

# Sanctionnement de droit public des délits en matière de biodiversité & société civile: une analyse systémique

Dr. Carole M. Billiet

*Centrum voor Milieu- en Energierecht, UGent & Equal Partners, Brussel*

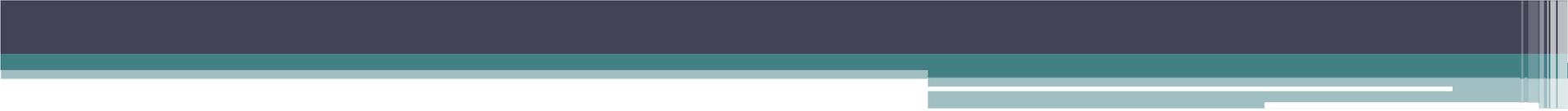
Louvain-la-Neuve, 15 décembre 2017

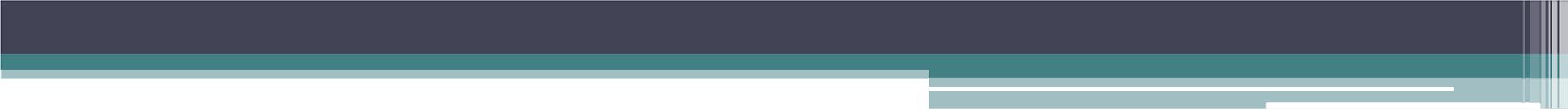


environmental  
**LAWFORCE**



U. Gent - K.U.Leuven

- 
1. La contribution de la société civile au maintien du droit de l'environnement
  2. La société civile dans le sanctionnement de droit pénal
    - 2.1. Cadre légal
    - 2.2. Données pratiques
    - 2.3. Le paysage européen
  3. La société civile dans le sanctionnement de droit administratif
    - 3.1. Cadre légal
    - 3.2. Données pratiques
    - 3.3. Le paysage européen
  4. Matière à réflexion et à discussion



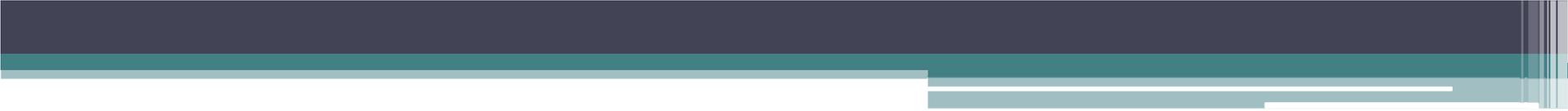
1. La contribution de la société civile  
au maintien du droit de  
l'environnement (MDE)

NL: *'milieurechtshandhaving'*

A: *'environmental law enforcement'*

FR? 'maintien du droit de l'environnement' (contrôle & sanction) (MDE)

- La contribution de la société civile (“”) est importante pour le MDE
  - Lancement de trajets de maintien lorsque les autorités ne le font pas; informer les autorités/ tribunaux des dommages causés ; aide dans l'établissement de la preuve des faits et des auteurs; conscientisation des magistrats et autres acteurs du contrôle et de la sanction
  
- Champs d'action prominents
  - ASBL & biodiversité
    - Nurse (2013) in SFEP, juillet 2013: “*vital role NGO's*”
    - Protection des espèces et des biotopes
  - Voisins & nuisances: bruit, vibrations, poussière, dépôts clandestins d'immondices, ...



- **Traité d'Aarhus: art. 9, (3) en (4)**

- 9(3) “... *each party shall ensure that ... members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national laws relating to the environment.*”

- 9(4) “... *the procedures ... shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be ... not prohibitively expensive. ...*”



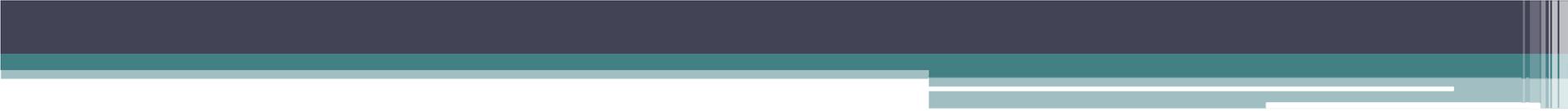
## 2. La société civile dans le sanctionnement de droit pénal

## 2.1. Cadre légal

- Possibilité d'être partie au procès: constitution de partie civile ('PC')
  - Clé / objectif: dommages /indemnisation des dommages
    - Région flamande: art. 16.6.6 DABM –mesures de réparation
  - Avantageux en termes d'économie processuelle: charge de la preuve, temps
- Deux 'portes d'entrée'
  - Rejoindre une affaire en cours – art. 182, al. 2 CIC (2006): le Procureur du Roi ('PR') doit informer les « victimes connues » du lieu/jour/heure
    - Connues? P.ex. plainte ou enregistrement en tant que personne lésée
  - Démarrer l'affaire: constitution de partie civile ou citation directe devant le tribunal
- Droits
  - Phase tribunal
    - Ex. Possibilité d'ajouter des preuves concernant le délit, les dommages
  - Phase d'information [1998 – politique des victimes]
    - Enregistrement en tant que personne lésée: information (recevoir/ajouter)
    - Plainte avec constitution de partie civile: accès au dossier pénal , demande d'actes d'enquête complémentaires, ... > 'gardien' de la progression de l'affaire

# Evolutionns jurisprudentielles

- Cour de Cassation 11 juin 2013, P.12.1389.N/1
  - **Interprétation conforme à Aarhus de l'art. 3 TP. CIC**
    - « *Si une telle action [pour la réparation du dommage] est introduite par une personne morale qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif la protection de l'environnement et vise à contester les agissements et négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du droit de l'environnement national, cette personne morale satisfait à [la] condition de recevabilité relative à l'intérêt pour introduire une action en justice.* »
  
- Cour constitutionnelle 21 janvier 2016, nr. 07/2016
  - “Le dommage moral qu'une association de défense de l'environnement peut subir en raison de l'atteinte à l'intérêt collectif pour la défense duquel elle a été constituée ...ne coïncide pas avec le dommage écologique réel ... qui lèse la société tout entière.”
  - Le principe d'égalité s'oppose à un dédommagement moral qui ne dépasse en aucun cas le dédommagement symbolique d'un euro
  - Il est possible pour le juge d'estimer concrètement le dommage moral



➤ Aujourd'hui,  
les associations de défense de l'environnement  
(*'civil society'*) se trouvent dans une bien  
meilleure position qu'il y a 5 ans pour contribuer  
par la voie pénale au sanctionnement des délits en  
matière de biodiversité

## 2.2. Données pratiques

### Faits

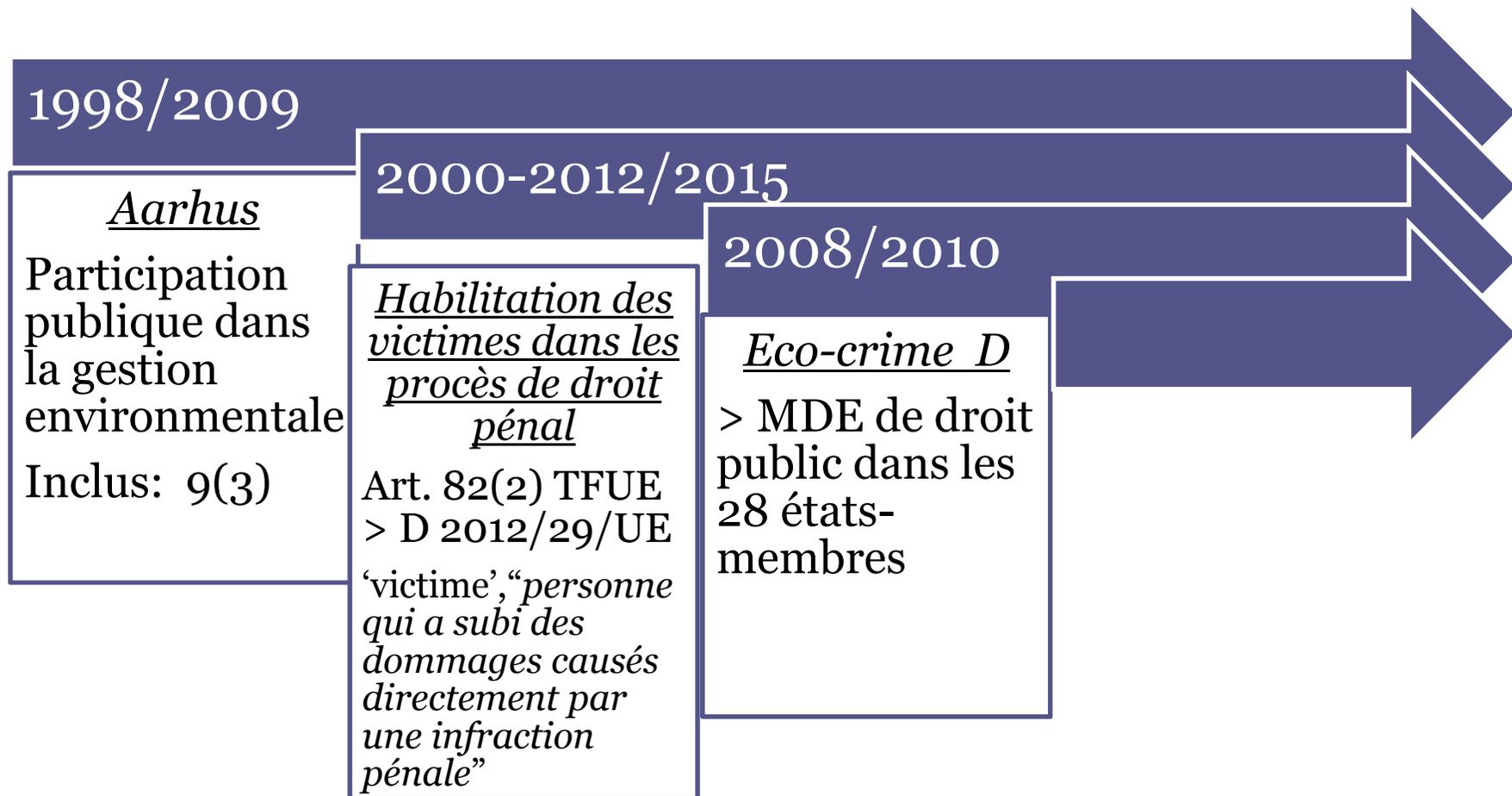
- Depuis 1992: 4 à 5% de poursuites pénales pour des délits environnementaux
  - ‘Délits en matière de biodiversité’:
    - Région flamande: 1,77% (2009), 3,02% (2010), 2,47% (2011), 2,57% (2012), 2,20% (2013), 2,44% (2014) et ... 0,70% (2015), 1,95% (2016)
    - Région wallonne (2010-2016): 4,21% (chasse), 1,52% (pêche), 1,24% (forests) et ... 7,58% (conservation de la nature)
- Constitution de partie civile en cas de délits en matière de biodiversité?
  - Région flamande –dossiers F. Bouquelle
    - Pas de partie civile = une personne individuelle; uniquement = ASBL
    - En ce qui concerne la protection des espèces et des biotopes
    - Protection des espèces : 2 /11 affaires
      - 3.500 dommage matériel + 2.500 dommage moral; 400 dommage matériel + 1.500 dommage moral
    - Protection du biotope: 5/20 affaires (toutes 5 < 1 série d'affaires de motocross)
      - 125 à 250 “dommages matériels et moraux confondus”

## Faits: analyse

- Une asbl
  - Aire géographique: la Flandre entière
- Fragmentaire > coups d'hasard
  - Art. 182, al. 2 CIC?
- Dommages protection des espèces >< dommages protection des biotopes
- Pas de recours à l'art. 16.6.6 DABM
  - Autres acteurs: MP, juge

- Indemnisation des dommages: instrument permettant d'internaliser des coûts externes du délit.
  - // Principe du 'pollueur payeur '
  - Rendre visibles les coûts du délit, les concrétiser
- Ces coûts ne sont pas intégrés dans les amendes infligées là où elles tiennent compte de la gravité objective des faits
  - Dommage matériel PC: une autre catégorie de dommages
    - Ex. récent illustratif: jugement Tortues (Courtrai) du 16/10/2017: dommages matériels l'ASBL SOS Reptiel = 85.624,48 EUR
    - Egaleme nt l'affaire des autorités : Etat belge, 14.657,80 EUR
  - Dommage moral PC asbl, CC nr. 7/2016:
    - Un autre dommage que le dommage écologique qui nuit à la société
    - Valorisation concrète des 'larmes de l'ASBL' : tenir compte des objectifs statutaires de l'association; de l'importance de ses activités et des efforts qu'elle fournit pour réaliser ses objectifs; la gravité de l'atteinte à l'environnement.

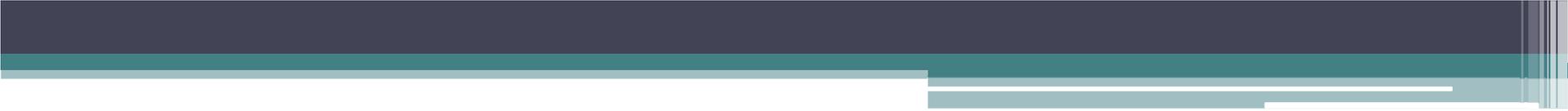
## 2.3. Le paysage européen



# Droits des victimes dans le procès pénal au sein de l' UE

Statut de la victime *	Statut accompagné de droits actifs	Statut sans droits actifs
<b>Stade avant le procès (pre-trial stage)</b>	<p>Austria, The Netherlands</p> <p>Belgium, Bulgaria, Estonia, France, Greece, Hungary, Luxembourg Portugal, Romania, Sweden</p> <p>Czech Republic, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovakia, Spain, Finland</p>	<p>Cyprus, Denmark, Ireland, UK (England &amp; Wales, Northern-Ireland, Scotland)</p> <p>Croatia, Germany, Malta</p>
<b>Stade du procès (trial stage)</b>	<p>Austria, Belgium, Croatia, Latvia, The Netherlands</p> <p>Bulgaria, Czech Republic, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary Italy, Lithuania, Luxembourg, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Sweden</p> <p>Finland, Malta</p>	<p>Cyprus, Denmark, Ireland, UK (England &amp; Wales, Northern-Ireland, Scotland)</p>

\* [https://e-justice.europa.eu/content\\_rights\\_of\\_victims\\_of\\_crime\\_in\\_criminal\\_proceedings](https://e-justice.europa.eu/content_rights_of_victims_of_crime_in_criminal_proceedings) , consulted 24 September 2016



### 3. La société civile dans le sanctionnement de droit administratif

## 3.1. Cadre légal

- 2007/2009: Titre XVI DABM (+ Arrêté)
- 2008/2009: Titre VIII Code de l'Environnement (+ Arrêté)
  - Codification des dispositions visant au MDE
  - Mise en place d'un système de maintien de droit public
    - Renforcement des instruments de droit administratif
      - Le volet punitif - amendes administratives
    - Renforcement des instruments de droit pénal
      - Le volet des mesures réparatrices
- Les infractions majoritairement des délits 'mixtes'
  - Priorité à la voie pénale
  - Distributeur du jeu ('quaterback'): le procureur du Roi
    - Processus de décision: pas de cadre décretaal

- 
- Les procédures d'imposition d'amendes administratives ignorent les tiers lésés
    - Procédure administrative: pas moyen d'y être partie
    - Le contrôle judiciaire des décisions d'amende administrative?
      - Région flamande – Le Collège du Maintien de l'Environnement
        - Des tiers lésés peuvent être témoin/expert au cours de la procédure
      - Région wallonne – le tribunal de police
        - /
  
  - Extinction de l'action publique lors du renvoi du dossier à l'administration: point de non retour au niveau pénal

- Mécanismes correctifs des systèmes?
  - Région flamande: ‘Note de triage’ MP 2010/2012
    - “*Critères objectifs*” afin de “*prendre une décision rapide et indépendante*”
    - “*les dossiers avec de graves nuisances ou des nuisances répétées (présence des personnes lésées)*”
      - ‘Note des priorités dans la politique de poursuite’ 2012: rien
  - Région flamande: mesures réparatrices (5% PVO) - requête *ex art. 16.4.18 DABM*
    - Protection des biotopes >< protection des espèces
    - Rapport concernant le maintien de l’environnement:
      - 2010-2013: 8%
      - 2014 4%; 2015 9%; 2016 2%

[s’adresser au juge civil en s’appuyant sur une décision d’amende administrative]

## 3.2. Données pratiques

### Faits

*Une augmentation considérable du sanctionnement des délits en matière de biodiversité*

- Région flamande – Rapports du maintien de l’environnement:
  - 2010-2013: +21%
  - 2014 +30,7%, 2015 +[24]%, 2016 +[21,5]%
  
- Région wallonne:
  - Chiffres Analystes statistiques 2010-2016
    - Chasse 30%, pêche 56,5%, forêts 36,2%, conservation de la nature 49,2%
  - Chiffres fonctionnaires sanctionnateurs régionaux
    - Croissance du nombre d’amendes imposées: 2016, 2.346
    - 2016, 34% délits forte en matière de biodiversité

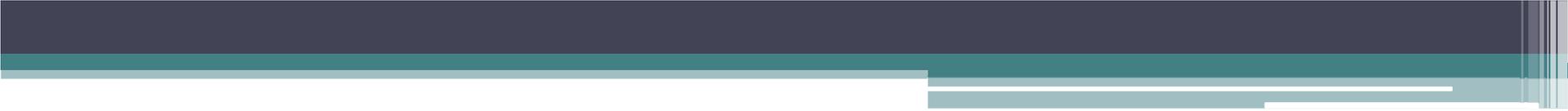
## Faits: analyse

- Le répression administrative des délits en matière de biodiversité par des amendes administratives est un acquis important irréversible, fort bénéfique pour la protection de la biodiversité
  - Intérêt porté à la remise en état lors de la fixation des peines
- La gravité des faits, le critère central dans la détermination du montant de l'amende administrative, tient compte du degré de nocivité (dommages actuels et potentiels). Axé sur les dommages écologiques qui nuisent à la société entière.
  - Les dommages éventuels, matériels et moraux, subis par des associations de défense de l'environnement ne sont pas pris en compte .
  - Pas d'internalisation de ces coûts externes.

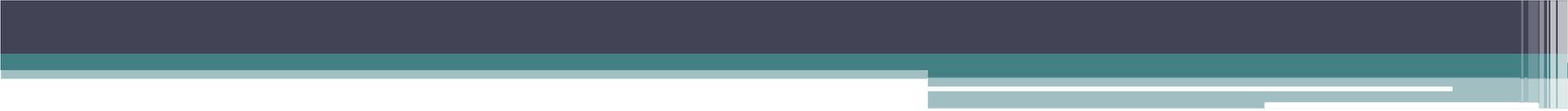
## 3.3. Le paysage européen

- Un paysage similaire
  - MDE par des instruments de droit administratif, comprenant, outre des sanctions réparatrices, des instruments punitifs (amendes) en Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, GB
  - Voie administrative comprenant uniquement des sanctions réparatrices : Danemark, Finlande, Croatie, Irlande, Luxembourg, Malte

[France, Hongrie?]



## 4. Matière à réflexion et à discussion

- 
- 1/ Le lien associations Environnement-biodiversité reste unique, actuel et important
  - 2/ Par rapport à la décision d'enfreindre la loi, les dommages matériels et moraux subis par les ASBL-Environnement constituent un coût externe spécifique, qui, comme tous les coûts externes, mérite d'être internalisé.
  - 3/ Aujourd'hui le moment semble venu pour mettre au point la place et la contribution des associations Environnement dans les systèmes de droit public pour le MDE existants en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles.
  - 4/ La réflexion à mener a trait tant à la voie pénale qu'à la voie administrative

## La voie pénale

- Peut-on imaginer que les parquets appliqueraient l'art. 182, al. 2 CIC en songeant systématiquement aux ASBL Environnement?
- Est-il pensable que le lien de dommages à des biotopes à du dommage à des espèces soit compris comme une évidence?
- Qu'en est-il de la décision de triage et de dommages (éventuels) subis par des ASBL Environnement? Comment inclure cela dans la distribution du jeu?

## La voie administrative

- Peut-on prévoir, dans l'imposition d'amendes administratives, l'internalisation des coûts externes portés par les ASBL Environnement?
- Plus concrètement, serait-il souhaitable d'introduire une forme de constitution de partie civile dans l'imposition d'amendes administratives (art. 10 LSRI)?
- La possibilité pour le public concerné de requérir des mesures de réparation compte

**Merci!**

