

Chapitre 8 : Justice

8.1 Activités du SPF Justice en lien avec la politique environnementale

En matière de politique environnementale, le service de droit pénal européen de la Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux joue un rôle essentiel en participant activement à l'élaboration et la mise en œuvre de la législation en droit international et européen. À cet égard, il est en charge de l'activité de l'Union européenne dans le secteur dit « du 3^e pilier » (matières liées à la coopération policière et judiciaire pénale). Les principales compétences de ce service sont :

- négocier les instruments législatifs au sein des différents groupes de travail du Conseil de l'UE ;
- préparer les dossiers du coordinateur UE en vue des réunions du Comité de l'article 36 et ceux du Ministre en vue des réunions du Conseil des ministres « Justice et Affaires intérieures » ;
- veiller à la transposition en droit belge des obligations contenues dans les instruments UE ;
- assurer la gestion et la diffusion des documents du Conseil, de la Commission et du Parlement ;
- coordonner les autres tâches liées à l'activité UE (réponses aux questionnaires UE, participation aux réunions d'experts et séminaires, etc.) ;
- constituer un point de contact pour les partenaires externes (représentation permanente, autres SPF, autorités judiciaires, etc.) ;
- fournir une expertise aux autorités judiciaires dans le cadre de l'application des instruments de reconnaissance mutuelle.

Durant l'année 2008, le service de droit pénal et européen a négocié deux instruments législatifs dans le domaine environnemental, dont la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Cette directive a pour objet de garantir un niveau minimal de protection de l'environnement par le droit pénal dans l'ensemble de l'Union européenne. Les mesures proposées visent à faire en sorte que les auteurs d'infractions les plus graves à l'environnement ne puissent plus tirer parti des divergences importantes qui existent actuellement entre les États membres.

La directive prévoit, dans son article 3, qu'une série d'activités déjà interdites par la législation communautaire doivent être qualifiées d'infractions pénales lorsqu'elles sont commises de manière intentionnelle ou par suite d'une négligence grave. Ces activités couvrent par exemple le rejet de matières ionisantes ou la gestion de déchets lorsqu'ils causent des dommages à l'homme ou à l'environnement, mais également le commerce illégal d'espèces ou la destruction d'habitats protégés. La participation à ces infractions doit être incriminée et les sanctions pénales résultant de ces infractions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les personnes morales pourront également être poursuivies du chef de ces infractions.

8.2 Poursuite pénale

Le droit de l'environnement étant caractérisé par une pluralité de législateurs et une grande diversité des acteurs impliqués, il est rapidement apparu indispensable d'organiser des mécanismes de concertation pour l'ensemble des compétences régionales⁷. Ces initiatives visent à créer une concertation de manière optimale dans un esprit de dialogue constructif, de respect pour l'autonomie régionale et d'une approche pragmatique, afin d'assurer le fonctionnement aussi souple que possible des structures élaborées sans formalisme superflu.

Une telle coordination constitue du reste un instrument important dans le cadre des poursuites pénales. L'échange d'informations permet en effet de suivre précisément toutes les évolutions, tant au niveau de la législation que de leur maintien.

La concertation des parties impliquées permet de créer une politique uniforme en matière de poursuites pénales, ce qui est loin d'être simple dans le cadre du droit de l'environnement, composé de trois législations régionales différentes et, comme cela a déjà été dit, de la politique en matière de poursuites pénales. La législation relative à la politique environnementale se caractérise d'ailleurs essentiellement par le fait qu'elle relève en grande partie de la compétence des Régions et des Communautés et qu'il s'agit donc d'une matière fortement régionalisée. Ceci signifie aussi que les structures, la législation, l'approche, les méthodes de travail, les organes de concertation et les priorités diffèrent de région en région.

S'agissant des matières environnementales qui demeurent de compétence fédérale, un tel mécanisme a également été mis en place à l'initiative de Madame K. Desaegher, substitut du procureur général près la cour d'appel de Bruxelles et actuel magistrat de coordination en matière d'environnement. Il s'agit du réseau d'expertise Environnement du collège des procureurs généraux qui rassemble des représentants des parquets généraux compétents en ce domaine. Ce réseau a pour objectif de fournir un appui spécialisé en matière d'environnement et a pour missions essentielles de :

- dresser l'inventaire des difficultés apparues dans la sphère des compétences fédérales et des solutions possibles ;
- élaborer une approche uniforme des matières environnementales fédérales.

Il convient dès lors d'encourager les rencontres, notamment par le biais de réunions régulières, entre les magistrats, et même au-delà des frontières linguistiques, entre les magistrats et d'autres acteurs concernés. Il faut également nouer et favoriser les contacts avec diverses institutions internationales.

Le réseau d'expertise peut également se manifester en formulant des suggestions, des recommandations et des avis dans le cadre de différentes formations spécialisées en matière d'environnement et d'urbanisme (contacts avec le Conseil Supérieur de la Justice et autres). La finalité d'un réseau d'expertise et surtout au niveau de la politique environnementale est d'aboutir à une politique de poursuites cohérente. Les acteurs se concertent ainsi afin de dresser une liste de priorités qui pourrait être utilisée à l'échelon national.

Quant à la définition des objectifs en termes de poursuite pénale et de répression au regard de la législation fédérale, ou politique criminelle fédérale, « *le réseau d'expertise a approuvé les objectifs et termes proposés par la police fédérale (cf. plan national de sécurité)* ».

⁷ Voir la mercuriale de Monsieur C. Vandewal, alors substitut du procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, « *Je rêve de verts pâturages* ». *Considérations sur la politique criminelle en matière d'environnement* – prononcée lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'appel de Bruxelles du 1^{er} septembre 2003.

En matière d'environnement, il s'agit de la criminalité environnementale grave, avec une attention particulière pour le trafic organisé de déchets que le service Environnement de la police judiciaire fédérale qualifie de phénomène supra local, en ce qu'il dépasse le niveau local et répond aux critères de la criminalité grave. Il s'agit d'une criminalité répétitive, organisée, frauduleuse, à finalité patrimoniale, dommageable pour l'environnement et la santé publique, se développant surtout dans un contexte industriel, avec des ramifications suprarégionales voire internationales. Ces comportements criminels visent essentiellement à se débarrasser des déchets en tous genres à moindre frais en ne respectant pas les voies légales de traitement. Les gains illégaux importants représentent le moteur principal de ce type de criminalité.

8.3 Statistiques en matière de poursuites pénales (2004 à 2008)

Avant d'aborder les statistiques en tant que telles, il convient d'observer que le système de gestion informatique utilisé dans les parquets ne prévoit pas la possibilité de distinguer les dossiers selon la qualité, fédérale ou régionale, de la législation environnementale méconnue. Il est donc impossible de déterminer la part de procès-verbaux rédigés pour des infractions commises en violation de la législation fédérale.

Les procès-verbaux portant sur les infractions environnementales sont sélectionnés sur la base de codes de prévention qui sont enregistrés dans le système de gestion informatique des dossiers correctionnels appelé TPI pour « Tribunal Première Instance ». Le code de prévention correspond au code que le parquet a attribué à l'affaire au moment où il l'a reçue.

8.3.1 Remarques générales

- a) Les chiffres repris dans les tableaux suivants proviennent de la banque de données du Collège des Procureurs généraux alimentée par les enregistrements des sections correctionnelles des parquets près les tribunaux de première instance (système REA/TPI).
- b) Des 28 parquets de « premier degré » que compte la Belgique (27 parquets d'instance + le parquet fédéral), il y en a 27 qui enregistrent leurs dossiers correctionnels dans le système informatique REA/TPI. Seul le parquet d'Eupen n'enregistre pas ses dossiers dans le système informatique en raison de l'absence d'une version en langue allemande.
- c) Pour certaines infractions relativement peu graves et/ou dont l'auteur n'est pas (encore) connu, les services de police sont autorisés à dresser seulement des procès-verbaux simplifiés (PVS) contenant un nombre minimal de renseignements concernant les faits constatés. En matière d'environnement, il s'agit des infractions liées entre autres aux dépôts d'immondices, à la nuisance sonore, à la production des eaux de surfaces, notamment. Pour plus de détails, se référer à l'annexe 3 de la Circulaire COL 8/2005 du Collège des Procureurs généraux, concernant l'enquête policière d'office et le procès verbal simplifié, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Ces PVS sont conservés sur support électronique exclusivement au sein du service de police et ne sont donc pas transmis au parquet. La police n'envoie au parquet qu'un listing mensuel des PVS. En cas de nécessité, le Procureur du Roi peut demander que l'un ou l'autre PVS lui soit adressé afin de lui donner une suite. Dans ce cas le dossier, une fois au parquet, est enregistré dans le système REA/TPI.
- d) Les données ici traitées ne concernent que les infractions commises par des personnes majeures. Les infractions attribuées à des mineurs sont traitées par les sections « jeunesse » des parquets pour lesquelles les analystes statistiques ne disposent pas encore de données.
- e) Le système informatique REA/TPI prévoit une série de codes de prévention donnant la possibilité d'enregistrer des infractions en matière d'environnement. Le code générique 64 (*sans lettre*) est utilisé comme catégorie résiduelle. Pour répondre aux questions posées, les infractions ont été identifiées à partir des codes de prévention suivants :
 - 64 - Environnement / Milieu ;
 - 64A - Pollution de l'air et des eaux / *Lucht- en waterverontreiniging* ;
 - 64B - Oxyde de carbone (CO) / *Kooloxyde (CO)* ;

- 64C - Décibels en milieu urbain (A.R. 24.2.77) / *Geluidshinder, decibels in stedelijke omgeving (K.B. 24.2.77)* ;
- 64D - Commodo-Incommodo / *Commodo-Incommodo (milieuvergunning)* ;
- 64E - Dépôts clandestins d'immondices / *Sluikstorten* ;
- 64F - Gestion des déchets industriels / *Beheer van afvalstoffen* ;
- 64G - Extraction illégale d'eau / *Illegale waterwinning* ;
- 64H - Exploitation d'un établissement sans autorisation / *Exploitatie van een inrichting zonder vergunning* ;
- 64I - Ne pas avoir respecté la réglementation 'Vlarem' / *Niet naleven Vlarem wetgeving* ;
- 64J - Décret flamand sur la conservation de la nature et du milieu naturel (21.10.97) / *Decreet op het natuurbehoud en natuurlijk milieu, met inbegrip van verbod van en vergunningsplicht voor wijziging van vegetaties en kleine landschapselementen* ;
- 64L - Importation et transit des déchets industriels / *Invoer en doorvoer van afvalstoffen (W 09.07.1984)* ;
- 64M - Pollution eaux de surface / *Oppervlaktewaterverontreiniging* ;
- 64N - Pollution eaux souterraines / *Grondwaterverontreiniging* ;
- 64O - Dégâts des revêtements de route suite aux excès de poids (décret flamand du 19.12.98) / *Beschadiging van het wegdek door overlading (Decreet van 19 december 1998)* ;

f) Les chiffres présentés dans les tableaux sont issus de l'extraction, de la banque de données du Collège des Procureurs généraux, datant du 10 juillet 2009 et ne concernent que les affaires entrées dans les parquets entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008.

g) L'analyse se fait en deux parties : la 1^{re} partie concerne le nombre d'affaires pénales, la seconde concerne le nombre de prévenus impliqués dans ces affaires. Dans la 1^{re} partie, l'unité de compte des tableaux est une « affaire pénale » relative aux infractions en matière d'environnement. Chaque affaire peut impliquer une ou plusieurs personnes et un ou plusieurs infractions. Dans la 2^e partie, l'unité de compte est le « prévenu ». Un prévenu impliqué dans plusieurs affaires sera compté autant de fois qu'il y a d'affaires le concernant.

8.3.2 Analyse des données statistiques sur la poursuite des infractions en matière d'environnement

Tableau 5 : Nombre et pourcentage d'affaires concernant les infractions en matière d'environnement entrées aux parquets entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008, selon qu'il y a ou non au moins un prévenu connu et selon l'année d'entrée (n & % en colonne).

	2004		2005		2006		2007		2008		Total	
	N	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
(1) aucun prévenu connu	3.372	23,55	2.958	21,56	2.674	21,91	2.659	23,97	3.212	27,58	14.875	23,62
(2) au moins 1 prévenu connu	10.945	76,45	10.764	78,44	9.531	78,09	8.436	76,03	8.435	72,42	48.111	76,38
Total	14.317	100,00	13.722	100,00	12.205	100,00	11.095	100,00	11.647	100,00	62.986	100,00

Source : banque de données du Collège des procureurs-généraux - analystes statistiques.

Le tableau 5 montre que le nombre d'affaires relatives aux infractions en matière d'environnement entrées dans les parquets correctionnels de Belgique au cours des années 2004 à 2008 est de 62 986 affaires. Dans 76,38% de celles-ci, au moins un auteur est connu. Ce pourcentage représente 48 111 affaires pour lesquelles nous dénombrons 58 386 prévenus. Pour 23,62% des affaires, aucun auteur n'est connu.

Globalement, on observe que 52,68% des affaires concernent des dépôts clandestins d'immondices (code « 64^E »). Le nombre d'affaires liées aux décibels en milieu urbain représente 11,66%. Avec un pourcentage de 9,58%, le nombre d'affaires relatives aux infractions de 'pollution des eaux et de l'air' constitue une proportion non négligeable. L'autre code de prévention avec un poids assez important est le code « 64F – Gestion des déchets industriels » qui représente 8,16%.

Tableau 6 : Nombre et pourcentage d'affaires concernant des infractions en matière d'environnement selon l'état d'avancement de ces affaires au 10 juillet 2009 et selon leur année d'entrée aux parquets (n & % en colonne).

	2004		2005		2006		2007		2008		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
(1) information	188	1,31	257	1,87	390	3,20	794	7,16	1.768	15,18	3.397	5,39
(2) sans suite	10.305	71,98	9.948	72,50	8.624	70,66	7.667	69,10	7.353	63,13	43.897	69,69
(3) pour disposition	793	5,54	584	4,26	562	4,60	360	3,24	356	3,06	2.655	4,22
(4) jonction	1.312	9,16	1.252	9,12	1.140	9,34	937	8,45	849	7,29	5.490	8,72
(5) transaction	947	6,61	936	6,82	890	7,29	819	7,38	948	8,14	4.540	7,21
(6) médiation pénale	1	0,01	5	0,04	9	0,07	8	0,07	9	0,08	32	0,05
(7) instruction	2	0,01	2	0,01	7	0,06	11	0,10	19	0,16	41	0,07
(8) chambre du conseil	5	0,03	6	0,04	10	0,08	5	0,05	.	.	26	0,04
(9) citation & suite	764	5,34	732	5,33	573	4,69	494	4,45	345	2,96	2.908	4,62
Total	14.317	100,00	13.722	100,00	12.205	100,00	11.095	100,00	11.647	100,00	62.986	100,00

Source : banque de données du Collège des procureurs-généraux - analystes statistiques

Quant à l'état d'avancement au 10 juillet 2009 des affaires concernant des infractions en matière d'environnement entrées aux parquets entre le 1^{er} janvier 2004 et 31 décembre 2008, une part importante a fait l'objet de classement sans suite (69,69%). On note également une proportion élevée de transactions dans cette matière (7,21%). Le nombre d'affaires qui se trouvent à l'état de « citation et suite » représente 4,62%. De même, le nombre d'affaires en état de « jonction » c'est-à-dire jointes à une affaire-mère, représente 8,72%. Par conséquent, le taux de poursuite peut être plus élevé.

Il s'avère que 55,77% des dossiers sont classés sans suite pour motif d'opportunité, 34,72% pour des motifs « techniques » et 9,51% pour d'autres motifs. Une part importante des affaires classées sans suite pour des motifs d'opportunité est liée à la régularisation de la situation (16,22%) et à l'indemnisation de la victime (9,75%). Pour les affaires classées sans suite pour des motifs « techniques », les charges insuffisantes viennent en tête avec 16,91%, suivies de l'absence d'auteur connu (11,87%) et de l'absence d'infractions (5,15%). Il est important également de mentionner que dans les « Autres motifs », les amendes administratives sont les plus fréquentes et représentent 8,40% du total des motifs de classement sans suite.

Des 2 908 affaires pour lesquelles une citation ou une décision postérieure à la citation est attribuée (voir tableau 6), 82,74% soit 2 406 affaires ont déjà eu un jugement au 10 juillet 2009. En cas de jugement rendu, le taux de condamnation est relativement élevé soit 81,30% contre un taux d'acquittement de 6,94%. On observe que le nombre de jugements est fonction de l'âge des dossiers. Pour les cohortes plus récentes, beaucoup d'affaires peuvent être encore en information ou à l'instruction et par conséquent il est logique que le nombre de jugements prononcés soit plus élevé dans les cohortes les plus anciennes.

8.4 Évaluation de la politique criminelle mise en place

L'impact des infractions en matière d'environnement n'est pas vraiment « chiffrable ». De nombreuses conséquences ne se font ressentir qu'au terme de plusieurs années. C'est précisément pour cela que la lutte contre la criminalité en matière environnementale revêt une telle importance.

En effet, la lutte contre les formes graves de criminalité en matière environnementale est considérée par le ministre de la Justice et le ministère public comme une priorité et bénéficie de l'attention nécessaire, ainsi qu'en témoigne la désignation d'au moins un magistrat de référence pour l'environnement dans chaque parquet général et chaque parquet de procureur du Roi. De même, un magistrat du parquet général de la cour d'appel de Bruxelles a été chargé d'un rôle de coordination en ce qui concerne la lutte contre la criminalité environnementale au niveau du ressort ainsi qu'aux niveaux régional et fédéral, eu égard à l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 6 mai 1997 relatif aux tâches spécifiques des membres du collège des procureurs généraux.

Tant les mécanismes de concertation régionaux que le réseau d'expertise Environnement travaillent à la réalisation d'une coordination et d'une harmonisation de la politique de poursuites et de traitement judiciaire des infractions environnementales. Cette politique de poursuites se traduit principalement par l'adoption de priorités et de circulaires.