Mundo-Namur
Rue Nanon 98 / 5000 Namur
t. 081 390 750 / f. 081 390 751
www.iew.be

Evaluation du décret du 5 juin 2008 relatif aux infractions environnementales

Position d'Inter-Environnement Wallonie

Avril 2012

La présente position a été rédigée en tenant compte d'apports multiples, dont les réflexions des associations-membres de la Fédération.

La Fédération des associations environnementales a également rencontré des acteurs directement impliqués dans l'application du décret (fonctionnaire sanctionnateur, département de la Police et des Contrôles, procureur du Roi) afin de disposer de leur avis éclairé plus de trois ans après l'entrée en vigueur du décret.

La présente position a été approuvée par le Conseil d'administration de la Fédération en date du 17 avril 2012.

Résumé exécutif

La répression des infractions environnementales est un thème auquel Inter-Environnement Wallonie est attentive depuis plusieurs années. En effet, la Fédération des associations environnementales a déjà rendu des avis par le passé sur cette thématique[1]. La présente position constitue donc une actualisation des avis précédents.

Cette position poursuit l'objectif de mettre en évidence les avancées mais aussi les obstacles récurrents en matière d'infractions environnementales. Après avoir déploré l'absence ou, à tout le moins, l'insuffisance de données chiffrées et de statistiques quant à la mise en œuvre effective du décret, l'accent est mis successivement sur les différents acteurs de terrain et la nécessité de renforcer tantôt leurs moyens humains, techniques et financiers tantôt leur coordination. Ensuite, quelques réflexions sont formulées sur les outils mis à disposition des acteurs dans le constat et la répression des infractions environnementales. Par après, la nécessité d'améliorer l'accès à l'information des citoyens est également abordée. Pour conclure, la Fédération suscite la réflexion sur des questions ouvertes au vu de l'application actuelle du décret. Ces réflexions portent successivement sur l'uniformisation de certains termes du décret, l'avertissement préalable, le désengorgement du Parquet pour les infractions « mineures », l'opportunité ou non d'affecter les fonds issus de l'infraction à la remise en état, ou l'augmentation des moyens de contrainte en faveur du procureur du Roi.

1 Voir « Remédier aux infractions environnementales : les propositions d'Inter-Environnement Wallonie », février 2001 et « Réforme de la Division de la Police de l'environnement (DPE) et répression des infractions environnementales », juillet 2006.

Table des matières

0. Préalable.....5

1. Historique.....5

2. Un constat.....6

3. Évaluation du décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement.....6

3.1. Des données chiffrées insuffisantes.....6

3.2. Les acteurs de terrain.....7

3.3. Coordination entre les acteurs.....11

3.4. Les outils pour constater et réprimer les infractions environnementales.....12

3.5. Droit d'accès à l'information.....15

4. Réflexions en cascade.....16

4.1. Certains libellés du décret en question.....16

4.2. Un avertissement préalable 17

4.3. Désengorger le Parquet des infractions « mineures » ?.....17

4.4. Affectation des fonds issus de l'infraction pour réparer le dommage environnemental ?.....18

4.5. Des moyens de contraintes plus importants en faveur du procureur du Roi ?.....18

5. Conclusion.....19

0. Préalable

Parmi les engagements du Gouvernement wallon repris dans la Déclaration de politique régionale 2009-2014, le Gouvernement s'engage expressément à « *assurer la bonne application du décret relatif aux infractions environnementales du 5 juin 2008, entré en vigueur le 6 février 2009 et effectuer, d'ici le premier trimestre 2011, en concertation avec les pouvoirs locaux et les parquets, un premier bilan de son application. L'examen portera plus particulièrement sur l'efficacité du mécanisme des sanctions administratives, la simplification administrative et la complémentarité des agents désignés à cette fin* »[2].

Bien qu'aucun bilan n'ait été produit à ce jour, la Fédération des associations tient à saluer une telle démarche. L'évaluation continue du décret, en coordination avec les acteurs directement impliqués dans son application, permettra d'apporter les éventuelles modifications nécessaires pour tendre au mieux à la poursuite et la répression des infractions environnementales.

Inter-Environnement Wallonie souhaite que les enseignements de cette évaluation soient communiqués au grand public.

En cas de modifications législatives et/ou réglementaires, la Fédération souhaite être consultée afin de pouvoir remettre un avis sur les amendements proposés.

1. Historique

En 2006, La Fédération des associations environnementales a rédigé un avis concernant la répression des infractions environnementales. Un ensemble d'obstacles avait été identifié tel que le manque de moyens humains au niveau de la Division de la Police de l'Environnement (DPE), les problèmes de coordination entre les autorités compétentes (régionale, communale, judiciaire), le manque d'information des citoyens. Des propositions concrètes avaient également été formulées. Peuvent être cités à titre d'exemples : doter la DPE de moyens plus importants, mettre en place des instruments formels de coordination, améliorer l'information du citoyen et rendre l'information plus accessible.

Quant au projet de décret relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement qui était en cours d'élaboration à l'époque, la Fédération avait déjà mentionné qu'elle partageait l'objectif d'harmonisation et de rationalisation de la matière ainsi que l'instauration et la systématisation des mécanismes d'amendes administratives avec perception immédiate.

L'avis rédigé à l'époque est consultable sur le site de la Fédération (http://www.iewonline.be/IMG/pdf/501_position-dpe-reforme07-2006.pdf). Bon nombre d'extraits seront repris dans la présente position car certains constats demeurent d'actualité.

2 Projet de déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014 « *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire* », p. 122.

2. Un constat

Si les infractions les plus graves (une entreprise qui exploite sans permis d'environnement par exemple) doivent bien évidemment être réprimées, il convient également de poursuivre les infractions qui peuvent apparaître de prime à bord plus « ponctuelles ». Qu'il s'agisse d'incinérations sauvages de déchets par un particulier, de circulation d'engins motorisés de loisir en forêt en violation du code forestier, d'abandon de déchets, de rejets d'eaux usées dans les rivières, de pulvérisation par herbicides des berges de cours d'eau, d'écoulements de jus de lisier vers les cours d'eau, de tapage nocturne, autant d'infractions, certes ponctuelles, mais qu'il convient néanmoins de sanctionner.

L'absence de poursuites et de sanctions adéquates conduiront à un triple effet pervers :

- un sentiment de découragement pour la personne qui signale l'infraction ;
- une culture de l'impunité qui renforce l'attitude des contrevenants et qui pourrait inciter d'autres contrevenants potentiels à faire de même ;
- une méconnaissance des objectifs poursuivis par le décret.

Au vu de ce constat, il est essentiel de se doter de moyens humains, financiers, techniques suffisants pour tendre au mieux à la poursuite et à la répression des infractions environnementales. Nous y reviendrons par la suite.

3. Évaluation du décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement

3.1. Des données chiffrées insuffisantes

Avant tout, IEW déplore le peu de données chiffrées globales et actualisées disponibles depuis l'entrée en vigueur du décret du 5 juin 2008. Les seules statistiques globales à l'échelle régionale mises à disposition sont celles figurant dans le tableau de bord de l'environnement wallon de 2010. Les données les plus récentes remontent à 2009. Cela ne permet pas d'avoir une vision globale de l'efficacité du décret entré en vigueur, pour rappel, en février 2009.

Comment pouvoir évaluer l'efficacité du décret s'il n'existe que très peu de statistiques pour juger de l'évolution du nombre d'infractions environnementales commises, de leur constat et de la répression dont elles font l'objet ?

Les seules données chiffrées disponibles posent par ailleurs question. Le tableau de bord met en avant tantôt l'absence de centralisation des données tantôt le caractère lacunaire de ces dernières.

Absence de données centralisées tout d'abord : le tableau de bord[3] mentionne expressément l'impossibilité de dresser à ce stade un premier bilan de l'application du décret « infractions environnementales » à l'échelle communale compte tenu du manque d'informations centralisées. Il est impératif que de telles données soient centralisées à défaut de quoi il semble difficile d'évaluer la manière dont le décret est appliqué.

3 Tableau de bord de l'environnement wallon 2010, p. 168.

Données lacunaires ensuite : à titre d'exemple, il est mentionné que 510 procès-verbaux ont été dressés entre le 6 février 2009 et le 31 décembre 2009 et que pour 368 procès-verbaux, « *il n'est pas possible de distinguer à l'heure actuelle les PV qui ont été effectivement saisis par le Ministère public (poursuites pénales) de ceux pour lesquels aucune suite n'a été apportée. Cette situation s'explique notamment par le manque de moyens humains auprès des différents services régionaux pour suivre l'ensemble des dossiers jusqu'à leur clôture* »[4].

Un second exemple : le tableau de bord stipule que « *Pour 124 PV, une perception immédiate a été proposée, les faits reprochés n'ayant pas causé de dommage à autrui. Dans environ un tiers des cas (48 PV), les contrevenants ont refusé la transaction et leur dossier a été transmis au fonctionnaire sanctionnateur régional. Dans les autres cas (76 PV), la procédure a donné lieu à une perception immédiate des amendes pour un montant de 63 350 €. Les infractions étaient liées dans presque 80 % des cas au non-respect des réglementations en matière de permis d'environnement* »[5]. Par exemple, il serait opportun de disposer de données chiffrées afin de voir dans les faits quel est le pourcentage de régularisation ou encore les suites qui ont été données par le fonctionnaire sanctionnateur pour les 48 PV où les contrevenants ont refusé de payer la transaction.

3.2. Les acteurs de terrain

Les propos qui vont suivre illustrent les insuffisances qui peuvent exister auprès des différents acteurs appelés à appliquer le décret au quotidien. Les lacunes se manifestent à différents égards : manque de moyens ou encore une formation insuffisante. Il est indispensable qu'il y ait une réelle volonté politique d'affecter les budgets nécessaires pour tendre à un renforcement de ces moyens au sein des différents services et tout particulièrement un renforcement des moyens humains.

En effet, l'absence de moyens humains suffisants se traduit par certains manquements au niveau de la surveillance, du constat, de la poursuite et de la répression des infractions.

3.2.1. Agents constatateurs régionaux

La situation a favorablement évolué ces dernières années avec la création d'unités spécialisées comme l'unité de répressions des pollutions ou encore l'unité anti-braconnage. Néanmoins, bien que ce constat soit mis en avant depuis de nombreuses années, le manque de moyens humains au sein du DPC (DPE à l'époque) constitue un obstacle important pour constater d'initiative et réprimer de manière plus efficace les infractions environnementales. Ce constat est récurrent et a déjà été mis en avant dans la position de la Fédération de 2006.

Le tableau de bord de l'environnement wallon 2010 est suffisamment révélateur. A titre d'illustration, il est énoncé que « *Sur la période 2006-2009, le nombre d'avertissements dressés par les agents du Département de la Police et des Contrôles (DPC) a diminué de 37 %. Cette diminution peut s'expliquer, d'une part, par la réduction du nombre d'agents sur le terrain (ce qui a conduit le DPC à concentrer ses activités sur les problèmes les plus graves) et, d'autre part, par*

4 Tableau de bord de l'environnement wallon 2010, p. 167.

5 Tableau de bord de l'environnement wallon 2010, p. 167.

une modification de la législation (en 2008) qui a fait passer le nombre d'avertissements de deux à un) »[6].

Face à un tel aveu de faiblesse, la Fédération réitère sa demande de renforcement des moyens humains du DPC dans le but de garantir l'efficacité du décret. Son édifice repose en effet sur la constatation des infractions, indissociable du personnel qui y est affecté. IEW insiste en particulier pour que les moyens permettent l'organisation régulière de contrôles d'initiative, au delà des cas de flagrants délits rapportés.

Il est donc indispensable que les moyens des différents services du DPC instrumentant aux différents stades du constat soient renforcés.

La Fédération étend son analyse aux agents sanctionnateurs du Département de la Nature et des Forêts (DNF), pour lequel le manque d'effectifs est criant. Les agents doivent cumuler des missions techniques (martelage, chasse, coupes en exploitation), des missions de surveillance et des missions de répression. Un seul agent est appelé à exercer toutes ces missions sur des superficies forestières très importantes. De tels effectifs largement insuffisants ne peuvent contribuer à une meilleure prévention, constatation, poursuite et répression d'infraction environnementale. Une augmentation des moyens humains permettrait également d'attribuer des missions plus spécifiques aux agents et d'éviter ainsi de devoir assumer plusieurs missions qu'il n'est pas toujours aisé de concilier (à titre d'exemple : il n'est pas aisé pour l'agent qui conseille d'endosser également le rôle de sanctionnateur).

3.2.2. Agents constatateurs communaux

3.2.2.1. Moyens humains et pérennisation des emplois

En toute hypothèse, la présence d'agents communaux devrait être systématisée dans toutes les communes. Ils peuvent intervenir notamment pour les infractions plus « mineures ». Or, il semble que les coûts inhérents à l'engagement de tels agents ne permettent pas à toutes les communes de procéder aux recrutements nécessaires.

Par ailleurs, quand bien même la Fédération salue le fait que le Gouvernement ait débloqué un budget pour prolonger le contrat des agents constatateurs communaux, l'on peut néanmoins déplorer qu'il s'agit là d'un subside ponctuel (pour une durée de 2 ans) alors que la mise en place d'un cadre structurel en vue de pérenniser de tels agents permettrait de supprimer les nombreuses incertitudes liées à la reconduction de ces emplois. En outre, il apparaît que les moyens alloués demeurent insuffisants à ce stade pour que les communes puissent se doter d'une véritable politique en matière de prévention et de répression des infractions environnementales. Au-delà de la question des moyens, IEW questionne la volonté politique des communes de mise en application stricte du décret (voir à ce propos le point 3.2.5).

3.2.2.2. Formations et moyens techniques

En vertu du décret du 5 juin 2008, les agents constatateurs communaux peuvent être chargés de constater des infractions environnementales. Le décret prévoit l'organisation de formations des agents, ce qui peut être salué. Lesdites formations sont dispensées par le Département de la Police et des Contrôles. Néanmoins, d'après une enquête réalisée par l'Union des Villes et des

6 Tableau de bord de l'environnement wallon 2010, p. 166.

Communes de Wallonie[7], il apparaît que les agents constatateurs communaux estiment que ces formations demeurent insuffisantes et déplorent également le manque d'encadrement. L'enquête relate également d'autres attentes des agents (notamment la nécessité de mettre en place une formation continuée, la possibilité d'accompagner des agents sur le terrain, disposer de documents-type tels que des procès-verbaux, etc.). Outre ce manque de formations, l'enquête met en exergue des insuffisances en termes de moyens techniques et logistiques (manque de locaux, manque de moyens de transport, difficulté relative à l'identification des auteurs d'infractions).

3.2.3. Les instances judiciaires

3.2.3.1. Moyens humains

A l'instar des agents constatateurs communaux et régionaux, il semble évident qu'un renforcement en termes de moyens humains s'avère nécessaire au niveau des différents parquets que ce soit non seulement au niveau des services administratifs qu'au niveau des magistrats.

La possibilité de réprimer une infraction par le biais de l'amende administrative ne peut certainement pas suffire à palier l'insuffisance de moyens dévolus aux parquets. Même lorsque l'infraction peut être sanctionnée par l'imposition d'une amende administrative ordonnée par le fonctionnaire sanctionnateur, elle suppose préalablement un passage obligatoire par le parquet, lequel peut décider de poursuivre ou non l'infraction.

De plus, le décret du 5 juin 2008 créé de nouvelles catégories d'agents compétents pour constater les infractions avec pour conséquence que les procès-verbaux dressés sont en augmentation. Puisque, conformément au décret, les PV sont systématiquement transmis au procureur du Roi, la charge de travail tant des greffiers que des magistrats est en augmentation ; un renforcement des effectifs s'impose donc.

Les associations déplorent régulièrement que certaines infractions environnementales soient classées sans suite alors qu'elles portent sur des enjeux majeurs. Un problème récurrent résulte de l'engorgement des parquets compte tenu des nombreux dossiers dont ils sont saisis toutes matières confondues. L'encombrement judiciaire cumulé à l'absence d'effectifs suffisants sont certainement deux des raisons qui justifient le fait que certaines infractions environnementales « passent à la trappe » par rapport à certains dossiers relatifs à des faits d'homicide, de mœurs, de violence lesquels sont traités prioritairement par les instances judiciaires.

Par ailleurs, il conviendrait de vérifier l'existence au sein de chaque barreau d'un magistrat s'occupant spécifiquement des thématiques « environnement ».

3.2.3.2. Formation à la législation environnementale

Les formations à l'attention des magistrats (assis et debouts) doivent être intensifiées avec une formation continuée. Comme l'énonce un magistrat « *Confronté à des notions scientifiques, économiques et financières complexes débattues par des avocats hyperspécialisés, il* (lire le magistrat) *ne dispose souvent que de moyens limités pour évaluer les enjeux et identifier la norme*

7 Constat effectué par Salvador Alonso Merino (conseiller à l'Union des Villes et des Communes de Wallonie), « Le régime de sanctions administratives communales en matière de délinquance environnementale – Après deux ans d'application... », Mouvement communal, n°858, mai 2011, p. 29.

applicable dans un arsenal touffu de règles au sein desquelles le non-initié ne se retrouve que très difficilement, même au prix d'un investissement considérable »[8].

En outre, la législation environnementale est une matière particulièrement technique laquelle nécessite des connaissances spécifiques pour instruire au mieux les dossiers environnementaux dont les parquets et les tribunaux sont saisis. A l'inverse de certaines matières juridiques, le droit de l'environnement ne fait pas encore partie du *cursus* obligatoire dans le cadre des études de droit. Des formations, des journées d'étude à l'attention des magistrats (debouts et assis) doivent continuer d'être dispensées. Il serait opportun de prendre connaissance auprès des parquets et de la magistrature assise des besoins spécifiques en terme de formations.

3.2.4. Le fonctionnaire sanctionnateur

Il est également important de doter les fonctionnaires sanctionnateurs des moyens suffisants afin de réprimer les infractions de manière adéquate. Il faut éviter en effet que le nombre de dossiers dont sont saisis les fonctionnaires sanctionnateurs soient à ce point élevés que ces derniers ne soient pas en mesure d'infliger une amende administrative dans les délais prévus par le décret. En effet, cela aurait pour conséquence qu'un certain nombre de contrevenants resteraient dans l'impunité.

3.2.5. Les autorités communales

Les communes mettent régulièrement en avant la proximité qui peut exister à l'égard de ses concitoyens. Cette proximité s'explique certainement par le fait que l'autorité communale demeure l'interlocuteur public privilégié des citoyens. Néanmoins, de cette proximité, il peut apparaître parfois que les communes se trouveront dans une situation inconfortable lorsqu'il s'agit de réprimer un contrevenant. Si l'on peut admettre qu'il est opportun de mener une véritable politique de prévention voire même d'éducation à l'environnement à l'égard du citoyen (politique qui pourra être mise en œuvre du fait de cette proximité), il n'en demeure pas moins que les infractions environnementales doivent être constatées par les agents et réprimées à bon escient. Les liens parfois proches qui pourraient exister entre l'Administration et le contrevenant ne peuvent servir de prétexte pour laisser une infraction impunie.

En effet, toute infraction environnementale non sanctionnée conduira inexorablement à une plus grande méfiance des citoyens vis-à-vis des autorités communales dès lors que des collusions entre le contrevenant et la commune pourraient être suspectées ; cela pourrait laisser croire qu'il existe un système à deux vitesses selon l'identité du contrevenant. Comme déjà mentionné dans l'avis rendu par la Fédération en 2006, la crédibilité des autorités est parfois remise en cause dès lors que « *certaines communes sont perçues comme se servant plus de leurs compétences pour limiter les procédures de répression des infractions que pour les faire avancer. Les pressions exercées sur les particuliers ou sur les agents de la DPE, du fait de collusion avec les entreprises, la discréditent* »[9].

---

8 F. THONET, « Pour un juge de l'environnement en Belgique », *J.T.*, 2008, p. 274.

9 Position de la Fédération IEW, « Réforme de la Division de la Police de l'environnement (DPE) et répression des infractions environnementales », juillet 2006, p. 11.

Si certaines communes tendent à installer une véritable répression des infractions environnementales et une application optimale du décret, les attitudes d'autres communes posent parfois question.

A titre d'exemple, en terme de bonne gouvernance, l'on peut s'interroger sur l'exemple d'une autorité communale qui délivre un permis d'urbanisme à un exploitant pour poursuivre une activité sur un site alors que quelques temps auparavant l'unité de répression des pollutions (URP) avait précisément dressé procès-verbal et ordonné la cessation d'activités en raison de suspicion de pollution. Quel que soit l'entourloupe légale qui aurait été trouvée, les craintes de la population de collusion entre l'exploitant du site et l'autorité communale, qui d'une certaine façon passe outre la décision de l'URP, semblent légitimes.

Qu'en est-il également d'une entreprise qui est le fournisseur d'une commune et qui exerce son activité sans le moindre permis d'environnement ?

3.3. Coordination entre les acteurs

Le décret du 5 juin 2008 prévoit expressément l'organisation d'une réunion annuelle entre l'Administration régionale de l'environnement et les représentants des pouvoirs locaux, les représentants des instances judiciaires, les parquets et la police fédérale. Il semblerait opportun que les fonctionnaires sanctionnateurs puissent être conviés à de telles réunions.

De manière générale, la coordination est importante à tous les niveaux (entre agents compétents pour constater les infractions, entre fonctionnaires sanctionnateurs, entre les parquets des différents arrondissements judiciaires). Elle permet non seulement des partages d'expériences qui sont bénéfiques à chacun des acteurs mais aussi d'assurer une certaine harmonisation dans la poursuite et la répression des infractions environnementales.

3.3.1. Coordination entre les agents compétents pour constater les infractions

La multiplicité des agents (unité anti-braconnage, unité de répressions des pollutions, Département de la Police et des Contrôles, agents constatateurs régionaux, agents constatateurs communaux, bourgmestre, police fédérale, police communale, agents du DNF, etc.) appelés à intervenir pour constater les infractions est telle qu'il est nécessaire d'assurer une véritable coordination entre eux afin de poursuivre au mieux les infractions environnementales. Dans le même sens, en 2009, le *memorandum* sectoriel environnement reprenant les revendications de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie mentionne expressément qu'en matière de répression des infractions environnementales, « *La collaboration entre les communes et le Département de la Police et des Contrôles doit être renforcée et le protocole de collaboration, signé par plus de 148 communes, doit être amélioré* »[10].

Ces propos rejoignent l'avis de la Fédération de 2006 qui énonçait : « *Au niveau de la collaboration avec les communes, si le protocole de collaboration répond au besoin de formalisation, nous pensons cependant que la mise en pratique de ce protocole mérite une*

10 Memorandum sectoriel environnement contenant les revendications de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie pour des pouvoirs locaux au service du citoyen approuvé par le Conseil d'administration de l'UVCW du 31 mars 2009, p.6. Selon le tableau de bord de l'environnement wallon 2010 (p. 168), au 10 février 2010, il y aurait 201 communes signataires du protocole de collaboration.

évaluation par des services extérieurs à ceux qui l'ont conçu ou qui y prennent part, de façon à évaluer si la répression des infractions environnementales est réellement améliorée dans les communes où ce protocole est appliqué.

Nous recommandons aussi la généralisation de ce protocole au niveau de toutes les communes, de façon à clarifier le partage des compétences (voir point 3.1.) »[11].

3.3.2. Coordination entre les acteurs de terrain et les instances judiciaires

La coordination entre les agents constatateurs, les fonctionnaires sanctionnateurs et les parquets doit également être systématisée. Des réunions de coordination doivent continuer à être mises sur pied afin d'identifier ce qui doit être amélioré. Comme la Fédération le mentionnait dans un rapport rédigé en 2001[12], il est nécessaire qu'il y ait une « *stratégie établie entre la police de l'environnement et le parquet pour réprimer des infractions considérées comme plus graves et donc prioritaires (et dont il serait demandé l'application des sanctions exemplaires)* ». Dix ans plus tard, ce constat demeure toujours d'actualité.

3.3.3. Instruments formels de coordination

En 2006, la Fédération insistait déjà sur la nécessité « *(…) de mettre sur pied des instruments formels de coordination entre la DPE et les autres instances, régionales, communales et judiciaires, notamment un fichier centralisé des contrevenants et leur suivi dans les différentes sociétés qu'ils créent* »[13]. A la connaissance de la Fédération, un tel fichier n'existe pas à l'heure actuelle. Ce souhait demeure d'actualité lorsqu'on apprend, au-travers de l'enquête réalisée par l'Union des Villes et de Communes de Wallonie, qu'une des difficultés pour les agents constatateurs est de pouvoir identifier les auteurs de l'infraction (difficultés liées à l'accès à la DIV et au registre national)[14].

3.4. Les outils pour constater et réprimer les infractions environnementales

3.4.1. Le procès-verbal

La procédure prévue par le décret impose que tout procès-verbal dressé par un agent constatateur soit transmis au procureur du Roi, ce qui implique inévitablement une certaine lourdeur administrative.

Même si la possibilité de sanctionner le contrevenant par la voie du fonctionnaire sanctionnateur encourage davantage les agents à dresser procès-verbal (cf 3.4.2.2.), la lourdeur administrative inhérente à la rédaction des PV demeure un obstacle récurrent.

11 Position de la Fédération IEW, « Réforme de la Division de la Police de l'environnement (DPE) et répression des infractions environnementales », juillet 2006, p. 10.

12 Rapport d'IEW, « Justice : ouvrir les voies – Guide juridique pour défendre ses droits », p.14.

13 « Réforme de la Division de la Police de l'environnement (DPE) et répression des infractions environnementales », juillet 2006, p. 9.

14 Constat effectué par Salvador Alonso Merino (conseiller à l'Union des Villes et des Communes de Wallonie), « Le régime de sanctions administratives communales en matière de délinquance environnementale – Après deux ans d'application... », Mouvement communal, n°858, mai 2011, p.29.

En toute hypothèse, il convient d'uniformiser la procédure administrative inhérente à la rédaction des procès-verbaux et que tous les PV dressés présentent une uniformité avec un ensemble d'informations pratiques facilement identifiables (catégorie d'infractions, personnes qui ont reçu copie du PV, le fait d'indiquer si la transaction a été proposée au contrevenant, acceptée et payée par celui-ci). La Fédération se réjouit que certains procès-verbaux contiennent d'ores et déjà de telles informations.

Par ailleurs, les procès-verbaux doivent être suffisamment complets et précis pour permettre au procureur du Roi, à la seule lecture du PV, de vérifier si le dossier doit être instruit, classé sans suite ou transmis au fonctionnaire sanctionnateur. Cela suppose donc la rédaction de procès-verbaux exhaustifs et de qualité et, par conséquent, une bonne maîtrise technique de la matière par l'agent constatateur.

3.4.2. Les amendes administratives

3.4.2.1. Bien fondé de l'amende administrative

En 2006, la position rédigée par la Fédération mentionnait déjà expressément : « *Inter-Environnement Wallonie réclamait depuis de nombreuses années l'instauration du système des amendes administratives. Ce mécanisme permet en effet une réponse dissuasive et proportionnelle à la gravité de la faute et donc une réaction rapide et adéquate des pouvoirs publics, en évitant la procédure judiciaire et en désengorgeant les parquets. Nous sommes donc très favorables à cette mesure. Nous insistons sur deux éléments : premièrement, ce système, pour être efficace, doit être appliqué à un grand nombre d'infractions, et ne pas se limiter aux infractions minimes. Les sanctions pénales seraient dès lors réservées aux affaires les plus graves. Deuxièmement, la priorité doit être accordée à la remise en état, même après perception d'une amende : l'amende ne doit pas permettre au contrevenant d'échapper à son devoir de remise en état (cf. principe du pollueur-payeur et la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux)*»[15].

Un des objectifs du décret du 5 juin 2008 était de désengorger les parquets et, *in fine,* les tribunaux judiciaires. La possibilité d'infliger une amende administrative doit être saluée d'autant que, dans la pratique, certains types d'infractions environnementales, trouveront dans l'imposition d'une amende administrative une sanction plus rapide et plus adéquate ce qui permettra d'éviter une longue procédure judiciaire à l'issue incertaine.

3.4.2.2. Combattre l'impunité à défaut de sanction pénale

Bon nombre de dossiers environnementaux examinés par le procureur du Roi sont régulièrement classés sans suite. Avant l'entrée en vigueur du décret, il n'est pas à exclure que les agents compétents pour dresser procès-verbal renonçaient à poursuivre des infractions dès lors qu'ils savaient que, pour tel type d'infraction, le classement sans suite du dossier par le procureur du Roi était fréquent.

Avec le décret du 5 juin 2008, quand bien même le parquet déciderait de ne pas poursuivre l'infraction, cette dernière pourrait malgré tout être réprimée par le biais du fonctionnaire

15 Position de la Fédération IEW, « Réforme de la Division de la Police de l'environnement (DPE) et répression des infractions environnementales », juillet 2006, p. 14 et 15.

sanctionnateur qui appréciera l'opportunité d'infliger au contrevenant une amende administrative. Il s'agit là d'une avancée significative qui a des conséquences lors de la constatation des infractions par les agents. Ces derniers savent que, même si le parquet ne donne pas suite aux faits, la répression de l'infraction pourra se faire éventuellement par l'imposition d'une amende administrative. Cette possibilité de sanctionner le contrevenant par la voie administrative permet aussi au parquet de se dire que certaines infractions plus « mineures » peuvent être poursuivies directement par le fonctionnaire sanctionnateur dès lors que la sanction pénale n'est pas la mesure la plus appropriée.

3.4.2.3. L'affectation des amendes administratives

Le décret stipule que les amendes administratives sont affectées au Fonds pour la protection de l'environnement « section incivilités environnementales » (amendes administratives régionales) ou la commune (amendes administratives communales et provinciales). Il serait opportun de savoir à quelles fins les sommes figurant sur ce Fonds sont concrètement affectées au-delà du libellé de l'article D.170 §1 du livre Ier du Code de l'environnement.

3.4.2.4. Les recours devant les instances judiciaires

L'article D.164 du livre Ier du Code de l'environnement prévoit que les amendes administratives imposées par le fonctionnaire sanctionnateur sont susceptibles de recours devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police selon la catégorie dans laquelle est reprise l'infraction. Sans que la Fédération ne dispose d'éléments de réponse, plusieurs interrogations demeurent à l'heure actuelle :

- d'abord, l'on peut s'interroger sur l'opportunité de se retrouver devant une juridiction judiciaire alors que la décision attaquée s'inscrit clairement dans le cadre d'une procédure administrative. Si une procédure de recours doit être mise en place, une procédure de recours devant une instance administrative ne devrait-elle pas être préconisée ?
- ensuite, qui dit imposition d'une amende administrative suppose que le procureur du Roi ait décidé de ne pas poursuivre l'infraction pénalement. Cela signifie, qu'en pareille situation, aux yeux du procureur du Roi, l'issue judiciaire n'est pas appropriée pour réprimer l'infraction. Or, est-il opportun qu'en cas de recours contre l'amende administrative, l'on se retrouve précisément devant ces mêmes autorités judiciaires ?
- enfin, dans certains cas, l'on peut s'interroger sur l'opportunité de ces recours notamment dans le cas de certaines infractions. A titre d'exemple, en cas d'imposition d'une amende administrative infligée par le fonctionnaire sanctionnateur pour une infraction de deuxième catégorie, le recours devra être introduit devant le tribunal correctionnel. Si nous prenons l'exemple d'un contrevenant qui se voit infliger une sanction administrative pour abandon d'un sac poubelle de déchets, l'amende administrative pourrait être inférieure à 100 euros. Pour peu que le contrevenant décide d'introduire un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, est-il opportun, compte tenu du montant « peu élevé » de l'amende administrative mais aussi de la nature de l'infraction, que ce soit le tribunal correctionnel qui soit compétent pour connaître ce type de dossier quand on connaît l'engorgement des tribunaux ?

Force est néanmoins de constater qu'un recours devant les instances administratives actuelles (Gouvernement wallon, Conseil d'Etat) ne constitue pas la solution la plus satisfaisante dans un souci d'efficacité et de simplification.

3.5. Droit d'accès à l'information

L'information devrait être améliorée à différents niveaux :

3.5.1. Collecte et diffusion des données chiffrées

Comme indiqué plus haut, il est indispensable que des données chiffrées soient centralisées afin de disposer d'un ensemble d'informations sur l'application et l'efficacité du décret (notamment quant à la remise des lieux dans leur état initial). Une diffusion de l'information de manière proactive s'avère indispensable en vertu du droit d'accès à l'information environnementale consacré par la convention d'Aarhus et la directive européenne 2003/35/CE 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/CCE et 96/61 du Conseil.

3.5.2. L'information du citoyen

Un constat en la matière : les années se suivent et se ressemblent. L'article 7 du protocole de collaboration entre les communes et le Département de la Police et des Contrôles est particulièrement instructif à cet égard : « *Lorsqu'ils portent le constat d'une pollution, les rapports de visite des agents du DPC sur le territoire de la commune sont communiqués au collège communal. Ces rapports sont traités confidentiellement* ». Ce constat était déjà mis en avant dans la position d'IEW de 2006 laquelle énonçait :

« *Cet article met en évidence le manque de transparence encouragé dans le protocole. Plus particulièrement, en ce qu'il soustrait d'office les rapports de visite de la DPE à la population, il nous semble excessif par rapport à la pratique actuelle de la DPE d'une part, et au droit d'accès à l'information en matière d'environnement, d'autre part.*

En effet, si l'article D.19, § 1er, c du Code de l'environnement prévoit bien un motif de limitation à l'exercice du droit d'accès à l'information environnementale, lorsque la divulgation de l'information risque de porter atteinte à la bonne marche de la justice, à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénale, l'article D. 19, § 2 impose à l'autorité publique qu'elle interprète restrictivement le motif de limitation en tenant compte de l'intérêt que représente pour le public la divulgation de l'information et qu'elle procède, dans chaque cas particulier, à une mise en balance de l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Au regard de ces dispositions, les autorités communales et régionales, saisies d'une demande d'accès à l'information, peuvent difficilement faire l'économie d'une analyse au cas par cas.

Dans le même ordre d'idées, la formulation générale de la clause de confidentialité, contenue dans le Protocole, devrait être abandonnée. En tout état de cause, les données concernant les émissions, les déchets et les sols liées à l'activité de l'entreprise devraient être publiques.

En synthèse, l'on devrait assurer plus de transparence, d'abord, par l'application correcte du droit d'accès à l'information, et, lorsqu'il ne peut y être fait référence, en raison de l'instruction pénale, par une communication vers le plaignant afin de lui expliquer l'état de la procédure. »[16].

Depuis des années, le constat est le même : le manque d'informations quant au dépôt et au suivi d'une plainte, ou d'un procès-verbal dressé. Il semblerait légitime, qu'au terme de l'instruction du dossier, une information active soit fournie par l'autorité au plaignant.

3.5.3. Qui contacter ?

Il arrive régulièrement que la Fédération soit contactée par des citoyens ou des associations afin de savoir quel organisme interpeller lors du constat d'une infraction environnementale. Il n'est pas aisé pour un citoyen, un comité de quartier ou une association de comprendre la répartition des compétences et les missions de l'unité anti-braconnage (UAB), l'unité de répression des pollutions (URP), des agents constatateurs régionaux (DPC, DNF, etc.), des agents constatateurs communaux, du fonctionnaire sanctionnateur, du Bourgmestre, de la police communale, de SOS pollutions. Qui interpeller ? L'administration régionale, l'administration communale ? Une information active à l'attention des citoyens ainsi qu'un organigramme reprenant les différents agents compétents et leur domaine d'intervention devraient être mis sur pied et diffusé à l'attention du grand public.

4. Réflexions en cascade

Les considérations qui suivent se présentent sous la forme de questions ; elles ont pour objectif de susciter la réflexion.

4.1. Certains libellés du décret en question

4.1.1. Le concept d' « agents » visé par le décret ?

L'article D. 139 1° du livre I er du Code de l'environnement définit le terme « agent » chargé de constater les infractions. Il s'agit des agents désignés soit par le Gouvernement, soit par un organisme d'intérêt public en matière d'environnement, soit par le conseil communal. Le concept d'agent revient à plusieurs passages du décret. Or, la police locale peut également figurer parmi les acteurs pouvant constater des infractions environnementales. Or, quand un agent de la police locale dresse un procès-verbal, il semble qu'il doive communiquer le PV dans les 30 jours au parquet et ne doive pas réserver copie du PV au contrevenant. Or, la procédure prévue par le décret du 5 juin 2008, prévoit expressément la transmission de la copie du PV au contrevenant et ce, dans un délai de quinze jours (D.141). La police locale ne serait-elle pas tenue de respecter la procédure érigée par le décret lorsqu'elle constate une infraction environnementale ? Dans un souci d'harmonisation ne conviendrait-il pas de prévoir que les agents de la police locale soient expressément visés par l'article D.139 ?

16 Position de la Fédération IEW, « Réforme de la Division de la Police de l'environnement (DPE) et répression des infractions environnementales », juillet 2006, p. 8.

4.1.2. Des dispositions sujettes à interprétation

Il revient des rencontres avec plusieurs acteurs de terrain que certaines dispositions semblent sujettes à interprétation et que des clarifications voire des modifications législatives seraient opportunes. Ainsi, tel semble être le cas de l'article D.162, alinéa 4 lequel énonce « *Le procureur du Roi dispose d'un délai de trente jours pour les infractions de quatrième catégorie, (et pour celles prévues à l'article 102 du Code forestier – Décret du 15 juillet 2008, art. 123, al 6) (ou de soixante jours pour les infractions de troisième ou de deuxième catégorie – Décret du 30 avril 2009, art. 5), à compter de la réception du procès-verbal, pour informer l'administration régionale de l'environnement ou, le cas échéant, le fonctionnaire sanctionnateur communal qu'une information ou une instruction a été ouverte ou que des poursuites ont été entamées, ou qu'il estime devoir classer le dossier à défaut de charges suffisantes ».*

Par exemple, comment le procureur du Roi doit-il informer ?

4.2. Un avertissement préalable

Selon l'article D.148 §1 du livre Ier du Code de l'environnement, avant que ne soit dressé le procès-verbal par l'agent constatateur, ce dernier peut adresser un avertissement à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien où elle a été commise ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction en l'invitant à régulariser la situation à brève échéance. Une phase de prévention est donc effectuée en amont d'une sanction éventuelle. Cette phase préalable au volet répressif proprement dit peut être saluée car elle permet d'instaurer un dialogue avec l'auteur présumé de l'infraction ce qui permettra, dans certains cas, à celui-ci de régulariser la situation et de se mettre en conformité avec la législation. Néanmoins, en présence d'infractions caractérisées, ne serait-il pas opportun d'imposer une sanction sous peine d'admettre une certaine impunité ?

4.3. Désengorger le Parquet des infractions « mineures » ?

S'il s'avère opportun de sanctionner toutes les incivilités environnementales, certaines infractions « mineures » ne devraient-elles pas être traitées prioritairement par le biais de la transaction avant même l'envoi du procès-verbal au Parquet ? A ce stade, la Fédération ne fait que poser la question car il convient de voir, dans les faits, si les infractions qui pourraient être qualifiées de « mineures » (par exemple : jet de canette, jet de mégot de cigarette) font l'objet ou non de procès-verbal d'infraction. Il convient préalablement d'analyser les éventuels effets pervers qui pourraient être attachés à ce mécanisme. Dans les faits, il est peu probable pour ne pas dire complètement inimaginable, compte tenu de la saturation des parquets, qu'un procureur du Roi décide d'entamer des poursuites à l'encontre d'un contrevenant qui a jeté un mégot de cigarette ou une canette sur la voie publique. En effet, il est peu vraisemblable que dans ces cas, le parquet cite le contrevenant à comparaître devant le tribunal de police. Certes, l'incivilité doit être sanctionnée mais sans nécessairement que cela remonte directement, à tout le moins dans un premier temps, au Parquet. Ainsi, en cas d'infraction mineure, ne pourrait-on pas envisager que l'agent constatateur, préalablement à l'envoi du procès-verbal au parquet, ait l'obligation (non pas la possibilité comme c'est le cas actuellement) de proposer au contrevenant la transaction[17]? Ce ne

17 Lorsque les conditions pour qu'il y ait transactions sont remplies.

serait qu'en cas de refus de la transaction par le contrevenant ou en cas de défaut de paiement du montant de la transaction que le procès-verbal serait transmis au parquet.

Ce régime de transaction obligatoire pour les infractions dites « mineures » permettrait de résoudre, fusse partiellement, l'engorgement administratif résultant de l'envoi systématique au procureur du Roi de tous les PV dressés.

Il conviendrait à cet égard de dresser un listing des infractions qui pourraient être considérées comme « mineures » en sachant la difficulté d'identifier les infractions qui pourraient faire partie de cette liste. Il est un fait que toutes les infractions pouvant faire l'objet de transaction en vertu de l'article D.159 du livre Ier du Code de l'environnement ne peuvent en aucun cas être toutes considérées comme des infractions mineures. En toute hypothèse, cette liste serait vraisemblablement très limitée dès lors que la priorité doit être accordée à la répression des infractions environnementales par le biais des poursuites pénales et de l'amende administrative.

4.4. Affectation des fonds issus de l'infraction pour réparer le dommage environnemental ?

En cas d'infraction environnementale générant un dommage environnemental, un des objectifs, outre une régularisation éventuelle par la délivrance d'une autorisation, est de remettre, si nécessaire, les lieux dans leur état initial. Cette remise en état peut générer des coûts importants.

Il peut arriver que des saisies soient opérées de manière conservatoire. Ne conviendrait-il pas de réfléchir à la faisabilité et à l'opportunité ou non d'affecter les fonds issus de l'infraction directement au remboursement des coûts inhérents à la remise en état des lieux ? Dans une telle hypothèse, il serait probablement nécessaire qu'il y ait, d'une part, une constitution de partie civile et, d'autre part, une évaluation « chiffrée » du dommage. Il conviendrait d'examiner si cette mesure ne serait pas entachée d'éventuels effets pervers.

Un rapprochement avec la confiscation spéciale prévue par le code pénal pourrait probablement être effectué. Ainsi, l'article 43 bis al.3 du Code pénal stipule que : « *Lorsque les choses confisquées appartiennent à la partie civile, elles lui seront restituées. Les choses confisquées lui seront de même attribuées lorsque le juge en aura prononcé la confiscation pour le motif qu'elles constituent des biens ou des valeurs substitués par le condamné à des choses appartenant à la partie civile ou parce qu'elles constituent l'équivalent de telles choses au sens de l'alinéa 2 du présent article* ».

4.5. Des moyens de contraintes plus importants en faveur du procureur du Roi ?

Une autre réflexion porte sur la question de savoir dans quelle mesure ne serait-il pas opportun de permettre au procureur du Roi, pour autant que ce soit légalement possible, de pouvoir disposer de moyens « de contrainte » plus importants dès le stade de l'instruction d'un dossier afin tantôt de régulariser une situation infractionnelle ou d'éviter son aggravation, tantôt de remettre les lieux dans leur *pristin* état ? En cas de dénouement favorable dès le stade de l'instruction, le procureur du Roi serait donc dispensé de devoir citer le contrevenant devant le tribunal, ce qui contribuerait à désengorger les tribunaux judiciaires.

5. Conclusion

La Fédération des associations environnementales salue la mise en place d'un décret qui harmonise la législation en matière de constat et de répression des infractions. Elle a toutefois formulé une série de recommandations. Au-delà des modifications nécessaires sur certains aspects de l'application du décret, la Fédération épingle le besoin d'une réelle volonté politique d'investir les deniers publics élémentaires pour doter tous les acteurs de terrain des moyens suffisants pour œuvrer de la manière la plus efficace et la plus efficiente dans la lutte contre la délinquance environnementale.

Enfin, plus de trois ans après son entrée en vigueur, il apparaît nécessaire que l'ensemble des acteurs directement impliqués dans l'application du décret se rencontrent (journée d'étude, colloque ou événement) afin de tirer les enseignements de ce décret, d'identifier les améliorations qui doivent être entreprises afin de tendre au mieux à une meilleure poursuite et répression des infractions environnementales.