Projets de décret et d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux infractions environnementales

Avis d'Inter-Environnement Wallonie

Juillet 2014

Sous l'ancienne législature, le Ministre de l'Environnement, Monsieur Philippe Henry, a consulté certains stakeholders, dont la Fédération, afin de remettre un avis relatif aux projets de décret et d'arrêté du Gouvernement wallon en vue d'améliorer le dispositif 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.

0. Résumé exécutif

La répression des infractions environnementales est un thème auquel Inter-Environnement Wallonie (IEW) est attentive depuis plusieurs années à travers plusieurs avis élaborés dans le passé[1]. En 2012, IEW a rédigé une position relative à l'évaluation du décret du 5 juin 2008[2]. Dans le prolongement de cette position, elle a également été auditionnée par le service de criminologie de la Faculté de droit de l'Université de Liège en charge de l'évaluation du décret.

Le présent avis tend à formuler quelques considérations générales sans effectuer une analyse article par article des dispositions. Globalement, la Fédération considère que les modifications proposées sont positives et tendent à renforcer l'effectivité des dispositifs mis en place en vue de lutter contre la délinquance environnementale. Le décret du 5 juin 2008 a le mérite de rationaliser et d'harmoniser la poursuite et la répression des infractions environnementales même si, comme tout texte législatif, sa mise en œuvre a démontré certaines maladies de jeunesse d'où la nécessité de procéder à certains aménagements. Plusieurs propositions de la Fédération formulées en 2012 sont également rencontrées dans le cadre des modifications envisagées.

Après avoir relevé les améliorations les plus notables, IEW formule des réflexions générales sur la question des moyens, la coordination entre les acteurs, la possibilité de recourir à de nouveaux moyens de répression et la diffusion des données chiffrées dans le cadre de la mise en œuvre du décret.

Par ailleurs, la Fédération rappelle qu'elle pilote actuellement un projet qui consiste à rencontrer les agents de terrain de l'Administration wallonne (DPC, UAB, URP…) chargés d'effectuer les contrôles relatifs aux infractions environnementales. L'objectif de ce projet est de comprendre la réalité quotidienne du travail de ces acteurs dans le cadre de la mise en œuvre du décret. Dans la mesure où des réunions avec certains services doivent être encore réalisées, IEW ne formule pas encore de propositions concrètes qui naîtraient de ce projet ; cependant, la Fédération ne manquera pas d'en formuler dans un document ultérieur si cela s'avère nécessaire.

1. Quelques améliorations notables

Parmi quelques-unes des modifications à saluer, peuvent être mentionnées notamment :

- l'intégration dans le champ d'application du décret du Code forestier, de la loi du 28 février de 1882 sur la chasse et de la loi du 1er juillet 1954 sur la pêche fluviale. Cela s'inscrit dans la volonté de rationaliser et d'uniformiser les procédures ;
- la définition de la notion de remise en état et de mesures de restitution et l'harmonisation du régime de la remise en état selon qu'elle est ordonnée par le juge ou par le fonctionnaire sanctionnateur ;

[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.

[2] Position d'Inter-Environnement Wallonie « Evaluation du décret du 5 juin 2008 relatif aux infractions environnementales », avril 2012.

- conformément au souhait formulé en 2012 par IEW, les modifications proposées prévoient désormais quelle sera l'affectation des sommes d'argents versées par les contrevenants sur le Fonds pour la protection de l'environnement institué par le décret ;
- la mise en place d'un mécanisme de confiscation notamment des objets ayant servi à la commission de l'infraction ;
- l'élargissement des moyens d'investigation attribués au fonctionnaire sanctionnateur ;
- certaines mesures plus ponctuelles mais bien adaptées à la réalité de terrain. A titre d'exemples, l'on peut songer à la possibilité désormais de recourir à la transaction pour le contrevenant en défaut d'agrément ou d'enregistrement requis en application de l'article 10 du décret du 27 juin 1996 relatifs aux déchets, ou de non-respect de cet agrément ou de cet enregistrement. Comme l'énonce le rapport d'évaluation du service de criminologie, « *l'instantanéité de ces infractions réside ici dans le fait qu'elles sont assez souvent perpétrées par des contrevenants étrangers. Cet élément d'extranéité a pour effet de mettre fin aux poursuites possibles dès lors que contrevenant quitte le territoire. Il semble dès lors intéressant d'offrir aux agents constatateurs le moyen d'agir de manière immédiate dans ces situations particulières, ce qui serait rendu possible par l'usage de la transaction* »[3].

2. Réflexions générales

Hormis les modifications très concrètes et opérationnelles des projets de texte, Inter-Environnement Wallonie formule quelques réflexions.

2.1. Renforcement des moyens humains

Un axe central de la position d'IEW de 2012 se focalisait sur la nécessité de doter les différents acteurs impliqués par le décret de moyens humains suffisants. Dans les conclusions générales de l'évaluation effectuée par le service de criminologie, il est notamment mentionné que :

« *En outre, comme nous l'avons mis en évidence, la Région wallonne semble souffrir d'une limitation importante en termes de moyens financiers destinés à la politique répressive des infractions environnementales. L'expérience démontre que l'allocation des moyens, quel que soit le domaine de la répression, conditionne directement l'efficacité des dispositifs mis en place, à travers les moyens humains, techniques et logistiques engagés. Trop souvent, des dispositifs innovants et/ou porteurs se trouvent littéralement court-circuités par des moyens inadaptés. Pire, dans le contentieux pénal classique, ce problème peut parfois dénaturer les dispositifs, voire engendrer des effets contreproductifs.*

La Région semble cependant tout à fait consciente de ce challenge et il faut alors accepter que les périodes d'austérité budgétaire qui caractérisent toutes les structures publiques actuelles reportent l'effort à mener encore dans ce domaine.

Nous avons intégré cette logique dans nos recommandations. Ceci se traduit, d'une part, par le refus de ramener l'ensemble des problèmes à des considérations financières et, d'autre part, par le choix de privilégier des recommandations dont le coût est sinon nul, à tout le moins limité. Formulé en d'autres termes, ceci équivaut à affirmer que des moyens substantiellement accrus

[3] Rapport d'évaluation du service de criminologie de la Faculté de droit de l'Université de Liège, pp.39-40.

seraient certainement les bienvenus – encore faut-il qu'ils soient bien utilisés – mais que leur absence ne peut conduire à une quelconque forme de sclérose. Encore une fois, l'outil est bon et il peut être optimalisé à moindre coût »[4].

Si la période d'austérité budgétaire et la possibilité de créer des outils dont le coût serait nul ou limité doivent être prises en compte, l'effectivité de ces outils suppose néanmoins l'existence de moyens humains appropriés.

Deux exemples :

Les projets de texte font entrer dans le champ d'application du décret le Code forestier, la loi sur la chasse et la loi sur la pêche fluviale. Ces législations supposent donc un renforcement en ce compris au niveau du Département de la Nature et des Forêts pour constater et poursuivre les infractions (moyens humains, formations, coordination, recherche plus systématique des infractions, ...).

Un second exemple avec le fonctionnaire sanctionnateur régional qui voit ses moyens d'investigation augmenter de manière substantielle aux différents stades de l'instruction d'un dossier. Or, force est de constater qu'il n'y a qu'un seul fonctionnaire sanctionnateur régional à ce jour pour couvrir tout le territoire de la Wallonie. Comme mentionné dans la position d'IEW en 2012 : « *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* ».

Il est donc nécessaire de renforcer les moyens humains au sein des structures chargées de la mise en œuvre du décret, au-delà des deux exemples repris ci-dessus sous peine d'être confronté à deux conséquences préjudiciables contre lesquelles le décret est censé lutter :

- d'une part, certains contrevenants ne sont pas sanctionnés alors que l'infraction est avérée ;
- d'autre part, l'absence de sanction à charge de contrevenant pourrait avoir un impact non négligeable sur la motivation des agents constatateurs si aucune suite n'est donnée aux procès-verbaux dressés.

On reviendrait à une situation similaire à celle qui prévalait avant l'adoption du décret. Aux yeux d'IEW, les deux effets préjudiciables mentionnés ci-dessus conduiraient, si l'on reprend les termes du service de criminologie, à « *dénaturer les dispositifs, voire engendrer des effets contreproductifs* ».

Il importe également de rappeler la dimension sociale et préventive que représentent ces contrôles en termes de sensibilisation des contrevenants. Il ne faut pas oublier que les infractions environnementales génèrent un coût important pour la collectivité d'où toute l'importance d'effectuer des contrôles afin de dissuader les contrevenants potentiels et, en conséquence, de se doter de moyens humains suffisants pour les effectuer.

2.2. La formation des agents constatateurs

En cas de renforcement des moyens humains au niveau des agents appelés à effectuer des contrôles de terrain, il est indispensable que les nouveaux agents constatateurs acquièrent une

[4] Rapport d'évaluation du service de criminologie de la Faculté de droit de l'Université de Liège, pp.70-71.

bonne connaissance des matières sectorielles qui font l'objet des contrôles au-delà des formations qui seront dispensées. Cette maitrise technique est indispensable non seulement pour apprécier de manière adéquate l'existence ou non d'une infraction mais aussi pour rédiger des procès-verbaux de qualité afin de faciliter le travail des parquets ou des fonctionnaires sanctionnateurs. A l'égard des agents déjà engagés, des formations sectorielles (air, déchets…) auraient toute leur pertinence.

Le projet d'arrêté maintient la formation des agents constatateurs désignés par un conseil communal ou par un organisme d'intérêt public en matière d'environnement mais suggère cependant de supprimer la formation de minimum trente heures prévue actuellement. Une formation continue des agents est également proposée.

Au-delà de la méthode, ce qui importe avant tout c'est la qualité et le contenu de la formation. Outre la dimension théorique, rien de tel que le partage d'expérience avec des agents plus expérimentés, ce que devrait permettre la formation continue proposée dans le projet de texte. Cependant, malgré celle-ci, il n'est pas garanti que les propositions de modifications rencontrent totalement les attentes des agents communaux. Dans son avis de 2012, IEW mentionnait déjà que « (…) *d'après une enquête réalisée par l'Union des Villes et des Communes de Wallonie*[5]*, il apparaît que les agents constatateurs communaux estiment que ces formations demeurent insuffisantes et déplorent également le manque d'encadrement.* »

2.3. Coordination entre les acteurs

Au niveau de la coordination entre les différents acteurs impliqués dans le processus, à l'instar des réunions régulières qui existent déjà entre les différents acteurs de l'Administration régionale, la Fédération plaide pour des échanges réguliers entre les acteurs de l'Administration wallonne, les Communes et les Parquets au-delà de la seule réunion annuelle prévue par le décret. Qui plus est, les objectifs de cette réunion annuelle sont probablement limités, compte tenu du nombre d'intervenants et du nombre de sujets à traiter en une seule journée.

Toujours en terme de coordination, comme elle l'a déjà pu le mentionner en 2012, la Fédération insiste 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* »[6]. *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)*[7] ».

---

[5] 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.

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

[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.

Le rapport d'évaluation du service de criminologie propose à cet égard l'élaboration d'une base de données standardisée. Sauf erreur, le projet de texte ne contient aucun élément quant à la création de cette base de données.

2.4. De nouveaux types de sanctions

Les amendes administratives constituent un levier très important dans la lutte contre les infractions environnementales. La question demeure de savoir si, au-delà des sanctions actuellement prévues par le décret, d'autres types de sanctions ne pourraient-elles pas être envisagées dans certaines hypothèses bien particulières ? Il est fort probable que, pour certains types d'infractions ou pour certains types de contrevenants, le montant de l'amende administrative apparaisse bien dérisoire par rapport au gain économique généré par l'infraction. La Fédération rejoint donc les recommandations formulées par Ludovic Boquet et relatées dans le rapport d'évaluation du service de criminologie qui mentionne :

« *Il serait utile, d'élargir la gamme de sanctions auxquelles le fonctionnaire sanctionnateur peut recourir. Particulièrement :*

- *la possibilité de retirer, suspendre des permis, autorisations ou agrément, ce qui, à l'heure actuelle, est de la compétence des différents Départements de la DGARNE ;*
- *la possibilité de confisquer des objets ayant servi à la commission de l'infraction ou des objets prohibés ;*
- *la possibilité d'imposer le dépôt d'une caution financière correspondant aux coûts estimés de remise en état ;*
- *ou encore de publier la décision dans un ou plusieurs médias."*»[8].

2.5. Quid des infractions « mineures » ?

Dans sa position de 2012, IEW formulait une proposition en vue de désengorger les parquets des infractions « mineures ». IEW indiquait :

« *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*

[8] Rapport d'évaluation du service de criminologie de la Faculté de droit de l'Université de Liège, p.52.

possibilité comme c'est le cas actuellement) de proposer au contrevenant la transaction[9]*? Ce ne 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* ».

L'exposé des motifs des textes énonce également que le Gouvernement « *réfléchit en revanche à la dépénalisation des infractions de quatrième catégorie* ». Sous réserve d'effets pervers éventuels, cette disposition pourrait être appréciable dans un objectif de désengorgement des parquets en privilégiant la procédure d'amende administrative. La Fédération sera attentive aux propositions qui seront formulées.

2.6. Diffusion des données et des informations

Hormis quelques informations dans les indicateurs clés de l'environnement wallon (les plus récentes datent de 2012), l'on peut regretter le peu de données disponibles pour le public autour de la mise en œuvre du décret (nombre de PV, d'avertissements, d'amende administratives, de remise en état, d'infractions les plus courantes…). Une telle diffusion permettrait également de valoriser le travail accompli par les agents chargés d'appliquer le décret.

A cet égard, le rapport d'évaluation du service de criminologie mentionne : « *La diffusion de l'information à destination des professionnels, mais aussi plus largement, à tout citoyen, semble être un point ayant encore besoin d'être développé en matière environnementale* » lequel poursuit en proposant « (…) *de revoir la stratégie de communication développée par la DGO3, de manière spécifique, notamment, au travers de son site internet* »[10].

La Fédération partage également la proposition du service de criminologie qui propose la rédaction d'un vade-mecum qui reprend les pouvoirs et compétences des agents ainsi que les différents outils créés par le décret. Cela devrait se faire en tenant compte d'autres outils analogues qui existeraient déjà. Ce vade-mecum devrait être accessible à tous en ce compris le citoyen parfois perdu devant le panel d'acteurs potentiellement impliqués.

Au niveau de l'accès à l'information dans le suivi des dossiers, comme déjà énoncé dans sa position de 2012, la Fédération plaide pour un suivi proactif vis-à-vis du plaignant au niveau du traitement des plaintes.

---

[9] Lorsque les conditions pour qu'il y ait transactions sont remplies.

[10] Rapport d'évaluation du service de criminologie de la Faculté de droit de l'Université de Liège, p.59.

3. Conclusion

Inter-Environnement Wallonie salue l'évaluation effectuée ainsi que la remise sur le métier du décret de 2008. Globalement, les modifications proposées tendent à rencontrer de manière appréciable, en tout cas en ce qui concerne les outils, un des souhaits d'Inter-Environnement formulé en 2012 à savoir doter tous les acteurs de terrain d'outils pour lutter de la manière la plus efficace et la plus efficiente contre la délinquance environnementale.

Comme la Fédération a eu l'occasion de le rappeler une nouvelle fois dans cet avis, au-delà de la pertinence et de l'efficacité des outils mis en place, il importe de se doter des moyens humains suffisants à tous les échelons pour les mettre en œuvre.

Certaines propositions intéressantes ont été également suggérées par le service de criminologie lesquelles n'impliquent pas nécessairement de modifications dans le décret proprement dit et n'ont dès lors pas fait l'objet de commentaire de la Fédération à ce stade. L'on peut songer, à titre d'exemple, à la création d'une officine de liaison qui regrouperait des agents du DPA et des agents du DPC ou encore à des adaptations du protocole de collaboration entre l'UVCW et la Région. La Fédération ne manquera pas de formuler, le cas échéant, d'éventuelles observations ultérieures dans le cadre du projet qu'elle pilote actuellement et dont il a été fait état en introduction de cet avis.