

AVANT-PROPOS

Cette brochure vous permettra de vous initier au fonctionnement du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE). Créé en 1995, le CCPIE permet à la Belgique de défendre des positions étayées et argumentées sur la scène internationale dans le domaine de la politique environnementale. Ces positions concertées requièrent une discussion préalable tant sur le plan technique que sur le plan politique. Au fil des ans, un réseau d'experts a donc été mis sur pied et un ensemble de procédures a été élaboré dont le fonctionnement peut être difficile à appréhender par les non-initiés ou le grand public. Cette brochure entend décrire ces mécanismes, parfois complexes et souvent méconnus.

Les pages qui suivent vous feront tout d'abord découvrir à quel point les négociations internationales déterminent la politique environnementale. Vous y trouverez ensuite des explications sur la façon dont la Belgique s'est organisée dans le domaine de l'environnement en vue d'optimiser sa participation aux négociations internationales. En effet, dans un pays où les compétences sont réparties entre différentes autorités, la coordination, que ce soit à l'échelon national ou à l'échelon international, est une nécessité absolue. Pour terminer, cette brochure présente de façon concrète le fonctionnement quotidien du CCPIE.

Je tiens à souligner que, de par son action de coordination, le CCPIE permet également d'assurer au plan national une mise en œuvre cohérente de la législation internationale. A cet égard, la mobilisation des connaissances et de l'expertise des différents niveaux de pouvoir au bénéfice de l'ensemble, et ce dans le respect mutuel des choix et des possibilités des autres partenaires, revêt un rôle considérable. Je suis dès lors convaincu que la concertation mise en place au sein du CCPIE constitue une expérience intéressante qui pourrait servir d'inspiration à d'autres domaines politiques régulièrement associés à nos activités.

Roland Moreau
Président du CCPIE

La politique environnementale ne se limite pas à une question d'ordre national. L'air, l'eau et les autres éléments constitutifs de notre environnement ne connaissent pas de frontières. Les activités humaines qui affectent profondément notre environnement, comme par exemple le transport, l'énergie et la gestion de déchets, ne restent pas non plus confinées dans les limites du territoire d'un Etat. Les mesures politiques visant à la protection et à la conservation de notre environnement ne peuvent dès lors s'avérer réellement efficaces que lorsqu'elles sont prises à un échelon supra-national. En outre, dans un contexte de mondialisation croissante, une approche internationale des questions environnementales est devenue la seule façon de lutter contre des problèmes qui prennent de l'ampleur. En Belgique, la politique environnementale n'est donc pas uniquement l'affaire des Régions ou de l'Etat fédéral. Plus de 80 % des politiques est en effet défini au niveau international.

LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE À L'ÉCHELON MONDIAL

Les préoccupations environnementales sont apparues au premier plan de la scène internationale dans les années septante. La création du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) en 1972 fut le point d'ancrage du débat et de la conclusion de différentes conventions et traités internationaux. Au cours des années septante et quatre-vingt furent ainsi adoptés les conventions pour la protection de la couche d'ozone (Convention de Vienne en 1985 et Protocole de Montréal en 1987), les mouvements transfrontières des déchets dangereux (Convention de Bâle, 1989) et le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, 1973). Quant aux conventions sur les changements climatiques (UNFCCC et, ensuite, le protocole de Kyoto en 1997), la diversité biologique (UN CBD et, ensuite, le protocole de Cartagena en 2000) et de lutte contre la désertification (UNCCD), elles ont été adoptées lors du sommet mondial de Rio de Janeiro en 1992.

Depuis les années septante, l'environnement a souvent été évoqué comme l'un des éléments majeurs du débat sur le développement durable. A cette époque déjà, des initiatives ont été prises à l'échelon mondial afin de réduire au maximum l'impact de l'homme sur l'environnement. Au travers des Principes de Rio et de l'Agenda 21, les Nations Unies se sont fixé pour objectif de créer un monde durable. L'Agenda 21 consiste en un plan d'action global. Les instruments développés pour la mise en oeuvre de ce plan d'action suivent les Principes de Rio. En 2002, cet l'Agenda 21 est rendu plus opérationnel lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg. Outre des objectifs économiques et sociaux, le plan de mise en oeuvre de Johannesburg (JPOI) a en effet défini un certain nombre d'objectifs environnementaux plus concrets et davantage liés à des échéances.

La plupart des processus multilatéraux de négociation dans le domaine de la politique environnementale sont désormais inscrits dans le cadre du développement durable. Il s'agit le plus souvent d'un travail de longue haleine mais le résultat en vaut cependant la peine, la politique internationale de l'environnement se traduisant par de nombreuses initiatives largement connues, comme le Protocole de Kyoto, qui a pour objet de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE À L'ÉCHELON EUROPÉEN

Les négociations sur la politique environnementale internationale ne se déroulent pas uniquement dans un contexte multilatéral. En tant que membre de l'Union européenne (UE), la Belgique est également associée à l'échelon européen aux négociations environnementales. L'Union européenne prend souvent l'initiative dans les négociations environnementales mondiales, qu'elle traduit également, sur le plan interne, en une politique environnementale ambitieuse. Depuis le milieu des années mille neuf cent septante, la Communauté européenne a adopté des programmes d'action pour l'environnement, qui ont rendu possible le développement d'un acquis communautaire en matière environnementale, c'est-à-dire un ensemble cohérent pour l'ensemble de l'UE de dispositions législatives, de programmes d'action et d'autres initiatives.

Le schéma figurant à la page 4 présente les plus importantes organisations internationales qui s'emploient à mettre en œuvre une politique environnementale mondiale: les Nations Unies et ses différents organes spécialisés (le Programme des Nations Unies pour l'environnement - PNUE, la Commission Économique pour l'Europe - CEE-ONU, l'Organisation mondiale de la santé - OMS, etc.), ou encore l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Conseil des ministres de l'Union européenne.

Lorsqu'il est question de politique environnementale, la Belgique ne fait donc pas cavalier seul. A l'instar de celle des autres pays membres de l'Union européenne, la législation environnementale des autorités régionales et fédérales est, pour l'essentiel, l'aboutissement direct ou indirect des négociations organisées à l'échelon européen ou multilatéral. Il est donc extrêmement important de participer activement aux négociations environnementales internationales. C'est en effet de cette manière que notre pays est en mesure d'influencer la politique environnementale actuelle et future.





- 1** **Montreal**
UN CBD United Nations Convention on Biological Diversity and Protocol on Biosafety
www.biodiv.org

- 2** **New-York**
UN GA United Nations General Assembly
www.un.org
UN CSD United Nations Commission on Sustainable Development
www.un.org/esa/sustdev/csd

- 3** **Copenhagen**
WHO Euro World Health Organisation, Regional Office for Europe
www.euro.who.int

- 4** **Paris**
OECD Organisation for Economic Cooperation and Development
www.oecd.org/env
UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
www.unesco.org

- 5** **Brussels**
EU Council and Commission of the European Union
www.europa.eu

- 6** **Bonn**
UNFCCC United Nations Framework Convention on Climate Change and Kyoto Protocol
www.unfccc.int
CMS Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
www.cms.int

- 7** **Geneva**
UNECE United Nations Economic Commission for Europe
www.unece.org/env
PIC Convention on the Prior Informed Consent Procedure of Hazardous Chemicals and Pesticides
www.pic.int
POPs Convention on Persistent Organic Pollutants
www.pops.int

- 8** **Nairobi**
UNEP United Nations Environment Program
www.unep.org
OZONE Montreal Protocol
www.ozone.unep.org

LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DE LA BELGIQUE À L'ÉCHELON NATIONAL ET INTERNATIONAL

En Belgique, les compétences en matière d'environnement sont réparties entre l'Autorité fédérale et les Régions. Ces dernières sont compétentes pour l'aménagement du territoire, la protection et la conservation de la nature ainsi que la protection de l'environnement. Cette dernière compétence est très large et englobe la protection des sols, des eaux et de l'air, de même que la lutte contre le bruit. La politique des déchets, la production et l'approvisionnement en eau et le contrôle des activités industrielles sont des matières qui relèvent également des compétences des Régions. L'Autorité fédérale est compétente pour les normes de produits, la protection contre les radiations ionisantes - en ce compris les déchets radioactifs-, le transit des déchets, le bien-être animal, l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes ainsi que des espèces animales non indigènes et leurs dépouilles, et la protection du milieu marin. Ces autorités veillent donc à la mise en oeuvre des accords internationaux relatifs à l'environnement dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes. Elles doivent par conséquent être étroitement impliquées dans la préparation des positions belges en politique internationale.

LE CADRE: LES ACCORDS DE COOPÉRATION SUR LES COMPÉTENCES MIXTES

En raison de la répartition des compétences environnementales entre l'Autorité fédérale et des Régions, la Belgique doit adopter une position unique de négociation vis à vis des organisations internationales et de l'Union européenne. Pour atteindre cela d'une manière où tous les niveaux de compétences ont voix au chapitre, quatre accords de coopération doivent être pris en compte pour ce qui concerne la politique de l'environnement. Trois d'entre eux s'appliquent à tous les domaines politiques. Le quatrième s'applique, quant à lui, spécifiquement à l'environnement.

Représentation de la Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne (*Accord de coopération du 8 mars 1994, publication au MB du 17/11/1994*)

Le premier accord définit le mode de représentation de la Belgique au Conseil des Ministres de l'Union européenne. Le Traité sur l'Union européenne mentionne que les Etats membres sont représentés pendant toute la durée de la session du Conseil par un seul Ministre. Selon l'accord de coopération du 8 mars 1994, il est dénommé "Ministre-siégeant". Il est le seul porte-parole attitré et dispose du droit de vote. L'accord stipule que, dans le cas des Conseils des ministres de l'Environnement, le Ministre-siégeant est, sur base d'un tour de rôle semestriel, l'un des Ministres régionaux de l'environnement. Ce Ministre est accompagné d'un Ministre-asseur, à savoir le Ministre ou Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement dans le Gouvernement fédéral. Le Ministre fédéral peut intervenir dans les dossiers concernant des compétences fédérales et dans les dossiers internationaux. Tous les Conseils des Ministres de l'Union européenne sont préparés par le Service Public Fédéral Affaires étrangères.

La conclusion des traités mixtes

(*Accord de coopération du 8 mars 1994, publication au MB du 17/12/1996*)

Les traités internationaux peuvent couvrir des thèmes qui, au niveau belge, concernent des compétences de divers niveaux de pouvoir. La plupart des traités relatifs à l'environnement relèvent des compétences des Régions et/ou de l'Autorité fédérale. Pour cette raison, un accord entre les autorités fédérales et régionales est requis avant la signature et la ratification des traités multilatéraux sur l'environnement. Dans certains cas, il est également nécessaire de disposer

de l'approbation des Communautés. La mise en œuvre de ces traités nécessite donc de la part de chaque autorité qu'elle prenne les initiatives requises par rapport à ses compétences respectives.

Cet accord de coopération installe un organe permanent de concertation qui règle l'association de toutes les parties concernées aux négociations. La conclusion de traités mixtes est généralement un processus de longue haleine. Au cours de la phase de négociation, cet organe de concertation détermine quelles dispositions concernent quel niveau de gouvernement.

Représentation de la Belgique auprès des organisations internationales concernant des compétences mixtes

(Accord-cadre de coopération du 30 juin 1994, publication au MB du 19/11/1994)

Ce troisième accord est un accord-cadre sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes.

Politique internationale de l'environnement*

(Accord de coopération du 5 avril 1995, publication au MB du 13/12/1995)

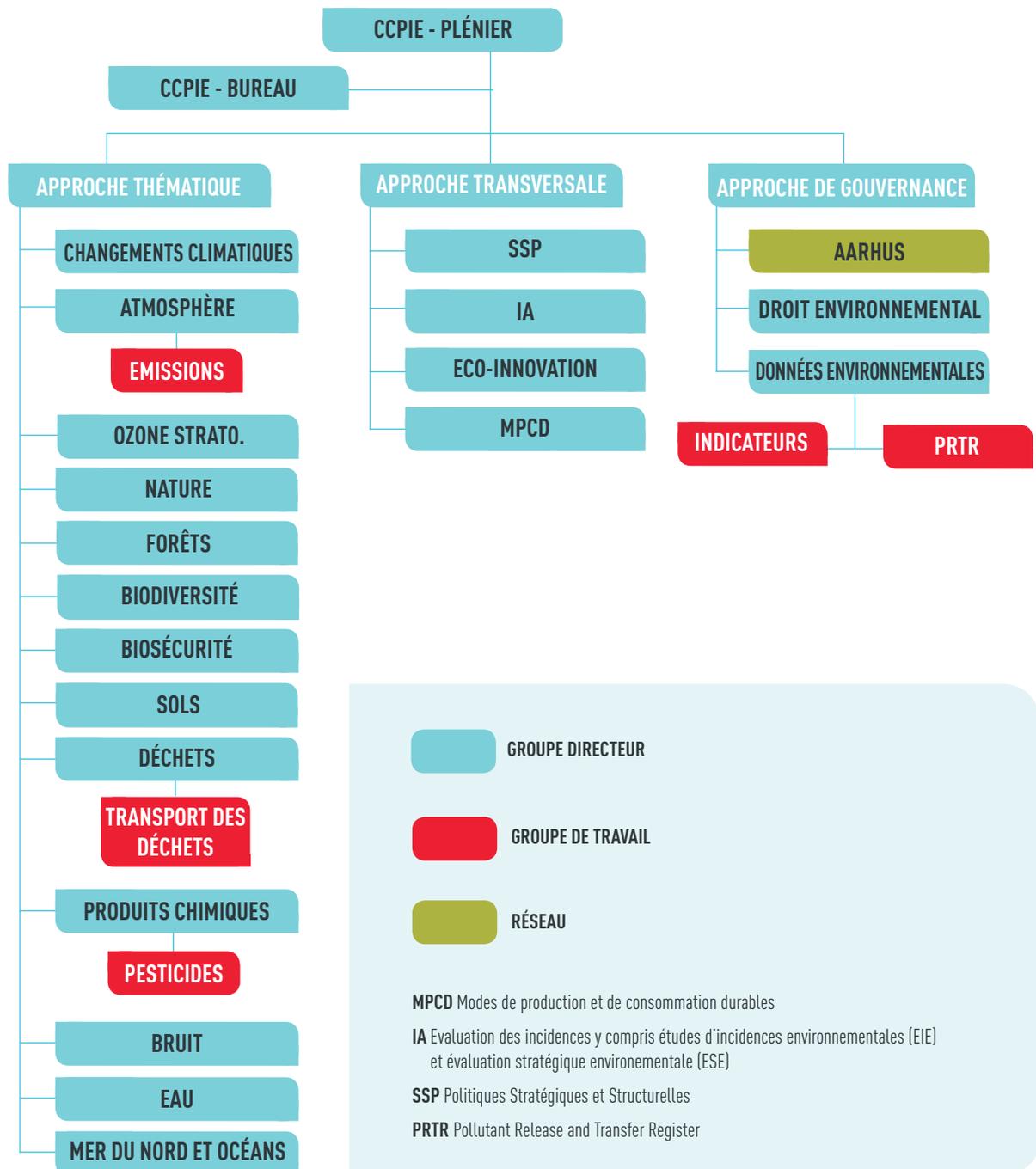
L'environnement étant une matière très spécifique, l'Autorité fédérale et les trois Régions ont conclu en date du 5 avril 1995 un accord de coopération distinct sur la politique internationale de l'environnement. Cet accord est né du constat suivant : les activités des nombreuses organisations internationales qui s'occupent d'environnement sont à ce point complexes à la lumière de la répartition des compétences en Belgique qu'une coordination préalable est nécessaire pour pouvoir parler d'une seule voix lors de négociations internationales. C'est la raison pour laquelle cet accord a mis en place un nouveau comité, le **Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement**, en abrégé **CCPIE**.

* Pour ce qui concerne le processus ministériel de l'OMS, l'implication des Communautés a requis le développement d'un accord de coopération distinct avec ses organes spécifiques. Celui-ci a été signé le 10 décembre 2003 par tous les gouvernements concernés, pour de plus amples informations consultez le site web www.nehap.be.



Le CCPIE constitue l'organe politique le plus important visant à coordonner la politique internationale de l'environnement. En vertu des obligations découlant de certains accords multilatéraux, tels que ceux relatifs à la protection de la couche d'ozone ou aux changements climatiques, il était devenu impératif de créer un organe de coopération au sein duquel étaient représentés tous les niveaux de pouvoir concernés par l'environnement en Belgique. Vu sa spécificité, le CCPIE a développé un large champs d'expertise sur les divers dossiers de négociation environnementaux.

ORGANIGRAMME



LE COMITÉ DE COORDINATION DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

Le CCPIE est composé de représentants des administrations et ministres fédéraux et régionaux dont les compétences ont des conséquences (directes ou indirectes) sur l'environnement. Il incombe au CCPIE, par le biais du consensus, de veiller à la cohérence de l'action internationale de l'Etat belge et de ses composantes en matière de politique environnementale.

MANDAT

Le CCPIE est chargé des tâches suivantes qui sont réalisées par consensus :

- ▶ Préparer les points de vue qui devront être défendus par les délégations belges auprès des organisations ou dans les Conférences ministérielles internationales, en ce compris les éventuelles implications financières.
- ▶ Déterminer la composition de la délégation belge auprès des organisations internationales ou des Conférences ministérielles et désigner le porte-parole de cette délégation.
- ▶ Organiser la concertation en vue d'une exécution coordonnée à l'échelon national des recommandations et décisions prises au niveau international.
- ▶ Préparer l'ordre du jour de la Conférence Interministérielle de l'Environnement (au niveau des ministres belges).
- ▶ Les organisations internationales demandent régulièrement des rapports auprès des Etats. Le CCPIE supervise la collecte des données nécessaires pour répondre à ces demandes et examine si la rédaction d'un rapport commun se justifie.
- ▶ Le CCPIE donne des avis aux Ministres ou Secrétaires d'Etat représentés au sein du CCPIE, qui en font la demande.

COMPOSITION

La composition du CCPIE se présente comme suit :

- ▶ Un délégué de chaque Ministre ou Secrétaire d'Etat fédéral ou régional, qui a l'environnement et/ou la conservation de la nature dans ses attributions.
- ▶ Un délégué de chaque administration fédérale et régionale en charge de l'environnement et/ou de la conservation de la nature; il s'agit concrètement :
 - ▶ du département 'Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)' de la Région flamande;
 - ▶ de Bruxelles Environnement, (Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, IBGE);
 - ▶ de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (MRW-DGRNE) pour la Région wallonne;
 - ▶ de la Direction générale Environnement du Service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.
- ▶ Un délégué du Ministre fédéral des Affaires étrangères.
- ▶ Un délégué de la Direction générale des Affaires multilatérales et de la Mondialisation (DGM.4.1) du SPF Affaires étrangères.
- ▶ Un délégué du Ministre ou Secrétaire d'Etat fédéral compétent pour la Coopération au Développement.



- ▶ Un délégué de la Direction générale de la Coopération au Développement (DGCD) du SPF Affaires étrangères.
- ▶ Un délégué de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne.
- ▶ Parfois, le CCPIE doit délibérer sur des matières qui relèvent des compétences d'autres membres du gouvernement fédéral ou des gouvernements régionaux que ceux mentionnés auparavant. Dans ce cas, ceux-ci sont invités à désigner, sur une base ad hoc, un représentant, pour l'examen des points concernés inscrits à l'ordre du jour.
- ▶ Les institutions suivantes sont représentées au sein du CCPIE par un 'expert permanent':
 - La Vlaamse Milieumaatschappij (VMM);
 - La Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM).

FONCTIONNEMENT CONCRET

Fonctionnement général

Le CCPIE se réunit une fois par mois. Cette réunion mensuelle est préparée par une réunion du bureau restreint qui se tient tous les quinze jours. Les deux réunions sont présidées par le directeur général de la DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement. Le secrétariat est assuré par la même DG. L'organigramme du CCPIE figure à la p. 7.

Conformément à l'accord de coopération et en fonction des besoins, le CCPIE crée des groupes d'experts qui sont chargés d'un mandat spécifique portant sur une thématique environnementale déterminée, par exemple l'eau, les changements climatiques, etc., ou traitant des domaines transversaux spécifiques – c'est-à-dire multi-thématiques, p.ex. données environnementales, droit environnemental, etc. En fonction de leur composition, ces groupes d'experts sont appelés 'groupe directeur' ou 'groupe de travail'. Le cas échéant, des groupes ad hoc peuvent également être créés et investis d'un mandat limité dans le temps.

La préparation d'un mandat de négociation

- ▶ Pour les négociations au **niveau multilatéral**, le CCPIE prépare entièrement les dossiers relatifs à l'environnement et approuve les positions déterminées préalablement. Il appartient généralement aux groupes directeurs et groupes de travail du CCPIE de traiter les différentes questions qui se rapportent à leur domaine d'expertise (voir organigramme p. 7).
- ▶ Pour les procédures de négociation relatives à la **politique européenne de l'environnement**, le CCPIE prend en charge la préparation technique.
 - ▶ Le CCPIE prépare le point de vue de la représentation belge dans les groupes de travail du Conseil de l'UE et formule des avis techniques. Ces groupes de travail sont constitués de représentants de tous les Etats membres et préparent les Conseils des ministres de l'Union européenne.
 - ▶ Le CCPIE participe aux comités de Comitologie de la Commission européenne. Les activités de ces comités concernent des points pratiques, portant sur la mise en œuvre de la législation européenne. Tous les Etats membres y sont représentés.
 - ▶ Le CCPIE prend part aux groupes d'experts de la Commission européenne. Ces groupes d'experts sont très divers et leur tâche consiste le plus souvent en un travail de préparation de la législation.

Le CCPIE a rédigé des vademecum sur la préparation des mandats de négociation. Ils peuvent être obtenus sur demande auprès du secrétariat.

Information et concertation avec les parties prenantes

La participation des parties prenantes revêt une importance essentielle pour les processus politiques de bon nombre de domaines, cela vaut très certainement pour l'environnement. Le CCPIE y apporte sa contribution dans la phase de négociation politique.

Tous les six mois, en janvier et en juillet, une réunion d'information est organisée avec les parties prenantes à la politique environnementale: les fédérations patronales, les syndicats, les ong environnementales,... Au cours de ces réunions sont présentés les dossiers de négociation prioritaires pour le semestre à venir. Il s'agit ici des priorités du CCPIE à l'échelon multilatéral et/ou des priorités pour la prochaine présidence européenne. Ces priorités sont également commentées dans une note d'information qui est envoyée au préalable à toutes les parties prenantes invitées à ces réunions.

Par ailleurs, le CCPIE organise aussi des concertations spécifiques avec les parties prenantes, soit spontanément dans un groupe directeur ou groupe de travail déterminé; soit à la demande d'une partie prenante dans un dossier bien précis.



CONTACT

Toutes demandes d'information sur les activités et travaux du CCPIE peuvent être adressées au secrétariat :

ccpie.ccim@health.fgov.be

T +32 (0)2 524 96 14

F +32 (0)2 524 96 00

SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement

DG Environnement – secrétariat CCPIE

Place Victor Horta 40, boîte 10

1060 Bruxelles

Belgique

