1</sup> Déclaration du 16 juin 1972 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Rés. AG 2994.

<sup>2</sup> A/RES/37/7 du 28 octobre 1982.

## 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», qui incarne les efforts des Etats d'Europe orientale et occidentale pour harmoniser leurs politiques environnementales et 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 s'est déroulée sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU)<sup>3</sup>, en juin 1998 à Aarhus, au Danemark. Y a été adoptée 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.

La Suisse figure parmi les 40 Etats signataires de ladite convention, qui est entrée en vigueur après la 16<sup>e</sup> ratification, le 30 octobre 2001. A ce jour, 44 Etats et l'Union européenne ont ratifié la convention.

## 1.3

### L'amendement d'Almaty

L'amendement d'Almaty remonte à 2005. La convention d'Aarhus 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. Il a jusqu'ici été ratifié par 25 Etats et par l'Union européenne. Il faut escompter l'entrée en vigueur de l'amendement d'Almaty dans le courant de l'année 2013.

## 1.4

### Aperçu du contenu du traité

La convention d'Aarhus poursuit essentiellement trois objectifs:

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:

- que toute personne physique ou morale a d'une manière générale le droit, indépendamment de sa nationalité ou de son domicile et indépendamment 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 veiller à disposer de données sur l'environnement et les mettre à la disposition du public de façon transparente (art. 5).

Le deuxième pilier (art. 6 à 8) de 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 à un stade précoce les personnes directement intéressées aux décisions qui pourraient avoir des répercussions pour le milieu naturel; les

<sup>3</sup> Cette commission de l'ONU instituée en 1947 est l'une des cinq commissions régionales des Nations Unies.

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 doit pouvoir participer aux procédures de décision d'une manière adéquate. 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<sup>bis</sup> et annexe I<sup>bis</sup>).

Le troisième pilier (art. 9) de la convention exige en particulier que l'accès à une instance judiciaire soit garanti 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 ou la participation aux processus décisionnels, en qualité de partie intéressée, a été compliqué ou refusé (art. 9, par. 1 et 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 a été violé dans la décision d'autorisation rendue (art. 9, par. 2).

## 1.5 La situation juridique actuelle en Suisse

La Constitution fédérale (Cst.)<sup>4</sup> oblige le Conseil fédéral à informer le public. Cette obligation des autorités est explicitée dans divers actes législatifs, notamment dans les lois sur l'environnement. La loi sur la transparence (LTrans)<sup>5</sup>, entrée en vigueur à la mi-2006, institue un droit général d'accéder aux documents officiels fédéraux, qui englobent les informations sur l'environnement. La Confédération a donc passé depuis quelque temps déjà 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 quinze cantons disposent déjà de lois cantonales analogues, deux cantons ont prévu ce droit dans leur constitution et deux cantons élaborent actuellement une telle législation.

La législation suisse prévoit des droits de consultation pour le public concerné et des droits de participation correspondants pour le public, conformément à l'art. 10d de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>6</sup> par exemple, selon lequel chacun peut consulter le rapport relatif à l'impact sur l'environnement.

L'accès aux tribunaux pour des questions ayant trait à l'environnement est garanti. Ainsi, les parties, y compris 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 titre<sup>7</sup>. En vertu de la réserve prévue à l'art. 3, al. 2, LPE, les organisations de protection de l'environnement ne peuvent pas faire valoir ce droit dans le domaine des rayons ionisants et des substances radioactives.

<sup>4</sup> RS 101

<sup>5</sup> Loi du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3).

<sup>6</sup> Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01).

<sup>7</sup> Cf. art. 29a Cst.; s'agissant du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, cf. art. 55 ss. LPE, art. 55f LPE, art. 28 de la loi fédérale du 21 mars 2003 sur le génie génétique (LGG, RS 814.91) et art. 12 ss. de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451).

## 1.6 Aperçu du droit international et du droit de l'Union européenne

### 1.6.1 Droit international

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>8</sup> et le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II)<sup>9</sup> limitent la liberté d'information à la possibilité pour chacun de s'informer à partir des sources accessibles à tous. La Cour européenne des droits de l'homme (CDH) a toutefois admis que l'Etat peut, sous certaines circonstances dérivées de l'art. 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale), être obligé d'accorder l'accès à des informations en relation avec les risques environnementaux<sup>10</sup>. La CEDH garantit en outre le droit de recevoir des informations (art. 10, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase)<sup>11</sup>. Il en découle que le public a le droit d'être informé adéquatement et que l'Etat doit donc aménager son système d'information de manière à ce que l'on puisse effectivement s'informer sur des sujets importants<sup>12</sup>.

Un groupe d'experts du Conseil de l'Europe s'est penché sur l'accès aux documents publics. Le 21 février 2002, le Comité des Ministres a adopté une recommandation à ce sujet à l'intention des Etats membres. Le 18 juin 2009, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels a été ouverte à la signature à Tromsø (Norvège) pour développer cette recommandation<sup>13</sup>. 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, vu que le nombre d'Etats l'ayant ratifiée est encore insuffisant.

Jusqu'ici, le droit international en matière d'environnement se concentrait essentiellement sur l'obligation d'informer interétatique. Quelques obligations des Etats 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 transfrontière (convention d'Espoo)<sup>14</sup>. Cette convention, entrée en vigueur pour la Suisse le 10 septembre 1997, régit les procédures de consultation et de participation transfrontières pour les installations soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE).

<sup>8</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS **0.101**).

<sup>9</sup> RS **0.103.2**

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

<sup>11</sup> Voir aussi Leander c. S, A 116 [1987], 29, par. 74; Gaskin c. GB, A 169 [1989], 20 s.

<sup>12</sup> Frohwein/Peukert, Convention européenne des droits de l'homme, commentaire de la CEDH, 3<sup>e</sup> édition, 2009, p. 348 (en allemand).

<sup>13</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, du 18 juin 2009: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Summaries/Html/205.htm>.

<sup>14</sup> Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (RS **0.814.06**).

## 1.6.2 Droit de l'Union européenne

Le droit de l'Union européenne prévoit d'une manière générale, à l'art. 15, par. 3, du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>15</sup>, l'accès aux documents de la Commission, du Parlement européen et du Conseil. Cette disposition ne contient toutefois que les grandes lignes; les modalités de l'accès sont arrêtées dans le règlement (CE) n° 1049/2001<sup>16</sup>. Exception faite du domaine environnemental, l'UE n'a pas la compétence d'obliger ses Etats membres à édicter des réglementations sur l'accès aux documents.

L'UE a signé la convention d'Aarhus le 25 juin 1998 et est Partie contractante de la convention depuis 2005. Le droit européen a dû être adapté aux exigences du traité international.

L'UE a édicté dès 2003 deux directives que les Etats parties devaient transposer dans leur droit national avant la fin de 2005. Le premier pilier de la convention (accès à l'information) est réglementé par la directive 2003/4/CE<sup>17</sup>. Cette dernière remplace la directive 90/313/CE, qui existait déjà avant l'adoption de la convention d'Aarhus et qui prévoyait une réglementation très similaire.

Pour le deuxième pilier de la convention (participation au processus décisionnel en matière d'environnement), l'UE a édicté la directive 2003/35/CE<sup>18</sup>. En termes de contenu, cette dernière a en particulier adapté la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement<sup>19</sup> et la directive 96/61/CE (actuelle directive 2008/1/CE) relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (actuelle directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles<sup>20</sup>).

Dans le domaine du troisième pilier (accès à la justice en matière environnementale), deux directives (2003/35/CE et 2003/4/CE) contiennent déjà des dispositions en la matière. Pour ce qui est du droit du public en rapport avec l'accès aux autorités ou aux tribunaux, il existe un projet de la Commission datant de 2003<sup>21</sup>. Ce projet de directive n'a pas été mené plus avant ces dernières années, car la plupart des Etats membres étaient d'avis que cette réglementation n'était pas une condition indispensable pour la ratification – accomplie dans l'intervalle – de la convention d'Aarhus par l'UE. La Commission n'a pas modifié son projet depuis lors, pas plus qu'elle n'en a présenté un nouveau.

<sup>15</sup> JO C 83 du 30.3.2010, p. 47.

<sup>16</sup> Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145 du 31.5.2001, pp. 43.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> JO L 175 du 5.7.1985, p. 40.

<sup>20</sup> JO L 334 du 17.12.2010, p. 17.

<sup>21</sup> Proposition de la Commission du 24 octobre 2003 pour une directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement, COM (2003) 624 final.

Le 6 septembre 2006, l'UE adoptait le règlement (CE) n° 1367/2006<sup>22</sup> qui régit l'application de la convention d'Aarhus aux institutions de l'Union.

Les dispositions déterminantes pour la mise en œuvre de la convention en Suisse correspondent pour l'essentiel à celles de l'Union européenne.

## **1.7 Résultats de la consultation**

La procédure de consultation a eu lieu du 16 décembre 2009 au 26 mars 2010. Un total de 87 prises de position a été envoyé; 26 étaient le fait des cantons, 5 celui des partis gouvernementaux et 25 celui d'organisations. En outre, 31 prises de position ont été soumises par des organisations qui n'avaient pas été invitées à participer à la procédure de consultation. Les résultats de la consultation peuvent être résumés comme suit:

Le projet est salué presque à l'unanimité par les cantons (à l'exception du canton d'AI), le PDC, le PS et Les Verts, les organisations de protection de l'environnement ainsi que par les commissions et institutions nationales et cantonales. Il est rejeté par une majorité des associations économiques, le PRD et l'UDC ainsi que par une grande partie des autres milieux intéressés.

Le fait que la mise en œuvre de la convention ne requiert que des adaptations minimales de la législation suisse reçoit un accueil positif. Les participants à la consultation qui sont favorables au projet saluent en outre que la Suisse renforce l'information sur l'environnement et qu'elle introduise des normes analogues à celles de l'UE et des Etats européens dans ce domaine.

Les parties et organisations opposées au projet craignent en particulier des conséquences négatives pour l'économie, sans que la ratification de la convention n'apporte un quelconque avantage à la Suisse. Elles redoutent surtout une menace pour le secret d'affaires. Elles arguent également que la durée des procédures risque de s'allonger et que la charge de travail de l'administration et des tribunaux s'en trouverait considérablement augmentée.

Les cantons, les parties et les organisations qui ont formulé des propositions additionnelles exigent en particulier que le droit de recours des organisations de protection de l'environnement soit étendu au domaine de l'énergie nucléaire. Ils demandent en outre que la définition de l'information sur l'environnement soit élargie pour englober les dangers naturels et les rayons ionisants.

## **1.8 Appréciation**

La convention tient compte du fait que, dans une acception moderne de l'Etat, les citoyens doivent avoir la possibilité de vérifier si les autorités remplissent correctement l'ensemble des tâches qui leur ont été confiées. Ainsi que le soulignait déjà le

<sup>22</sup> Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JO L 264 du 25.9.2006, p. 13.

Conseil fédéral lors de la mise en vigueur de la LTrans, le droit d'accéder aux documents officiels renforce les droits démocratiques<sup>23</sup>. Qui plus est, il correspond à la nouvelle acception des données ouvertes du gouvernement (Open Government Data), en vertu de laquelle les données issues de l'administration et qui ne sont pas dignes d'une protection spéciale doivent être mises à la disposition des citoyens.

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

La convention garantit également que la Suisse dispose d'une législation comparable à celle de l'Union 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 comme passive, était la bonne. A 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. Précisons que pratiquement tous les cantons concernés saluent l'introduction du droit d'accès à l'information sur l'environnement.

Certains points du projet ont été modifiés en réponse aux réactions des participants à la consultation. La crainte des milieux économiques, en particulier, de voir la convention d'Aarhus représenter une menace pour le secret d'affaires a débouché sur une adaptation du projet. Le secret d'affaires reste en conséquence expressément réservé dans le droit environnemental.

## **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». Les Parties ont l'obligation de garantir effectivement, dans leur législation interne, les droits individuels arrêtés dans la convention.

<sup>23</sup> FF 2003 1807

## 2.2

### Définitions

L'art. 2 définit les termes-clés utilisés dans le document.

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. 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». Sur le plan formel, la convention englobe toutes les informations écrites, visuelles, orales et électroniques. Les informations doivent 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 let. 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 let. 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 let. 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.

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 et 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 de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la convention.

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 Etats parties sont libres de mettre en place des réglementations plus sévères.

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.

## **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. 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; selon l'art. 4, par. 4, de la convention, ces derniers doivent être interprétés de manière restrictive (pour les modalités applicables à l'accès et les motifs de rejet, voir les explications du ch. 3.2.2).

L'art. 5 traite de l'information active et complète que doivent pratiquer les autorités. Ces dernières 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 (données, listes, etc.), par le biais d'Internet, une quantité maximale d'informations. Une partie de ces informations (listes des lois sur l'environnement, etc.) doit être mise gratuitement à la disposition du public (art. 5, par. 2, let. c). Précisons que la perception d'émoluments raisonnables reste autorisée. L'art. 5, par. 1, let. c, stipule qu'en cas de menace imminente, qu'elle soit due à des activités humaines ou 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 d'inventorisation et d'enregistrement des 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 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 des 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 et programmes 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.

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 qui ne figurent pas dans l'annexe I mais peuvent avoir un effet important sur l'environnement, ce sont les Parties qui décident (art. 6, par. 1, let. b).

Lorsqu'une activité est prévue, les Parties doivent, en vertu de l'art. 6, par. 2 à 6, en informer précocement et de façon pertinente le public. Elles sont en particulier tenues de fournir des informations suffisantes concernant toutes les modalités de la procédure envisagée, droits de participation possibles inclus. Le public concerné doit avoir accès aux informations déterminantes pour le projet.

Le public est habilité par l'art. 6, par. 7, à soumettre aux autorités des prises de position, des informations, des analyses ou des opinions concernant un projet à l'étude.

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. En outre, les décisions prises doivent être communiquées au public (art. 6, par. 9).

Pour garantir au public 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 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 et de programmes 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 laisse aux Etats une grande marge de manœuvre pour l'exécution concrète.

## 2.6

### **Accès à la justice**

L'art. 9 instaure le troisième pilier de la convention d'Aarhus. Il 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 et qui remplissent toutes les conditions énoncées dans le droit national 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, tout au moins administratives, 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 à 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, 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 voie échoue, les Parties en conflit peuvent, de manière facultative, choisir entre une soumission du différend à la Cour internationale de Justice et un arbitrage conformément à la procédure définie à l'annexe II.

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

## **2.8 L'amendement d'Almaty**

L'art. 6<sup>bis</sup> de l'amendement d'Almaty du 27 mai 2005 stipule qu'une participation du public selon les modalités arrêtées à l'annexe I<sup>bis</sup> doit être prévue pour les disséminations volontaires dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés. L'annexe I<sup>bis</sup> 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. A 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. Enfin, le public doit être informé de la décision.

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

#### **3.1 Aperçu de la situation légale et des adaptations requises**

L'art. 3, par. 1, de la convention oblige les Parties à mettre en œuvre les dispositions du traité par voie de mesures de nature législative ou autre. En conséquence, la Suisse doit adapter son droit dans les domaines où il ne satisfait pas aux exigences contraignantes de la convention.

Une grande partie des éléments réglés dans la convention d'Aarhus le sont déjà dans le droit suisse. Notre législation ne doit être complétée que sur un petit nombre de points. Les modifications devant être apportées sont décrites ci-après<sup>24</sup>.

##### **3.1.1 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 le droit d'accès à l'information sur l'environnement selon le premier pilier, en particulier, est fondé 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 dans le domaine non humain et de la protection du climat. En conformité avec la convention, les dispositions relatives aux dangers naturels peuvent aussi en faire partie. 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 relative à l'accès à

<sup>24</sup> Voir aussi pour les répercussions de la convention d'Aarhus sur le droit suisse: Astrid Epiney/Martin Scheyli, *Die Aarhus-Konvention: Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht*, 2000 (ci-après Epiney/Scheyli); Daniela Thurnherr, *Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen*, 2003 (ci-après Thurnherr); Christoph Errass, *Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, Droit de l'environnement dans la pratique (DEP)*, 2004, p. 47 ss; Alexandre Flückiger, *La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale*, DEP 2009, pp. 749 ss (ci-après Flückiger); Nicolas Wisard, *Le droit de recours des organisations écologistes: quelques perspectives ouvertes par la Convention d'Aarhus*, DEP 2009, pp. 813 ss; Astrid Epiney, *Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus-Konvention und Implikationen für die Schweiz*, in *Aktuelle Juristische Praxis* AJP 11/2011, p. 1505 ss (résumé en français); Alain Griffel/Heribert Rausch, *Kommentar USG, Ergänzungsband*, 2011, Vorbemerkungen ad art. 54-57, N 28 ss.

l'information sur l'environnement sera inscrite uniquement 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, on garantira que le droit à l'information sur l'environnement ne se rapporte pas uniquement à des informations relevant de la seule 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 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.

Le terme «information sur l'environnement» a une acception plus large qu'en droit suisse pour un autre point encore: à la différence de l'art. 2, par. 3, let. b, de la convention, les rayons ionisants et les substances radioactives 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 la radioprotection (LRaP)<sup>25</sup> et de la loi sur l'énergie nucléaire (LENu)<sup>26</sup>. Cette nuance n'a toutefois 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 et les substances radioactives. Etant 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 qui satisfait aux exigences de la convention.

### 3.1.2 Information passive et active sur l'environnement

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

Au niveau fédéral, la LTrans est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Elle garantit un droit d'accès étendu aux informations détenues par les autorités fédérales, qui englobe 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. 3.2.2). Elle ne vaut cependant pas pour 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 quinze cantons disposent déjà d'une loi sur la transparence, que deux cantons ont inscrit cette exigence dans leur constitution et que deux autres cantons sont en train d'élaborer une loi en ce sens. Seuls sept cantons devraient donc édicter les dispositions nécessaires. Une étude comparative a révélé que les cantons de BE, AR, SO, GE, VD, JU, SH, UR, NE, ZH, AG, SZ, FR, VS et BS ont déjà une loi en la matière. Les cantons de SG et LU prévoient ce droit au niveau constitutionnel. Les cantons du TI et de BL élaborent actuellement chacun une loi sur la transparence<sup>27</sup>. D'une manière générale, ces lois assurent un accès aux documents publics

<sup>25</sup> Loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (RS 814.50).

<sup>26</sup> Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (RS 732.1).

<sup>27</sup> S'agissant des réglementations cantonales existant dans le domaine des lois sur la transparence, cf. [www.swisstransparency.ch](http://www.swisstransparency.ch).

similaire à ce que prévoit la LTrans ou la convention. Certaines adaptations sont néanmoins nécessaires dans plusieurs cantons (délais de traitement des demandes, portée de l'accès, etc.). 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 réglementation serait problématique là où la Confédération ne possède pas de compétence législative globale (notamment 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 la Confédération n'assume une tâche que si elle peut la remplir mieux que les cantons, il semble 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.

La convention exige d'une manière générale que le droit d'accès aux informations concernant l'environnement s'applique à tous les documents, indépendamment de leur date de parution. Comme, en vertu de la LTrans, ce droit ne vaut que pour les documents établis après le 1<sup>er</sup> juillet 2006, la LPE prévoira une exception pour les documents relatifs à l'environnement, c'est-à-dire que l'accès sera accordé également à des documents plus anciens. Pour ce qui est de l'accès à des documents dans le domaine des installations nucléaires<sup>28</sup>, il ne vaudra que pour les documents qui datent d'après l'entrée en vigueur de la LTrans (art. 10g, al. 2, LPE). C'est pourquoi la Suisse doit émettre une réserve pour cette dérogation à la convention. La raison de cette réserve réside dans le fait qu'il existe une vaste documentation concernant d'anciennes procédures dans le domaine nucléaire et que le traitement des demandes d'accès engendrerait une charge de travail disproportionnée. Cette réserve s'appuie sur l'art. 19 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (convention de Vienne)<sup>29</sup>, qui permet de formuler une réserve au moment de ratifier une convention, pour autant qu'elle soit compatible avec l'objet et le but du traité. La réserve se limite à un domaine précis et n'est pas incompatible avec l'objectif de la convention; elle est par conséquent admissible.

### **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)<sup>30</sup>, le Conseil fédéral doit informer activement l'Assemblée fédérale, les cantons et le public. L'obligation

<sup>28</sup> Pour la définition du terme 'installations nucléaires', cf. art. 3, let. d, LENu.

<sup>29</sup> RS 0.111

<sup>30</sup> Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010).

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<sup>31</sup>, art. 34 de la loi sur les forêts<sup>32</sup>, art. 50 de la loi sur la protection des eaux<sup>33</sup>, art. 18 LGG) ainsi qu'à l'art. 3 de la loi sur la statistique fédérale<sup>34</sup>. En d'autres termes, les autorités sont tenues d'informer en détail sur la protection de l'environnement ou sur le domaine environnemental visé. En conséquence, tant l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) que les cantons mettent à disposition de grandes quantités de données environnementales qu'ils ont relevées, dans la mesure où ces informations ne sont pas dignes d'une protection particulière. Il est prévu de publier encore davantage d'informations de ce type à l'avenir. Les autorités agissent donc aussi en accord avec le principe des données ouvertes du gouvernement, qui vise un libre accès à de telles informations.

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'environnement<sup>35</sup>. 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<sup>36</sup>, qui exige que les géodonnées se fondant sur un acte législatif de la Confédération 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<sup>37</sup>.

La Suisse dispose également de prescriptions suffisantes contraignant les autorités compétentes à informer le public en cas de menace imminente pour l'environnement (art. 5, par. 1, let. c, de la convention). Ainsi, l'art. 13 de l'ordonnance sur les accidents majeurs<sup>38</sup> 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 consommatrices et des consommateurs<sup>39</sup>). Ces dispositions contiennent pour certaines des règles sur la transparence du marché, d'autres habilite le Conseil fédéral à édicter de telles prescriptions. En outre, par sa décision du 13 octobre 2010 sur l'économie verte, le Conseil fédéral a chargé le DETEC, en collaboration avec le DFE et les milieux économiques, d'élaborer des bases et des réglementations afin d'améliorer l'information environnementale sur les produits<sup>40</sup>.

<sup>31</sup> Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP, RS 923).

<sup>32</sup> Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0).

<sup>33</sup> Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20).

<sup>34</sup> Loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF, RS 431.01).

<sup>35</sup> Cf. Epiney/Scheyli, p. 76.

<sup>36</sup> Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo, RS 510.62).

<sup>37</sup> Daniel Kettiger, Das schweizerische Geoinformationsrecht im Lichte der Aarhus-Konvention, DEP 2009, pp. 789 ss.

<sup>38</sup> Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM, RS 814.012).

<sup>39</sup> Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC, RS 944.0).

<sup>40</sup> Voir le communiqué aux médias de la Confédération du 19 octobre 2010 sous [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch).

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 de manière à ce 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). Les cantons devraient rédiger, 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. Le 15 décembre 2006, la Suisse a ratifié ce protocole du 21 mai 2003 relatif à la convention d'Aarhus; elle tient un registre des émissions de polluants depuis début 2009<sup>41</sup>. Près de 240 entreprises implantées en Suisse sont actuellement recensées dans ce registre et transmettent une fois par an à l'OFEV certaines données sur les émissions dans l'air, les eaux et les sols ainsi que sur les transferts de déchets et de polluants dans les eaux usées.

### 3.1.3 Participation du public aux processus de décision

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

La convention d'Aarhus exige que le grand 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 en règle générale 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 devraient être soumises à une EIE en vertu du droit fédéral suisse (art. 10a s. LPE). En cas de ratification de la convention, il faudrait ajouter dix types d'installations industrielles<sup>42</sup> dans l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement.

<sup>41</sup> La mise en œuvre du Protocole a été effectuée dans l'ordonnance sur le registre des rejets de polluants et des transferts de déchets et de polluants dans les eaux usées (ORRTP, RS 814.017). Le Protocole ORRTP est entré en vigueur le 8 octobre 2009 (RS 0.814.08).

<sup>42</sup> Ces types d'installations comprennent, avec des valeurs seuil spécifiques dans chaque cas: les fonderies de métaux ferreux, les ateliers de galvanoplastie, les exploitations destinées à la production de calcaire, les exploitations destinées à la fusion de matières minérales, les installations destinées à la fabrication de produits céramiques par cuisson, les installations destinées à la fabrication de papier et de carton, les installations destinées au prétraitement ou à la teinture, les installations destinées à la fabrication de produits alimentaires à partir de matières premières végétales, les installations destinées à la transformation du lait, les installations destinées au traitement de surface de matières, etc. et ayant recours à l'utilisation de solvants organiques. Pour les installations thermiques alimentées par des énergies fossiles et les installations destinées à la fabrication de verre ou de fibres de verre, la valeur seuil devrait être abaissée selon l'annexe de l'OEIE.

ment (OEIE)<sup>43</sup> 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.

L'art. 10a, al. 3, LPE stipule que le Conseil fédéral vérifie périodiquement les types d'installation soumis à l'EIE et les valeurs seuil applicables. Les adaptations nécessaires quant aux installations soumises à l'EIE peuvent être faites à l'occasion de la prochaine mise à jour de l'annexe.

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 décision<sup>44</sup>. Le droit de pétition inscrit à l'art. 33 Cst. garantit déjà au public la possibilité de prendre position sur des procédures de décision et donc de participer au processus. En vertu de cette disposition constitutionnelle, les autorités sont également obligées de prendre connaissance des avis exprimés. L'art. 17, let. f, et l'art. 19 OEIE garantissent qu'il est possible de faire référence à ces prises de position dans la décision.

Le public concerné, lui, se définit comme étant les personnes touchées plus que toutes autres par le projet 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<sup>45</sup>. La condition voulant que seules des organisations actives au niveau national aient 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 nationalité<sup>46</sup>.

S'agissant des documents qui doivent être mis à la disposition du public et du public concerné, le droit suisse satisfait 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

<sup>43</sup> Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011).

<sup>44</sup> Cf. p. ex. art. 10d, al. 1, LPE, art. 15 et 20 OEIE

<sup>45</sup> S'agissant de l'application limitée de l'art. 6, par. 6, dans le domaine des rayons ionisants et des substances radioactives pour les organisations de protection de l'environnement, cf. ch. 3.1.4 ci-après.

<sup>46</sup> Un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE, affaire C-263/08) retient qu'il est inadmissible, dans le cadre de l'application de la directive 85/337 et par analogie de la convention, de restreindre le droit de recours aux organisations comptant au moins 2000 membres. Cet arrêt a été rendu vis-à-vis de l'Etat membre qu'est la Suède. Si cette interprétation de la convention par la CJCE n'est pas contraignante pour la Suisse, la jurisprudence de la CJCE peut néanmoins jouer un rôle s'agissant de l'application de la convention par la Suisse. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que seules deux organisations de protection de l'environnement étaient habilitées à faire recours en Suède. En Suisse, ce sont 28 organisations qui peuvent exercer ce droit. Ce constat souligne que la réglementation du droit de recours des organisations en vigueur en Suisse satisfait aux exigences de la convention d'Aarhus.

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 conséquence.

En vertu de l'art. 10d LPE, la décision concernant les résultats de l'étude d'impact sur l'environnement doit être mise à l'enquête publique, ce qui satisfait aux exigences de l'art. 6, par. 9, de la convention.

### **Participation du public en ce qui concerne les plans et les programmes 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. L'art. 7 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)<sup>47</sup> arrête que les autorités compétentes doivent veiller à assurer une participation adéquate de la population aux planifications. Cela signifie que les citoyens peuvent faire part de leurs avis et de leurs propositions dès la phase d'élaboration. En outre, les autorités doivent étudier les propositions et prendre globalement position à leur sujet<sup>48</sup>. De nombreuses mesures prises en vertu de dispositions du droit environnemental sont mises en œuvre par le biais de plans et de programmes selon la LAT (p. ex. zones de protection délimitées sur la base de la LPN, détermination des degrés de sensibilité dans les zones d'affectation selon l'art. 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit<sup>49</sup>), raison pour laquelle l'art. 4 LAT revêt une grande importance pour l'application de la convention. 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<sup>50</sup> 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. La législation sur l'environnement contient des dispositions analogues relatives à la planification environnementale dans différents domaines. Ainsi, l'art. 5 de l'ordonnance sur les sites contaminés<sup>51</sup> prévoit que les détenteurs concernés peuvent être associés à l'élaboration du cadastre des sites pollués. Dans la planification forestière, les cantons doivent veiller à ce que le public soit associé de façon adéquate (art. 18, al. 3, ordonnance sur les forêts<sup>52</sup>). Le droit suisse satisfait par conséquent aux exigences de la convention.

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

La participation du public à l'édiction de dispositions légales, telle que prévue à l'art. 8 de la convention, est également garantie. Au niveau fédéral, l'art. 147 Cst. et la loi sur la consultation<sup>53</sup> prévoient la participation du public par le biais de la consultation ou de l'audition. Les cantons disposent de réglementations correspondantes.

47 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700).

48 Cf. Rudolf Muggli, Commentaire de la LAT, art. 4, ch. 24.

49 Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41).

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

51 Ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (OSites, RS 814.680).

52 Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo, RS 921.01).

53 Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo, RS 172.061).

**Participation du public en rapport avec la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés (art. 6<sup>bis</sup> et annexe I<sup>bis</sup> de l'amendement d'Almaty)**

L'art. 11 LGG et l'art. 42 de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement<sup>54</sup> garantissent l'information et la participation du public lorsqu'il s'agit d'organismes génétiquement modifiés (semences) devant être disséminés ou mis sur le marché directement dans l'environnement. Cette garantie n'est toutefois pas prévue actuellement 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 qui contiennent des organismes génétiquement modifiés capables de se reproduire et dont la vente, etc. sont autorisés). En vertu de l'amendement à la convention adopté le 27 mai 2005 à Almaty, il faudra éventuellement compléter les ordonnances portant sur les médicaments, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux par des dispositions sur la participation du public en matière environnementale. Il s'agit notamment de ménager au public la possibilité de prendre connaissance des demandes et des évaluations de l'environnement pour qu'il puisse prendre position s'il l'estime nécessaire. De telles réglementations ne confèrent pas la qualité de partie au public. L'UE connaît déjà des dispositions en ce sens pour le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux<sup>55</sup>.

### **3.1.4 Accès à la justice en matière d'environnement**

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<sup>56</sup>, art. 86 de la loi sur le Tribunal fédéral<sup>57</sup>). Avant qu'un prononcé ne revête la forme de décision et avant que les recours ne soient exercés, il faut toutefois passer par une procédure de médiation (art. 13 s. LTrans). En application de l'art. 29a Cst., les cantons sont également tenus d'introduire dans leur législation une disposition selon laquelle toute personne concernée peut demander qu'une autorité judiciaire examine les décisions relatives à l'accès à des informations sur l'environnement. Les exigences de l'art. 9, par. 1, 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 selon l'art. 9, par. 2, de la convention est assuré comme pour l'accès à l'information sur l'environnement<sup>58</sup>. Les personnes concernées peuvent en particulier invoquer un abus de droit matériel sur l'environnement comme l'exige la convention. Dans les domaines des routes nationales et des chemins de fer, les projets généraux sont adoptés par le Conseil fédéral et par le Parlement et ne sont pas susceptibles de recours.<sup>59</sup> Il est cependant possible de saisir

<sup>54</sup> Ordonnance du 10 septembre 2008 sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (ODE, RS **814.911**).

<sup>55</sup> Cf. p. ex. art. 5 al. 2 let. b et art. 6 al. 7 du règlement n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (JO L 268, 18.10.2003, pp. 1 ss.).

<sup>56</sup> Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS **172.021**).

<sup>57</sup> Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS **173.110**).

<sup>58</sup> Cf. art. 29a Cst. et art. 86 LTF.

<sup>59</sup> Cf. numéros 11.1 et 12.1 de l'annexe OEIE.

les tribunaux dans le cadre de la procédure d'approbation des plans subséquente. Ces réglementations sont en conséquence conformes à la convention

Les autorisations concernant des centrales nucléaires sont en règle générale soumises à l'EIE et donc au droit de recours des organisations. A ce titre, le droit suisse est conforme à la convention. Mais les rayons ionisants et les substances radioactives 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 citoyens concernés – à invoquer une violation des prescriptions dans le domaine des rayons ionisants et des substances radioactives. Cette réglementation n'est pas compatible avec la convention, qui décrète à l'art. 2, par. 3, que les rayons ionisants et les substances radioactives font partie de l'information sur l'environnement. C'est pourquoi la Suisse doit émettre une réserve pour cette dérogation à la convention lors de la ratification. Une telle réserve se limite à un domaine précis et n'est pas incompatible avec l'objectif de la convention; selon la convention de Vienne, elle est par conséquent admissible<sup>60</sup>. Vu la décision de la Suisse d'abandonner le nucléaire<sup>61</sup>, une réserve dans ce domaine ne joue qu'un rôle secondaire. Elle pourrait encore revêtir une certaine importance surtout en rapport avec une autorisation pour le stockage de matières nucléaires.

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 possibilité de déposer une plainte auprès de 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). Il faut en outre noter que, en vertu du droit suisse, les organisations environnementales habilitées à recourir ne peuvent pas invoquer uniquement l'art. 55 LPE pour s'opposer à des projets de construction soumis à l'EIE, ainsi que l'exige l'art. 9, par. 2, de la convention. Elles ont en effet la possibilité de s'appuyer aussi sur l'art. 12 LPN dans le domaine de la protection de la nature et du paysage pour faire examiner des décisions par les tribunaux. La Suisse octroie donc aux organisations environnementales un droit de recours au sens de l'art. 9, par. 3, qui va au-delà des exigences énoncées à l'art. 9, par. 2, de la convention<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> [www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4901/368263/d\\_n\\_4901\\_368263\\_368309.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4901/368263/d_n_4901_368263_368309.htm)

<sup>62</sup> La jurisprudence de la CJCE dans l'affaire C-240/09 indique également qu'un recours collectif doit d'une manière générale être interjeté en cas d'infraction aux réglementations du droit national en matière de protection de l'environnement. En d'autres termes, les Etats Parties doivent prévoir, pour l'application de l'art. 9, par. 3 de la convention d'Aarhus, un recours collectif dans le domaine environnemental qui va au-delà du droit de recours des organisations contre des projets soumis à l'EIE selon l'art. 9, par. 2. Les dispositions de l'art. 12 LPN satisfont à cette exigence.

Pour ce qui est de la publication des décisions des tribunaux selon l'art. 9, par. 4, de la convention, il convient de relever que le Tribunal fédéral publie ses arrêts en vertu de l'art. 27 LTF. La loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)<sup>63</sup> prévoit également une publication obligatoire dans son art. 29. Les cantons connaissent des dispositions similaires<sup>64</sup>. La Suisse remplit par conséquent les exigences de la convention.

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

### **3.2.1 Commentaire des dispositions en particulier**

#### *Art. 6*

La teneur de l'art. 6 est reprise dans le nouveau chapitre intitulé «Informations sur l'environnement», d'où l'abrogation de cette disposition.

#### *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 LPE. 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, le domaine des dangers naturels est également inclus dans les informations sur l'environnement. L'énergie fait, elle aussi, partie de l'information sur l'environnement, dans la mesure où elle a des répercussions sur le milieu naturel. Ce dernier domaine est toutefois absent de la définition de la LPE. Il est cependant mentionné expressément en rapport avec le droit à l'information passive sur l'environnement (art. 10g, al. 1). Dans le cas de l'information active, la précision n'est pas nécessaire, car l'art. 10 de la loi sur l'énergie<sup>65</sup> et l'art. 74 LENu prévoient une politique d'information active de la part des autorités, ce qui garantit une information suffisante dans le domaine de l'énergie.

#### *Art. 10b, al. 2, let. b*

A l'art. 6, par. 2 et 6, la convention exige que les autorités rendent accessibles au grand 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, de la convention, un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation. La disposition de la LPE ne contraint toutefois pas le requérant à étudier des solutions de rechange pour son projet. Mais s'il choisit de le faire ou doit le faire en vertu d'autres dispositions, il

<sup>63</sup> Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32).

<sup>64</sup> Cf. p. ex. pour le canton de BE, l'art. 38 du règlement d'organisation du Tribunal administratif du 22 sept. 2010 (ROr TA).

<sup>65</sup> Loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne; RS 730.0).

doit intégrer dans le rapport d'impact un survol des principales solutions de remplacement qu'il a étudiées.

#### *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. 10e Informations et conseils sur l'environnement*

L'art. 10e 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 par des tiers 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)<sup>66</sup>.

*Al. 1:* L'art. 10e 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 let. a de la seconde moitié de la phrase oblige les autorités à publier notamment les enquêtes selon l'art. 44, al. 1, LPE (enquêtes sur les nuisances grevant l'environnement et contrôle de l'efficacité des mesures prises en vertu de la loi). La possibilité qui est donnée aux autorités de publier les résultats des contrôles d'installations s'ils sont d'intérêt général n'apporte aucune modification par rapport au droit en vigueur (al. 1, let. b). Il reste garanti que les intéressés sont consultés. S'agissant de la publication des résultats de l'évaluation de la conformité effectuée pour des installations fabriquées en série, on a renoncé à maintenir l'obligation d'une publication périodique. Dans ce domaine, il existe en effet de nombreux rapports, que seul un public très restreint souhaite consulter. Les évaluations de la conformité intéressant un grand nombre de personnes continueront à être publiées. Les autres seront rendues accessibles sur demande.

*Al. 2:* Pour les motifs s'opposant à une publication active d'informations sur l'environnement, les autorités s'appuient sur la loi sur la transparence et les dispositions cantonales en la matière. La protection du secret de fabrication et d'affaires reste inscrite expressément dans la LPE.

*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 importance nationale et sur les problèmes environnementaux importants du moment,

<sup>66</sup> Ordonnance du 24 mai 2006 sur la transparence (RS 152.31).

même si l'exécution a été confiée aux cantons<sup>67</sup>. 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, surtout si elles sont particulièrement importantes pour l'environnement (littering, utilisation des cheminées, etc.). L'idée est que les autorités organisent des campagnes d'information ou soutiennent l'éducation à l'environnement pour sensibiliser la population ou certains groupes de la population dans ce sens. En vertu de l'art. 6 LPE, il serait déjà possible aujourd'hui de procéder de la sorte. La nouvelle formulation doit cependant mettre en évidence plus clairement encore qu'une telle information est possible.

#### *Art. 10f* Rapports sur l'environnement

*Al. 1 et 2*: 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'OFEV 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.

Etant donné qu'une grande partie du droit environnemental est exécutée par les cantons, ces derniers devront aussi renseigner régulièrement sur l'état de l'environnement sur leur territoire respectif. A 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 (art. 38, al. 2, LPE).

#### *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. 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 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

<sup>67</sup> Cf. Pierre Tschannen, Kommentar USG, N 12 ad art. 6; message relatif à une loi sur la protection de l'environnement (FF 1979 III, p. 777).

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 en principe à la LTrans<sup>68</sup>. Cela n'est possible que parce que la LTrans satisfait d'une manière générale 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<sup>er</sup> juillet 2006 (art. 23 LTrans). L'art. 4 de la convention ne prévoit pas cette restriction. 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; il existe cependant une exception pour les renseignements dans le domaine des installations nucléaires (cf. aussi pour la réserve à cet égard le ch. 3.1.2 et l'art. 1 de l'arrêté fédéral).

*Al. 3:* 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.). 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. 3, LPE. 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, il appartient donc à l'autorité de surveillance compétente, c'est-à-dire à l'autorité qui a conclu avec le tiers le contrat de délégation des tâches, de rendre ces décisions.

*L'al. 4* oblige les cantons à réglementer le droit d'accès aux informations sur l'environnement au niveau cantonal. Les cantons doivent alors respecter les conditions énoncées dans la convention. Les cantons qui n'auront pas pu édicter les réglementations nécessaires ou procéder aux adaptations requises de dispositions existantes d'ici à la ratification de la convention par le Conseil fédéral devront autoriser l'accès aux informations sur l'environnement par analogie à la LTrans et en vertu des dispositions dérogatoires selon l'art. 10g, al. 2, LPE. Par analogie, car la LTrans contient plusieurs dispositions valant spécifiquement pour la Confédération et qui mentionnent expressément le Conseil fédéral et l'administration fédérale (cf. art. 8, al. 1, 3 et 5). Les dispositions suivantes ne seraient en particulier pas applicables: art. 13 et 14 (les cantons ne doivent pas prévoir de procédure de médiation), 17 (les cantons doivent édicter leurs propres réglementations concernant la perception d'émoluments), 18 à 22 (les cantons ne doivent pas désigner de préposé à la transparence et ne doivent donc pas réglementer ses compétences). Les art. 2, 4, 7 à 10, 15

<sup>68</sup> Cf. pour la LTrans, Stephan C. Brunner/Luzius Mader (éditeur), *Öffentlichkeitsgesetz*, 2008.

et 16 doivent être appliqués par analogie. Les autres dispositions peuvent être appliquées telles quelles<sup>69</sup>.

#### *Art. 29h*

Ce droit d'accès aux dossiers dans le domaine des organismes pathogènes est désormais réglementé par l'art. 10g LPE. L'art. 29h peut par conséquent être abrogé.

#### *Art. 47*

Les al. 1 et 2 de l'art. 47 en vigueur régissent d'une part le droit d'accès et, de l'autre, concrétisent une obligation de renseigner des autorités énoncée à l'art. 6 LPE. Ces dispositions ont maintenant été intégrées dans le nouveau chapitre «Informations sur l'environnement» (art. 10e et 10g): les al. 1 et 2 de l'art. 47 peuvent par conséquent être abrogés.

### **3.2.2 Comparaison des réglementations concernant l'accès aux informations sur l'environnement selon l'art. 5 de la convention et la LTrans**

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

#### **Champ d'application matériel**

En vertu de l'art. 2, par. 2, dernière phrase, de la convention, les 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 LTAF, la LTrans s'applique au Tribunal fédéral et au Tribunal administratif fédéral dans la mesure où ceux-ci exécutent des tâches concernant leur administration ou assument des fonctions de surveillance (cf. art. 3, al. 1, LTrans). En sa qualité d'organe législatif, le Parlement ne tombe pas non plus sous le coup de la LTrans (cf. art. 2). Les dispositions sont donc équivalentes.

#### **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.

<sup>69</sup> Voir la solution similaire dans le domaine de la protection des données selon l'art. 37, al. 1, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1).

## 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 toutefois motiver. Si les informations demandées sont déjà à la disposition du public sous une autre forme, le requérant ne peut pas non plus exiger de les obtenir sous la forme par lui souhaitée. 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. En vertu de l'art. 4, par. 7, de la convention, le rejet d'une demande doit se faire par écrit si la demande elle-même est écrite ou si 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. Pour certaines données, 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 tout un chacun et prélève des émoluments à cette fin (cf. p. ex. art. 3, al. 3, de la loi sur la météorologie et la climatologie<sup>70</sup>). La consultation de ces données fait l'objet d'une réglementation spéciale expressément réservée à l'art. 4 LTrans, laquelle 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.

## Motifs de refus

Tant 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). L'art. 5 LTrans précise également que l'accès à des documents ne peut être accordé que si l'autorité sollicitée les détient.

<sup>70</sup> Loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie (LMét, RS 429.1), cf. aussi FF 2012 3325 s. Les services météorologiques et climatologiques sont exclusivement régis par la LMét et non par la LPE.

- 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. Les demandes abusives ne doivent pas non plus être traitées dans le domaine du droit public<sup>71</sup>.
- 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; il convient de tenir compte 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 en relation avec l'art. 1, art. 2, OTrans, 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 s'il 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 garantissent 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 (communications internes des autorités), tout comme d'ailleurs 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.

### **Autres motifs de rejet**

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 et que la procédure de co-rapport l'est en vertu de l'art. 15 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

<sup>71</sup> Cf. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6<sup>e</sup> édition, 2010, N 715 ss.

arrête que l'accès est 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. Il s'agit en l'occurrence de protéger la sûreté publique de la Suisse au sens large, qui englobe notamment les activités militaires ou policières ainsi que les mesures visant à protéger des infrastructures importantes et des installations présentant un potentiel de risque élevé. 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 doit être interprétée en tenant tout particulièrement compte des termes «dans ce cadre», en ce sens que les émissions d'installations ne sont pas d'une manière générale considérées comme un secret d'affaires. Si la publication des émissions devait cependant compromettre un secret d'affaires, en permettant de reconstituer un procédé de fabrication secret ou de déduire des volumes de production gardés secrets, le secret d'affaires doit être respecté<sup>72</sup>.
- 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. Cela signifie que les documents faisant l'objet d'un droit de propriété peuvent être consultés, mais que la personne qui obtient l'accès ne peut pas utiliser leur contenu librement. La réglementation de la LTrans est conforme à la convention.
- Le caractère confidentiel des données concernant une personne (art. 4, par. 4, let. f, de la convention). La LTrans arrête à l'art. 9 que l'accès à des documents contenant des données personnelles ne peut être octroyé que dans les limites des dispositions de la LPD. Pour la protection des données concernant les personnes physiques, les réglementations de la convention sont équivalentes à celles du droit suisse. L'art. 4, par. 4, let. f, de la convention ne traite pas expressément de la protection des données concernant les personnes morales, tandis que la LPD, selon l'art. 2, al. 1, s'applique également à ces dernières. Si une personne demande à consulter un document contenant à la fois des informations sur l'environnement et des données personnelles relatives à une personne morale, il faut donc tenir compte des dispositions non seulement de la LTrans, mais également de la LPD. En vertu de l'art. 19, al. 1<sup>bis</sup>, LPD, des données personnelles peuvent être communiquées si elles sont nécessaires en rapport avec l'accomplissement de tâches publiques et que leur communication répond à un intérêt prépondérant. Il

<sup>72</sup> La littérature défend une conception plus stricte, selon laquelle le public doit en principe être informé des émissions ayant un impact sur l'environnement (cf. Thurnherr, p. 130; Flückiger, p. 776 s.).

faut en conséquence peser les intérêts dans chaque cas, en tenant compte de ceux de la personne morale concernée et de l'intérêt public arrêté dans la convention et assurant l'accès aux informations sur l'environnement à la population. Si les intérêts de la personne morale concernée sont considérés comme prépondérants, les données personnelles doivent être anonymisées ou, si cela n'est pas possible, l'accès sera refusé, entièrement ou partiellement. Si c'est en revanche l'intérêt public qui prime, ces données peuvent être communiquées. En d'autres termes, même si la LPD protège les données personnelles des personnes morales en Suisse, la consultation des documents en question n'est pas systématiquement refusée. La procédure est soumise aux dispositions ad hoc de la LTrans et de la LPD; il convient en particulier de garantir la consultation des entreprises concernées.

- Les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sans y être contraint par la loi, si ce tiers ne consent pas à la divulgation de ces informations (art. 4, par. 4, let. g). Une disposition très similaire et donc en accord avec la convention du point de vue matériel se trouve à l'art. 7, al. 1, let. h, LTrans.
- Le milieu sur lequel portent les informations (p. ex. sites de reproduction d'espèces rares, art. 4, par. 4, let h). 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 de mesures des autorités 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. 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.

### **3.3 Modifications de la loi sur la protection des eaux (LEaux)**

*Art. 50 et 52, al. 3*

L'art. 50 LEaux est adapté à la réglementation de la LPE (art. 10e). La teneur de l'art. 52, al. 3, est intégrée dans l'art. 50, vu l'étroite concordance de la matière.

### **3.4 Modifications de la loi sur le génie génétique (LGG)**

*Art. 18, al. 1*

La LGG connaît aujourd'hui sa propre réglementation sur l'accès aux documents des autorités, qui prime sur les dispositions de la LTrans. La référence à la LPE doit souligner que ce droit est désormais régi par les dispositions de la LPE et de la LTrans respectivement.

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

Les nouvelles dispositions au niveau fédéral requièrent également l'adaptation de certaines ordonnances. 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.

### **3.6 Classement d'interventions parlementaires**

Le 15 juin 1998, le Conseil fédéral a déclaré accepter la motion 98.3087 déposée par la conseillère nationale Silvia Anita Semadeni le 10 mars 1998, qui charge 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 Etats 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 Conséquences**

### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

Les conséquences de la mise en œuvre de la convention au niveau fédéral ne peuvent pas être compensées en interne. Les répercussions sur le personnel concernent surtout l'OFEV. La charge de travail pourrait également augmenter légèrement à l'Office fédéral de la statistique ainsi que – en rapport avec l'introduction du principe de la participation du public aux procédures d'homologation d'organismes génétiquement modifiés dans les aliments pour animaux, les denrées alimentaires ou

les médicaments – dans d’autres offices fédéraux (Office fédéral de l’agriculture, Office fédéral de la santé publique, Swissmedic).

L’OFEV devra à l’avenir présenter à intervalles réguliers un rapport aux organes de la convention concernant la mise en œuvre de cette dernière en Suisse et participer aux réunions internationales. L’information active sur l’environnement doit être renforcée. D’une part, le rapport national sur l’environnement doit désormais être soumis au Parlement. D’autre part, l’OFEV doit s’efforcer d’informer encore plus activement sur l’état de l’environnement. Par ailleurs, il s’agit d’assurer un encadrement adéquat des cantons pour l’application du principe de la transparence. Pour remplir ces tâches, il faut un poste supplémentaire à l’Office fédéral de l’environnement.

En cas d’adhésion, la Suisse devra verser une contribution annuelle à la convention. Ce montant, de l’ordre de 70 000 francs suisses, est fixé sur la base du budget et du programme d’activité de la convention, qui sont adoptés lors de la conférence des Parties contractantes. La Suisse pourrait honorer ses obligations financières dans le cadre des ressources existantes.

## **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. Entre 2007 et 2011, l’OFEV a reçu en moyenne par année une vingtaine de demandes d’accès à des informations sur l’environnement. La moitié d’entre elles environ ont été approuvées; 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 officiels<sup>73</sup>. Globalement, les cantons devant créer une nouvelle législation dans ce domaine ne doivent escompter que relativement peu de coûts additionnels<sup>74</sup>. Pour ce qui a trait à l’obligation faites aux cantons de rédiger régulièrement un rapport environnemental, il faut constater que plusieurs d’entre eux connaissent déjà ce type de rapport. Tous les cantons relèvent les données environnementales nécessaires. Ils disposent en outre d’une grande liberté quant à la forme de leur rapport. Le projet a donc une incidence relativement faible sur les cantons.

<sup>73</sup> 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>.

<sup>74</sup> 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.

### 4.3 Conséquences pour l'économie

Un renforcement de l'information active sur l'environnement et l'accès simplifié aux documents officiels peut aussi avoir des effets positifs pour l'économie. Celle-ci peut par exemple profiter d'applications innovatrices. Des informations importantes sont ainsi accessibles rapidement, ce qui permet aux acteurs économiques d'améliorer aisément leurs connaissances dans le domaine de l'environnement.

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 aux PME et aux consommateurs<sup>75</sup>. Un avantage indéniable pour l'économie réside aussi dans le fait que l'information sur l'environnement sera traitée de façon plus uniforme sur la base du projet.

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'entreprises sont concernées en Suisse<sup>76</sup>. Mais il ne faut procéder à une EIE qu'en cas de nouvelle installation ou de modification considérable. Les conséquences de cette modification pour l'économie nationale sont donc modestes. La présentation des solutions de rechange dans le rapport d'impact sur l'environnement n'entraîne qu'une légère charge de travail supplémentaire pour le requérant. Il ne s'agit en effet que d'un survol des principales options qu'il a envisagées avant de déposer sa demande.

### 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.

## 5 Rapport au programme de la législature

Le projet était annoncé dans le rapport sur le Programme de la législature 2003–2007<sup>77</sup>. En revanche, il ne l'est pas dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011–2015<sup>78</sup> ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011–2015 (Projet)<sup>79</sup>. Etant 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 23 du programme de la législature 2011–2015.

<sup>75</sup> Il est ainsi possible, grâce à la base de données sur le bruit en Suisse (SonBase) élaborée sur mandat de l'OFEV, de calculer en détail le bruit du trafic pour toutes les régions du pays ([www.bafu.admin.ch/sonbase](http://www.bafu.admin.ch/sonbase)). Cette base de données est notamment utilisée par des entreprises pour évaluer la valeur d'objets immobiliers et pour déterminer la qualité de l'emplacement de propriétés foncières.

<sup>76</sup> Les types d'installations concernés sont énumérés dans la note 42.

<sup>77</sup> FF **2004** 1083

<sup>78</sup> FF **2012** 349

<sup>79</sup> FF **2012** 493

## **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 de 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 les compétences législatives globales prévues à 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. Les modifications de la LEaux et de la LGG s'appuient sur les art. 76 et 120 Cst. respectivement, en vertu desquels la Confédération édicte des dispositions sur la protection des eaux et protège l'être humain et son environnement contre les abus en matière de génie génétique.

### **6.2 Référendum**

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., sont sujets au référendum 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 de lois fédérales (de la LPE notamment), raison pour laquelle elle est sujette au référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 141, al. 1, let d, ch. 3, Cst.

La modification séparée de la LPE et celles qui en découlent de la LEaux et de la LGG sont également sujettes au référendum 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 sujet au référendum, 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.