

CHAPITRE XII
**Nuisance environnementale et
traitement institutionnel.
Le cas de la gestion
problématique
de déchets**



par Fiorella Toro

Résumé

A partir d'une observation en cours, réalisée en Belgique, nous tentons de cerner le problème environnemental lié à l'abandon et à l'élimination des déchets, notamment industriels, et à son traitement administratif et/ou pénal. Du fait de la dégradation de la nature par l'activité industrielle, les préoccupations liées à l'environnement se sont traduites en dispositions réglementaires restrictives. Le risque environnemental est appréhendé tant par le droit administratif que le droit pénal, de sorte que les acteurs institutionnels interviennent aujourd'hui dans la complexité et l'inconfort d'un lien de subordination entre les normes établies. Bien que l'intention du législateur ait été d'accroître l'effectivité du droit pénal de l'environnement, l'application de la sanction administrative se voit renforcée.

MOTS CLEFS : déchets ; droit environnemental administratif et pénal ; application et effectivité du droit.

Abstract

In this chapter, our attempt is to better understand, through an observation of the institutional practices, the environmental problems caused by the release and the elimination of waste, including industrial waste. In this respect, we focus on the existing administrative and penal reactions to address this problem. Due to the important negative consequences of industrial activities on nature, environmental concerns have led to quite restrictive regulations. The environmental risk is thus considered through administrative and penal laws. Institutional actors intervene in a framework characterized by complexity and discomfort due to the subordinate link between established norms. Despite the legislator's intention to increase the effectiveness of environmental penal law, the use of administrative sanctions is reinforced.

KEY WORDS : waste ; administrative and criminal environmental law ; enforcement and effectiveness of the law

INTRODUCTION

L'objet de cet article s'inscrit dans le cadre d'un projet de thèse en cours qui propose une approche criminologique du phénomène de la délinquance environnementale sous la forme de la gestion problématique de déchets, notamment industriels. Toute activité génère des déchets, qui ne cessent de s'accroître avec l'augmentation de la population et de ses besoins, incitant les acteurs économiques, mais aussi tout un chacun, à une certaine négligence face aux nouvelles exigences de traitement et à une certaine résistance au coût que le traitement adapté engendre (ne serait-ce que l'utilisation de sacs appropriés par le citoyen). L'abandon et l'enfouissement de ces déchets deviennent les modes d'élimination les plus tentants car moins onéreux, mais aussi les plus dévastateurs pour l'environnement. Par cette approche, nous souhaitons cerner le « problème environnemental » en question, comprendre comment les acteurs sociaux et économiques interviennent dans la construction et la résolution de ce problème et comment les institutions publiques envisagent son traitement.

A ce stade d'avancement de la recherche, notre préoccupation scientifique est d'observer, du cas de la nouvelle réglementation régionale wallonne en Belgique, ce qu'il en est du traitement administratif et/ou pénal des nuisances environnementales liées aux déchets. Les données en cours d'analyse résultent, plus précisément, d'entretiens réalisés en 2010 avec des acteurs politiques, administratifs, policiers et judiciaires qui interviennent dans cette région, et de la consultation de dossiers « déchets » traités en 2009 et 2010 au sein des autorités judiciaires et administratives. Les entretiens, semi-directifs, permettent de relever les discours des acteurs impliqués dans ce traitement afin de comprendre les processus qui déterminent la trajectoire d'un dossier. La consultation de dossiers, par contre, permet d'acquérir une connaissance plus fine des trajectoires possibles dans le circuit administratif et/ou pénal ; les données émanant de ces dossiers sont recueillies et analysées de manière qualitative.

Les questions qui nous guident dans le cadre de cette empirie sont : qu'est-ce qu'un dossier « déchets » ? Quels en sont les protagonistes ? Quels en sont les modes de traitement institutionnel ? La démarche se veut inductive et les premiers résultats montrent que les troubles liés aux déchets, traduits en infractions, font l'objet de mécanismes de traitement pré-pénaux, pénaux et postpénaux. Ces mécanismes nous informent de l'effectivité du droit administratif alors même que l'intention législative était de renforcer le droit pénal de l'environnement. Mais avant de relater ces premières données d'analyse (3), nous souhaitons, d'une part, introduire des éléments de contextualisation concernant la coexistence du droit administratif et du droit pénal en matière environnementale (1) et, d'autre part, nous attarder quelque peu sur la signification et la portée de la notion de « déchet » (2) .

1. L'ENVIRONNEMENT, ENTRE DROIT ADMINISTRATIF ET DROIT PENAL

Le problème de l'environnement est d'abord pensé et construit comme une « gestion administrative d'un certain nombre de risques et de nuisances » (Lascoumes, 1988, 33) et les dispositifs mis en place sont davantage incitatifs que répressifs. S'il existe aujourd'hui un droit pénal de l'environnement, « [il] constitue en l'espèce le *surgeon* du droit administratif » (De Sadeleer, 2004, 68) et les acteurs institutionnels interviennent dans la complexité et l'inconfort d'un lien de subordination entre la norme pénale et la norme administrative.

Au niveau européen, la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal [1] contraint les Etats-membres à disposer d'un « véritable » droit pénal de l'environnement et à établir des sanctions pénales qui soient à la fois « effectives, proportionnées et dissuasives » [2]. La question de la reconnaissance et de la définition des atteintes graves à l'environnement comme infractions pénales est activement débattue même s'il ne s'agit, à ce stade, que de règles minimales que chaque Etat-membre doit transposer (Jeurissen, 2009a, 147) ; exigence qui produit une certaine harmonisation quant à l'interdiction du comportement mais non quant à la sanction (Comte, 2004, 11).

Le constat européen qui précède la décision de renforcer le droit pénal de l'environnement met en exergue son ineffectivité regrettable du fait de l'absence de poursuites pénales lorsqu'il est question de délinquance environnementale. Malgré les systèmes de sanctions existants, l'infraction environnementale est perçue comme une infraction « mineure » ; il s'agit par ailleurs d'un phénomène « sans victime directe » et surtout d'une délinquance « d'entreprises » (Comte, 2004, 13-14). Et le nombre d'entreprises inquiétées ou condamnées pour des faits de nuisances environnementales est présenté comme étant particulièrement faible dans les pays de l'Union européenne.

Les systèmes répressifs actuellement en place en matière de déchets présentent une très grande hétérogénéité, qui s'explique notamment par la diversité des secteurs économiques et sociaux produisant des déchets, la diversité des substances couvertes par la notion de déchet ainsi que la dispersion des compétences étatiques du fait de leur transfert vers les autorités régionales (De Sadeleer, 2004, 65-67). La disparité des systèmes de sanctions interpelle : les Etats-membres présentent des différences quant à la nature des organes compétents pour infliger ces sanctions, quant aux types et aux montants en euros des sanctions encourues, quant aux personnes responsables et aux éléments constitutifs de l'infraction (Bayle, 2004, 53-55). Dans certains pays dont la Belgique, la coexistence de deux modes de régulation étatique est observable : la gestion des risques et nuisances liés à l'environnement est administrative et/ou pénale. Le lien de subordination entre ces deux modes de régulation est tel que des divergences sont susceptibles d'apparaître entre les autorités compétentes concernant leur portée (De Sadeleer, 2004, 68). La régulation des nuisances environnementales

annonce une complexité que l'objet visé, à savoir le déchet, ne réduit pas malgré son caractère universel.

2. LE DECHET : UN NOUVEL ENJEU ECONOMIQUE PRODUCTEUR DE TROUBLE SOCIAL

L'objet « déchet » repose sur le constat d'apparition d'une nouvelle substance coûteuse, qui se traduit en un nouvel enjeu économique susceptible de créer un nouveau trouble social. L'élimination du déchet est considérée comme une nuisance inévitable, néanmoins réglementée afin d'en limiter les effets et, s'il s'agit de déchets dangereux, d'en garantir une « gestion écologiquement rationnelle » [3].

La production de déchets est un acte naturel de la vie en société (Lacoste et Chalmin, 2006, 4). La gestion des déchets n'est donc pas un fait nouveau mais l'intérêt qu'elle suscite est lié aux préoccupations grandissantes en termes de santé publique et de qualité de vie (et cette gestion pose désormais d'importants problèmes économiques). Les nuisances environnementales provoquées par l'élimination ultime des déchets sont fonction de la méthode de traitement choisie et de son caractère approprié ou non (Braathen et Ruffing, 2006, 162). Les bons traitements étant les plus coûteux, cela n'étonnera point que « les déchets ont tendance à aller vers l'endroit le moins cher » (Kramer, 2006, 92) ou encore, vers des décharges illégales.

La politique communautaire à l'égard des déchets a pris forme à partir de 1985, poursuivant essentiellement les objectifs de prévention de la production de déchets, de promotion du recyclage et du réemploi de déchets, de transport de déchets sans danger ou encore, de réhabilitation des sites contaminés (Kramer, 2006, 77). Il est très vite question de « gestion raisonnable des déchets » mais l'Union européenne laisse en suspens des débats importants, tels que la question de savoir si la gestion des déchets doit être ou rester un service public, excluant la libre concurrence (on vise ici le problème des monopoles locaux ou régionaux dont le souci de protection de l'environnement n'est pas nécessairement prioritaire) ou encore, la question d'établir une politique visant le produit qui devient le déchet et non seulement le déchet que ce produit devient (si l'on s'efforçait, par exemple, de réduire la présence de substances dangereuses dans la phase de production de certains produits, on les traiterait avec moins de conséquences lorsqu'ils atteignent le stade de déchets) (Kramer, 2006, 82-84).

Sur le plan juridique, le déchet est un « bien devenu inutile » (Coenraets, 1993, 265), un « bien meuble abandonné » (Van Lang, 2002, 418). Selon la directive 2008/98/CE relative aux déchets, il s'agit de « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire » [4]. Cette définition juridique souligne la nécessité de bien distinguer ce qui est déchet et ce qui ne l'est pas. Face à la confusion que produisent les différences de catégorisation dans les réglementations nationales, retenons que les discours portant sur les pratiques institutionnelles distinguent généralement les déchets selon leur provenance (déchets ménagers, communaux, industriels, agricoles, hospitaliers...)

et que le droit tient compte d'une catégorie transversale qui permet d'en reconnaître le caractère dangereux [5].

Le déchet est-il également un produit ? Il l'est certainement pour certaines organisations criminelles. Qu'il s'agisse de la sphère légale ou illégale, « le déchet se voit accorder une valeur, l'externalité se voit accorder un prix » (Lacoste et Chalmin, 2006, 3) et le caractère dangereux ne semble être qu'une variante de ce nouvel enjeu économique. Les activités industrielles produisent des déchets qui affectent négativement l'environnement. Des décisions politiques sont alors prises afin de fixer le niveau de correction de cette externalité [6], en établissant des taxes ou des normes.

Mais le déchet peut également représenter une valeur économique positive pour son producteur (ou pour son collecteur), il s'agira alors d'une marchandise (Ost, 1993, 8) et tout sera fonction du circuit professionnel et économique que le déchet empruntera. La gestion problématique de certains déchets trouve donc une explication dans la valeur du déchet et dans le prix de son élimination.

3. LE DECHET WALLON ET SON NOUVEAU DECRET : DE QUELLE REGULATION S'AGIT-IL ?

En Belgique, la politique environnementale est menée au niveau des régions. En effet, le cadre juridique belge est réglé par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui organise la répartition des compétences et accorde aux régions une compétence pénale pour des infractions particulières prévues par décret [7], c'est-à-dire l'adoption de peines criminelles semblables à celles prévues par le Code pénal et la maîtrise de certains aspects de la procédure pénale. En ce qui concerne la Région wallonne, un nouveau décret, appelé « décret délinquance environnementale », est entré en vigueur le 6 février 2009 [8] ; les infractions environnementales sont définies dans chaque législation sectorielle dont il harmonise les aspects procéduraux et le taux des peines [9].

Le nouveau décret participe au renforcement et à l'harmonisation des dispositifs de contrôle et de répression. L'exposé des motifs précise, en faisant référence à l'arrêt C-176 de la Cour de la justice des Communautés européennes du 13 septembre 2005, que « la sanction pénale s'avère indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement et est nécessaire pour garantir la pleine effectivité des normes édictées en matière de protection de l'environnement » [10]. Il intègre le principe du *pollueur-payeur* consacré par le droit européen.

Par ce décret, le droit régional wallon prévoit des amendes administratives présentées comme une réponse à la problématique de l'encombrement des parquets et tribunaux [11] et donc, comme alternative aux poursuites pénales (Jeurissen, 2009b, 21). Le changement est fondamental car tous les constats d'infractions doivent désormais être portés à la connaissance du ministère public

(engorgement à l'entrée) avant qu'une procédure administrative puisse être enclenchée. L'exemple wallon se caractérise par un droit administratif subordonné au droit pénal et non le contraire. En effet, l'amende administrative est subsidiaire en ce que le ministère public décide d'abord d'entamer ou non des poursuites suite au constat d'une infraction environnementale et ce n'est qu'à défaut qu'une amende administrative pourra être appliquée.

a. La catégorisation des infractions environnementales

Les infractions environnementales sont désormais répertoriées en 4 catégories en fonction de la gravité ; la catégorie détermine la fourchette de sanctions. La première catégorie instaure le « crime environnemental » : il s'agit de la catégorie la plus « grave », dont les infractions sont punies de la réclusion de dix à quinze ans et/ou d'une amende pénale allant de 100 000 à 10 000 000 € (à multiplier par les décimes additionnels). Les infractions de deuxième et troisième catégories, par contre, sont des délits qui peuvent être sanctionnés par l'emprisonnement, l'amende pénale ou l'amende administrative. Les infractions de quatrième catégorie, enfin, sont des contraventions qui ne peuvent être sanctionnées que par l'amende pénale ou administrative. Les infractions de ces trois dernières catégories peuvent donc faire l'objet de poursuites pénales ou être traitées par une autorité administrative, selon l'orientation du dossier par le ministère public.

Concernant le type de comportements incriminés, la première catégorie comprend les infractions de deuxième catégorie commises *sciemment*, avec *l'intention de nuire* et susceptibles de *mettre en danger la santé humaine*. Ces trois éléments constitutifs doivent être réunis pour qu'il s'agisse d'un crime. Les infractions de deuxième catégorie sont, par exemple : l'abandon de déchets, la pollution des eaux ou l'absence de permis d'environnement. La troisième catégorie concerne notamment des infractions en matière de bruit ou de conservation de la nature et la quatrième catégorie, des infractions telles que la non-clôture des terres en bordure des cours d'eau. Toutes les infractions relatives aux déchets sont des infractions de deuxième catégorie (ou peuvent devenir des infractions de première catégorie si les éléments constitutifs précités sont réunis). Les infractions « déchets » (abandon, incinération, gestion, exploitation...) peuvent être punies d'un emprisonnement de 8 jours à 3 ans, d'une amende pénale de 100 à 1 000 000 € (à multiplier par les décimes additionnels) ou être sanctionnées par une amende administrative de 50 à 100 000 € [12].

b. De nouveaux acteurs administratifs susceptibles de constater l'infraction

Qui peut dresser procès-verbal suite au constat d'un « problème de déchets » ? Une diversité d'acteurs sont à présent en liste : des acteurs au niveau communal, régional et fédéral (mais dont la compétence territoriale devrait être un critère de répartition des constats) ; des acteurs administratifs ou policiers ; des acteurs dont les compétences et la formation peuvent être extrêmement différentes alors qu'ils

constatent les mêmes infractions (compétences techniques, scientifiques, policières...); des acteurs dont les moyens d'investigation peuvent également varier [13]. A la question de savoir quels sont les critères qui déterminent l'intervention de tel ou tel acteur afin de procéder au constat de l'infraction, la réponse manque de clarté si ce n'est la distinction (faible) liée à la compétence territoriale. Mais qu'en est-il lorsque plusieurs acteurs sont autorisés à intervenir sur un même territoire ? On peut observer que selon des variables propres à la culture, à l'organisation et au fonctionnement de chaque service susceptible de constater une infraction environnementale, les constats sont réalisés autrement et ces différences, on le sait, peuvent influencer sur l'orientation que prennent les dossiers.

Par ailleurs, certains de ces acteurs (les agents administratifs régionaux ou communaux, ces derniers étant appelés également *agents constatateurs*) ont le pouvoir officiel de l'avertissement en amont de l'intervention pénale, manœuvre qui ne doit pas être signalée au ministère public ; ils peuvent également appliquer une transaction immédiate, « assimilable à une amende pénale » [14], inspirée du régime de la perception immédiate mise en place en matière de sécurité routière [15] et applicable à une « série d'infractions qualifiées d'incivilités environnementales, qui pèsent pourtant fort négativement sur la qualité de vie des citoyens » (Orban De Xivry, 2009, 398). La mesure de contrainte telle que l'avertissement ainsi que le régime de la transaction immédiate ne peuvent être utilisés par la police locale ni par la police fédérale. Si certains acteurs policiers estiment avoir été « oubliés » par le décret, « il ne revient [pourtant] pas au législateur régional de régler l'organisation de la police (...) ni les prérogatives dont elle dispose dans l'exercice de sa mission » (Jeurissen, 2009b, 4). En raison de compétences concurrentes et de moyens d'investigation disparates, les acteurs appartenant à des autorités distinctes risquent de connaître des points de tension dans le travail de collaboration. D'autres, par contre, cumulent leurs compétences et leurs moyens d'investigation afin d'aboutir plus rapidement au constat des infractions.

c. Les différents modes de traitement administratif d'un dossier « déchets »

Le nouveau décret définit les aspects procéduraux de l'amende administrative, qui se distingue fortement de la sanction administrative antérieurement appliquée en matière environnementale. L'amende administrative est infligée par un nouvel acteur, le *fonctionnaire sanctionnateur*, doté de compétences judiciaires, au niveau communal, provincial ou régional. Le procès-verbal rédigé à la suite du constat d'une infraction environnementale est transmis directement et simultanément au procureur du Roi et au fonctionnaire sanctionnateur, chacun territorialement compétent. Ce dernier attend que le procureur du Roi statue sur la suite qu'il entend donner au procès-verbal (avec un délai de 60 jours pour les infractions de deuxième catégorie). Si le classement sans suite est envisagé (ou si le ministère public ne prend aucune décision à l'échéance de ce délai), le dossier sortira du

pénal et le fonctionnaire sanctionnateur pourra alors appliquer une amende administrative. Il s'agit seulement d'une possibilité car il dispose également d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour entamer ou non la procédure administrative (Jeurissen, 2009b, 25). La décision administrative devra, en tous les cas, intervenir endéans les 180 jours à dater de la réception, par le contrevenant, de la copie du procès-verbal (Orban De Xivry, 2009, 406).

En ce qui concerne l'avertissement, dont peuvent se servir les agents administratifs en amont de l'intervention pénale, il s'agit d'une injonction assortie d'un délai susceptible d'éviter la sanction. Concrètement, l'agent fixe à l'auteur un délai de mise en ordre, « de régularisation », dont le non-respect enclenchera la procédure répressive. La nouveauté introduite par le décret est que si la régularisation intervient dans le délai imparti par l'agent, celui-ci ne dressera pas de procès-verbal et rien ne sera communiqué au ministère public.

Quant à la transaction immédiate, elle consiste, pour l'agent, à percevoir une somme d'argent qui rend possible l'extinction de l'action publique mais qui ne l'éteint pas automatiquement, faute de dépénalisation des infractions pouvant faire l'objet d'une transaction (Jeurissen, 2009b, 20) ; le ministère public peut encore décider d'exercer l'action publique, même si la transaction a été acceptée et payée par le contrevenant (de manière immédiate ou endéans un délai de cinq jours ouvrables). Par contre, si le dossier est classé sans suite en vue de la procédure administrative et si le contrevenant a payé la transaction, l'amende administrative ne pourra pas être appliquée (le principe *non bis in idem* [16] est ici respecté). La proposition de transaction doit répondre à deux conditions cumulatives : le fait n'a pas causé de dommage immédiat à autrui et l'infraction est l'une de celles énumérées par l'arrêt d'exécution (en matière de déchets, il s'agit de l'abandon et de l'incinération de déchets) (Orban De Xivry, 2009, 399).

d. Trouble verbalisé : comment traite-t-on un dossier « déchets » ?

Les données recueillies et analysées permettent de savoir ce que contiennent les dossiers « déchets » et le type de traitement administratif et/ou pénal dont ils peuvent faire l'objet. Les données montrent l'existence de mécanismes pré-pénaux, pénaux et postpénaux selon le traitement qui est réservé à chaque dossier. Nous avons opté pour les adjectifs « pré-pénaux » et « postpénaux » afin d'insister sur le lien subordonné que le droit administratif entretient avec le droit pénal dans le cadre du décret wallon.

Les **mécanismes pré-pénaux** sont l'avertissement et la transaction immédiate. Le traitement d'un dossier peut prendre fin à la suite d'un avertissement si celui-ci produit l'effet escompté. Toutefois, et notre observation le confirme, aucune ligne de conduite n'a encore été établie afin d'uniformiser les pratiques et garantir qu'il y soit recouru à bon escient (Jeurissen, 2009b, 10). Le ministère public est d'ailleurs susceptible de s'insurger du contenu de certains procès-verbaux, dont l'infraction aurait pu, de son point de vue, faire plutôt l'objet d'un avertissement. En effet,

l'avertissement, tel que prévu par le décret, n'apparaît pas comme première tentative de régulation dans les dossiers consultés.

Les fonctionnaires sanctionneurs rencontrés nous disent avoir demandé à leurs agents de ne pas procéder à l'avertissement et ce, en raison essentiellement de sa lourdeur administrative et/ou de la situation délicate qu'il est susceptible de provoquer pour l'agent (désaccord du contrevenant entraînant menaces et violences). Toutefois, d'aucuns (extérieurs aux autorités administratives) pensent que le non-usage de l'avertissement serait davantage lié à des préoccupations politiques relatives à l'alimentation des caisses au niveau communal ou du fonds régional pour la protection de l'environnement. En dressant procès-verbal pour une infraction légère, la probabilité que le dossier soit directement classé sans suite par le ministère public est élevée, ce qui ouvre la voie à l'application d'une amende administrative ; la pratique de l'avertissement en serait donc un obstacle.

Il en va de même pour la transaction immédiate qui, bien que n'annulant pas l'obligation de dresser procès-verbal, est très peu envisagée. Rappelons, à cet égard, que le paiement d'une transaction immédiate empêche l'application d'une amende administrative [17].

Les **mécanismes pénaux** sont le classement sans suite en vue de la procédure administrative (renvoi vers l'autorité administrative compétente, classement identifié sous le code CSS ADMIN), le classement sans suite après la régularisation de la situation (procédure discrète au sein du ministère public, codifiée CSS REG) et la citation directe (renvoi classique devant le tribunal compétent en vue de jugement pénal).

Il s'agit de bien distinguer le CSS ADMIN du CSS REG. Le dossier orienté vers le CSS ADMIN est celui dont le ministère public se défait après avoir considéré qu'il n'y avait pas lieu d'entamer des poursuites. Le dossier orienté vers le CSS REG est celui que le ministère public prend en charge sans pour autant entamer de poursuites : le traitement pénal prend alors la forme d'une incitation à la régularisation de la situation infractionnelle et si cette régularisation a lieu, le dossier sera classé sans suite. La régularisation demandée par le magistrat consiste, pour l'auteur de l'infraction, à respecter un plan d'assainissement, procéder à la remise en état d'un site, rembourser la note de frais du service qui a procédé à l'enlèvement du dépôt de déchets... La demande de régularisation est donc une forme alternative et informelle de traitement susceptible de classer le dossier au sein du système pénal. Par contre, dans le cas du CSS ADMIN, le dossier pénal sort du système pour être traité ailleurs et autrement.

Concernant les critères d'orientation, nous relevons à ce stade : le type de déchets, en lien avec le type d'auteurs (déchets ménagers – particuliers ; déchets de construction ou de démolition, ferrailles, déchets industriels – professionnels) ; la quantité de déchets (de quelques mètres cubes à plus d'un millier de tonnes) ; le type d'infractions (sans qu'il soit possible d'établir une échelle de gravité : abandon

ou dépôt clandestin, incinération, enfouissement, collecte et transport) ; le statut des personnes concernées, distinguant le détenteur de déchets et le détenteur du site où sont entreposés les déchets (avec un cortège de notions telles que « possesseur », « simple détenteur matériel », « détenteur volontaire de déchets », « propriétaire passif », « détenteur contre son gré », « détenteur précaire excluant toute idée de possession »...).

Les dossiers CSS ADMIN actuels sont le plus souvent des dossiers portant sur une faible quantité de déchets ménagers abandonnés par un particulier. Du fait de la consultation de dossiers traités avant l'application du décret, nous pouvons constater que les dossiers CSS ADMIN étaient auparavant classés en raison d'un préjudice peu important (CSS PEU) ou classés REG si le préjudice était plus important et si la situation était régularisable. Les dossiers CSS REG actuels sont plutôt des dossiers portant sur plusieurs centaines de mètres cubes, voire plusieurs centaines de tonnes de déchets mettant en cause un responsable d'entreprise de collecte et/ou de transport, de construction ou de démolition, ou encore un capitaine de péniche pour le transport de déchets industriels par les voies navigables.

Le caractère dangereux du déchet n'entraîne pas forcément de réaction plus répressive (si le dossier n'indique pas que le fait a causé un dommage immédiat à autrui) ; si l'auteur régularise immédiatement la situation infractionnelle, le dossier sera classé sans suite REG. La logique de régularisation est donc prédominante : nous observons des pratiques pénales qui constituent une alternative *a-légale* aux poursuites pénales et qui portent sur des dossiers dont le contenu infractionnel est non-négligeable. « En droit de l'environnement, il s'agit moins de punir que de dissuader de recommencer » (Bayle, 2004, 56). Le CSS ADMIN, par contre, est un classement *avec* suite alors qu'il s'applique à de petits dossiers et qu'il semble constituer une alternative au CSS simple ou au CSS REG appliqués avant le décret, plutôt qu'une réelle alternative aux poursuites pénales.

Tous les dossiers qui sont traités au stade postpénal sont d'abord entrés dans le système pénal et en sont ensuite ressortis. Les **mécanismes postpénaux** prennent généralement la forme du classement sans suite administratif et de l'amende administrative, accompagnée éventuellement d'une sanction administrative complémentaire telle que la remise en état et/ou d'une mesure de sursis à exécution.

Le fonctionnaire sanctionnateur régional reçoit des dossiers classés sans suite en provenance de tous les arrondissements judiciaires qui coïncident avec le territoire de la Région wallonne. Les dossiers consultés dévoilent une disparité des pratiques qui signe l'absence de politique criminelle : nous y trouvons tant des dossiers d'abandon de déchets ménagers (dossiers destinés, d'une certaine façon, à l'autorité administrative) que des dossiers de déchets industriels de grande envergure, classés, volontairement ou par défaut, par des magistrats peu enclins à

s'intéresser au contentieux écologique ou convaincus de l'adéquation de la procédure administrative.

La notion de gravité, dont la relativité est sans cesse épinglée, est certainement contaminée par la diversité de dossiers émanant d'autant d'arrondissements judiciaires ; un dossier portant sur plusieurs centaines de milliers de tonnes de déchets enfouis dans une ancienne carrière, amènera le fonctionnaire sanctionnateur régional à relativiser, voire banaliser le dossier portant sur quelques sacs de déchets ménagers abandonnés sur le territoire régional. Le classement sans suite portera relativement sur des infractions de catégorie inférieure, suite au tri effectué par le fonctionnaire sanctionnateur, même si « idéalement, toute infraction environnementale doit être sanctionnée » (Jeurissen, 2009b, 25). Par contre, le fonctionnaire sanctionnateur communal qui lui, ne récupère en retour du ministère public que les dossiers initiés dans et par sa commune, aura un « plafond de gravité » nettement moins élevé et s'investira à sanctionner effectivement « la petite délinquance environnementale ».

Les critères de détermination de l'amende administrative sont, selon notre observation : le résultat de l'éco-diagnostic lorsqu'il figure dans le dossier (critère scientifique allant de « bénin » à « très préoccupant ») et, partant, le risque de préjudice à l'environnement et au voisinage ; les gains illicites ou les économies réalisées à la suite de pratiques de détournement des déchets des circuits d'élimination légaux (jusqu'à en établir le calcul précis à partir des prix établis par la réglementation) ; le caractère répétitif de l'infraction ; le montant de la transaction immédiate non payée (la logique étant de porter le montant de l'amende au double de celui de la transaction) ; la bonne volonté de l'auteur de l'infraction, évaluée à partir du contenu de l'éventuelle défense écrite ou de l'audition ; enfin, selon la gravité de l'infraction, l'intention du fonctionnaire sanctionnateur de rendre l'amende suffisamment « dissuasive ».

Concernant la bonne volonté de l'auteur d'infraction, il arrive souvent que celui-ci ignore les courriers et injonctions du fonctionnaire sanctionnateur et se voit infliger une amende aggravée par ce comportement de négligence. Force est de reconnaître que le premier courrier qui lui est adressé contient une information quelque peu contradictoire : l'intéressé est d'abord averti que « le procureur du Roi n'a pas estimé utile d'entamer des poursuites », est même informé du caractère « bénin » de l'infraction si l'éco-diagnostic a permis de l'établir, et se voit ensuite menacé d'une amende administrative par un service public le plus souvent méconnu. Le fonctionnaire sanctionnateur est attentif à la manière dont l'intéressé réagira au courrier (si celui-ci saisira ou non l'opportunité d'une défense écrite ou d'une audition) et l'absence de réaction entraînera systématiquement une aggravation du montant de l'amende. L'autorité administrative rappelle, à cet égard, que l'absence de poursuites pénales n'a aucune incidence sur la décision d'infliger une amende administrative et que le caractère bénin établi par l'éco-diagnostic ne réduit en rien la réalité de l'infraction constatée, qui reste une

infraction de deuxième catégorie. Plusieurs recours sont pourtant introduits contre des décisions administratives dont la défense prétend qu'elles sont viciées par l'erreur.

CONCLUSION

En d'autres termes, et cette hypothèse est d'autant plus intéressante si les auteurs d'infractions sont des acteurs économiques (responsables d'entreprises) : les nuisances environnementales qui sont aujourd'hui administrativement ou pénalement sanctionnables peuvent faire l'objet d'une sanction plus sévère si elles sont traitées dans le cadre administratif postpénal plutôt que dans le cadre pénal. Le traitement pénal peut en effet s'avérer moins répressif que le traitement administratif postpénal alors que les dossiers qui restent au pénal sont logiquement plus importants.

Certains organes administratifs ont d'importants pouvoirs de sanction et « la sanction administrative trouve ses partisans parce qu'elle constitue un moyen permettant de lutter contre l'impunité » (Bosly, 2007, 150), contre l'ineffectivité du pénal. Il semble que le droit régional wallon, à partir du matériau récolté, prévoit des sanctions administratives dont l'application peut produire un effet dit plus dissuasif mais aussi plus répressif que certaines décisions pénales. Par ailleurs, et il s'agira de le vérifier, il n'est pas dit que, à dossiers équivalents, le jugement pénal d'un tribunal correctionnel soit plus sévère dans ses effets que la décision postpénale prise par l'autorité administrative.

Autre constat intéressant concernant l'auteur de l'infraction : celui qui dépose ses déchets ménagers à un endroit non autorisé n'entre évidemment pas dans la même catégorie criminologique que l'industriel qui se débarrasse de grandes quantités de déchets sans respecter les normes en vigueur ; pourtant, ces deux figures déviantes sont traitées par la même disposition réglementaire, comme s'il s'agissait d'un tout, sous l'intitulé de « délinquance environnementale ».

Enfin, depuis son apparition, le droit pénal de l'environnement est caractérisé par le paradoxe suivant : on ne cesse à la fois de dénoncer son ineffectivité et d'y recourir en créant de nouvelles infractions environnementales (devant donc être traitées par le pénal) (Chilstein, 2010, 66-67). Certains mouvements demandent même que les atteintes à l'environnement soient qualifiées de crimes contre l'humanité. L'environnement s'impose en qualité de nouvelle « valeur sociale » et, afin de pouvoir affirmer qu'un « intérêt social » a été lésé (Lasserre Capdeville, 2006, 17 et 20), le droit pénal de l'environnement est prié de s'activer face au contentieux écologique... [18].

Bibliographie

- BARATTA, Alessandro (1991). « Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal », *Déviance et société*, vol. 15, n° 1, p. 1-25.
- BAYLE, Marcel (2004). « Les systèmes de sanctions en matière de criminalité environnementale », dans COMTE, Françoise et Ludwig KRÄMER (Sld.). *Environmental Crime in Europe. Rules of sanctions*, Groningen – Amsterdam : Europa Law Publishing, p. 49-61.
- BRAATHEN, Nils Axel et Kenneth G. RUFFING (2006). « Analyse économique des déchets », dans FALQUE, Max, Henri LAMOTTE et Jean-François SAGLIO (Sld.). *Les déchets. Droits de propriété, économie et environnement*, Bruxelles : Bruylant, p. 161-173.
- BOSLY, Henri (2007). « Réplique. Poursuites pénales et application des sanctions administratives », dans ANDERSEN, Robert, Diane DEOM et David RENDERS (Sld.). *Les sanctions administratives*, Bruxelles : Bruylant, p. 143-153.
- CHILSTEIN, David (2010). « L'efficacité du droit pénal de l'environnement », dans BOSKOVIC, Olivera (Sld.). *L'efficacité du droit de l'environnement. Mise en œuvre et sanctions*, Paris : Dalloz, Thèmes & commentaires, p. 67-81.
- COENRAETS, Philippe (1993). « La responsabilité de l'entreprise du fait des déchets. Aspects pénaux et civils », dans ANDERSEN, Robert, Jacques MALHERBE et François OST (Sld.). *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles : Bruylant, p. 265-301.
- COMTE, Françoise (2004). « Crime environnemental en Europe – Règles de sanctions. Introduction générale », dans COMTE, Françoise et Ludwig KRÄMER (Sld.). *Environmental Crime in Europe. Rules of sanctions*, Groningen – Amsterdam : Europa Law Publishing, p. 7-14.
- DE SADELEER, Nicolas (2004). « La répression des infractions en matière de gestion des déchets », dans COMTE, Françoise et Ludwig KRÄMER (Sld.). *Environmental Crime in Europe. Rules of sanctions*, Groningen – Amsterdam : Europa Law Publishing, p. 63-70.
- JEURISSEN, Isabelle (2009a). « Les sanctions administratives en droit de l'environnement », *Droit pénal de l'entreprise*, n° 2, p. 147-170.
- JEURISSEN, Isabelle (2009b). *La lutte contre les infractions environnementales. Présentation générale du décret du 5 juin 2008*, Namur, Journée d'études du 30 avril 2009, non publié, 31 p.
- KRÄMER, Ludwig (2006). « Perspectives du droit et de la réglementation en matière de déchets pour l'Europe élargie », dans FALQUE, Max, Henri LAMOTTE et Jean-François SAGLIO (Sld.). *Les déchets. Droits de propriété, économie et environnement*, Bruxelles : Bruylant, p. 73-99.
- LACOSTE, Elisabeth et Philippe CHALMIN (2006). *Du rare à l'infini. Panorama mondial des déchets 2006*, Paris : Economica, 258 p.
- LASCOUMES, Pierre (1984). « Pénal répressif et/ou pénal restituitif. La place du pénal dans les stratégies de régulations administratives », dans AUBUSSON DE CAVARLAY, Bruno, Pierre LASCOUMES, Philippe ROBERT et Renée ZAUBERMAN. *Le pénal en première ligne ou en dernier ressort*, Paris : CESDIP, p. 221-401.
- LASCOUMES, Pierre (2008). « Les politiques environnementales », dans BORRAZ, Olivier et Virginie GUIRAUDON (Sld.). *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, Académique, p. 29-68.
- LASSERRE CAPDEVILLE, Jérôme (2006). « Le droit pénal de l'environnement : un droit encore à l'apparence redoutable et à l'efficacité douteuse », dans NERAC-CROISIER, Roselyne (Sld.). *Sauvegarde de l'environnement et droit pénal*, Paris : L'Harmattan, p. 13-71.

- ORBAN DE XIVRY, Etienne (2009). « Le 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 », dans DELNOY, Michel (Sld.). *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Plans et permis*, Louvain-la-Neuve : Anthémis, p. 375-410.
- OST, François (1993). « Les déchets ou le retour du refoulé » dans ANDERSEN, Robert, Jacques MALHERBE et François OST (Sld.). *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles : Bruylant, p. 5-15.
- PEREZ MARTIN, Maria-Teresa (2001). *Que fait le village planétaire de ses déchets dangereux ? La mise en œuvre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, Bruxelles : Bruylant, 494 p.
- VAN LANG, Agathe (2002). *Droit de l'environnement*, Paris : Presses Universitaires de France, Thémis, 475 p.

Notes

- [1](#) Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, *Journal officiel* n° L 328/28 du 6 décembre 2008.
- [2](#) Article 7, « Sanctions à l'encontre des personnes morales ».
- [3](#) Selon les termes de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ; voyez à ce sujet Perez Martin (2001, 116-119).
- [4](#) Article 3, 1), de la directive ; *Journal officiel* n° L 312 du 22 novembre 2008.
- [5](#) Article 3, 2), de la directive. Le déchet dangereux est tout déchet qui présente une ou plusieurs des propriétés dangereuses énumérées à l'annexe III (explosif, inflammable, irritant, nocif, cancérigène, corrosif...).
- [6](#) L'externalité se rapporte à l'effet secondaire d'une activité de production ou de consommation ; la pollution est un exemple d'externalité négative dès lors que son effet sur le bien-être est défavorable et que la population subit cet effet sans recevoir de compensation (aucune contrepartie marchande) (Henriet, Dominique. « Externalité », *Encyclopédie Universalis*)
<<http://www.universalis.fr/encyclopedie/externalite-economie/>> (page consultée le 27 février 2011).
- [7](#) Article 11 de la loi spéciale, *Moniteur belge*, 15 août 1980.
- [8](#) 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, *Moniteur belge*, 20 juin 2008 (et son arrêté d'exécution du 5 décembre 2008, *Moniteur belge*, 27 janvier 2009).
- [9](#) Précédemment, la matière était couverte par le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets (toujours d'application pour les aspects infractionnels) et, plus anciennement encore, par celui, abrogé, du 5 juillet 1985.
- [10](#) *Document parlementaire wallon*, session 2007-2008, 771-n° 1, exposé des motifs, 3. Voyez à ce sujet l'analyse d'Orban De Xivry (2009, 376).
- [11](#) *Document parlementaire wallon*, session 2007-2008, 771-n° 1, exposé des motifs, 4.
- [12](#) Par ailleurs, sans le confondre avec celui de la transaction pénale (selon l'article 216bis du Code d'instruction criminelle), le décret instaure un mécanisme d'extinction éventuelle de l'action publique, la *transaction immédiate*, en amont de l'intervention pénale (cf. point 3 c. de cet article).
- [13](#) Voyez à ce sujet l'analyse d'Orban De Xivry (2009, 382-384).
- [14](#) *Document parlementaire wallon*, session 2007-2008, 771-n° 1, exposé des motifs, 1.

[15](#) Cf. Arrêté royal du 30 septembre 2005 modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 2003 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation des infractions à la loi relative à la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution, *Moniteur belge*, 9 novembre 2005.

[16](#) Locution latine se rapportant au principe général du droit selon lequel il ne peut y avoir cumul de sanctions de nature répressive à l'encontre d'une même personne et pour les mêmes faits infractionnels.

[17](#) Les montants de cette transaction sont fixés, selon l'infraction, par l'article R.110 de l'arrêté d'exécution du 5 décembre 2008, *Moniteur belge*, 27 janvier 2009. Ils varient entre 50 et 150 € : concernant l'abandon de déchets, la transaction s'élève à 50 € s'il s'agit d'un mégot de cigarette et à 150 € s'il s'agit de déchets contenant de l'amiante...

[18](#) Voyez à ce sujet van de Kerchove (1985, 329-334) ; Baratta (1991, 1-25).