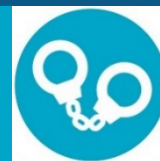




Commission
européenne

Assurance du respect de la législation environnementale DOCUMENTATION D'ORIENTATION

Lutte contre la criminalité environne-
mentale et les infractions connexes





Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2021

© Union européenne, 2021



Réutilisation autorisée, moyennant mention de la source.

La politique de réutilisation des documents de la Commission européenne est régie par la décision 2011/833/UE (JO L 330 du 14.12.2011, p. 39).

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres documents dont l'UE n'est pas titulaire des droits d'auteur est interdite sans l'autorisation des titulaires des droits d'auteur.

PDF ISBN 978-92-76-42402-4

doi:10.2779/951534

KH-07-21-015-FR-N

Comment prendre contact avec l'UE?

En personne

Dans toute l'Union européenne, des centaines de centres d'information Europe Direct sont à votre disposition. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante: https://europa.eu/european-union/contact_fr

Par téléphone ou courrier électronique

Europe Direct est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

- via un numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent ces appels),
- via le numéro de standard suivant: +32 22999696 ou
- par courrier électronique via la page: https://europa.eu/european-union/contact_fr

Trouver des informations sur l'Union européenne

En ligne

Des informations sur l'Union européenne dans toutes les langues officielles de l'UE sont disponibles sur le site web Europa à l'adresse suivante: https://europa.eu/european-union/index_fr

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez télécharger ou commander des publications de l'UE gratuites ou payantes à l'adresse suivante: <https://publications.europa.eu/fr/publications>. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre d'information local (voir https://europa.eu/european-union/contact_fr).

Droit de l'Union et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques de l'Union européenne, notamment à l'ensemble du droit de l'Union depuis 1952 dans toutes les versions linguistiques officielles, veuillez consulter EUR-Lex à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu>

Données ouvertes de l'UE

Le portail des données ouvertes de l'UE (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données provenant de l'UE. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement à des fins tant commerciales que non commerciales.



Table des matières

Liste des tableaux	v
Liste des graphiques	v
Liste des encadrés	vi
Abréviations	vii
Avant-propos et clause de non-responsabilité	ix
Note à l'attention des décideurs politiques	xi
Résumé du contenu	xii
1. Introduction	1
1.1. En quoi consiste la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes?.....	1
1.2. Caractère et objectifs des orientations.....	1
1.3. Champ d'application, approche et contenu principal.....	1
1.4. Contexte des orientations.....	2
1.5. Public.....	2
1.6. Élaboration des orientations.....	2
2. Trois scénarios de criminalité	5
2.1. Introduction.....	5
2.2. Scénario 1: installation problématique de gestion des déchets.....	5
2.3. Scénario 2: mise à mort illégale d'oiseaux sauvages.....	7
2.4. Scénario 3: commerce illicite d'espèces sauvages.....	7
3. Analyse détaillée de la «criminalité environnementale», des «infractions connexes» et de l'«assurance du respect de la législation environnementale»	9
3.1. Introduction.....	9
3.2. Acte licite – obligations à respecter.....	9
3.3. Paramètres d'évaluation des infractions et des actes illicites associés.....	11
3.4. En quoi un acte constitue-t-il une infraction pénale?.....	13
3.5. Assurance du respect de la législation environnementale.....	16
3.6. Test sur la base des scénarios de criminalité.....	16
4. Déchets, législation relative aux déchets et infractions en matière de déchets	19
4.1. Introduction.....	19
4.2. Les déchets et la chaîne des déchets.....	19
4.3. Objectifs de la législation européenne relative aux déchets.....	20
4.4. Principaux actes législatifs de l'UE en matière de déchets.....	22
4.5. Aperçu des principales obligations en matière de déchets et des infractions correspondantes.....	23
4.6. La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, les autres catégories d'infractions et la directive sur la responsabilité environnementale.....	25
4.7. Facteurs contribuant à la criminalité liée aux déchets et aux infractions connexes.....	26
4.8. Incidences négatives et gravité de la criminalité liée aux déchets et des infractions connexes.....	27



- 4.9. Test sur la base du scénario concernant la criminalité environnementale liée aux déchets
29

5. Espèces sauvages, législation relative aux espèces sauvages et infractions concernant des espèces sauvages	30
5.1. Introduction.....	30
5.2. Contexte de la conservation des espèces sauvages	30
5.3. Objectifs de la législation européenne relative aux espèces sauvages	30
5.4. Principaux actes législatifs européens concernant les espèces sauvages	31
5.5. Aperçu des principales obligations relatives aux espèces sauvages et des infractions correspondantes.....	33
5.6. La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, les autres catégories d'infraction, le plan d'action de l'UE contre le trafic d'espèces sauvages et la directive sur la responsabilité environnementale	36
5.7. Facteurs contribuant à la criminalité liée aux espèces sauvages et aux infractions connexes.....	37
5.8. Incidences négatives et gravité de la criminalité et des infractions liées aux espèces sauvages	37
5.9. Test sur la base des deux scénarios concernant la criminalité liée aux espèces sauvages	40
6. Aperçu des difficultés auxquelles les autorités compétentes sont confrontées.....	41
6.1. Introduction.....	41
6.2. Difficultés présentées par la détection des infractions.....	42
6.3. Difficultés dans l'évaluation des infractions	45
6.4. Difficultés dans l'intervention contre les suspects identifiés.....	46
6.5. Comprendre les raisons pour lesquelles les responsables agissent illégalement	47
6.6. Test sur la base des trois scénarios de criminalité.....	49
7. Principes directeurs et droits fondamentaux.....	52
7.1. Introduction.....	52
7.2. Principes directeurs de l'assurance du respect de la législation environnementale	52
7.3. Autres principes et droits fondamentaux	55
7.4. Test sur la base des scénarios de criminalité	57
8. Organisation, capacité, rôle de l'UE et soutien financier	59
8.1. Introduction.....	59
8.2. La chaîne de l'assurance du respect de la législation environnementale	59
8.3. Cadres juridiques pour les différents organismes et institutions	60
8.4. La capacité d'agir et de produire des résultats.....	61
8.5. Rôle institutionnel de l'UE.....	69
Comme cela a déjà été mentionné, les infractions à la législation environnementale de l'UE doivent être soumises à un système de sanctions et il existe une directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.....	69
La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) joue un rôle clé dans l'interprétation de la législation européenne pertinente.	69
Le Conseil, qui représente les États membres de l'UE, dispose d'un mécanisme dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), qui a été utilisé pour réaliser les évaluations mutuelles mentionnées au chapitre 1.	69
Plusieurs services de la Commission européenne ont un rôle à jouer pour aider les États membres à lutter contre la criminalité environnementale et les infractions connexes:.....	69



•	la DG Environnement est responsable de l'essentiel de la législation environnementale de l'UE et du forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale , sous les auspices duquel ces orientations ont été élaborées;.....	69
•	la DG Justice est compétente pour la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et pour d'autres dispositions législatives en matière de droit pénal;.....	69
•	la DG Affaires intérieures est responsable des questions de sécurité et de la lutte contre la criminalité organisée;.....	69
•	la DG Fiscalité et union douanière est responsable de la législation douanière de l'UE;.....	69
•	l' OLAF a pour mission d'enquêter sur les fraudes qui concernent le budget de l'UE.....	69
	D'autres services et organismes de l'UE peuvent également apporter leur contribution. Des organismes tels que le CEPOL (mentionné ci-dessus), Europol et Eurojust (mentionnés au chapitre 9) fournissent une aide spécialisée. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) intervient dans la lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages dans les pays tiers.	
		69
8.6.	Soutien financier de l'Union européenne.....	69
8.7.	Test sur la base des trois scénarios de criminalité.....	71
9.	Coordination et coopération.....	73
9.1.	Introduction.....	73
9.2.	Aperçu de la coordination et de la coopération.....	73
9.3.	Mécanismes de coordination et de coopération au niveau national.....	74
9.4.	Mécanismes de coordination et de coopération aux niveaux européen et international.....	77
9.5.	Coordination et coopération en vertu de conventions internationales et partenariats internationaux liés.....	82
9.6.	Réseaux volontaires de professionnels de l'assurance du respect de la législation.....	83
9.7.	Test sur la base des trois scénarios de criminalité.....	86
10.	Interventions visant à constater, évaluer et comprendre les infractions.....	88
10.1.	Introduction.....	88
10.2.	Approches générales du contrôle: approche proactive et approche réactive.....	88
10.3.	Nature et intensité variables du contrôle du respect de la législation.....	89
10.4.	Techniques spécifiques appliquées par les autorités publiques pour constater des infractions.....	90
10.5.	Techniques spécifiques des autorités publiques pour enquêter à titre complémentaire et évaluer les infractions.....	95
10.6.	Techniques spécifiques des autorités publiques pour comprendre les infractions.....	99
10.7.	Rôle des acteurs autres que les pouvoirs publics dans le contrôle du respect de la législation.....	100
10.8.	Test sur la base des trois scénarios de criminalité.....	102
11.	Mesures d'exécution en réponse aux infractions.....	105
11.1.	Introduction.....	105
11.2.	Aperçu des mesures de droit administratif, de droit pénal et de droit civil.....	105
11.3.	Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.....	107
11.4.	Application du droit administratif.....	109
11.5.	Application du droit pénal.....	110
11.6.	Responsabilité environnementale.....	115
11.7.	Mécanismes pour décider de la ou des réponses appropriées en matière d'application..	116



11.8. Test sur la base des trois scénarios de criminalité.....	123
12. Mesures visant à prévenir les infractions et les dommages qui en résultent	125
12.1. Introduction.....	125
12.2. Prévenir les infractions ou en réduire l'incidence.....	125
12.3. Garantie financière.....	127
12.4. Test sur la base des trois scénarios de criminalité.....	129
13. Données et informations	130
13.1. Introduction.....	130
13.2. Importance des données et informations	130
13.3. Soutenir les interventions d'assurance du respect de la législation	131
13.4. Soutenir l'évaluation de l'efficacité	132
13.5. Soutenir la communication.....	135
13.6. Problèmes d'ordre pratique	137
13.7. Test sur la base des trois scénarios de criminalité.....	142
14. Jouer la stratégie.....	143
14.1. Introduction.....	143
14.2. Jouer la stratégie au niveau structurel.....	143
14.3. Stratégies nationales d'assurance du respect de la législation, et stratégies similaires..	145
14.4. Jouer la stratégie au niveau opérationnel	151
Glossaire.....	152



Liste des tableaux

Tableau 1: Évaluation des infractions et des actes illicites associés

Tableau 2: Test sur la base des scénarios

Tableau 3: Exemples d'obligations essentielles en matière de déchets et infractions correspondantes

Tableau 4: Test sur la base des scénarios

Tableau 5: Obligations relatives aux sites européens de protection des espèces sauvages

Tableau 6: Obligations relatives à la mise à mort et à la capture d'espèces sauvages en Europe

Tableau 7: Obligations relatives au commerce des espèces sauvages faisant intervenir des pays tiers

Tableau 8: Obligations relatives au commerce du bois

Tableau 9: Test sur la base des scénarios

Tableau 10: Difficultés rencontrées par les autorités dans la lutte contre les infractions

Tableau 11: Test sur la base des scénarios

Tableau 12: Test sur la base des scénarios

Tableau 13: Test sur la base des scénarios

Tableau 14: Réseaux européens d'assurance du respect de la législation environnementale

Tableau 15: Test sur la base des scénarios

Tableau 16: Test sur la base des scénarios

Tableau 17: Aperçu des caractéristiques du droit administratif, du droit pénal et du droit civil

Tableau 18: Mise en œuvre des principes subsidiaires de l'application de la loi

Tableau 19: Test sur la base des scénarios

Tableau 20: Test sur la base des scénarios

Tableau 21: Test sur la base des scénarios

Liste des graphiques

Graphique 1: La chaîne des déchets

Graphique 2: Incidences négatives de la criminalité liée aux déchets et des infractions connexes

Graphique 3: Incidences négatives de la criminalité liée aux espèces sauvages

Graphique 4: Principes pour une assurance efficace du respect de la législation

Graphique 5: Acteurs de la chaîne d'assurance du respect de la législation

Graphique 6: Cercle vicieux résultant du manque de spécialisation

Graphique 7: Facteurs déterminant les coupables et la gravité de l'acte illicite

Graphique 8: Types d'informations que les autorités peuvent utiliser pour orienter une stratégie d'assurance du respect de la législation



Liste des encadrés

Encadré n° 1: la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal13

Encadré n° 1: la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal13



Abréviations

CITES	Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction.
DCE	Directive sur la criminalité environnementale
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
EEE	Espace économique européen
AELE	Association européenne de libre-échange
DRE	Directive sur la responsabilité environnementale
ENPE	Réseau des procureurs européens pour l'environnement
EnviCrimeNet	Réseau des agents de police et des services répressifs spécialisés dans la lutte contre la criminalité environnementale
OT	Observation de la Terre
UEFJE	Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement
EUROJUST	Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale
EUROPOL	Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs
GEOINT	Renseignement géospatial
SIG	Systèmes d'information géographiques
GPS	Systèmes de positionnement mondial
IMPEL	Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement
INECE	Réseau international pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
JIT	Équipe commune d'enquête
NEPA	Réseau européen des responsables des agences de protection de l'environnement
ONG	Organisation non gouvernementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques



RMCEI	Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres
SEPRONA	<i>Servicio de Protección de la Naturaleza</i> (Service de protection de la nature en Espagne)
SIENA	Application de réseau d'échange sécurisé d'informations
PME	Petites et moyennes entreprises
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
OMD	Organisation mondiale des douanes
DEEE	Déchets d'équipements électriques et électroniques



Avant-propos et clause de non-responsabilité

Avant-propos

Le plan d'action en 9 points de la Commission visant à renforcer le respect de la législation environnementale de l'UE et à améliorer la gouvernance s'efforce de remédier à certaines des causes profondes, systémiques et transversales qui sont à l'origine d'une mise en œuvre médiocre.

Adopté en janvier 2018¹, le plan d'action soutient les États membres de plusieurs manières, notamment par l'élaboration d'orientations et d'autres documents, lesquels peuvent ensuite être adaptés ou complétés au niveau national. Ce plan d'action est piloté par un groupe d'experts de haut niveau, le forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale, créé lors de l'adoption du plan d'action².

Le document intitulé «Document d'orientation sur la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes» a été élaboré dans le cadre d'une série d'ateliers d'experts en 2018 et 2019. Au début de l'année 2019, le document a été mis à la disposition du grand public intéressé afin que ce dernier puisse soumettre ses observations. Une fois achevé, le document a été présenté pour examen au forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale. Conformément au point 5 de son règlement intérieur, le forum a adopté un avis favorable sur le document. Le forum a recommandé sa publication et encouragé une large utilisation des orientations par toutes les autorités nationales, régionales et locales impliquées dans la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes. En outre, lorsque cela est nécessaire ou approprié, les membres du forum envisagent de compléter le document par d'autres éléments pertinents, y compris dans un contexte national. En fonction des progrès réalisés en matières juridique, scientifique et technique, ainsi que de l'expérience acquise dans l'utilisation des orientations, le forum jugera de la nécessité éventuelle d'une révision.

Clause de non-responsabilité

Le présent document a été élaboré dans le cadre d'un processus de collaboration associant des experts désignés et a fait l'objet d'un avis du forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale. Toutefois, ce document ne reflète pas nécessairement la position de toutes les institutions ou organisations représentées par les membres du forum.

Les contributions fournies par les services de la Commission européenne ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission européenne. Ni la Commission ni aucun autre membre du forum n'est responsable de l'utilisation qu'un tiers pourrait faire des informations contenues dans le présent document.

Ce document est destiné à faciliter la mise en œuvre de la législation environnementale de l'UE en fournissant des informations à caractère descriptif ou factuel. Il ne contient que des informations factuelles sur l'existence et l'application de dispositions du droit de l'UE ou se limite à en paraphraser le contenu. Il n'est pas juridiquement contraignant et ne constitue pas une base permettant de mettre en cause une autorité quelconque dans le cadre de la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes. Il ne constitue pas non plus une interprétation autorisée des

¹ COM(2018) 10 final.

² C(2018) 10 final.



dispositions législatives qui y sont mentionnées. La Cour de justice de l'Union européenne est seule compétente pour donner une interprétation de la législation européenne faisant autorité.



Note à l'attention des décideurs politiques

«Faute d'une mise en œuvre appropriée, une loi n'est rien de plus qu'un bon conseil.»

Abraham Lincoln

Il n'y a pas de solution miracle.

Pour lutter contre la criminalité environnementale, il est nécessaire d'adopter des lois qui la définissent et permettent de la sanctionner.

Mais adopter des lois ne suffit pas pour constater et punir les infractions réellement commises.

Pour cela, il faut une chaîne d'intervention efficace impliquant les inspections environnementales, les services répressifs, les procureurs et les tribunaux.

Si l'on ignore ou néglige la chaîne répressive, alors les lois et l'élaboration des lois deviennent ce qui est décrit dans la citation ci-dessus.

L'expérience nous montre que, pour être efficace, la chaîne répressive exige de nos sociétés qu'elles:

- traitent la criminalité environnementale comme faisant partie d'un phénomène plus large d'infractions environnementales;
- reconnaissent que la violation des lois environnementales peut être difficile à contrer;
- considèrent la prévention et la détection aussi bien que la sanction et la réparation;
- recourent au droit administratif et au droit pénal;
- fassent appel à de multiples compétences, disciplines et spécialisations;
- assurent un haut niveau de coordination et de coopération entre les professionnels;
- veillent à l'utilisation efficace des données et des informations;
- garantissent un niveau élevé d'organisation et d'engagement de l'État.

Des ressources humaines et financières doivent être allouées. Elles doivent être proportionnelles à la gravité de la menace qui pèse sur les intérêts fondamentaux de nos sociétés. Elles doivent correspondre au souhait des personnes et des communautés de vivre dans un environnement propre et sain, ainsi qu'au souhait des entreprises de bénéficier de conditions de concurrence équitables dans toute l'Union européenne, tous les pays faisant preuve de la même détermination à s'opposer aux contrevenants à la loi qui pratiquent des prix inférieurs à ceux de leurs concurrents respectueux de la législation.

Les présentes orientations traitent de ces enjeux.

Elles montrent pourquoi les décideurs politiques et les législateurs – ainsi que les sociétés – ne peuvent pas déclarer de manière crédible «mission accomplie» lorsqu'ils adoptent des dispositions légales relatives à la criminalité environnementale.

Au contraire, la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes doit se projeter dans l'avenir, *après* que les législateurs ont joué leur rôle. Sans quoi, la législation environnementale – et même les dispositions spécifiques relatives à la protection de l'environnement par le droit pénal – peut être reléguée dans la catégorie des bons conseils.



Résumé du contenu

Introduction

Les présentes orientations guident le travail des inspecteurs de l'environnement, des agents de police, des agents des douanes, des procureurs, des juges et d'autres personnes dans la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes.

Les infractions environnementales sont des violations des obligations visant à protéger l'environnement. La «criminalité environnementale» vise des infractions environnementales qui sont ou peuvent être sanctionnées par le droit pénal. Les «infractions connexes» sont, d'une part, les infractions environnementales qui sont sanctionnées par des moyens autres que le droit pénal et, d'autre part, les infractions non environnementales, telles que la fraude, qui sont liées aux infractions environnementales.

Lutter contre toutes ces infractions consiste à: constater qu'elles ont été commises; imposer des sanctions ou prendre d'autres mesures à l'encontre des auteurs des infractions; empêcher que les infractions soient commises et prévenir ou limiter les dommages qu'elles sont susceptibles de causer.

Trois scénarios de criminalité

Afin de tester le contenu de ces orientations, trois scénarios fictifs sont présentés, portant respectivement sur une installation problématique de gestion des déchets, la mise à mort illégale d'oiseaux sauvages et le commerce illégal d'espèces sauvages. Chacun de ces scénarios présente un faisceau de difficultés auxquelles les orientations tentent d'apporter une réponse.

Analyse détaillée de la «criminalité environnementale», des «infractions connexes» et de l'«assurance du respect de la législation environnementale».

Les orientations font le lien entre le concept de criminalité environnementale et la législation environnementale de l'Union européenne. Les infractions environnementales impliquent des actes qui constituent une violation des obligations prévues par cette dernière. La législation se compose de directives et de règlements. Les obligations peuvent prendre la forme d'interdictions; d'exigences de procédure; de permis, d'autorisations d'aménagement et de dérogations; d'exigences générales contraignantes; et d'exigences découlant de mesures de répression. Les infractions varient en fonction de leur nature et de leur incidence, ainsi que des parties responsables, des types d'actes en cause et des motivations de ces actes. Les infractions les plus graves peuvent constituer des crimes. La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, 2008/99/CE, exige des États membres qu'ils fassent en sorte que certains actes constituent une infraction pénale. L'«assurance du respect de la législation environnementale» décrit tous les moyens utilisés par les autorités pour lutter contre la criminalité environnementale et les infractions connexes.

Déchets, législation relative aux déchets et infractions en matière de déchets

Par déchets, on entend les substances ou les objets dont ceux qui les produisent ou les détiennent se défont ou ont l'intention ou l'obligation de se défaire. En vertu de la législation de l'Union sur les déchets, ces derniers doivent toujours être traités dans un cadre d'obligations, en économisant les matériaux et l'énergie lorsque cela est requis et, au minimum, en évitant de nuire à l'environnement et à la santé humaine. Les obligations s'imposent à ceux qui produisent et détiennent des déchets, les collectent et les transportent à l'intérieur d'un État membre, et les acheminent au-delà des frontières. Elles s'imposent également à ceux qui exploitent des installations de gestion des déchets,



telles que les décharges. Les délits et infractions en matière de déchets peuvent s'accompagner d'autres malversations tels que la fraude, l'évasion fiscale et les infractions à la législation du travail. Les facteurs expliquant les infractions comprennent le potentiel de gains illicites et les faibles barrières à l'entrée du marché. Les incidences comprennent des dommages environnementaux et la perte de recettes publiques.

Espèces sauvages, législation relative aux espèces sauvages et infractions concernant des espèces sauvages

Le terme «espèces sauvages» recouvre la faune et la flore sauvages, ainsi que les habitats naturels dans lesquels ils se trouvent. La législation de l'Union relative aux espèces sauvages prévoit l'obligation de protéger les sites européens les plus importants pour la faune et la flore sauvages, ainsi que les lieux de reproduction et de repos d'espèces menacées telles que les chauves-souris et les tortues de mer; de protéger les espèces menacées de la chasse, de la mise à mort, de la capture et du commerce illicites; de prévenir l'introduction d'espèces exotiques envahissantes; et de contrôler le commerce des espèces sauvages avec les pays tiers. Les facteurs expliquant les infractions comprennent le gain économique, l'acceptation sociale et le faible risque de détection.

Difficultés rencontrées par les autorités compétentes

Les difficultés concernent à la fois la répression des infractions individuelles et le développement d'une compréhension stratégique globale des causes des infractions. En ce qui concerne les infractions individuelles, les difficultés se présentent aux stades de la détection, de l'évaluation et de la réponse. La phase de détection fait intervenir la dimension géographique, la nature souvent clandestine des actes illicites, les différents types de suspects possibles, la collecte des preuves et les menaces extérieures pesant sur l'enquête. La phase d'évaluation implique l'appréciation de la gravité de chaque infraction et la détermination des responsabilités précises de chaque suspect. La dernière étape consiste à prendre des mesures contre les suspects. Le défi stratégique consiste à comprendre les facteurs déterminants des infractions à la loi, les attitudes et les perceptions des responsables à l'égard de la loi, ainsi que les attitudes et les perceptions des responsables concernant le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre.

Principes directeurs et droits fondamentaux

Les principes directeurs et les droits fondamentaux concernent les principaux objectifs des interventions des autorités, ainsi que les limites de ces interventions. L'assurance du respect de la législation environnementale est guidée par trois principes fondamentaux: la prévention des infractions; leur détection et leur compréhension; et la répression effective des infractions constatées. Ce dernier principe est complété par les propositions suivantes: mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais; sanctionner de manière effective, dissuasive et proportionnée; veiller à ce que le non-respect de la législation ne procure aucun bénéfice économique; dissuader les infractions futures; enfin, remédier à tout dommage éventuel à l'environnement. D'autres principes, comme celui consistant à agir de manière cohérente, sont également pertinents et la charte des droits fondamentaux précise comment les autorités doivent intervenir dans la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes.

Organisation, capacité, rôle de l'UE et soutien financier

La lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes nécessite un cadre organisationnel solide. Celui-ci comporte plusieurs éléments. Premièrement, il nécessite la participation de différents acteurs publics – inspections, forces de police, douanes, parquets et système judiciaire – qui interagissent dans le cadre d'une chaîne décisionnelle, la «chaîne d'assurance du respect de la législation environnementale» ou «chaîne répressive». Deuxièmement, ces acteurs doivent avoir des responsabilités formelles claires, être indépendants et exempts de conflits d'intérêts, et



disposer de pouvoirs d'action adéquats. Enfin, ils doivent avoir la capacité de produire des résultats utiles. Les facteurs qui influencent cette capacité comprennent: l'étendue des pouvoirs dont dispose une institution ou un organisme; les ressources humaines et financières dont il ou elle dispose; le degré de spécialisation; la qualité de la formation et de l'orientation; et le niveau de l'assistance technique et des outils disponibles. Un certain nombre d'instruments financiers de l'UE, tels que le règlement LIFE, peuvent être utilisés pour faciliter l'assurance du respect de la législation.

Coordination et coopération

La coordination et la coopération sont importantes pour garantir une prise de décision efficace tout au long de la chaîne d'assurance du respect de la législation environnementale. Le terme «coordination» désigne les interactions entre les autorités et les professionnels qui sont nécessaires pour obtenir des résultats dans des cas spécifiques – par exemple, les interactions entre les forces de police ou les autorités de réglementation spécialisées d'une part, et les procureurs d'autre part. Le terme «coopération» convient mieux pour décrire des formes plus générales de relations constructives. Une série de mécanismes existent aux niveaux national, européen et international pour faciliter la coordination et/ou la coopération. Les réseaux européens volontaires de professionnels tels que IMPEL, EnviCrimeNet, ENPE et EUFJE en sont des exemples.

Interventions visant à constater, évaluer et comprendre les infractions

Ces interventions sont regroupées sous le terme générique de «contrôle du respect de la législation». Il recouvre des inspections, des surveillances, des enquêtes et d'autres activités visant à vérifier le respect de la législation, à constater et à évaluer des infractions, ainsi qu'à mettre au jour et à rassembler des preuves contre les responsables. Certaines formes de contrôle du respect de la législation, telles que les inspections régulières, sont proactives. D'autres sont réactives et constituent une réponse à des incidents et à des plaintes. En fonction de l'infraction, l'intensité et l'orientation du contrôle nécessaire varient. Les autorités disposent d'un éventail de techniques. Les acteurs privés, tels que les dénonciateurs et les ONG, peuvent également jouer un rôle.

Mesures d'exécution en réponse aux infractions

Il est possible de prendre des mesures d'exécution en vertu du droit administratif, pénal et civil, ou d'une combinaison de ceux-ci. Une exigence générale veut que toute infraction au droit de l'Union fasse l'objet d'un système de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Cela s'applique aux sanctions administratives et pénales. L'application du droit administratif peut comprendre, entre autres, le recours à des sanctions fixes, l'émission d'avis et le retrait de permis environnementaux. L'application du droit pénal peut se traduire par une amende ou une peine de prison, ainsi que par d'autres mesures. Les dispositions relatives à la responsabilité environnementale imposent à ceux qui causent des dommages environnementaux de les réparer.

Mesures visant à prévenir les infractions et les dommages qui en résultent

Les mesures visant à prévenir les infractions ciblent les personnes susceptibles d'être persuadées de se conformer aux obligations environnementales ou qui ont besoin d'aide pour le faire. Ces mesures peuvent comprendre des activités de promotion du respect de la législation telles que la sensibilisation. Les mesures visant à prévenir ou à réduire les dommages que les infractions sont susceptibles de causer comprennent l'obligation pour les exploitants d'installations à risque, comme les installations de gestion des déchets, de fournir une garantie financière.

Données et informations

La lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes nécessite et génère une masse de données et d'informations. Ces données et informations peuvent être utilisées pour sou-



tenir les interventions en matière d'assurance du respect de la législation, aider à évaluer la performance des autorités d'assurance en la matière, et communiquer avec le public et les parties prenantes. L'utilisation efficace des données dépend de la mise en place de dispositifs adéquats pour leur collecte, leur gestion, leur partage et leur analyse.

Jouer la stratégie

Jouer la stratégie dans la lutte contre la criminalité environnementale et dans l'assurance du respect de la législation environnementale au sens large signifie mettre en place la bonne combinaison de mesures pour surmonter les difficultés. Il est possible de faire preuve de stratégie au niveau structurel, organisationnel et opérationnel. Le niveau structurel concerne les cadres constitutionnel, législatif et institutionnel. Le niveau organisationnel concerne les dispositions prises par les organismes de garantie du respect de la législation, individuellement ou collectivement, pour lutter contre une ou plusieurs catégories d'infractions – et couvre les stratégies nationales concernant la mise en œuvre de la législation. Le niveau opérationnel concerne les choix stratégiques des professionnels individuellement lorsqu'ils sont confrontés à des scénarios complexes de criminalité et d'infraction.



1. Introduction

1.1. En quoi consiste la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes?

Les infractions environnementales sont des violations des obligations visant à protéger l'environnement.

En termes très simples, la «criminalité environnementale» désigne des infractions environnementales qui sont ou peuvent être sanctionnées par le droit pénal.

Les «infractions connexes» sont:

- des infractions environnementales qui sont sanctionnées par des moyens autres que le droit pénal ou
- des infractions non environnementales, telles que la fraude, qui sont liées à des infractions environnementales.

La lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes consiste à:

- découvrir les infractions environnementales et les infractions connexes qui ont été ou sont commises;
- imposer des sanctions ou prendre d'autres mesures à l'encontre des auteurs des infractions;
- prévenir la criminalité environnementale et les infractions connexes ainsi que les dommages qu'elles sont susceptibles de causer.

Le concept qui permet de couvrir toutes ces différentes interventions est l'«assurance du respect de la législation environnementale». Une description plus détaillée est présentée au chapitre 3 des présentes orientations.

1.2. Caractère et objectifs des orientations

Le présent document d'orientation *ne* constitue *pas* un document normatif. Il est essentiellement descriptif, présentant différentes considérations et bonnes pratiques relatives à la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes et laissant les lecteurs libres d'en faire l'usage qu'ils jugent approprié. En effet, les problèmes varient considérablement d'une question à l'autre et d'un lieu à l'autre – ainsi que dans le temps. En fonction des circonstances, différentes approches et priorités sont possibles, toutes appropriées et justifiées.

Les objectifs de ces orientations sont de rassembler dans un seul document l'analyse, les idées et les bonnes pratiques recueillies auprès des professionnels afin d'aider les gouvernements, les autorités et les professionnels à faire les bons choix et à utiliser au mieux les ressources disponibles.

1.3. Champ d'application, approche et contenu principal

Les présentes orientations ont un large champ d'application, mais elles mettent l'accent sur les déchets et les espèces sauvages – des domaines qui représentent un grand nombre des problèmes les plus sérieux en matière de lutte contre la criminalité.

L'approche adoptée dans ces orientations consiste à commencer par trois scénarios concrets centrés sur les infractions liées aux déchets et aux espèces sauvages. Les contenus suivants explorent



différents aspects de la criminalité environnementale et des infractions connexes, ainsi que la lutte contre celles-ci. À chaque étape, le contenu sera «mis à l'essai» afin de s'assurer de sa pertinence pour les différents scénarios.

Les différents aspects comprennent: les actes qui relèvent de la criminalité environnementale et des infractions connexes; le concept de l'assurance du respect de la législation environnementale; les détails de la législation européenne sur les déchets et les espèces sauvages; les difficultés générales auxquelles les autorités sont confrontées; les principes qui guident la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes; l'importance de disposer d'une bonne organisation, d'une bonne coordination et d'une bonne coopération; les interventions pour constater, évaluer et comprendre criminalité et infractions; les interventions pour y répondre; les interventions visant à les prévenir; l'importance des données et des informations; et les différentes manières dont les gouvernements, les autorités et les professionnels peuvent jouer la stratégie.

Les encadrés fournissent des illustrations et des exemples tirés de toute l'Europe. Un glossaire est fourni à la fin du document.

Les orientations intègrent un résumé du contenu, qui présente chaque chapitre individuellement. Il comprend également un avant-propos et une clause de non-responsabilité standard, ainsi qu'une note de politique générale.

1.4. Contexte des orientations

Le présent document est spécifiquement prévu dans le cadre de l'action n° 4 du plan d'action de la Commission destiné à renforcer le respect de la législation environnementale de l'UE et à améliorer la gouvernance environnementale, adopté le 18 janvier 2018³.

1.5. Public

Le principal public visé est constitué des autorités nationales, agences, institutions et professionnels assumant des responsabilités en matière d'assurance du respect de la législation. Cela comprend les inspecteurs de l'environnement, la police et les autres agents chargés de faire respecter la loi, les autorités imposant des sanctions administratives, les procureurs chargés de l'environnement, les juges et les administrateurs de haut niveau qui décident des priorités et des ressources. Nombre d'entre eux sont familiers avec certains des aspects abordés, mais peut-être pas tous.

Le guide devrait également présenter de l'intérêt pour d'autres personnes, notamment tous ceux qui jouent un rôle dans la mise en œuvre ou le soutien à la mise en œuvre des obligations environnementales – par exemple, les ONG environnementales qui surveillent l'état de l'environnement.

1.6. Élaboration des orientations

Les orientations ont été élaborées sous l'égide du forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale, institué en 2018⁴.

En collaboration avec ses consultants, un consortium composé de l'Institut écologique, de l'Institut de politique environnementale européenne (IEEP) et de METRO (l'Institut de recherche juridique

³ COM(2018) 10 final, accompagné du document de travail des services de la Commission SWD(2018) 10 final.

⁴ C(2018) 10 final.



transnationale rattaché à l'Université de Maastricht), la Commission européenne a organisé trois ateliers, qui se sont tenus en 2018 et 2019. Les membres du forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale ont été invités à désigner des experts. C'est également ce qu'ont fait plusieurs États membres ainsi que le réseau européen des responsables des agences de protection de l'environnement (NEPA) par l'intermédiaire de son groupe d'intérêt «Mieux légiférer» (BRIG), le réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement (IMPEL), le réseau des procureurs européens pour l'environnement (ENPE), le forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE) et EnviCrimeNet.

Les deux premiers ateliers ont porté essentiellement sur la mise en place de la structure et le contenu principal, tandis que le troisième a revu et affiné le texte. Des rapports sur l'état d'avancement des travaux ont été établis pour chaque atelier et publiés sur un site internet accessible au public. En novembre 2018, la Commission a également présenté l'état d'avancement lors d'une réunion des parties prenantes, dont des ONG environnementales et, en janvier 2019, le projet de document d'orientation a été mis à la disposition du grand public intéressé en vue de recueillir ses observations.

Au cours des années 2019 et 2020, un certain nombre de développements importants se sont produits:

- En 2019, le pacte vert pour l'Europe⁵ a été lancé, annonçant des efforts renforcés au niveau européen pour sauvegarder l'environnement.
- L'année 2019 a également vu la remise du rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles par les États membres de l'Union européenne de l'application et de la mise en œuvre au niveau national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée⁶. Cette huitième série était consacrée à la mise en œuvre pratique et au fonctionnement des politiques européennes de prévention et de lutte contre la criminalité environnementale, et le rapport final s'efforce de résumer les résultats et les recommandations faites aux différents États membres et d'en tirer des conclusions.
- En 2020, la Commission européenne a adopté la stratégie en faveur de la biodiversité, qui, entre autres, soulignait l'importance de la lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages.
- L'année 2020 a également été marquée par les travaux d'évaluation de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal⁷ et par les premières étapes de sa révision.

Il a été jugé approprié de tenir compte de ces développements, notamment du rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles, et les échanges se sont poursuivis avec les experts désignés au début de l'année 2021. Compte tenu de la quantité de matériel utile recueilli, il a également été jugé utile de préparer un document complémentaire distinct contenant des exemples de bonnes pratiques recensées dans la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes, ainsi que des références à la bibliographie et aux documents stratégiques pertinents. Ce document est accessible au public et est destiné à être continuellement mis à jour pour inclure les bonnes pratiques récentes, la documentation et les documents stratégiques pertinents⁸.

⁵ Communication de la Commission «Le pacte vert pour l'Europe», COM(2019) 640 final.

⁶ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale, Doc. 14065/19, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14065-2019-INIT/fr/pdf>

⁷ SWD(2020) 259.

⁸ Le document relatif aux bonnes pratiques est disponible sur la plateforme CIRCABC.



La méthode de préparation des orientations et le rôle des différents experts ont permis de recueillir un large éventail de points de vue. Les résultats montrent que, même si les approches peuvent parfois différer, il existe de nombreux problèmes communs. Ils indiquent également qu'il existe des points communs entre les différentes autorités en ce qui concerne la manière dont elles abordent ces problèmes.



2. Trois scénarios de criminalité

2.1. Introduction

Afin de pouvoir tester plus aisément le contenu des orientations, trois scénarios sont présentés dans ce chapitre. Ceux-ci portent sur les infractions relatives aux déchets, la mise à mort illégale d'espèces sauvages et le commerce illégal d'espèces sauvages.

Chaque scénario présente un ensemble de caractéristiques. L'objectif est de saisir les différentes difficultés auxquelles les autorités compétentes sont confrontées dans la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes. Les scénarios sont mentionnés tout au long des orientations afin de démontrer la pertinence pratique du contenu des différents chapitres.

Les scénarios ne sont que des approximations grossières de ce qui peut se produire dans la pratique. Il s'agit d'hypothèses fictives et, forcément, simplifiées. En outre, ces scénarios ne couvrent qu'une petite partie des cas de figure envisageables. Leur valeur de démonstration est néanmoins importante pour les raisons suivantes:

- les infractions sont de **différents ordres** et peuvent être très variables. Attirer l'attention sur différents scénarios permet d'illustrer ces variations;
- les efforts déployés pour lutter contre les infractions doivent être **adaptatifs**, c'est-à-dire qu'ils doivent pouvoir s'adapter aux problèmes spécifiques que présentent les différentes infractions. L'expérimentation de différents scénarios permet de démontrer **comment** ces efforts peuvent être adaptés;
- les efforts déployés pour lutter contre les infractions doivent tenir compte des **interactions** entre les différents acteurs et exigences. En mettant les scénarios en pratique, il est possible de déterminer les moyens pouvant être utilisés pour tenir compte de ces interactions.

2.2. Scénario 1: installation problématique de gestion des déchets

Une décharge placée sous la responsabilité d'un exploitant privé (une entreprise) est titulaire d'une autorisation en matière de déchets dans l'État membre A. Cette autorisation a été délivrée conformément à la législation européenne relative aux déchets. L'autorisation limite les catégories et les quantités de déchets que la décharge est censée pouvoir recevoir et n'autorise pas les déchets dangereux.

L'autorisation a été délivrée par une autorité locale, qui exerce également des fonctions d'inspection. L'autorité locale effectue des inspections qui révèlent plusieurs infractions à l'autorisation en matière de déchets, notamment la réception et l'élimination de catégories non autorisées de déchets. Les inspecteurs sont convaincus que la décharge est devenue dangereuse et qu'elle présente un risque pour l'environnement, notamment en raison des incendies qui s'y déclarent. L'autorité responsable n'est pas compétente pour engager des poursuites relatives à des infractions en matière de déchets ou à d'autres infractions. Ce rôle incombe à un procureur indépendant. En outre, les forces de police de l'État membre A disposent de pouvoirs d'enquête sur des activités criminelles qui vont au-delà des pouvoirs d'inspection de l'autorité locale.

Les résidents locaux sont très inquiets, notamment en raison des fumées nocives, et font pression sur les responsables politiques locaux et sur les médias. Ils affirment que leur santé est en danger.



Les représentants du secteur des déchets ne mettent pas en avant ce cas spécifique, mais affirment plus généralement que les exploitants d'installations de gestion des déchets respectueux de la législation subissent une concurrence déloyale. Ils font pression pour un contrôle plus efficace de l'application de la législation.

Il s'avère que certains des déchets illicites présents dans la décharge sont issus de transferts illégaux de déchets en provenance de l'État membre B. Il y a lieu de suspecter, mais cela n'est pas vérifié, que ces déchets comprennent des déchets dangereux. Les transferts de déchets faisaient l'objet, au moins en partie, de documents au titre du règlement concernant les transferts de déchets, mais ces documents ont été falsifiés.

Entre-temps, dans l'État membre C, un transfert illicite de déchets est découvert. L'infraction n'est pas considérée comme importante en soi, mais il s'avère que les collecteurs de déchets et les courtiers sont les mêmes que ceux qui ont envoyé les déchets illicites dans la décharge de l'État membre A. Un employé de l'un des collecteurs de déchets suspects – un lanceur d'alerte – indique que des déchets ont également été livrés à un certain nombre de décharges exploitées illégalement dans l'État membre B, mais reste vague quant à leur localisation.

En ce qui concerne les suspects:

- la société détentrice de l'autorisation en matière de déchets affirme que l'activité illégale est le fait d'employés malhonnêtes (qu'elle ne peut identifier) et que, de toute façon, elle n'a pas les moyens financiers de payer les réparations;
- il s'avère qu'une série de collecteurs de déchets et de centres de transfert de déchets étaient impliqués; certains de ces collecteurs de déchets sont des PME;
- les courtiers qui ont organisé les transferts de déchets nient toute responsabilité;
- les propriétaires des décharges illégales affirmeront probablement que la mise en décharge a eu lieu à leur insu.

Les difficultés présentées par ce scénario consistent notamment à:

- garantir les capacités de traiter tous les aspects de l'affaire au sein des États membres A, B et C et entre eux, et les coordonner;
- caractériser les déchets dans la décharge autorisée dans l'État membre A et les effets négatifs qui y sont associés;
- constater et caractériser toute décharge illégale (rôle potentiel du renseignement et de l'observation de la Terre);
- rassembler des preuves concernant l'implication, les actions et les omissions de chaque partie;
- enquêter sur la criminalité organisée concernant les auteurs présumés et les connexions entre eux dans la chaîne d'approvisionnement, dans plusieurs pays;
- enquêter sur les gains financiers réalisés par les auteurs présumés;
- faire la distinction entre responsabilité de l'entreprise et responsabilité individuelle;
- veiller à ce que la décharge autorisée soit sécurisée;
- décontaminer la décharge autorisée;
- rapatrier les déchets de la décharge autorisée de l'État membre A vers l'État membre B conformément au règlement concernant les transferts de déchets;
- recouvrer les coûts relatifs à ce qui précède et appliquer la directive sur la responsabilité environnementale;
- préparer des interventions similaires concernant toute décharge illégale qui serait découverte;
- répondre aux préoccupations des voisins de la décharge autorisée, ainsi qu'à l'intérêt des médias.



2.3. Scénario 2: mise à mort illégale d'oiseaux sauvages

Dans l'État membre A, plusieurs médias font état de la mise à mort illégale d'un oiseau de proie rare. Certains oiseaux sont trouvés empoisonnés; d'autres sont découverts abattus. Ces mises à mort contreviennent aux lois nationales qui protègent strictement ce rapace, conformément à la directive sur les oiseaux sauvages et à la convention de Berne. On ignore si ces mises à mort sont liées entre elles. Elles sont étalées dans le temps et se produisent dans des lieux différents. Certains de ces lieux se situent dans un site Natura 2000 dédié à la protection de cette espèce. Certains lieux se trouvent sur des terres agricoles; d'autres se trouvent dans des zones utilisées pour la chasse.

Certains des oiseaux tués font partie d'un programme de réintroduction cofinancé par l'UE dans le cadre du règlement LIFE. Des estimations détaillées ont été faites quant au coût de l'introduction de chaque oiseau. Ces oiseaux sont également équipés d'émetteurs radio. Certains propriétaires terriens affirment que le rapace s'empare du jeune bétail et leur association représentative s'est opposée au programme de réintroduction. De même, certains chasseurs soutiennent que le rapace est un prédateur indésirable des espèces d'oiseaux sauvages chassables.

Une ONG environnementale soutient activement le programme de réintroduction et tente de faire un suivi de ce qui se passe sur le terrain. Sur la base d'informations fournies par l'ONG, des agents de la protection de la nature découvrent des appâts empoisonnés dans quelques propriétés foncières. Les propriétaires affirment que ces appâts sont destinés à lutter contre les nuisibles. Cependant, la méthode d'appâtage n'est pas discriminatoire. En outre, l'un des propriétaires fonciers a utilisé un poison interdit en Europe, le carbofuran.

Les autorités chargées de la protection de la nature sont d'abord impliquées, mais elles contactent également la police. Des questions scientifiques se posent quant au type de poisons et d'armes à feu utilisés.

Les suspects sont des propriétaires terriens et des chasseurs. Les propriétaires dont on a découvert qu'ils possédaient des appâts empoisonnés sont des éleveurs de bétail. Ils affirment faire un usage légitime du poison, même s'ils n'en ont pas strictement respecté les prescriptions. Ils nient toute intention d'empoisonner les oiseaux de proie. L'organisation principale des chasseurs est très claire sur le fait que toute chasse illégale de l'oiseau de proie est contraire à sa politique et qu'elle ne la tolère en aucun cas.

Les difficultés présentées par ce scénario consistent à:

- garantir des capacités d'enquête permettant de traiter tous les aspects de l'affaire, y compris la coordination;
- assurer l'analyse médico-légale de chaque oiseau empoisonné ou abattu;
- établir un lien entre les infractions détectées et les personnes;
- quantifier la valeur de chaque oiseau empoisonné ou abattu;
- recouvrer les coûts de l'enquête;
- résoudre les questions de responsabilité environnementale;
- aborder les questions d'acceptation sociale de lois strictes sur les espèces sauvages à l'égard de certains propriétaires fonciers et chasseurs;
- utiliser la technologie pour réduire la probabilité des infractions et augmenter la probabilité de leur détection.

2.4. Scénario 3: commerce illicite d'espèces sauvages

Dans le pays africain A, partie à la CITES, F., un collectionneur amateur de reptiles, achète un grand nombre de lézards menacés d'extinction. Ces animaux sont répertoriés dans la CITES et leur exportation ou importation sans les documents appropriés constitue une violation de la CITES. F. et sa compagne S. cachent les lézards dans de petits contenants dans leurs bagages. Ils voyagent de A vers leur pays d'origine B, un État



membre de l'UE. À la douane, F. et S. remplissent des formulaires indiquant qu'ils n'ont pas de marchandises à déclarer. Par la suite, ils apportent les reptiles au distributeur T. et sont payés. T. falsifie des certificats CITES et vend les lézards à divers clients, directement et également via internet, tant à des amateurs qui gardent les lézards qu'à des professionnels pour la revente. Une ONG de protection de la nature, active dans le pays A, détient la preuve d'un commerce illégal de lézards impliquant F. et S. et alerte les douanes de l'État membre B. L'ONG signale également que T. met les lézards en vente sur une plateforme internet. Elle s'est adressée à la plateforme en lui demandant de ne pas favoriser le commerce illégal de ces reptiles. La plateforme a répondu qu'elle exige des professionnels qu'ils confirment leur conformité avec la CITES. Les autorités de l'État membre B constatent que les certificats CITES utilisés par T. sont faux, et saisissent un certain nombre de lézards encore en sa possession.

Les personnes suspectées sont les suivantes:

- le vendeur des lézards en Afrique. Il est cependant peu probable que les autorités au sein de l'UE prennent des mesures à son encontre;
- le collectionneur de reptiles F. et sa compagne S. Ils se sont livrés à l'exportation et à l'importation illégales des reptiles;
- le distributeur T., qui a acheté les animaux en toute connaissance de cause et a en outre falsifié les certificats CITES afin de pouvoir vendre les animaux en Europe.

Les difficultés présentées par ce scénario consistent à:

- garantir les capacités nécessaires pour faire face à une affaire transfrontière complexe;
- contrôler l'ensemble d'une chaîne d'approvisionnement et mener des enquêtes dans différentes juridictions, dont l'une est située en dehors de l'UE;
- analyser et prouver l'origine des reptiles;
- prendre en compte la possibilité que le distributeur T. qui a acheté les animaux puisse être une entreprise légitime, se livrant pour partie à la vente légitime de reptiles et pour partie à des activités illégales;
- tracer la distribution des lézards vendus par internet ou par l'intermédiaire d'autres distributeurs;
- prendre en compte la possibilité que des acheteurs innocents, se fiant à des certificats CITES falsifiés, aient pu supposer à tort que les animaux avaient été introduits légalement dans l'UE;
- déterminer la valeur des animaux et les profits illégaux obtenus;
- établir si les infractions constituaient un événement ponctuel ou s'inscrivaient dans le cadre d'un trafic continu. F. (et/ou sa compagne S.) ont-ils en fait voyagé régulièrement en Afrique et le distributeur T. est-il en contact avec d'autres fournisseurs?
- saisir, examiner, conserver et éventuellement rapatrier les animaux;
- convaincre les collectionneurs de reptiles de l'importance du respect de la CITES;
- prendre en compte la nature clandestine du trafic et le risque d'une faible probabilité de détection.



3. Analyse détaillée de la «criminalité environnementale», des «infractions connexes» et de l'«assurance du respect de la législation environnementale»

3.1. Introduction

Le chapitre 1 présente les concepts de criminalité environnementale et d'infractions connexes. Le présent chapitre les analyse de manière plus détaillée.

Certaines infractions, telles que le meurtre et la fraude, peuvent être sanctionnées de manière autonome. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire de démontrer que l'acte de l'auteur de l'infraction a également enfreint d'autres obligations. Il est possible de concevoir des infractions environnementales autonomes, mais, dans la pratique, la criminalité environnementale tend à être liée à des obligations environnementales énoncées dans la législation correspondante. En fait, elle correspond généralement à une sous-catégorie d'infractions à cette législation.

Les présentes orientations établissent un lien entre le concept de criminalité environnementale et la législation environnementale de l'UE. La criminalité environnementale et les infractions connexes impliquent un acte qui contrevient aux obligations prévues par cette législation.

Le présent chapitre commence donc par examiner ce qui, en vertu de la législation environnementale de l'UE, constitue un acte *licite*.

Il examine ensuite les actes qui enfreignent la législation, c'est-à-dire les actes *illicites*. Il présente un certain nombre de paramètres qui peuvent être utilisés pour évaluer les infractions et les actes concernés. Il montre comment certaines infractions peuvent faire intervenir le droit pénal – notamment, mais pas exclusivement, par le biais de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Avant de tester les scénarios, ce chapitre présente le concept d'assurance du respect de la législation environnementale, en expliquant brièvement en quoi il constitue un cadre pour la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes.

3.2. Acte licite – obligations à respecter

Les obligations environnementales que doivent remplir les responsables découlent de la législation européenne et nationale. Un acte licite est un acte qui est requis par ces obligations ou qui est conforme à celles-ci.

Dans ce contexte, il existe deux grands types d'actes dans la législation européenne:

- Les **directives** adoptées par les colégislateurs de l'UE, c'est-à-dire le Parlement européen et le Conseil, obligent les États membres à adopter une législation nationale pour donner effet aux objectifs et exigences légales qu'elles contiennent. Cela implique généralement que les gouvernements des États membres:
 - imposent des obligations légales (c'est-à-dire exécutoires) aux opérateurs économiques et à d'autres personnes («responsables»);
 - confient aux autorités compétentes la responsabilité de contrôler le respect de ces obligations;



- établissent des mesures nationales pour réprimer les infractions à ces obligations.
- Les **règlements** adoptés par les colégislateurs de l'UE sont directement applicables dans les États membres. Les États membres ne sont pas tenus de transposer les obligations qui y sont énoncées, et les responsables sont censés s'y conformer. Les États membres peuvent toutefois être amenés à prendre des mesures nationales pour remédier aux infractions.

Pour comprendre en détail le contenu des obligations environnementales exécutoires, il est donc nécessaire de comprendre toute législation nationale pertinente dérivée de la législation européenne.

En termes généraux, les mesures environnementales de l'UE ou dérivées de l'UE qui créent des obligations exécutoires relèvent d'un certain nombre de sous-catégories:

- **les interdictions** rendent illicites certains types d'activités – par exemple, l'interdiction de déverser des déchets de manière non contrôlée, ou de chasser les oiseaux sauvages pendant les périodes de migration ou de reproduction. La justification de ce type de mesure repose sur le fait que les activités visées sont intrinsèquement dommageables pour l'environnement et doivent être empêchées;
- **les exigences procédurales** prévoient que certaines activités – par exemple, la dégradation d'habitats protégés ou le transport transfrontière de déchets – ne sont susceptibles d'être approuvées et ne peuvent être réalisées que lorsque leurs incidences sur l'environnement ont été analysées ou que les autorités compétentes ont été informées et qu'une documentation est établie. Ici, la justification réside dans le fait que ces exigences permettent d'établir les problèmes environnementaux potentiels avant la prise de décision, ce qui permet de prévenir les dommages environnementaux;
- **les permis, les autorisations et les dérogations** régissent la manière dont certaines activités sont menées. On peut citer, à titre d'exemple:
 - les permis pour les installations de gestion des déchets fixant les conditions de leur exploitation. Les permis sont souvent limités dans le temps et doivent être réexaminés;
 - les autorisations portant sur des infrastructures ou d'autres projets nécessitant le respect de certaines conditions environnementales pour que le projet soit réalisé de manière licite;
 - les dérogations qui fixent des limites et des restrictions quant à la manière dont une activité est exercée – par exemple, une dérogation relative aux activités de chasse.

La justification de ces mesures réside dans le fait que la protection de l'environnement nécessite parfois non seulement une approbation préalable, mais aussi des mesures de sauvegarde à mettre en œuvre de manière continue;

- **les prescriptions générales contraignantes** prévoient que certaines activités doivent être exercées dans le respect de conditions spécifiques fixées par des règles générales contraignantes plutôt que par des autorisations individuelles – par exemple, l'obligation d'être enregistré pour pouvoir collecter légalement des déchets. Ce type d'obligation se justifie par le fait que la protection de l'environnement nécessite que des garanties soient mises en œuvre de manière continue pour ces activités;
- **les exigences découlant de décisions de justice ou d'autres mesures d'exécution** constituent des obligations complémentaires destinées à garantir le respect des autres obligations. La justification en est que les mesures d'exécution nécessitent souvent des respon-



sables qu'ils agissent d'une manière particulière – par exemple, en se conformant à une décision de justice d'enlever les déchets d'une décharge illégale, ou à une ordonnance de restauration d'habitats endommagés ou détruits de façon illicite, ou à une ordonnance imposant de cesser l'exploitation d'une installation polluante.

Il est important de comprendre les différences dans la nature de ces mesures, car il est possible que les infractions aux obligations qui en découlent doivent être traitées de manières différentes.

3.3. Paramètres d'évaluation des infractions et des actes illicites associés

Un acte illicite est un acte qui est contraire aux obligations mentionnées ci-dessus. En d'autres termes, il implique des infractions à ces obligations.

Les infractions varient en fonction de leur nature et de leurs incidences, ainsi que des parties responsables, des types d'actes impliqués et des explications ou motivations de cet acte.

Pour pouvoir lutter contre la criminalité environnementale et les infractions connexes, il est important de pouvoir évaluer les infractions et les actes illicites qui y sont associés. L'évaluation permet non seulement de déterminer les infractions les plus susceptibles de relever de la criminalité environnementale, mais aussi d'établir les moyens les plus efficaces de les contrer.

Le tableau 1 donne un aperçu de plusieurs paramètres et aspects qui peuvent être utiles dans l'évaluation.

Tableau 1: Évaluation des infractions et des actes illicites associés

Paramètres	Aspects
Nature de l'obligation ou des obligations violées	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelles obligations environnementales spécifiques ont été violées? ▪ Ces obligations environnementales étaient-elles de nature formelle, par exemple le non-respect d'une exigence procédurale, ou comportaient-elles un élément matériel visant à prévenir ou à limiter des dommages environnementaux? ▪ Des obligations non environnementales ont-elles été violées – par exemple, en matière de fraude, d'évasion fiscale, de corruption et de violence?
Incidences environnementales, économiques et sociales des infractions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un préjudice environnemental mesurable résulte-t-il de l'infraction (par exemple, la mise à mort d'oiseaux ou la déforestation illicite)? ▪ L'infraction a-t-elle mis en danger l'environnement, sans toutefois lui porter réellement atteinte? ▪ Est-il possible de quantifier les dommages causés à l'environnement (par exemple, les coûts de décontamination en cas d'élimination illégale de déchets)? ▪ L'infraction a-t-elle entraîné des gains/profits pour son auteur? Est-il possible de les quantifier? Le montant du profit illégal était-il significatif? ▪ L'infraction a-t-elle des conséquences négatives directes pour les concurrents (par exemple, affaiblissement des entreprises légitimes, accaparement de parts de marché)? ▪ Y a-t-il des conséquences négatives pour l'État et la société sur le plan des recettes publiques ou de l'imposition de coûts à l'État? ▪ Y a-t-il des conséquences négatives pour les voisins ou d'autres membres du



	public (résultant, par exemple, de l'incinération illégale de déchets)?
Responsable et auteur de l'infraction	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le responsable/auteur de l'infraction est-il: <ul style="list-style-type: none"> ○ un particulier ○ un ménage ○ une petite ou moyenne entreprise ○ une grande entreprise (multinationale) ○ une personne morale (non commerciale) ○ un employé, un entrepreneur ou un intermédiaire (par exemple, un courtier en déchets) ○ un groupe criminel organisé?
Type d'acte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'infraction environnementale a-t-elle été commise dans le cadre d'une activité autorisée, par exemple une installation détentrice d'une autorisation, ou a-t-elle été commise dans le cadre d'une activité non autorisée, par exemple l'élimination de déchets sans autorisation? ▪ Comment l'infraction s'est-elle produite, par exemple s'agissait-il d'un acte clandestin délibéré ou était-elle liée à un accident ou à un événement involontaire? ▪ L'infraction était-elle ponctuelle, c'est-à-dire qu'elle s'est produite une seule fois et de façon fortuite (par exemple, une seule importation illégale)? ▪ L'infraction s'est-elle poursuivie sur une longue période (par exemple, l'exploitation illégale d'une installation de gestion des déchets)? ▪ L'acte illicite était-il structurel/systemique (par exemple, des professionnels qui pratiquent systématiquement le trafic d'espèces protégées)? ▪ Y a-t-il eu récidive ou répétition de l'infraction alors qu'une sanction avait déjà été imposée? ▪ Existe-t-il un lien avec d'autres infractions (pénales) commises par le même acteur?
Explications/motivations des infractions	<ul style="list-style-type: none"> • L'infraction a-t-elle été commise par négligence ou involontairement (par exemple, l'exploitant d'une installation de gestion des déchets acceptant certains types de déchets sans se rendre compte que cela constitue une infraction à son autorisation)? • L'infraction a-t-elle été commise par ignorance (par exemple, peu après l'introduction d'une nouvelle obligation légale)? • L'infraction a-t-elle été commise intentionnellement (par exemple, déverser intentionnellement des déchets ménagers en bordure d'une voie publique)? • L'infraction a-t-elle été commise pour obtenir un avantage économique (par exemple, des transports illégaux de déchets pour éviter les taxes et les impôts)?



3.4. En quoi un acte constitue-t-il une infraction pénale?

Toutes les infractions pénales impliquent un acte illicite, mais tous les actes illicites ne constituent pas une infraction pénale. Certains actes illicites impliquent des infractions qui ne relèvent pas du droit pénal.

Les types d'actes illicites qui peuvent être sanctionnés par le droit pénal varient en fonction des dispositions constitutionnelles, des principes de droit pénal et des traditions juridiques d'un pays.

Deux autres éléments méritent d'être mentionnés:

- d'un point de vue formel, un acte illicite ne peut être considéré comme constituant définitivement une infraction pénale contre l'environnement que s'il fait l'objet de poursuites devant un tribunal et que celui-ci condamne le ou les auteurs de l'infraction pénale;
- une telle confirmation ne sera possible que si une décision préalable a été prise de poursuivre l'acte illicite en tant qu'infraction pénale contre l'environnement. Cependant, une telle décision n'est pas automatique ou inévitable. Il faut que les lois nationales aient érigé cet acte en infraction pénale⁹. En outre, les autorités compétentes peuvent juger qu'il y a une infraction mais décider qu'elles y remédieront par d'autres moyens que le droit pénal, par exemple par une action administrative.

En outre, la responsabilité pénale nécessite généralement que:

- l'acte illicite puisse être attribué à une personne physique particulière ou (dans les systèmes juridiques où cela est possible) à une personne morale;
- l'acte en question dépasse un seuil de culpabilité. En général, il est nécessaire de montrer que l'acte a été commis intentionnellement ou par négligence grave.

Consciente des graves dommages que peut causer la criminalité environnementale, l'UE a adopté la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal («directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal»)¹⁰. Selon la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, les États membres doivent faire en sorte que certaines infractions particulièrement graves à la législation nationale mettant en œuvre le droit environnemental de l'UE fassent l'objet de sanctions pénales. Ces sanctions doivent être «efficaces, proportionnées et dissuasives». La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal a conduit à un certain degré d'harmonisation du droit pénal en matière d'environnement dans les États membres, mais de nombreuses différences subsistent dans la manière dont les États membres abordent la criminalité environnementale dans la pratique¹¹.

Encadré n° 1: la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal

La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal établit des mesures relatives au droit pénal afin de protéger plus efficacement l'environnement. Elle définit un certain nombre d'infractions graves qui portent atteinte à l'environnement et exige des États membres de l'UE qu'ils prévoient des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives pour ces infractions lorsqu'elles sont commises intentionnellement ou par négligence grave.

⁹ Il s'agit là d'une expression du principe dit de légalité, auquel tous les États membres adhèrent. Ce principe veut que les conditions de la responsabilité pénale soient clairement définies par le législateur.

¹⁰ Directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (JO L 328 du 6.12.2008, p. 28).

¹¹ Au moment où la version finale du présent document d'orientation a été établie, la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal faisait l'objet d'un processus de révision.



L'article 3 énumère les infractions et prévoit que:

«Les États membres font en sorte que les actes suivants constituent une infraction pénale lorsqu'ils sont illicites et commis intentionnellement ou par négligence au moins grave:

- a) le rejet, l'émission ou l'introduction d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, causant ou susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l'air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l'eau, ou bien de la faune ou de la flore;*
 - b) la collecte, le transport, la valorisation ou l'élimination de déchets, y compris la surveillance de ces opérations ainsi que l'entretien subséquent des sites de décharge et notamment les actions menées en tant que négociant ou courtier (gestion des déchets), causant ou susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l'air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l'eau, ou bien de la faune ou de la flore;*
 - c) le transfert de déchets, lorsqu'il relève de l'article 2, paragraphe 35, du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur le transfert de déchets, et qu'il est réalisé en quantité non négligeable, qu'il ait lieu en un seul transfert ou en plusieurs transferts qui apparaissent liés;*
 - d) l'exploitation d'une usine dans laquelle une activité dangereuse est exercée ou des substances ou préparations dangereuses sont stockées ou utilisées, causant ou susceptible de causer, à l'extérieur de cette usine, la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l'air, de la qualité du sol ou de la qualité des eaux, ou bien de la faune ou de la flore;*
 - e) la production, le traitement, la manipulation, l'utilisation, la détention, le stockage, le transport, l'importation, l'exportation ou l'élimination de matières nucléaires ou d'autres substances radioactives dangereuses, causant ou susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l'air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l'eau, ou bien de la faune ou de la flore;*
 - f) la mise à mort, la destruction, la possession ou la capture de spécimens d'espèces de faune et de flore sauvages protégées sauf dans les cas où les actes portent sur une quantité négligeable de ces spécimens et ont un impact négligeable sur l'état de conservation de l'espèce;*
 - g) le commerce de spécimens d'espèces de faune ou de flore sauvages protégées ou de parties ou produits de ceux-ci sauf dans les cas où les actes portent sur une quantité négligeable de ces spécimens et ont un impact négligeable sur l'état de conservation de l'espèce;*
 - h) tout acte causant une dégradation importante d'un habitat au sein d'un site protégé;*
- la production, l'importation, l'exportation, la mise sur le marché ou l'utilisation de substances appauvrissant la couche d'ozone.»*

Selon l'article 2, point a), et le considérant 9 de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, on entend par acte «illicite» un acte qui viole les obligations découlant de la législation de l'UE énumérée aux annexes A et B de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal ou d'une loi, d'une réglementation administrative d'un État membre ou d'une décision prise par une autorité compétente d'un État membre qui donne effet à la législation énumérée aux annexes A et B. Selon l'article 4, le fait d'inciter à commettre de manière intentionnelle l'acte en question ou de s'en rendre complice doit également être passible de sanctions en tant qu'infraction pénale.



La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal exige des États membres qu'ils introduisent des sanctions pénales proportionnées, efficaces et dissuasives, mais ne précise pas les types ou les niveaux des sanctions¹².

Les États membres font en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions visées aux articles 3 et 4 lorsque de telles infractions ont été commises pour leur compte par toute personne (agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de décision) qui exerce un pouvoir de direction en son sein¹³. Par «personne morale», on entend, aux fins de la directive, toute entité juridique, exception faite des États ou des organismes publics exerçant des prérogatives de puissance publique et des organisations internationales publiques. En fonction du système juridique de l'État membre de l'UE, les sanctions applicables aux personnes morales responsables peuvent être de nature pénale ou autres¹⁴.

La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal coexiste avec d'autres législations importantes de l'UE en matière de droit pénal (voir encadré n° 2). Certaines de ces législations peuvent également être pertinentes dans la lutte contre la criminalité environnementale.

Encadré n° 2: Autre législation de l'UE en matière de droit pénal¹⁵.

La directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (directive antiblanchiment) vise à empêcher l'utilisation du système financier de l'Union à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et est également pertinente dans le cadre de la lutte contre la criminalité environnementale car des éléments concrets de preuve montrent des liens entre ces catégories de criminalité.

La directive (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (directive antifraude) établit des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions en matière de lutte contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, afin de renforcer la protection contre les infractions pénales qui portent atteinte à ces intérêts financiers, conformément à l'acquis de l'Union dans ce domaine.

Le règlement (UE) 2018/1805 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation fixe les règles selon lesquelles un État membre reconnaît et exécute sur son territoire des décisions de gel et des décisions de confiscation émises par un autre État membre dans le cadre de procédures en matière pénale. La criminalité environnementale, y compris le trafic d'espèces animales menacées et le trafic d'espèces et d'essences végétales menacées, entre dans le champ d'application de ce règlement et fait partie des infractions pour lesquelles les décisions de gel ou de confiscation sont exécutées sans contrôle de la double incrimination des faits ayant donné lieu à de telles décisions si ces faits sont passibles dans l'État d'émission d'une peine privative de liberté d'une durée maximale d'au moins trois ans et constituent une ou plusieurs des infractions pénales telles qu'elles sont définies par le droit de l'État d'émission.

L'importance de la lutte contre la criminalité environnementale organisée a également été reconnue par les conclusions du Conseil fixant les priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité

¹² Articles 5 et 7

¹³ Article 6

¹⁴ Article 7

¹⁵ Voir également dispositions de l'article 82 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.



organisée pour la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) 2022-2025¹⁶.

3.5. Assurance du respect de la législation environnementale

Les États membres sont tenus de mettre en œuvre intégralement et correctement les règlements et les directives. Cela implique de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les particuliers et les entreprises se conforment aux obligations exécutoires pertinentes.

L'assurance du respect de la législation est un terme qui englobe les différents types d'interventions utilisés par les autorités à cette fin. Il correspond également à un cadre conceptuel pour la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes.

Il existe trois grandes catégories d'interventions. Elles reflètent les principes qui sont expliqués au chapitre 7.

La promotion du respect de la législation comprend la gamme d'actions que les autorités entreprennent pour aider les entreprises et les particuliers à respecter leurs obligations, et pour prévenir ou réduire les infractions et les dommages qu'elles causent. Ces actions consistent notamment à fournir des informations et des conseils sur la manière de respecter la législation et à essayer de rendre celle-ci «étanches aux activités criminelles», c'est-à-dire à concevoir les obligations de manière à dissuader de commettre des infractions. De plus amples explications sont fournies au chapitre 12.

Le contrôle du respect de la législation comprend toutes les formes d'inspection, de surveillance et d'enquête qui peuvent être menées pour vérifier le respect de la législation ou constater et caractériser les infractions. De plus amples explications sont fournies au chapitre 10.

Le suivi et la répression impliquent des actions de la part d'une autorité compétente pour sanctionner les infractions détectées. Des mesures efficaces sont nécessaires pour punir, décourager et réparer les dommages. Ces mesures peuvent comprendre l'application du droit administratif, civil et pénal. De plus amples explications sont fournies au chapitre 11.

Il existe des liens étroits entre les différentes catégories d'assurance du respect de la législation, notamment entre le contrôle du respect de la législation et le suivi et la répression.

3.6. Test sur la base des scénarios de criminalité

Tableau 2: Test sur la base des scénarios

¹⁶ Voir conclusions du Conseil fixant les priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée adoptées le 26 mai 2021 (8665/21) dont la priorité 9 vise à «déstabiliser les réseaux criminels impliqués dans toutes les formes de criminalité environnementale, en mettant particulièrement l'accent sur le trafic de déchets et d'espèces sauvages, ainsi que sur les réseaux criminels et les entrepreneurs criminels individuels capables d'infiltrer les structures commerciales légales à haut niveau ou de créer leurs propres entreprises afin de faciliter leurs délits».



Scénario	Observations
Installation problématique de gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Ce scénario renvoie aux obligations découlant d'un certain nombre de directives et d'un règlement. • Les catégories d'obligations pertinentes figurant dans le scénario sont les suivantes: interdiction, autorisation, exigences contraignantes générales. • Le scénario concerne un acte qui entre dans le champ d'application de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.
Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Ce scénario porte sur des obligations découlant d'une directive et d'un règlement. • La catégorie d'obligation pertinente figurant dans le scénario est l'interdiction. • Le scénario concerne un acte qui entre dans le champ d'application de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.
Commerce illicite d'espèces sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Le scénario porte sur des obligations découlant d'un règlement. • Les catégories d'obligations pertinentes figurant dans le scénario sont les suivantes: interdiction, exigences générales contraignantes. • Le scénario concerne un acte qui entre dans le champ d'application de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.





4. Déchets, législation relative aux déchets et infractions en matière de déchets

4.1. Introduction

Pour comprendre la criminalité liée aux déchets et les infractions qui y sont associées, il est important de comprendre ce que sont les déchets et les problèmes que leur gestion pose. Il est également important de comprendre pourquoi et comment ils sont réglementés par la législation de l'Union sur les déchets, puisque celle-ci régit la manière dont les déchets sont manipulés et traités. Le présent chapitre commence donc par une description du concept de déchet et de la chaîne des déchets, avant d'exposer les objectifs de la législation de l'Union en matière de déchets, de présenter les principaux textes législatifs de l'UE concernant les déchets et de donner un aperçu des principales obligations et des infractions correspondantes. Les facteurs qui contribuent à la criminalité liée aux déchets et aux infractions connexes sont ensuite décrits, et les incidences négatives de cette criminalité et de ces infractions sont mises en évidence. Le chapitre s'achève en évaluant son contenu à l'aune du scénario de criminalité liée aux déchets présenté au chapitre 2.

4.2. Les déchets et la chaîne des déchets

Les déchets sont des substances ou des objets dont ceux qui les produisent ou les détiennent se défont, ou ont l'intention ou l'obligation de se défaire (voir encadré n° 3 ci-dessous).

En tant que concept, on peut examiner les déchets en fonction des éléments suivants:

- **où** sont-ils produits;
- **qui** les produit et les détient;
- **en quoi consistent**-ils;
- **quelle** est leur **valeur** économique ou autre, et
- **ce qu'il en advient et où.**

Tous ces aspects ont une incidence importante sur la criminalité liée aux déchets et les infractions connexes.

Où les déchets sont-ils produits: Les déchets sont produits partout, dans les zones tant urbaines que rurales. Ils proviennent des foyers ainsi que des lieux de travail, des sites où les matières premières sont extraites ou traitées, et des sites où les produits sont fabriqués, vendus ou consommés.

Qui les produit et les détient: Les déchets sont générés par l'ensemble de la société. Toute personne est un «producteur» de déchets: toutes les personnes physiques et morales produisent des déchets. Certaines personnes en produisent beaucoup plus que d'autres – une grande usine plus qu'un ménage individuel, par exemple. Les producteurs de déchets peuvent également être des détenteurs de déchets. Cependant, s'ils les transfèrent, d'autres personnes deviennent les détenteurs des déchets. Les déchets passent souvent d'un détenteur de déchets à un autre le long d'une chaîne – la «chaîne des déchets» illustrée dans le graphique 1.

En quoi consistent-ils: Les déchets couvrent un large éventail de substances et d'objets. Certains sont hautement toxiques (les huiles usagées, par exemple). D'autres sont inertes (par exemple, les



différents types de gravats de construction). D'autres encore peuvent être polluants s'ils ne sont pas traités correctement (par exemple, les déchets alimentaires des ménages).

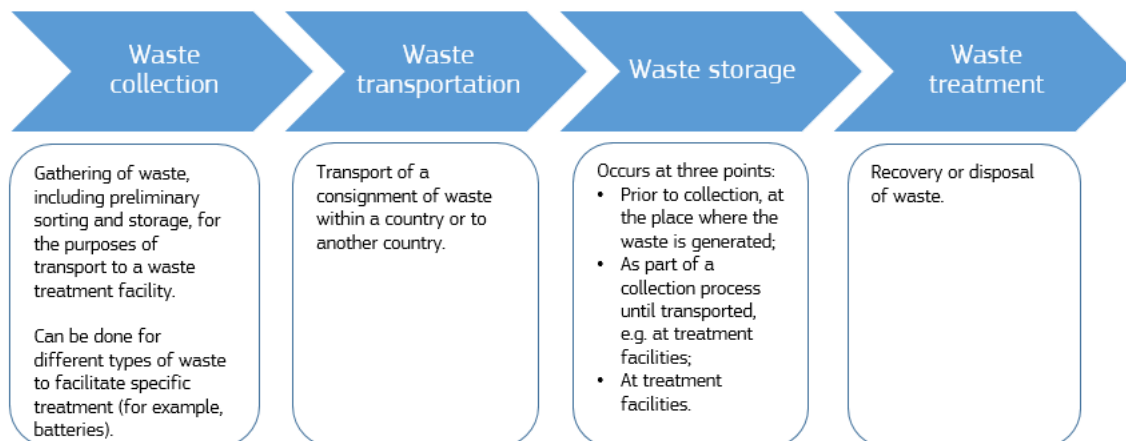
Quelle est leur valeur: Les déchets ont généralement une valeur économique négative et leur élimination en toute sécurité représente un coût. Cependant ce n'est pas toujours le cas. En fonction des conditions du marché, par exemple, la ferraille peut avoir une valeur importante – à tel point que la criminalité peut se traduire par le démontage du métal sur des sites où il est encore effectivement exploité afin de réaliser sa valeur en tant que ferraille.

Ce qu'il advient des déchets et où: Quant à leur devenir, les déchets peuvent faire l'objet d'un réemploi, d'un recyclage, d'une valorisation énergétique ou d'une élimination finale (voir encadré n° 3).

Cela signifie que des déchets particuliers peuvent subir des traitements très différents. En outre, ce qu'il advient des déchets peut se produire dans différents sites ou dans différentes installations: dans des installations de recyclage des déchets, des incinérateurs ou des décharges, par exemple.

Certains producteurs de déchets traitent eux-mêmes leurs déchets sur le lieu même où ils les produisent. Mais plus généralement, les déchets sont déplacés de l'endroit où ils sont produits vers celui où ils sont réutilisés, recyclés, récupérés ou éliminés. Cela peut impliquer une série d'opérateurs publics et privés de gestion des déchets, ainsi que différentes catégories d'intermédiaires. Certains fournissent des services de collecte, enlevant les déchets de leur lieu de production pour les amener sur leur lieu de stockage temporaire ou de traitement. Certains fournissent des services de transport sur de longues distances, car certains flux de déchets sont transportés d'un pays à l'autre («transferts transfrontaliers de déchets»). D'autres fournissent des services de courtage, mettant les producteurs de déchets en contact avec ceux qui collectent et traitent les déchets. Toutes ces activités sont déployées le long de la chaîne des déchets illustrée dans le graphique 1.

Graphique 1: la chaîne des déchets



4.3. Objectifs de la législation européenne relative aux déchets

Les objectifs de la législation européenne relative aux déchets peuvent être décrits avec les concepts suivants:

- **une pyramide des déchets;**
- **l'économie circulaire** et



- **un circuit fermé.**

Depuis plusieurs décennies, la législation européenne sur les déchets repose sur une **pyramide** de priorités. Dans la mesure du possible, les déchets doivent être évités. Si cela n'est pas possible, les déchets doivent faire l'objet, par ordre de priorité, de réemploi, de recyclage, de valorisation et d'élimination finale.

Le concept d'**économie circulaire** est plus récent – et plus radical dans ses ambitions. Dans une économie circulaire, les produits et les matières conservent leur valeur le plus longtemps possible. Les déchets et l'utilisation des ressources sont réduits au minimum, et lorsqu'un produit arrive en fin de vie, il est réutilisé pour créer une valeur supplémentaire.

Le concept de **circuit fermé** implique de toujours disposer des déchets dans un cadre réglementaire, d'économiser les matériaux et l'énergie lorsque cela est requis et, au minimum, d'éviter de nuire à l'environnement et à la santé humaine.

Plus concrètement, la législation européenne sur les déchets vise à :

- définir ce qu'est un déchet (voir encadré n° 3);
- éviter que les déchets ne soient produits inutilement et encourager leur réemploi et leur recyclage;
- veiller à ce que les producteurs ou les détenteurs de déchets paient les coûts de leur gestion, conformément au principe du pollueur-payeur;
- veiller à ce que les producteurs ou les détenteurs de déchets assument la responsabilité de la gestion en toute sécurité de ces derniers;
- éviter que les déchets ne soient déversés ou traités de manière incontrôlée;
- garantir que le traitement des déchets ne soit pas la source d'un préjudice ou ne porte pas atteinte à l'environnement ou à la santé humaine;
- contrôler la collecte et le transport des déchets, y compris lorsqu'ils franchissent des frontières;
- contrôler les installations utilisées pour le stockage, le tri, le réemploi, le recyclage ou l'élimination des déchets.

Encadré n° 3: Qu'est-ce qu'un déchet? Que sont les sous-produits? Quand un déchet devient-il un produit?

Selon la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive-cadre de l'UE relative aux déchets, on entend par «déchets» «toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défait».

Ainsi, toute substance ou tout objet peut devenir un déchet; la classification en tant que déchet ou non-déchet dépend de circonstances factuelles particulières.

Cette définition a été interprétée de manière large par la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour a également interprété de manière large d'autres termes spécifiques tels que «se défait», «substance» et «objet»¹⁷. Par exemple, le fait de s'en défait peut impliquer une valeur commerciale positive, neutre ou négative. Aucune distinction n'est faite selon que la substance ou l'objet est commercialisable ou non. Le fait de se défait d'une substance ou d'un objet peut être intentionnel ou délibéré de la part du détenteur

¹⁷ Des orientations de la Commission européenne (DG Environnement) ont été publiées à l'adresse suivante <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/guidance.htm>.



ou non intentionnel, involontaire ou accidentel, voire se produire avec ou sans la connaissance du détenteur. Le lieu de stockage d'une matière n'a pas d'influence sur le fait qu'il s'agisse d'un déchet ou non.

Un déchet peut être dangereux en raison de certaines propriétés. Par exemple, les substances ou préparations qui, selon des critères précis, peuvent être considérées comme «hautement inflammables» ou «cancérogènes» sont classées comme des déchets dangereux. Des exigences légales plus strictes s'appliquent à ces déchets.

L'article 28 du règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets prévoit qu'en cas de désaccord entre les autorités compétentes concernées quant à la classification en tant que déchet ou non-déchet, ou la classification en tant que déchet dangereux ou non dangereux, les règles les plus strictes s'appliquent, c'est-à-dire que l'objet du transfert doit être traité comme un «déchet» ou un «déchet dangereux».

La directive-cadre de l'UE concernant les déchets établit une distinction entre les déchets et les sous-produits qui ne sont pas des déchets. Les sous-produits sont des substances ou des objets résultant d'un processus de production qui n'a pas pour but premier de produire cette substance ou cet objet. Par exemple, la production de sucre ou de malt génère des substances utilisées ensuite comme aliments pour animaux, soit directement par les agriculteurs, soit par les industries de l'alimentation animale. Pour être qualifié de sous-produit, une substance ou un objet doit remplir quatre conditions:

- son utilisation ultérieure doit être certaine;
- la substance ou l'objet doit pouvoir être utilisé directement sans traitement supplémentaire autre que les pratiques industrielles courantes;
- sa production doit faire partie intégrante d'un processus de production;
- son utilisation ultérieure doit être légale.

Les déchets peuvent cesser d'être des déchets et prendre le statut de produit. Selon les critères de fin de vie des déchets de l'UE, cela se produit lorsque le déchet a subi une opération de valorisation. En outre, la substance ou l'objet doit être utilisé à des fins spécifiques et il faut qu'il existe un marché ou une demande. La substance ou l'objet doit être légal et ne pas constituer une menace pour l'environnement ou la santé humaine.

4.4. Principaux actes législatifs de l'UE en matière de déchets

Les principaux actes législatifs de l'UE en matière de déchets comprennent:

- la **directive-cadre sur les déchets**¹⁸, qui définit les grands principes et obligations en matière de gestion des déchets;
- une série d'instruments axés sur des **flux de déchets particuliers** tels que:
 - **les déchets d'emballages**¹⁹;
 - **les déchets d'équipements électriques et électroniques (WEEE)**²⁰ et
 - **les véhicules hors d'usage**²¹;
- le **règlement concernant les transferts de déchets**²²;

¹⁸ Directive 2008/98/CE relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO L 312 du 22.11.2008, p. 3).

¹⁹ Directive (UE) 2018/852 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 150 du 14.6.2018, p. 141).

²⁰ Directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (JO L 197 du 24.7.2012, p. 38).

²¹ Directive 2000/53/CE du 11 mars 2009 (JO L 269 du 21.10.2000, p. 34).



- **la directive concernant la mise en décharge des déchets²³.**

Ces instruments sont complétés par un certain nombre d'autres instruments plus généraux qui comprennent des dispositions réglementant les processus de traitement des déchets tels que l'incinération ou qui imposent que les projets de traitement des déchets fassent l'objet d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement (EIE) assortie d'une consultation du public.

L'Union européenne est partie à un certain nombre de conventions internationales relatives aux déchets, dont la plus importante est la **convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination**, généralement connue sous le nom de **convention de Bâle**. Cette convention vise, entre autres, à empêcher le transfert de déchets dangereux des pays économiquement développés vers les pays moins développés.

4.5. Aperçu des principales obligations en matière de déchets et des infractions correspondantes

Le tableau 3 donne un aperçu non exhaustif des obligations essentielles et des infractions correspondantes:

Tableau 3 Exemples d'obligations essentielles en matière de déchets et infractions correspondantes

Type d'activité	Obligations	Exemples d'infractions correspondantes
Obligations incombant aux personnes générant, détenant, collectant et transportant des déchets au sein d'un État membre		
Génération et détention des déchets	Obligation pour toute personne de respecter l'interdiction de l'abandon, du rejet ou de la gestion incontrôlée des déchets.	Dépôts sauvages Déverser des déchets sans autorisation
	Obligation pour toute personne de respecter l'exigence de traitement légal des déchets ou de transfert à une installation de traitement légale ou à un collecteur.	Exploiter de manière illicite une installation de gestion des déchets Transférer des déchets à un collecteur de déchets non réglementé ou à une installation de traitement des déchets non réglementée.
	Obligation pour les producteurs et détenteurs de déchets de payer les coûts de la gestion des déchets conformément au principe du pollueur-payeur.	Éviter des coûts liés à la gestion des déchets en les éliminant ou en les transférant illégalement.
Collecte et transport des déchets à l'intérieur d'un État	Obligation pour les collecteurs de déchets d'enregistrer leurs activités ou d'obtenir une autorisation	Fourniture de services de collecte et de transport de déchets sans être enregistré ou sans détenir une autorisation

²² Règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets (JO L 190 du 12.7.2006, p. 1).

²³ Directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182 du 16.7.1999, p. 1).



membre		
Obligations afférentes aux mouvements transfrontières de déchets		
Transfert de déchets	Obligation de rédiger un contrat écrit pour les transferts avec notification obligatoire	Transférer des déchets sans contrat écrit ou avec un contrat falsifié
	Obligation d'obtenir une autorisation ou de s'enregistrer	Opérer sans autorisation ni enregistrement
	Obligation de respecter l'interdiction de mélanger différents types de déchets lors d'un transfert de déchets	Mélanger illégalement différents types de déchets
	Obligation de remplir des documents particuliers	Transférer des déchets sans aucun document ou en utilisant de faux documents
	Obligation de fournir une garantie financière pour les transferts soumis à l'obligation de notification	Transférer des déchets sans garantie financière
Importation de déchets	Obligation de notification et de consentement préalable	Importer des déchets sans notification ni consentement préalable
Exportation de déchets	Obligation de notification et de consentement préalable	Exporter des déchets sans notification ni consentement préalable
Obligations afférentes aux installations de gestion des déchets		
Construction d'une installation de gestion des déchets	Obligation pour les promoteurs de projets d'obtenir une autorisation préalable, y compris un permis de construire	Construire une installation sans autorisation préalable
Exploitation d'une installation de gestion de déchets	Obligation pour l'exploitant d'une installation de respecter les conditions de l'autorisation d'exploitation	Exploiter une installation en violation des conditions de l'autorisation
	Obligation pour l'exploitant d'une installation de ne traiter que les déchets autorisés par l'autorisation	Accepter illégalement des déchets non autorisés – par exemple, accepter des déchets toxiques alors que seuls les déchets ménagers sont autorisés.
	Obligation pour l'exploitant d'une installation de tenir un registre des déchets	Ne pas tenir de registre ou falsifier des registres
	Obligation pour toute personne de gérer les déchets sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement.	Ne pas prévenir les fuites dans le sous-sol et la nappe phréatique qui entraînent une pollution des eaux souterraines.
Fin de l'exploitation	Obligation pour l'exploitant d'une installation de fermer le site conformément aux conditions de l'autorisation.	Abandonner l'installation de gestion des déchets sans gestion appropriée de la fin de vie des déchets



4.6. La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, les autres catégories d'infractions et la directive sur la responsabilité environnementale

La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal exige des États membres qu'ils fassent en sorte que deux catégories principales d'infractions liées à la gestion des déchets constituent une infraction pénale (voir encadré n° 4 ci-dessous). La première porte sur la gestion illégale des déchets et la seconde sur les transferts illégaux de déchets. Comme on peut le constater, chaque catégorie couvre un ensemble potentiellement large d'infractions en matière de déchets.

Encadré n° 4: Dispositions de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal relatives aux infractions en matière de déchets

- Article 3, point b): la collecte, le transport, la valorisation ou l'élimination de déchets, y compris la surveillance de ces opérations ainsi que l'entretien subséquent des sites de décharge et notamment les actions menées en tant que négociant ou courtier (gestion des déchets), causant ou susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l'air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l'eau, ou bien de la faune ou de la flore.
- Article 3, point c): le transfert de déchets, lorsqu'il relève de l'article 2, paragraphe 35, du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur le transfert de déchets [6], et qu'il est réalisé en quantité non négligeable, qu'il ait lieu en un seul transfert ou en plusieurs transferts qui apparaissent liés.

Les activités constituant des infractions à la législation sur les déchets peuvent enfreindre simultanément d'autres lois. On peut citer, à titre d'exemple:

- les infractions aux dispositions non environnementales du code pénal – concernant la fraude ou le blanchiment d'argent, par exemple;
- l'évasion fiscale;
- les infractions à la législation portant sur les conditions d'emploi, sur la lutte contre l'esclavage et sur la sécurité sociale;
- les infractions à la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

La directive sur la responsabilité environnementale²⁴ crée des obligations de prévention ou de réparation des «dommages environnementaux» causés par certaines activités professionnelles telles que la gestion des déchets. Les «dommages environnementaux» couvrent les dommages causés aux espèces et habitats protégés, aux eaux et aux sols. Les auteurs d'infractions peuvent également être tenus pour responsables de la prévention et de la réparation en vertu de la directive sur la responsabilité environnementale.

²⁴ Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56).



4.7. Facteurs contribuant à la criminalité liée aux déchets et aux infractions connexes

Les facteurs contribuant à la criminalité liée aux déchets et aux infractions connexes sont notamment les suivants:

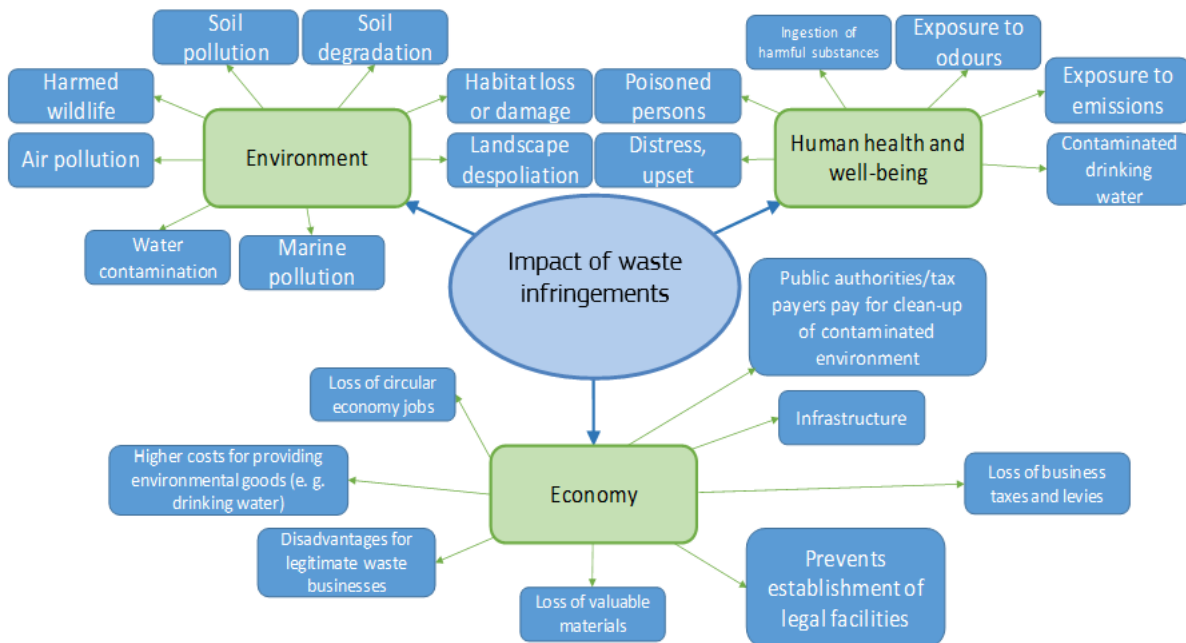
- la possibilité de réaliser d'importants profits illicites. Ceux-ci peuvent provenir:
 - des paiements reçus des producteurs et détenteurs de déchets pour des services de gestion des déchets non conformes;
 - de l'évitement des coûts de mise en conformité, tels que les investissements anti-pollution
 - de l'évitement des taxes sur les déchets
 - de l'évitement de taxes et de prélèvements sur les entreprises;
 - de l'utilisation frauduleuse de l'argent public – parfois appelée «fraude écologique», par exemple, lorsque des subventions pour la valorisation des déchets sont détournées;
- l'absence d'obstacles significatifs à l'entrée sur le marché – par exemple, il est souvent facile pour des particuliers et des entreprises de s'enregistrer en tant que collecteurs de déchets;
- la longueur de la chaîne des déchets, la facilité de déplacement des déchets le long de la chaîne et le nombre d'acteurs impliqués;
- la possibilité que la criminalité et les infractions en matière de déchets coexistent avec des opérations de traitement des déchets apparemment légitimes, par exemple des infractions systématiques peuvent être commises par des entreprises titulaires d'autorisations de traitement des déchets;
- la possibilité de combiner la criminalité et les infractions en matière de déchets avec d'autres types de criminalité et d'infractions relevant de l'«économie souterraine» – par exemple, une installation illicite de gestion des déchets utilisant une main-d'œuvre non enregistrée et exploitée («travail au noir») et associée à une fraude à la sécurité sociale;
- la mobilité des déchets et le fait que la criminalité et les infractions en matière de déchets peuvent se produire sur une vaste zone territoriale;
- la possibilité de jouer sur la définition du terme «déchet»: les déchets peuvent être, par exemple, présentés à tort comme des sous-produits ou déclassés illégalement comme déchets après un processus de traitement;
- la possibilité d'exploiter les différents niveaux de rigueur des règles applicables aux différents types de déchets. Par exemple, les déchets de construction et de démolition peuvent bénéficier d'exigences d'élimination moins strictes en raison de leur caractère inerte. Cependant, les sites destinés à leur élimination peuvent être utilisés pour l'élimination clandestine d'autres déchets;
- la possibilité d'exploiter de nouvelles possibilités créées par des changements dans la législation et la politique en matière de déchets. Par exemple, l'économie circulaire vise à créer de nouveaux marchés et de nouveaux débouchés pour les entreprises légitimes, mais les incitations à valoriser davantage de matériaux dans les déchets, à les commercialiser et à les utiliser comme non-déchets pour remplacer les matières premières primaires peuvent susciter des processus de recyclage illégaux et dangereux;
- des faiblesses dans l'assurance du respect de la législation environnementale.



4.8. Incidences négatives et gravité de la criminalité liée aux déchets et des infractions connexes

La criminalité liée aux déchets et les infractions connexes ont des conséquences négatives sur l'environnement, la santé et le bien-être des personnes, ainsi que sur l'économie, qui sont résumées dans le graphique 2.

Graphique 2: Incidences négatives de la criminalité liée aux déchets et des infractions connexes



Des exemples illustrant la gravité de ces incidences négatives sont présentés dans l'encadré n° 5.

Encadré n° 5: Exemples de la gravité de la criminalité liée aux déchets et des infractions connexes

- Selon une étude réalisée en 2021²⁵, les revenus annuels tirés du marché illicite des déchets dans l'UE se situent entre 4 et 15 milliards d'euros (la valeur moyenne étant de 9,5 milliards d'euros). L'étude constate une croissance des revenus estimés du marché illicite des déchets de l'UE, pour les déchets tant dangereux que non dangereux, et indique que, sans la mise en place de mesures plus efficaces, le transfert illégal de déchets plastiques, de véhicules hors d'usage et de déchets électroniques devrait encore augmenter.
- Selon l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'UE en 2021, réalisée par Europol, la criminalité environnementale, en particulier celle liée aux déchets, continue de représenter une menace sérieuse. Le rapport indique que la pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation considérable de la production de déchets sanitaires et médicaux, présentant un

²⁵ Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses, rapport final réalisé pour la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne (2021), édité par Shann Hulme, Emma Disley et Emma Louise Blondes, p. 40.



risque important pour l'environnement et la santé publique²⁶.

- D'importants volumes de déchets sont exportés en dehors de l'Union européenne, souvent sans contrôle adéquat des conditions dans lesquelles ces déchets sont gérés dans les pays de destination, notamment les pays en développement. Cette situation peut avoir des effets néfastes sur l'environnement et la santé publique des pays de destination et représenter une perte de ressources précieuses pour l'industrie européenne. IMPEL a estimé que, au cours de la période 2008-2015²⁷, 25 à 30 % des mouvements transfrontières de déchets dangereux ont été effectués en violation du règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets, tandis qu'EnviCrimeNet indique que le trafic illicite de déchets représente environ 20 % de l'ensemble des transferts de déchets dans l'UE²⁸. D'importantes quantités de déchets sont exportées illégalement des pays de l'OCDE vers des pays en transition et en développement, tels que la Chine et d'autres pays d'Asie ainsi que d'Afrique de l'Ouest.
- Lorsque des déchets transférés illégalement sont détectés, le règlement européen sur les transferts de déchets impose que les déchets soient repris. Les frais afférents à la reprise des déchets doivent être acquittés en premier lieu par les personnes qui ont organisé le transfert. Dans les cas où ces personnes ne sont pas disponibles ou si elles sont insolvables, le pays d'origine doit payer les frais qui peuvent être très élevés. Les frais de reprise se composent des frais de transport, de la location des conteneurs et des activités de traitement nécessaires après le retour des déchets dans leur pays d'origine. À titre d'exemple, un cas de reprise de déchets dangereux destinés au Nigeria via les États-Unis par le port de Rotterdam a coûté 1,2 million d'euros.
- Dans le cadre du projet CWIT (Countering WEEE Illegal Trade), il a été estimé que la mauvaise gestion des déchets d'équipements électroniques en Europe concernait un volume dix fois supérieur à celui des DEEE expédiés vers des pays tiers dans le cadre d'exportations non documentées²⁹. En 2015, il a été estimé que les 28 États membres de l'UE de l'époque exportaient chaque année environ 400 000 tonnes de DEEE non documentés mélangés à des équipements électriques et électroniques usagés. Dans le cadre d'un autre projet de recherche financé par l'UE, il a été estimé que l'exportation illégale de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) de l'UE vers la Chine avait entraîné, en 2012, la perte de 14 900 emplois équivalents temps plein au sein de l'UE, représentant une perte de valeur ajoutée économique estimée à environ 780 millions d'euros³⁰.
- Au cours de l'opération Green Tuscany coordonnée en 2019 par Europol et Eurojust, 96 personnes ont été inculpées en raison d'une participation présumée à un groupe criminel organisé transportant illégalement des déchets plastiques d'Italie vers la Chine via la Slovaquie. Il a été constaté que des entreprises slovaques fournissaient à des entreprises italiennes des documents attestant que les déchets étaient recyclés avant d'être envoyés en Chine. Un total de 560 transferts illégaux de déchets plastiques d'une valeur totale de 8 millions d'euros ont été détectés³¹.

²⁶ Europol, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment. A Corrupting Influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organized crime (EU SOCTA 2021), p. 54 et suivantes

²⁷ Pour plus de détails, voir IMPEL-TFS Enforcement Actions, [Project Report 2014-2015. Enforcement of the EU Waste Shipment Regulation](#) et IMPEL (2012) TFS Enforcement Actions III Project Report (mars-octobre 2012) ainsi que le document de travail des services de la Commission concernant l'évaluation du règlement sur les transferts de déchets, SWD(2020) 26 final.

²⁸ EnviCrimeNet, Report on Environmental Crime, La Haye, 2016.

²⁹ Countering WEEE Illegal Trade (CWIT), [Final Summary Report: Market Assessment. Legal Analysis. Crime Analysis and Recommendations Roadmap](#), 2015, p. 16.

³⁰ European Union Action to Fight Environmental Crime (EFFACE), European Policy Brief, Policy Brief 3: Quantifying the Impacts of Environmental Crime, décembre 2015, p. 8.

³¹ Europol, From trash to treasure: the growing illegal waste trafficking market, septembre 2019; Document d'analyse n° 04/2020 de la Cour des comptes de l'Union européenne: Les mesures prises par l'UE pour lutter contre le problème des déchets plastiques, p. 44.



4.9. Test sur la base du scénario concernant la criminalité environnementale liée aux déchets

Tableau 4: Test sur la base du scénario

Scénario	Observations
Installation problématique de gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none">• La législation européenne suivante est pertinente pour le scénario:<ul style="list-style-type: none">○ la directive-cadre sur les déchets○ la directive concernant la mise en décharge des déchets;○ le règlement concernant les transferts de déchets;○ l'article 3, points b) et c), de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal;○ la directive sur la responsabilité environnementale.• La possibilité de réaliser d'importants profits illicites est un facteur déterminant.



5. Espèces sauvages, législation relative aux espèces sauvages et infractions concernant des espèces sauvages

5.1. Introduction

Aux fins du présent chapitre, le terme «espèces sauvages» revêt un sens large. Il couvre les animaux et les plantes sauvages, ainsi que les habitats naturels dans lesquels ils se trouvent. Pour comprendre la criminalité liée aux espèces sauvages et les infractions connexes, il est important de comprendre pourquoi et comment les espèces sauvages sont protégées par la législation au niveau européen. Ce chapitre commence donc par une description du contexte de la conservation des espèces sauvages, avant de définir les objectifs de la législation européenne en la matière, de présenter les principaux actes législatifs européens et de donner un aperçu des principales obligations et des infractions correspondantes. Comme pour la criminalité liée aux déchets et les infractions qui y sont associées, les facteurs contribuant à la criminalité liée aux espèces sauvages et aux infractions connexes sont décrits, et leurs incidences négatives sont mises en évidence. Le chapitre s'achève en évaluant son contenu au regard des scénarios de criminalité liée aux espèces sauvages présentés au chapitre 2.

5.2. Contexte de la conservation des espèces sauvages

Les sociétés humaines nuisent aux espèces sauvages par la destruction et la détérioration de leur habitat; la destruction et la surexploitation de plantes et d'animaux sauvages, y compris par le commerce; et le transfert de plantes et d'animaux dans des environnements où ils deviennent envahissants («espèces exotiques envahissantes»).

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ces pressions, notamment:

- les incitations économiques à la conversion des habitats naturels pour des utilisations différentes ou plus intensives des terres;
- la tendance à éliminer des individus ou des populations de certaines espèces animales considérées comme concurrentes des intérêts économiques – par exemple, les grands carnivores tels que les loups dans les zones d'élevage;
- les gains économiques qui peuvent être tirés de l'exploitation des plantes et des animaux sauvages pour leur valeur économique – par exemple, les éléphants pour leur ivoire et les bois durs tropicaux en ce qui concerne le bois;
- l'envie d'exploiter les animaux à d'autres fins, comme la chasse récréative.

Conservé les espèces sauvages signifie gérer ces facteurs et ces pressions. Il s'agit d'un défi à la fois local, national, continental et mondial, car les facteurs et les pressions interagissent à ces différentes échelles, par exemple par le biais des flux commerciaux.

5.3. Objectifs de la législation européenne relative aux espèces sauvages

Plusieurs actes législatifs européens relatifs aux espèces sauvages ont été adoptés depuis les années 1970. Conjointement, les obligations qu'elles contiennent ou qui en découlent sont à la fois orientées vers l'intérieur et vers l'extérieur, c'est-à-dire qu'elles portent sur les facteurs et les pres-



sions qui affectent à la fois les espèces sauvages présentes dans l'Union européenne et celles qui se trouvent ailleurs sur la planète.

Plusieurs arguments justifient l'existence d'obligations relatives aux espèces sauvages orientées vers l'intérieur de l'Union européenne. La vie sauvage a été reconnue comme un patrimoine européen commun nécessitant des efforts de conservation communs. En outre, de nombreuses espèces sauvages européennes sont migratrices: un État membre ne peut pas assurer correctement leur conservation si les pressions ne sont pas gérées ailleurs le long des voies de migration de l'espèce. Le commerce intraeuropéen, favorisé par le marché intérieur, peut également constituer une pression sur les espèces vulnérables à l'exploitation.

En ce qui concerne les obligations orientées vers l'extérieur, l'Europe est un bloc commercial qui met en œuvre un ensemble unique de contrôles du commerce extérieur, c'est-à-dire des obligations liées aux importations et aux exportations. Sans obligations relatives aux espèces sauvages, l'Europe pourrait nuire à ces dernières dans le reste du monde par le biais d'importations d'espèces sauvages encourageant les pratiques illégales ou préjudiciables dans les pays tiers – le braconnage et l'exploitation forestière illégale en sont des exemples flagrants.

Dans ce contexte, les principaux objectifs de la législation européenne relative aux espèces sauvages sont les suivants:

- protéger les sites européens les plus importants pour les espèces sauvages;
- protéger les sites européens de reproduction et de repos d'espèces menacées comme les chauves-souris et les tortues de mer;
- protéger les espèces menacées d'Europe de la chasse, de la mise à mort, de la capture et du commerce illégaux;
- prévenir l'introduction d'espèces exotiques envahissantes et gérer leur propagation;
- contrôler le commerce des espèces sauvages avec les pays tiers.

5.4. Principaux actes législatifs européens concernant les espèces sauvages

Les principaux actes législatifs européens concernant les espèces sauvages comprennent:

- **la directive «Oiseaux»**³² qui impose aux États membres de créer des zones de protection spéciale (ZPS) au profit de certains oiseaux sauvages. Ces zones font partie du réseau des sites Natura 2000. La directive interdit également la mise à mort d'oiseaux sauvages et le commerce d'oiseaux sauvages, et régit la chasse. Les exceptions (appelées dérogations) sont soumises à des conditions strictes;
- **la directive «Habitats»**³³ qui impose aux États membres de protéger les sites de certains habitats et espèces animales et végétales dans le cadre du réseau des sites Natura 2000. Elle interdit également la mise à mort de certaines espèces animales et leur commerce, ainsi que les dommages causés à leurs lieux de reproduction et de repos. Des dérogations sont soumises à des conditions strictes;

³² Directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages.

³³ Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.



- **le règlement sur les espèces exotiques envahissantes**³⁴ qui définit des obligations visant à prévenir l'introduction d'espèces exotiques et à contrôler ces espèces lorsqu'elles sont présentes;
- **le règlement CITES et ses règlements d'application**³⁵. La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (**CITES**) restreint le commerce des espèces sauvages et ses règlements d'application visent à l'appliquer de manière uniforme dans tous les États membres;
- **le règlement «Bois»**³⁶. Afin d'empêcher la vente de bois et de produits dérivés illégaux sur le marché européen, l'UE a adopté le règlement «bois». Il établit les obligations des opérateurs qui mettent sur le marché du bois et des produits dérivés.

L'Union européenne est partie à plusieurs conventions internationales portant sur les espèces sauvages, notamment aux conventions suivantes:

- la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe («la **convention de Berne**») est une convention internationale contraignante conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe, qui couvre la majeure partie du patrimoine naturel du continent européen et s'étend à certains États africains. Elle reflète fidèlement les dispositions des directives «Oiseaux» et «Habitats»;
- la convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage («la **convention de Bonn**» ou «CMS») est un traité des Nations unies visant à fournir un fondement juridique aux mesures de conservation coordonnées au niveau international sur l'ensemble du parcours migratoire.

Les conventions internationales offrent ainsi aux États membres de l'UE et aux pays tiers un cadre commun pour lutter contre la criminalité et les infractions liées aux espèces sauvages. Elles peuvent également prévoir un secrétariat et d'autres dispositions structurelles permettant d'échanger les bonnes pratiques et de soutenir les efforts de lutte contre la criminalité et les infractions impliquant plusieurs pays.

Les travaux réalisés dans le cadre de la CITES et de la convention de Berne pour lutter contre la criminalité liée aux espèces sauvages présentent un intérêt particulier dans le contexte des présentes orientations (voir encadré n° 6 ci-dessous).

Encadré n° 6: Accent mis par la convention de Berne sur la chasse, le piégeage et le commerce illégaux des oiseaux sauvages

Plusieurs recommandations marquantes adoptées dans le cadre de cette convention traitent de la criminalité liée aux espèces sauvages, notamment:

- la recommandation n° 155 (2011) du Comité permanent, adoptée le 2 décembre 2011, sur la

³⁴ Règlement (UE) n° 1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

³⁵ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (JO L 61 du 3.3.1997, p. 1 à 69).

³⁶ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (JO L 295 du 12.11.2010, p. 23).



mise à mort, le piégeage et le commerce illégaux d'oiseaux sauvages;

- la recommandation n° 164 (2013) du Comité permanent, adoptée le 6 décembre 2013, sur la mise en œuvre du Plan d'action de Tunis 2013-2020 pour l'éradication de la mise à mort, du piégeage et du commerce illégaux des oiseaux sauvages, et
- la recommandation n° 177 (2015) sur les facteurs de gravité et les principes en matière de fixation des peines pour l'évaluation des infractions contre les oiseaux, et notamment la mise à mort, le piégeage et le commerce illégaux d'oiseaux sauvages.

5.5. Aperçu des principales obligations relatives aux espèces sauvages et des infractions correspondantes

Les obligations découlant de la législation européenne sur les espèces sauvages couvrent de nombreux types d'activités différentes et les infractions correspondantes peuvent prendre de nombreuses formes. Les tableaux suivants présentent un aperçu non exhaustif de quelques-unes des principales obligations, ainsi que des exemples d'infractions correspondantes.

Tableau 5: Obligations relatives aux sites européens de protection des espèces sauvages

Type d'activité	Obligations	Exemples d'infractions
Gestion des terres ou construction	Obligation pour toute personne de ne pas réaliser un projet portant atteinte à un site Natura 2000 sans avoir obtenu une autorisation préalable.	Dégrader un habitat naturel par la réalisation d'un projet non autorisé.
Gestion des terres ou construction	Obligation pour toute personne de ne pas porter atteinte à l'aire de reproduction ou de repos d'une espèce protégée sans autorisation préalable.	Dégrader un site de reproduction ou une aire de repos par la réalisation d'un projet non autorisé.

Ces obligations découlent principalement de la directive «Oiseaux» et de la directive «Habitats». Certaines obligations concernent les sites Natura 2000; d'autres concernent les sites de reproduction et les aires de repos des espèces protégées qui se trouvent en dehors de Natura 2000. La législation européenne part du principe que les dommages sont interdits sauf s'il existe une autorisation préalable licite. L'absence d'autorisation préalable ou le non-respect des conditions définies dans une autorisation préalable sont généralement des éléments clés de toute infraction.

Tableau 6: Obligations relatives à la mise à mort et à la capture d'espèces sauvages en Europe

Type d'activité	Obligations	Exemples d'infractions
Utilisation de poisons	Obligation pour toute personne de respecter l'interdiction de tuer délibérément des oiseaux sauvages	Mettre à mort des oiseaux sauvages par l'utilisation intentionnelle d'appâts empoisonnés



Type d'activité	Obligations	Exemples d'infractions
	par quelque méthode que ce soit	
	Obligation pour toute personne de respecter l'interdiction de tuer délibérément certains autres animaux protégés, par quelque méthode que ce soit	Mettre à mort des animaux protégés par l'utilisation intentionnelle d'appâts empoisonnés
Tir	Obligation pour toute personne de ne chasser que les espèces d'oiseaux sauvages chassables et uniquement pendant la saison de chasse	Chasser des oiseaux sauvages en dehors de la saison de chasse ou chasser des espèces qui ne figurent pas sur une liste d'espèces chassables
	Obligation pour toute personne de respecter l'interdiction de tuer délibérément des animaux protégés	Braconnage d'une espèce animale protégée
	Obligation pour toute personne de respecter l'interdiction d'utiliser certains moyens de mise à mort, tels que les armes automatiques	Chasser des oiseaux sauvages pendant la période de chasse avec une arme prohibée
Piégeage	Obligation pour toute personne de respecter l'interdiction de capturer délibérément des oiseaux sauvages par quelque méthode que ce soit.	Piéger des oiseaux sauvages
	Obligation pour toute personne de respecter l'interdiction d'utiliser des moyens de capture non sélectifs, tels que certains filets et pièges.	Piéger des oiseaux sauvages par une méthode non sélective

Ces obligations découlent de la directive «Oiseaux» et de la directive «Habitats». La chasse d'oiseaux sauvages est autorisée dans certaines conditions. En dehors de ces conditions, la législation de l'UE n'autorise la mise à mort et la capture que sur la base d'une autorisation préalable. L'absence d'autorisation préalable (ou la violation des conditions fixées dans le cadre d'une autorisation préalable) constitue généralement un élément clé de l'infraction.

Tableau 7: Obligations relatives au commerce des espèces sauvages faisant intervenir des pays tiers

Le règlement CITES contient les obligations de l'UE en la matière.

Type d'activité	Obligations	Exemples d'infractions
-----------------	-------------	------------------------



Type d'activité	Obligations	Exemples d'infractions
Importation d'espèces inscrites dans la CITES	Obligation d'obtenir un permis d'importation ou de soumettre une notification d'importation pour les espèces qui peuvent être importées Obligation de respecter l'interdiction d'importer certaines espèces	Importation sans autorisation ou notification préalable ou contraire à l'interdiction
Exporter des espèces inscrites dans la CITES	Obligation d'obtenir un permis d'exportation ou de notifier l'exportation	Exporter sans consentement ou notification préalable
Acheter ou vendre des espèces inscrites dans la CITES	Obligation de respecter l'interdiction d'achat, d'utilisation dans un but lucratif ou de vente.	Acheter ou vendre des espèces inscrites dans la CITES, par exemple via internet.

Tableau 8: Obligations relatives au commerce du bois

Le règlement «bois» contient les principales obligations en la matière.

Type d'activité	Obligations	Exemples d'infractions
Mettre du bois sur le marché	Obligation de respecter l'interdiction de mettre sur le marché du bois et des produits dérivés récoltés de manière illégale	Mettre sur le marché du bois récolté de manière illégale Utiliser des documents falsifiés
	Obligation pour les opérateurs de faire diligence dans l'approvisionnement en bois et de maintenir et d'évaluer un système de diligence raisonnée ou d'utiliser le système d'une organisation de contrôle	Défaut d'un opérateur de faire preuve de diligence ou d'utiliser correctement un système de diligence raisonnée
Commercialiser du bois et des produits dérivés	Obligation de conserver pendant 5 ans les registres indiquant qui a fourni le bois et à qui il a été fourni	Divergences entre les différents registres au sein d'une chaîne
	Obligation de fournir les registres aux autorités qui en font la demande	Défaut de réponse à une demande officielle de registres
Gestion d'une organisation de contrôle	Obligation de maintenir et d'évaluer un système de diligence raisonnée	Défaut de mise en œuvre d'un système de diligence raisonnée adéquat
	Obligation de vérifier la bonne utilisation du système par les opérateurs	Défaut de vérification de la bonne utilisation par les opérateurs



Type d'activité	Obligations	Exemples d'infractions
	Obligation de prendre des mesures lorsqu'un opérateur fait une utilisation inadéquate du système	Absence d'action en cas de preuve d'utilisation inadéquate par les opérateurs

5.6. La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, les autres catégories d'infraction, le plan d'action de l'UE contre le trafic d'espèces sauvages et la directive sur la responsabilité environnementale

La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal exige des États membres qu'ils fassent en sorte que trois catégories principales d'infractions liées aux espèces sauvages constituent des infractions pénales (voir encadré n° 7 ci-dessous). L'article 3, point f), concerne les infractions du type de celles figurant dans le scénario «Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages» au chapitre 2 et l'article 3, point g), concerne les infractions du type de celles figurant dans le scénario «Commerce illégal d'espèces sauvages».

Encadré n° 7: Dispositions de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal pertinentes pour les infractions liées aux espèces sauvages

- Article 3, point f), «la mise à mort, la destruction, la possession ou la capture de spécimens d'espèces de faune et de flore sauvages protégées sauf dans les cas où les actes portent sur une quantité négligeable de ces spécimens et ont un impact négligeable sur l'état de conservation de l'espèce».
- Article 3, point g), «le commerce de spécimens d'espèces de faune ou de flore sauvages protégées ou de parties ou produits de ceux-ci sauf dans les cas où les actes portent sur une quantité négligeable de ces spécimens et ont un impact négligeable sur l'état de conservation de l'espèce».
- Article 3, point h), «tout acte causant une dégradation importante d'un habitat au sein d'un site protégé».

À l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne, les infractions à la législation sur les espèces sauvages sont parfois liées à d'autres types d'infractions qui ne concernent pas spécifiquement la protection des espèces sauvages. Il s'agit par exemple de manquements:

- à des conditions de conditionnalité dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) – qui peuvent être pertinentes dans des cas de destruction d'habitats;
- à la législation interdisant l'utilisation de certains produits chimiques – qui peut être pertinente dans les cas d'empoisonnement illégal de la faune sauvage, par exemple;
- à la législation sur la santé animale;
- à des dispositions pénales interdisant les faux documents et la falsification de documents – par exemple, le commerce illégal d'espèces sauvages peut impliquer la falsification de documents afin de dissimuler la nature des objets échangés;
- à des règles relatives à la vente en ligne;



- à des règles relatives à la corruption ou au blanchiment d'argent.

La Commission a adopté, en 2016, un plan d'action contre le trafic d'espèces sauvages³⁷. Il définit un ensemble complet de mesures contre la criminalité liée aux espèces sauvages à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Le plan d'action s'articule autour de trois piliers: prévention, intensification de la mise en œuvre et du contrôle du respect de la législation et partenariat mondial. Le premier pilier, la prévention, prévoyait des mesures visant à réduire la demande et l'offre de produits illégaux issus d'espèces sauvages, tant dans l'UE que dans le reste du monde. Le deuxième pilier était axé sur l'amélioration de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des instruments existants et l'intensification de la lutte contre les groupes criminels organisés. Le troisième pilier visait à renforcer le partenariat mondial entre les pays d'origine, les pays de destination et les pays de transit en matière de lutte contre le trafic des espèces sauvages³⁸.

La directive sur la responsabilité environnementale (déjà mentionnée au chapitre 4.6) établit des obligations de prévention ou de réparation des dommages causés aux espèces et habitats protégés par certaines activités professionnelles. Les auteurs de la criminalité et des infractions liées aux espèces sauvages peuvent donc être tenus de prendre des mesures de prévention et de réparation en vertu de cet instrument.

5.7. Facteurs contribuant à la criminalité liée aux espèces sauvages et aux infractions connexes

Les facteurs suivants contribuent à la criminalité liée aux espèces sauvages et aux infractions connexes:

- le profit économique qui peut être tiré de l'infraction;
- l'acceptation sociale de certaines infractions. Ainsi, dans certaines régions d'Europe, la capture d'oiseaux sauvages, que ce soit pour se nourrir ou pour les garder en captivité, est une pratique traditionnelle et certaines personnes désapprouvent son interdiction et sa criminalisation;
- l'ignorance ou la méconnaissance de l'illégalité. Par exemple, les touristes qui reviennent de l'étranger ne se rendent pas toujours compte que l'importation de souvenirs contenant des produits dérivés d'espèces sauvages, tels que l'ivoire ou la peau de reptiles, constitue une infraction à la réglementation de l'UE sur les espèces sauvages;
- le faible risque perçu (ou réel) de détection et des sanctions peu élevées. La probabilité de détection et les sanctions sont nettement plus faibles pour la criminalité liée aux espèces sauvages que pour le trafic de drogue, par exemple.

5.8. Incidences négatives et gravité de la criminalité et des infractions liées aux espèces sauvages

Le respect des obligations relatives aux espèces sauvages dans l'UE est important non seulement pour atteindre les objectifs de la législation européenne sur les espèces sauvages, mais aussi pour

³⁷ COM/2016/087 final.

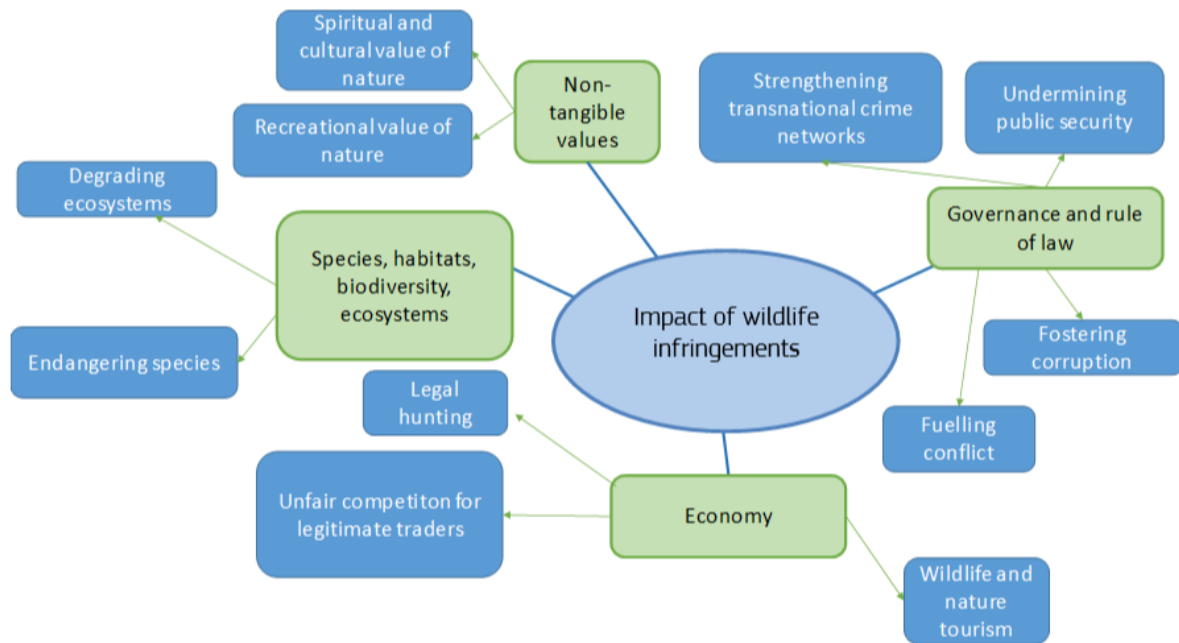
³⁸ Au moment où la version finale du présent document d'orientation a été établie, le plan d'action contre le trafic d'espèces sauvages était soumis à un processus d'évaluation et de révision.



prévenir ou minimiser des incidences négatives plus larges sur l'environnement, la santé humaine et l'économie.

Le graphique 3 montre les types d'incidences que peut avoir la criminalité liée aux espèces sauvages.

Graphique 3: Incidences négatives de la criminalité liée aux espèces sauvages



La mise à mort et la capture illégales d'oiseaux restent un grave problème paneuropéen, avec des tendances régionales claires et un impact négatif considérable sur la biodiversité dans l'ensemble du continent. Les oiseaux sont tués ou capturés illégalement à des fins sportives et alimentaires, et dans le but de lutter contre les prédateurs ou les nuisibles³⁹.

L'Union européenne est une région de commercialisation, de transit et d'origine pour le trafic d'espèces sauvages⁴⁰:

- l'UE est un marché final important pour les produits illicites issus d'espèces sauvages importés de pays tiers. L'importance de l'UE en tant que marché pour ces produits est attestée par les saisies de grande ampleur effectuées aux frontières de l'UE;
- l'UE est également une région par laquelle transitent des volumes importants de certains de ces produits, notamment entre l'Afrique et l'Asie. Les produits illicites issus d'espèces sauvages transitent par l'UE via ses ports, ses aéroports et, de plus en plus, par ses centres

³⁹ Brochet, AL et al., "Illegal Killing and Taking of Birds in Europe Outside the Mediterranean: Assessing the Scope and Scale of a Complex Issue.", *Bird Conservation International*, 29(1), 10–40, 2019, [Illegal killing and taking of birds in Europe outside the Mediterranean: assessing the scope and scale of a complex issue | Bird Conservation International | Cambridge Core](#).

⁴⁰ C. Nellemann, (rédacteur en chef); R. Henriksen, A. Kreilhuber, D. Stewart, M. Kotsoyova, P. Raxter, E. Mrema, et S. Barrat (éds). 2016. *The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security*. A UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response – Norwegian Center for Global Analyses, p. 7.



postaux. Il s'agit notamment d'ivoire, de cornes de rhinocéros, d'écaillés de pangolin et d'hippocampes morts;

- dans une moindre mesure, l'UE est également une région de provenance de produits issus d'espèces sauvages exportés illégalement vers des pays tiers. La contrebande à grande échelle d'anguilles européennes est un problème auquel l'UE est actuellement confrontée en tant que région de provenance d'exportations illégales d'espèces sauvages. En outre, des objets en ivoire originaires de l'UE figurent également parmi les articles exportés illégalement vers l'Asie. Enfin, le commerce des espèces d'oiseaux dans l'UE suscite de vives inquiétudes.

Les données étant limitées, il est difficile de quantifier l'ampleur du problème. L'encadré n° 8 fournit quelques indications.

Encadré n° 8: Estimations quantitatives de l'ampleur de la criminalité liée aux espèces sauvages

- On estime que, chaque année, 11 à 36 millions d'oiseaux sont tués ou capturés illégalement dans la région méditerranéenne, dont un grand nombre lors de leur migration⁴¹. Pour l'Europe du Nord, l'Europe centrale et le Caucase, Birdlife International avance le chiffre de 0,4 à 2,1 millions d'oiseaux tués ou capturés illégalement chaque année⁴².
- Le commerce mondial illégal d'espèces sauvages est estimé à entre 7 et 23 milliards de dollars par an⁴³.
- On estime qu'entre 10 et 30 % du commerce mondial du bois est effectué de manière illégale⁴⁴.
- Des recherches menées par l'ONG International Fund for Animal Welfare concernant le commerce en ligne d'espèces protégées en France, en Allemagne, en Russie et au Royaume-Uni, ont montré que 11 772 spécimens d'espèces sauvages en danger ou menacées ont été mis en vente sur une période de six semaines via 5 381 annonces et publications sur 106 places de marché en ligne et quatre plateformes de médias sociaux. Leur valeur s'élevait à près de 4 millions de dollars⁴⁵.
- Entre 2007 et 2016, les autorités belges ont enregistré un total de 1 264 saisies liées au commerce illégal d'espèces sauvages dans la base de données EUTWIX. 69 % de ces saisies concernaient des espèces de la faune, et 31 % des espèces de la flore. 92 % des pays d'exportation étaient des pays africains. Les principaux groupes de marchandises saisies en Belgique étaient les corps, parties et dérivés de reptiles, l'ivoire, les plantes médicinales, les plantes vivantes et les

⁴¹ A. Brochet, et al., «Preliminary assessment of the scope and scale of illegal killing and taking of birds in the Mediterranean, Bird Conservation International», 26(1), 1-28, 2016.

⁴² Brochet, AL et al., "Illegal Killing and Taking of Birds in Europe Outside the Mediterranean: Assessing the Scope and Scale of a Complex Issue.", Bird Conservation International, 29(1), 10–40, 2019, [Illegal killing and taking of birds in Europe outside the Mediterranean: assessing the scope and scale of a complex issue | Bird Conservation International | Cambridge Core](https://doi.org/10.1016/j.bci.2019.01.001).

⁴³ C. Nellemann, (rédacteur en chef); R. Henriksen, A. Kreilhuber, D. Stewart, M. Kotsovou, P. Raxter, E. Mrema, et S. Barrat (éds). 2016. The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security. A UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response – Norwegian Center for Global Analyses, p. 7.

⁴⁴ Voir <https://www.traffic.org/what-we-do/species/timber>.

⁴⁵ International Fund for Animal Welfare (IFAW), Disrupt: Wildlife Cybercrime. Uncovering the scale of online wildlife trade, 2018, https://d1jyxxz9imt9yb.cloudfront.net/resource/1/attachment/regular/IFAW_-_Disrupt_Wildlife_Cybercrime_-_English.pdf, p. 8.



mammifères. 94 % des saisies ont été déclarées comme des spécimens⁴⁶.

5.9. Test sur la base des deux scénarios concernant la criminalité liée aux espèces sauvages

Tableau 9: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Les actes législatifs suivants sont pertinents: <ul style="list-style-type: none"> ○ la Directive «Oiseaux»; ○ la convention de Berne; ○ l'article 3, point f), de la directive sur la responsabilité environnementale; ○ la législation sur les produits chimiques; ○ la directive sur la responsabilité environnementale. • La concurrence entre la protection des espèces et l'utilisation des terres est un facteur déterminant.
Commerce illicite d'espèces sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Les instruments suivants sont pertinents: <ul style="list-style-type: none"> ○ le règlement CITES; ○ la CITES; ○ l'article 3, point g), de la directive sur la responsabilité environnementale; ○ le plan d'action de l'Union européenne contre le trafic d'espèces sauvages; ○ les règles relatives aux faux et à la falsification de documents; ○ les règles concernant les ventes en ligne. • Des pays tiers sont concernés. • Les gains économiques tirés du commerce illégal constituent un facteur déterminant.

⁴⁶ L. Musing, M. Norwicz, J. Kloda et K. Kecse-Nagy, Wildlife trade in Belgium. An analysis of CITES trade and seizure data, TRAFFIC and WWF report, octobre 2018, p. 52 à 56.



6. Aperçu des difficultés auxquelles les autorités compétentes sont confrontées

6.1. Introduction

Le présent chapitre examine quelques-unes des principales difficultés générales auxquelles sont confrontées les autorités compétentes dans la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes. Ces difficultés, qui sont résumées dans le tableau 10 ci-dessous, concernent la lutte contre des infractions individuelles ainsi que le développement d'une compréhension globale des causes de ces infractions.

Les difficultés relatives aux infractions individuelles sont présentées au regard de trois phases:

- la première, **la détection**, consiste à confirmer que des infractions ont été commises et à en identifier les responsables. Elle fait intervenir la dimension géographique, la nature souvent clandestine des actes illicites, les différents types de suspects possibles, la collecte de preuves et des menaces extérieures pesant sur l'enquête;
- la deuxième, **l'évaluation**, consiste à apprécier la gravité des infractions individuelles et connexes et à déterminer les responsabilités précises des différents suspects;
- la troisième porte sur les problèmes que pose le fait d'agir contre **différents suspects**.

Enfin, la difficulté à comprendre pourquoi les responsables agissent illégalement est importante dans le contexte de l'élaboration de **stratégies générales** de lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes.

Tableau 10: Difficultés rencontrées par les autorités dans la lutte contre les infractions

Phase 1: constater les infractions	Phase 2: évaluer les infractions	Phase 3: intervenir contre les suspects identifiés	Sur le plan stratégique: comprendre pourquoi les responsables agissent illégalement
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prendre la géographie en considération ▪ Composer avec le caractère clandestin des infractions ▪ Faire face à des suspects multiples ▪ Collecter des preuves 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Évaluer l'empreinte et ses incidences ▪ Examiner les obligations individuelles et les responsabilités correspondantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité de respecter les procédures légales ▪ Nécessité de coordonner 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Établir les facteurs déterminants des infractions ▪ Comprendre les attitudes et les perceptions concernant la loi ▪ Comprendre les attitudes et les perceptions concernant le



<ul style="list-style-type: none"> Prendre en considération les difficultés externes auxquelles se heurtent les enquêtes 			contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre.
---	--	--	--

6.2. Difficultés présentées par la détection des infractions

6.2.1. Prendre la géographie en considération

La dimension géographique concerne les lieux où sont commises les infractions et où elles produisent leurs effets.

Les infractions peuvent se produire intégralement sur le territoire d'un seul État membre, ou impliquer une chaîne d'illégalité s'étendant sur plusieurs États membres, ou encore concerner des actes répréhensibles dans des pays tiers.

Les autorités compétentes doivent avoir la capacité de constater la criminalité environnementale et les infractions connexes sur l'ensemble du territoire d'un État membre, y compris dans les zones physiquement éloignées, car les infractions peuvent se produire n'importe où. Elles doivent également être en mesure de tenir compte des éventuelles distances géographiques entre le lieu où les infractions sont commises et celui où elles produisent leurs effets. Parfois, les effets sont remarqués en premier, c'est le cas lorsqu'un rejet toxique illégal dans une rivière entraîne la mort des poissons. Il est alors nécessaire de retrouver l'endroit où l'infraction a été commise.

Les autorités compétentes doivent également être en mesure de déceler les infractions qui sont à cheval sur les frontières entre les États membres de l'UE. Des déchets peuvent, par exemple, être exportés illégalement d'un État membre A vers un État membre B, où ils sont déversés illégalement. Par conséquent, la détection de ces infractions nécessitera souvent une coopération entre les autorités des différents États membres.

De même, les autorités doivent être en mesure de constater les infractions impliquant des pays tiers. Des reptiles peuvent, par exemple, être expédiés d'un pays tiers vers un État membre de l'Union en violation de la CITES, ce qui constitue une infraction à la fois à la législation de l'Union et à celle du pays tiers sur les espèces sauvages. Là encore, la coopération entre les États est amenée à jouer un rôle important.

Le défi géographique s'étend au cyberspace. Par exemple, l'utilisation d'internet peut être une composante importante du trafic d'espèces sauvages; c'est le cas, par exemple, lorsque des espèces dont la vente est interdite en vertu de la CITES sont commercialisées en ligne.

6.2.2. Composer avec le caractère clandestin des infractions

De manière générale, la criminalité environnementale a un caractère clandestin, c'est-à-dire qu'elle est commise en secret et qu'elle est supposée ne pas être détectée. Toutefois, le degré de clandestinité peut varier et certaines infractions ne sont pas du tout commises de manière clandestine:

- **Totalement illégal et clandestin:** c'est le cas lorsque des responsables ne cherchent pas à obtenir l'autorisation officielle requise pour une activité – pour l'exploitation d'une décharge illégale clandestine, par exemple. Ce problème relève de l'«aiguille dans la botte de foin»: ne pas savoir si un problème existe, ni où et comment le détecter. Le défi pour les



autorités consiste à se renseigner sur les activités clandestines, à repérer les auteurs et à obtenir des preuves. Le renseignement en amont peut être important – par exemple, avoir connaissance des entreprises criminelles de traitement des déchets et de l'ampleur des déchets qu'elles traitent illégalement, et être capable de suivre leurs activités dans l'espace et dans le temps. Les activités de renseignement géospatial peuvent s'avérer très efficaces pour constater certains types d'infractions environnementales tels que les décharges illégales ou la déforestation illégale (voir plus loin, chapitre 10.4.6).

- **Apparemment légal mais comportant une illégalité clandestine:** cette situation se produit lorsque des exigences formelles semblent être respectées, mais qu'une fraude a lieu par le biais de fausses déclarations et de rapports erronés. Une fausse déclaration des quantités de déchets reçues dans une décharge autorisée en serait un exemple. Étant donné qu'une exigence formelle clé semble être respectée (c'est-à-dire que la décharge est titulaire d'une autorisation), il peut être difficile de déceler une quelconque fraude. La collusion ou la corruption sont également possibles; c'est le cas par exemple lorsqu'une autorité accorde une autorisation de mise en décharge sans s'assurer que les garanties juridiques sont en place, ou lorsqu'elle ferme les yeux sur des problèmes détectés. Pour contrer ce risque, il est important de mettre en place un contrôle indépendant et régulier du respect de la législation, tel que des inspections environnementales.
- **Ouvertement illégales mais tolérées ou non traitées:** dans ces situations, aucun effort particulier n'est fait pour cacher l'illégalité mais, soit celle-ci est tolérée par les autorités compétentes, soit les autorités compétentes, même si elles souhaitent en principe remédier à l'illégalité, considèrent qu'il est impossible de le faire, par manque de ressources ou pour d'autres raisons. Une décharge illégale exploitée par une municipalité ou un autre organisme public, sans qu'aucune mesure répressive ne soit prise, en serait un exemple.
- **Incidents ponctuels non déclarés:** il est possible qu'une entreprise généralement respectueuse des lois choisisse de ne pas signaler un incident de pollution grave survenu par négligence ou imprudence.

6.2.3. Faire face à d'éventuels suspects multiples

La criminalité environnementale peut être perpétrée par toute une série d'auteurs, à savoir des personnes physiques, des petits groupes de personnes, des sociétés et autres entreprises, des fonctionnaires corrompus, des réseaux criminels organisés ou des combinaisons de tous ceux-ci:

- les **personnes physiques** peuvent commettre un large éventail d'infractions mineures et graves et peuvent jouer différents rôles dans une chaîne de criminalité – braconnier, contrebandier, courtier, exportateur ou importateur dans le cas du commerce illégal d'espèces sauvages, par exemple. Certains individus peuvent être poussés à se livrer à la criminalité environnementale et à des infractions connexes en raison de la pauvreté et de l'intimidation. Certains peuvent considérer des activités telles que la chasse comme un droit coutumier traditionnel, alors même qu'elles sont pratiquées illégalement;
- les **personnes morales** telles que les entreprises privées peuvent exploiter et dégrader l'environnement afin de générer plus de profits ou de réduire leurs coûts, notamment par l'exploitation non autorisée des ressources naturelles, par des infractions à la réglementation sur la pollution et par l'élimination illégale de déchets dangereux. Enquêter sur la criminalité des entreprises pose des difficultés particulières, car il est souvent difficile de connaître la structure décisionnelle au sein de l'entreprise, quels individus ont joué un rôle dans le crime et quels en ont été les moteurs particuliers;



- les **fonctionnaires** des gouvernements nationaux et des organismes publics sont susceptibles de commettre des infractions environnementales soit directement – en violant les obligations environnementales ou en omettant d’agir conformément à celles-ci – soit en facilitant des infractions commises par d’autres entités, telles que des entreprises privées;
- les **réseaux criminels organisés** sont souvent impliqués dans les activités les plus rentables en matière de criminalité environnementale, notamment les transferts illégaux de déchets et le trafic d’espèces sauvages. Ils opèrent parfois par l’intermédiaire de personnes morales.

Les autorités compétentes doivent être en mesure:

- d’établir les différents rôles exercés dans le cadre de l’infraction: de multiples auteurs peuvent être impliqués, y compris le long d’une chaîne des transactions, comme dans le cas du trafic de déchets;
- de traiter les personnes morales (sociétés) comme des auteurs d’infractions;
- de traiter les autorités publiques comme des auteurs potentiels d’infractions;
- d’être conscient du rôle des réseaux illégaux et de la criminalité organisée.

6.2.4. Collecter des preuves

La détection des infractions ne consiste pas seulement à déceler des activités clandestines ou d’autres activités illégales et à découvrir où et par qui des infractions ont été commises. Cela consiste également à rassembler des preuves, c’est-à-dire des éléments factuels à l’appui de poursuites pénales ou de toute autre forme de répression. Cela implique de réaliser des rapports et des analyses et de les conserver pour une utilisation ultérieure. Il peut s’avérer nécessaire de suivre des protocoles stricts pour s’assurer que différents éléments de preuve pourront être produits lors de procédures pénales ultérieures ou d’autres interventions.

Les preuves sont nécessaires, entre autres, pour:

- préciser les circonstances qui témoignent d’une infraction;
- établir les obligations légales qui ont été enfreintes;
- déterminer la gravité de l’infraction, notamment des éléments tels que la culpabilité, le préjudice ou le risque de préjudice et le gain financier;
- préciser les responsabilités qui en découlent;
- déterminer les parties potentiellement responsables et
- préciser des aspects pertinents pour les différents types de suivi et de mise en œuvre de la législation.

La collecte de preuves peut nécessiter une expertise technique. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque l’exploitant d’une installation de gestion des déchets accepte des déchets toxiques alors que seuls les déchets ménagers sont autorisés. Les autorités doivent disposer d’une expertise technique pour apporter la preuve de la nature toxique des déchets.

Les différences entre les procédures administratives et pénales doivent également être prises en considération. Selon la nature de la procédure, les règles en matière de charge de la preuve s’imposant aux autorités et les dispositions concernant l’admissibilité de la preuve peuvent différer.



Les enquêteurs peuvent ne pas être familiarisés avec certaines exigences techniques. C'est pourquoi il est nécessaire de disposer de connaissances et de formations spécialisées.

6.2.5. Prendre en considération les difficultés externes auxquelles se heurtent les enquêtes

La mise au jour de la criminalité environnementale et des infractions connexes doit tenir compte de plusieurs obstacles externes possibles à l'enquête.

Certains de ces obstacles sont liés à l'absence fréquente de victimes humaines susceptibles de signaler la criminalité et les infractions. En effet, la criminalité et les infractions environnementales sont parfois décrites comme étant «sans victime». Bien entendu, ce n'est pas toujours le cas: il y a parfois des victimes humaines, comme souligné au chapitre 10.7.3.

Certaines difficultés sont liées à l'environnement physique. Des difficultés particulières peuvent se présenter lors de la réalisation de contrôles physiques dans les trains, par exemple.

D'autres difficultés sont liées au comportement des responsables, notamment:

- **le recours à l'intimidation et à la violence.** De nombreux inspecteurs signalent qu'ils ont été confrontés à des menaces dans l'exercice de leurs fonctions d'inspection ou d'enquête. Il y a même eu des cas en Europe où des agents des services répressifs environnementaux ont été assassinés dans l'exercice de leurs fonctions. L'intimidation et la violence peuvent également être utilisées à l'encontre des victimes et des témoins d'infractions afin de les dissuader de porter plainte ou de témoigner;
- **la corruption**, par exemple lorsque des responsables tentent de soudoyer des fonctionnaires chargés de veiller à l'assurance du respect de la législation.

6.3. Difficultés dans l'évaluation des infractions

6.3.1. Évaluer l'empreinte et ses incidences

Il est important de comprendre:

- où et à quelle échelle les infractions sont commises;
- quand et avec quelle persistance elles interviennent, et quelle est leur durée;
- quels sont les effets des infractions sur l'état de l'environnement, quelles sont les incidences de ces effets, et quelle est l'intensité de ces incidences. Les dommages causés à l'environnement doivent être évalués aussi précisément que possible. Il est parfois primordial de prouver l'importance des dommages, par exemple pour convaincre un tribunal de la gravité de l'infraction commise.

Des infractions peuvent être commises à grande échelle. Par exemple, un réseau de criminalité organisée peut organiser le transport d'un grand nombre d'équipements électroniques vers des pays tiers par le biais de différents transferts illégaux. Ou encore, les flux de déchets illégaux organisés au sein des États membres et entre eux peuvent prendre un caractère systémique, donnant lieu à une illégalité de grande ampleur. Cela accroît l'ampleur des effets sur l'état de l'environnement, ainsi que leurs incidences. Il est également important d'établir les caractéristiques des infractions à grande échelle pour comprendre les déterminants économiques des infractions (voir section 6.5 ci-dessous).

Les aspects temporels des infractions sont également importants. Un manquement ponctuel ne saurait être assimilé à un manquement continu ou répété périodiquement. Ce dernier pose un problème supplémentaire aux autorités: veiller à ce que l'infraction prenne fin et ne se répète pas.



6.3.2. Examiner les obligations individuelles et les responsabilités correspondantes

Il peut être difficile d'établir les obligations individuelles et les responsabilités pénales, administratives et civiles correspondantes qui en découlent.

Les autorités compétentes doivent établir avec précision les obligations individuelles applicables et déterminer si les infractions présumées constituent une violation de ces obligations.

En ce qui concerne le choix des mesures répressives, il importe de savoir si l'acte en cause est une infraction formelle ne causant pas de dommages environnementaux réels ou une infraction de fond entraînant des incidences environnementales graves.

Il est également important de déterminer la nature précise de la responsabilité du suspect quant à l'infraction et à ses incidences. Le suspect est susceptible de se voir exposer à diverses conséquences. Certaines responsabilités sont sans faute – par exemple, les dispositions relatives à la responsabilité sans faute des dommages environnementaux prévues par la directive sur la responsabilité environnementale dispensent les autorités de démontrer que le responsable a agi délibérément ou par négligence: il leur suffit de démontrer un lien de causalité entre les activités du responsable et le dommage. Pour d'autres types de responsabilité, en revanche, notamment la responsabilité pénale, les autorités doivent prouver la faute du responsable. Cela peut impliquer de prouver l'intention de commettre l'infraction.

Des complications peuvent survenir lorsque de multiples suspects ayant des rôles différents sont mêlés à la criminalité environnementale et aux infractions connexes. La détermination des rôles spécifiques de chacun peut s'avérer difficile, mais elle est importante pour déterminer la culpabilité de chaque partie impliquée et le bien-fondé des mesures répressives ultérieures.

6.4. Difficultés dans l'intervention contre les suspects identifiés

6.4.1. Nécessité de respecter des procédures strictement définies

Lorsqu'elles interviennent contre des suspects identifiés, les autorités doivent s'assurer qu'elles ont respecté les règles juridiques qui définissent leurs compétences et les procédures à observer. Le non-respect de ces règles et procédures peut avoir pour conséquence de rendre juridiquement inutilisables les preuves recueillies. Par exemple, les conditions dans lesquelles les agents des services répressifs peuvent pénétrer dans un domicile privé ou dans les locaux d'une entreprise, ou saisir des objets particuliers, sont définies par la législation et doivent être strictement respectées.

6.4.2. Nécessité d'une coordination entre les différents professionnels des services concernés

De nombreux professionnels interviennent tout au long de la chaîne d'assurance du respect de la législation: les inspecteurs de l'environnement, la police, les agents des douanes et les procureurs, pour n'en citer que quelques-uns. Ils travaillent pour des autorités et des institutions différentes. Pour intervenir à l'encontre de certains suspects, une coordination étroite entre différentes autorités et différents professionnels est souvent nécessaire. Parfois, la coordination doit s'étendre à plusieurs États membres et peut même faire intervenir des pays tiers – par exemple, dans le cas d'un transfert illégal de déchets vers un pays tiers ou d'importations illégales d'animaux en violation des exigences de la CITES.



6.5. Comprendre les raisons pour lesquelles les responsables agissent illégalement

Il est important d'établir les raisons des infractions pour définir des réponses stratégiques appropriées.

Selon le modèle très informel de Chester Bowles⁴⁷, 20 % des entreprises se conforment spontanément aux obligations, 5 % les enfreignent spontanément, et 75 % se conforment en fonction de la façon dont elles voient les autorités compétentes traiter les 5 %. Ces pourcentages sont discutables, mais le modèle met en évidence l'éventail des attitudes et des perceptions que l'on peut attendre des responsables⁴⁸.

Pour comprendre les raisons pour lesquelles les responsables agissent de manière illégale, il faut essentiellement comprendre les motivations qui les poussent à enfreindre la loi, les attitudes et les perceptions des responsables à l'égard de la loi, et les attitudes et les perceptions des responsables concernant le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre. Les motivations, les attitudes et les perceptions varient en fonction du contexte économique, social et culturel spécifique.

6.5.1. Établir les facteurs déterminants des infractions

Les facteurs déterminants de l'infraction à la loi sont des forces économiques et autres qui incitent les responsables à commettre des infractions. La plupart des infractions sont le résultat de déterminants économiques.

La volonté de réaliser un gain économique est particulièrement importante. Le non-respect de la législation peut entraîner des avantages économiques substantiels pour le responsable. Les coûts liés au respect de la législation peuvent être perçus comme une lourde charge, dépourvue d'avantages.

Parfois, le moteur de l'infraction est la recherche de «l'argent noir» (c'est-à-dire l'argent qui ne peut être attribué à une source ou à une transaction particulière). Pour lutter contre ce facteur, il est important de recouvrer les actifs et d'adopter une approche consistant à «suivre l'argent» (approche dite «follow-the-money»).

Des facteurs tels que la pauvreté et le manque de ressources financières sont étroitement liés à la recherche du gain économique. La pauvreté peut faciliter le recrutement de petits délinquants, par exemple.

Le manque de ressources financières peut se traduire par un manque d'investissement. Dans certaines situations, le fait de respecter des obligations particulières nécessite des investissements. Par exemple, le respect des conditions relatives à l'autorisation d'une décharge peut obliger le responsable à investir dans l'infrastructure de la décharge afin d'éviter la pollution du sous-sol et des eaux souterraines. Une capacité financière limitée (ou un simple manque de volonté d'investir) peut conduire à une absence d'investissement qui débouche par la suite sur des infractions. Malheureusement, la réduction des coûts vise souvent les investissements environnementaux.

⁴⁷ Chester Bowles, un régulateur américain du XX^e siècle, a émis l'opinion suivante: «20 % de la population soumise à la réglementation se conforme automatiquement à toute réglementation, 5 % tentent d'y échapper et 75 % s'y conforment tant qu'ils pensent que les 5 % seront pris et punis».

⁴⁸ Voir également analyse de la justification économique de l'externalisation des coûts environnementaux par les entreprises, présentée à la section 2.2. d'une étude sur la responsabilité environnementale des entreprises réalisée par le professeur Michael Faure en 2020 pour le Parlement européen (PE 651.698- mai 2020): [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651698/IPOL_STU\(2020\)651698_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651698/IPOL_STU(2020)651698_EN.pdf).



Les caractéristiques générales des infractions peuvent nous éclairer sur les déterminants économiques. Par exemple, ces déterminants peuvent être liés à des modifications de la législation dans des pays tiers ou à des changements de prix ou encore à d'autres facteurs économiques qui favorisent un type particulier de criminalité.

Toutefois, le gain économique et le manque de ressources financières ne sont pas les seuls facteurs déterminants de la criminalité environnementale et des infractions connexes. Certaines formes de criminalité liée aux espèces sauvages sont motivées par le désir de pratiquer des activités récréatives illégales, comme la chasse pratiquée selon des méthodes interdites.

Pour comprendre ces facteurs, il est important que les autorités examinent les tendances des infractions sur de longues périodes et à grande échelle.

6.5.2. Comprendre les attitudes et les perceptions des responsables concernant la législation

Les attitudes et les perceptions concernant la législation peuvent varier considérablement. À l'extrémité positive du spectre se trouvent les responsables qui considèrent que le respect de la loi apporte des avantages importants à leurs communautés locales et à la société dans son ensemble – notamment lorsqu'elle préserve les équipements locaux, la santé et le bien-être des habitants. Se situent également à cette extrémité les responsables qui considèrent que la législation est en phase avec leurs modèles économiques ou leurs normes générales de conduite. Par exemple, un modèle économique peut considérer qu'une gestion saine des déchets est souhaitable pour des raisons économiques, et pas seulement pour se conformer à la législation. Certains modèles économiques sont en fait basés sur une approche «au-delà du respect de la législation», c'est-à-dire qu'ils visent à obtenir de meilleurs résultats environnementaux que ceux qui résulteraient du respect de la législation.

À l'extrémité négative du spectre, on trouve des entreprises et des réseaux criminels qui cherchent à enfreindre la loi de manière systématique, généralement dans un but lucratif. On trouve également à cette extrémité du spectre les responsables qui n'acceptent pas la loi sur le plan social et la méprisent. C'est le cas, par exemple, de responsables qui souhaitent pratiquer la chasse sans respecter les restrictions imposées par les lois de l'Union relatives à la protection de la nature.

Entre ces deux extrémités du spectre, on trouve des responsables qui:

- ne s'intéressent pas à la législation environnementale ou sont mal informés sur ce qu'implique le respect de la législation. L'ignorance de la loi n'est pas une excuse, mais elle peut expliquer pourquoi certaines infractions sont commises;
- sont susceptibles de commettre des infractions opportunistes. Les circonstances peuvent créer une occasion favorable ou bien un responsable peut en voir une – par exemple, parce qu'il semble facile de falsifier certains documents.

Les attitudes et les perceptions des principaux responsables ne sont pas les seules qui importent. Celles de la communauté au sens large, des gouvernements et des administrations comptent également. Si, par exemple, la corruption et l'exercice d'une influence indue sur le gouvernement et les fonctionnaires constituent un problème dans une société, il est probable que cela se reflète dans la criminalité environnementale et les infractions connexes. Même en l'absence de corruption pure et simple, la criminalité environnementale et les infractions connexes peuvent être perçues comme ayant peu d'importance, ce qui peut contribuer à un faible niveau de respect.

La manière dont la législation elle-même est formulée et communiquée peut être un facteur contribuant aux infractions. Le manque de clarté des définitions juridiques, par exemple, peut donner lieu à des ambiguïtés qui sont exploitées.



6.5.3. Comprendre les attitudes et les perceptions des responsables concernant le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre

Les attitudes et les perceptions concernant la législation ne constituent qu'un aspect du problème. Les attitudes et perceptions concernant la manière dont le contrôle du respect de la législation et la mise en conformité sont effectués sont également importantes, surtout lorsque les responsables n'ont pas un sens aigu de la valeur intrinsèque et de la finalité des obligations. Les perceptions de la probabilité que les infractions soient détectées, poursuivies et fassent l'objet de sanctions sont particulièrement importantes. Ces perceptions peuvent varier en fonction des obligations, de la communauté des responsables et du degré d'implication de la criminalité organisée.

Les attitudes et les perceptions recouvrent plusieurs dimensions:

- le respect de l'autorité par les responsables;
- le contrôle non gouvernemental: des tiers vont-ils constater et désapprouver les infractions;
- le risque perçu d'être signalé;
- le risque d'inspection ou d'autres contrôles;
- le risque de détection;
- la sélectivité des inspections ou autres contrôles: le risque d'être ciblé;
- le risque de sanctions;
- la sévérité des sanctions;
- l'existence perçue de «free-riders» (profiteurs).

Ces dimensions concernent essentiellement la crédibilité des autorités dans le cadre de leurs travaux visant à s'assurer du respect de la législation.

La référence aux «profiteurs», c'est-à-dire ceux qui se sentent libres d'enfreindre la loi parce que la plupart des autres responsables supporteront la charge du respect de la législation, renvoie au fait que les attitudes et les perceptions ne sont pas seulement pertinentes au regard de l'évaluation que font les responsables des risques qu'ils encourent s'ils ne respectent pas eux-mêmes la loi. Les attitudes et les perceptions sont également pertinentes en ce qui concerne la façon dont les infractions des autres sont perçues. La perception par les responsables que des profiteurs agissent en toute impunité compromet le respect des autorités et des obligations. Il est donc essentiel que les autorités compétentes puissent démontrer l'existence d'un système équitable et crédible de réponses aux infractions.

6.6. Test sur la base des trois scénarios de criminalité

Tableau 11: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
----------	--------------



<p>Installation problématique de gestion des déchets</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Détection: <ul style="list-style-type: none"> ○ il existe une dimension géographique transfrontière; ○ des activités illicites entièrement illégales et clandestines sont combinées avec des activités illicites apparemment légales mais comportant une illégalité clandestine; ○ les suspects sont des personnes physiques, des personnes morales et des réseaux criminels organisés; ○ la collecte des preuves doit tenir compte des éventuelles responsabilités pénales et administratives, ainsi que de la responsabilité environnementale. • Évaluation des infractions individuelles: <ul style="list-style-type: none"> ○ les incidences sont graves sur le site de l'installation de gestion des déchets, et étendues dans le temps. L'empreinte et les incidences sont susceptibles de concerner d'autres sites; ○ le droit administratif, le droit pénal et la responsabilité environnementale sont tous potentiellement pertinents; ○ un large éventail de suspects doit être pris en compte; ○ il est nécessaire de mobiliser différents professionnels de l'assurance du respect de la législation tout au long de la chaîne répressive. • Comprendre l'acte illicite: <ul style="list-style-type: none"> ○ en ce qui concerne les attitudes et les perceptions de la loi, les responsables font preuve d'une faible considération pour les obligations légales; ○ pour ce qui est des attitudes et de la perception concernant le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre, les responsables sont susceptibles de reconnaître, au moins en partie, les risques de détection, mais aussi de percevoir le risque de sanctions comme étant faible.
<p>Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Détection: <ul style="list-style-type: none"> ○ la dimension géographique est vaste sur le plan spatial, mais limitée à un seul État membre; ○ les infractions sont entièrement illégales et clandestines; ○ les suspects sont tous des personnes physiques; ○ la collecte des preuves sera probablement axée principalement sur la responsabilité pénale et environnementale. • Évaluation des infractions individuelles: <ul style="list-style-type: none"> ○ l'incidence sur la biodiversité est grave; un préjudice économique indirect, par le biais de l'atteinte à un investissement LIFE, survient également; ○ des éléments de droit pénal et des éléments relevant de la responsabilité environnementale doivent être évalués; ○ de nombreuses catégories de personnes doivent être considérées comme suspects; ○ l'accent mis sur l'application du droit pénal entraîne généralement la mobilisation de la police et des procureurs, tandis que la responsabilité environnementale fera vraisemblablement intervenir les autorités de droit administratif. • Comprendre l'acte illicite: <ul style="list-style-type: none"> ○ en ce qui concerne les attitudes et les perceptions de la loi, il semble que certains responsables présentent une faible considération pour les obligations légales, et qu'il existe un problème d'acceptation sociale des com-



	<p>portements non conformes;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ quant aux attitudes et aux perceptions concernant le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre, le schéma répété suggère que les responsables perçoivent les risques de détection et de sanctions comme étant faibles.
<p>Commerce illicite d'espèces sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Détection: <ul style="list-style-type: none"> ○ il existe une dimension géographique mondiale et une dimension européenne transfrontière; ○ les infractions concernent des activités revêtues d'une légalité apparente (documents falsifiés); ○ les suspects sont des particuliers; ○ la collecte des preuves sera probablement orientée sur la responsabilité pénale. • Évaluation des infractions individuelles: <ul style="list-style-type: none"> ○ l'incidence sur la biodiversité est grave; ○ les services répressifs joueront probablement un rôle prépondérant. • Comprendre l'acte illicite: <ul style="list-style-type: none"> ○ du point de vue des attitudes et des perceptions de la loi, les faits indiquent un faible respect pour les obligations légales; ○ quant aux attitudes et aux perceptions concernant le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre, il est probable que les responsables perçoivent des risques faibles de détection et de sanctions.



7. Principes directeurs et droits fondamentaux

7.1. Introduction

Dans le cadre de la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes, les autorités compétentes doivent prendre des décisions. Il est important qu'elles soient guidées par des principes généraux appropriés et par le respect de la législation.

Les principes généraux et le respect de la loi concernent les principaux *objectifs* des interventions des autorités, ainsi que les *limites* de ces interventions. Le fait de disposer d'un ensemble clair d'objectifs permet de garantir que les interventions sont ciblées, cohérentes et prévisibles. Reconnaître que les interventions ont des limites permet de s'assurer qu'elles ne sont pas arbitraires, injustes ou disproportionnées.

Le présent chapitre examine tout d'abord les principes généraux régissant l'assurance du respect de la législation environnementale. Il examine ensuite le rôle d'autres principes et des droits fondamentaux avant de tester son contenu au regard des scénarios du chapitre 2.

7.2. Principes directeurs de l'assurance du respect de la législation environnementale

En général, la criminalité environnementale et les infractions connexes portent atteinte aux biens publics, à savoir l'eau, l'air, la terre et la biodiversité. De plus, ils portent souvent atteinte à la santé et au bien-être des personnes, ainsi qu'à l'économie.

Les principes directeurs de l'assurance du respect de la législation visent à prévenir ces dommages (dans la mesure du possible), à les constater lorsqu'ils surviennent, à y mettre fin dans les plus brefs délais, à y remédier et à imposer des sanctions à ceux qui en sont la cause.

La lutte contre la criminalité se concentre généralement sur la détection et la sanction des infractions les plus graves, mais il est important de disposer d'une approche intégrée qui poursuive également les autres objectifs. Dans le cas contraire, les dommages causés par les infractions ne sont que partiellement traités.

En ce qui concerne les infractions, les trois grands principes directeurs de l'assurance du respect de la législation sont les suivants:

- prévenir les infractions et les dommages qu'elles causent;
- constater, évaluer et comprendre les infractions;
- intervenir efficacement contre les infractions.

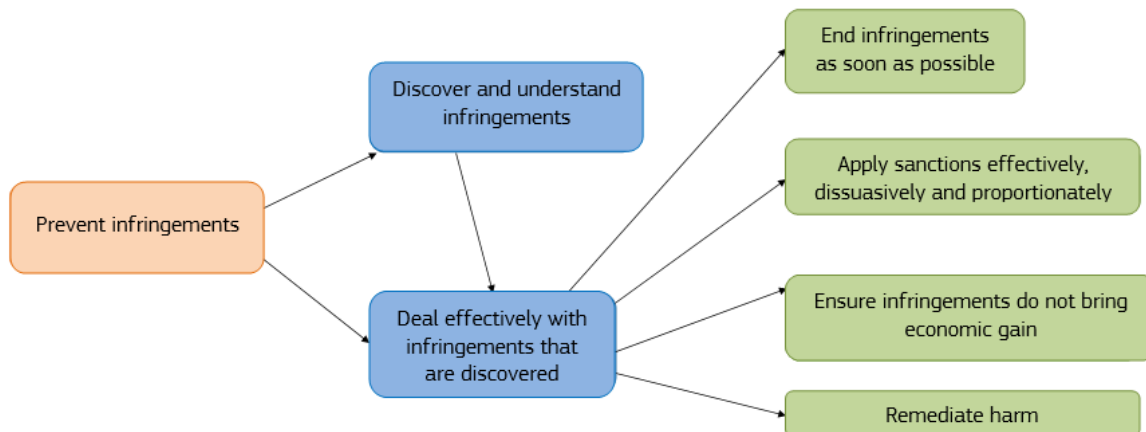
Le principe de réponse efficace aux infractions suppose l'application de quatre principes subsidiaires:

- mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais;
- réprimer les infractions en appliquant des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées;
- supprimer tout gain financier;
- réparer ou atténuer les dommages causés par les infractions.



Le graphique ci-dessous illustre la manière dont ces principes interagissent afin de rendre possible une assurance efficace du respect de la législation.

Graphique 4: Principes pour une assurance efficace du respect de la législation



Chacun de ces principes sera analysé séparément ci-dessous. Mais il est important de rappeler que ces principes sont supposés interagir et se renforcer mutuellement.

7.2.1. Prévenir les infractions et les dommages qu'elles causent

La prévention est un principe de base de la politique environnementale de l'Union européenne et fait écho à l'axiome de la gestion de la santé selon lequel «mieux vaut prévenir que guérir».

Pour être efficace, la prévention doit tenir compte des facteurs déterminants, attitudes et perceptions mentionnés au chapitre 6, ainsi que des types de dommages causés par les infractions. L'idéal est d'empêcher les infractions, mais, si cela n'est pas possible, il est important d'essayer de prévenir les dommages qu'elles causent.

Le chapitre 12 examine plus en détail comment la prévention peut être mise en œuvre dans la pratique.

7.2.2. Constater, évaluer et comprendre les infractions

Le chapitre 6 souligne la nature clandestine de nombreuses infractions graves. Étant donné que le comportement des responsables est influencé par leur perception de la probabilité de détection des infractions, il est important que les autorités aient la volonté et les ressources nécessaires pour mettre au jour les cas de non-conformité. Il importe également que les responsables, et la société au sens large, le comprennent. Si les infractions ne sont pas détectées, il n'est pas possible d'y répondre efficacement.

Toutefois, la détection seule ne suffit pas. Il est nécessaire d'évaluer les infractions individuelles afin de déterminer les responsabilités particulières et les réponses appropriées. Par ailleurs, la compréhension des infractions à un niveau plus stratégique est une étape nécessaire pour les prévenir et empêcher les dommages qu'elles causent.



Le chapitre 10 examine en détail comment la détection, l'évaluation et la compréhension peuvent être menées dans la pratique.

7.2.3. Répondre efficacement aux infractions détectées et évaluées

Une réponse efficace aux infractions nécessite l'application de jusqu'à quatre principes subsidiaires. La pertinence de chacun d'entre eux dépendra de la nature de l'infraction particulière détectée. Si plusieurs principes subsidiaires sont pertinents, les autorités doivent être prêtes à poursuivre plusieurs objectifs en même temps. Ainsi, si elles découvrent qu'une infraction grave est en cours dans une installation de gestion des déchets, elles doivent être prêtes à intervenir pour la faire cesser, pour la sanctionner et pour réparer les dommages déjà causés par l'infraction.

Mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais

Un grand nombre d'infractions environnementales et connexes sont de nature continue – par exemple, l'exploitation d'une décharge illégale. L'un des principaux objectifs de l'assurance du respect de la législation est de mettre fin à ces infractions dans les plus brefs délais. Cela est nécessaire non seulement pour faire respecter la loi, mais aussi pour empêcher que d'autres dommages ne se produisent ou ne s'accumulent.

Sanctionner les infractions de manière efficace, proportionnée et dissuasive

Outre la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, la législation environnementale récente de l'Union contient une exigence explicite (la «clause type sur les sanctions») obligeant les États membres à introduire des sanctions pour les infractions à cette législation. Ces sanctions doivent être «effectives, proportionnées et dissuasives». Cette exigence a été établie par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Le raisonnement de base est que les sanctions sont nécessaires à l'efficacité du droit de l'Union.

Ce principe subsidiaire constitue donc une obligation légale pour les États membres. Les sanctions peuvent prendre différentes formes et être de nature administrative et/ou pénale.

Supprimer tout gain financier illicite

Le gain économique étant le principal moteur de la criminalité environnementale et des infractions connexes, le principe de la suppression des gains illicites est primordial pour garantir des conditions de concurrence équitables et la confiance des entreprises qui respectent le droit.

Logiquement, des sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées devraient porter sur les gains économiques illicites et les annuler. Dans le cas contraire, elles pourraient ne pas être réellement dissuasives. Un responsable pourrait continuer à enfreindre la loi au motif que le coût des sanctions est inférieur aux profits tirés de l'infraction. Le paiement des sanctions pourrait même être assimilé à un «coût commercial» acceptable. Il existe des mécanismes, tels qu'une grille d'amendes croissantes, qui peuvent permettre d'ajuster les sanctions afin de garantir que les gains illicites sont annulés. Il existe également des outils supplémentaires tels que le recouvrement des actifs.

Réparer ou atténuer les dommages causés par les infractions.

Les dommages environnementaux causés par les infractions environnementales peuvent prendre de nombreuses formes: contamination du sol; pollution de l'eau; pollution de l'air; dommages causés aux espèces sauvages. En outre, des effets négatifs sur la santé et le bien-être humains sont possibles.

La réparation des dommages environnementaux peut impliquer la décontamination des terres et la mise en place de mesures de restauration des espèces sauvages et des eaux polluées. Cela a un



coût et, selon le principe du pollueur-payeur, c'est l'auteur de l'infraction qui doit payer. La directive relative à la responsabilité environnementale établit un cadre pour la réparation des dommages environnementaux qui repose sur le principe du pollueur-payeur. Ce cadre est applicable aux actes liés à au moins certains faits relevant de la criminalité et des infractions environnementales.

Les autorités compétentes ainsi que les auteurs des infractions peuvent avoir des obligations envers les victimes humaines de la criminalité et des infractions environnementales. Si l'auteur n'agit pas, les autorités peuvent être amenées à prendre elles-mêmes les mesures nécessaires.

L'atténuation des dommages environnementaux peut également couvrir des situations telles que la saisie d'animaux vivants faisant l'objet d'un commerce illégal. Des dispositions doivent être prises pour la prise en charge de ces animaux, par exemple dans des refuges.

Le chapitre 11 examine en détail la manière dont les différentes réponses peuvent être mises en œuvre.

7.3. Autres principes et droits fondamentaux

7.3.1. Autres principes tels que «agir de manière cohérente»

Des principes autres que ceux mentionnés dans la section 7.2 peuvent également être importants: «agir de manière cohérente», par exemple. Les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation environnementale doivent s'efforcer d'agir de manière cohérente dans le traitement de la criminalité environnementale et des infractions connexes, c'est-à-dire de traiter des infractions similaires de la même manière. Cela constitue un signal positif pour la communauté respectueuse de la loi. Des orientations internes, concernant notamment les mesures d'exécution, peuvent jouer un rôle important à cet égard (voir chapitre 11).

7.3.2. Droits fondamentaux

La criminalité environnementale et les infractions connexes portent atteinte au droit environnemental de l'Union; l'assurance du respect de la législation environnementale est donc nécessaire. Toutefois, il est essentiel que les interventions des autorités compétentes respectent elles-mêmes la législation – en particulier, en respectant les droits inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La Charte est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009 et s'applique aux États membres dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Le contenu de la Charte reflète fidèlement celui de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Les droits contenus dans la Charte présentent un double intérêt dans la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes:

- Premièrement, certains droits fondamentaux offrent des garanties contre un usage oppressif ou injustifié de leurs pouvoirs par les autorités publiques en matière de contrôle du respect de la législation et de mise en œuvre dans le domaine de la législation environnementale de l'Union. En pratique, ces garanties peuvent être invoquées par les personnes poursuivies pour des infractions et des manquements en matière d'environnement. Les autorités d'assurance du respect de la législation doivent donc être en mesure de démontrer qu'elles ont respecté ces garanties.
- Deuxièmement, les droits fondamentaux offrent des garanties aux membres du public qui subissent un préjudice du fait de la criminalité environnementale et des infractions à la lé-



gislation environnementale de l'Union. Les autorités d'assurance du respect de la législation doivent être en mesure de démontrer qu'elles ont respecté ces garanties.

Certaines garanties peuvent être invoquées par **chacune des deux** catégories de personnes.

Les quatre dispositions relatives à la justice de la Charte des droits fondamentaux, dans son titre VI, sont particulièrement pertinentes dans l'application du droit pénal:

- **Article 47. Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial:** lorsque les droits et libertés garantis par le droit ont été violés, un recours effectif devant un tribunal doit être garanti. Cela recouvre, entre autres, le droit pour toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial. Cet article peut être important pour les personnes accusées d'avoir commis des infractions environnementales et connexes; il peut également être important pour les victimes dont les droits à la protection de l'environnement ont été violés.
- **Article 48. Présomption d'innocence et droits de la défense:** tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Ce principe fondamental du droit pénal implique que la charge de la preuve incombe au procureur ou à toute autre partie qui porte des accusations conformément au droit. Le respect des droits de la défense de toute personne inculpée est également garanti par l'article 48.
- **Article 49. Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines:** nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. L'importance d'une base juridique solide ressort de ces principes; les obligations légales des responsables doivent être clairement définies en droit avant qu'une infraction ne soit commise. Les principes de légalité impliquent également qu'il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. En outre, l'article 49 prévoit que l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction. Cela fait écho au principe subsidiaire de la mise en œuvre concernant les sanctions mentionné précédemment: ce dernier fait également référence à la proportionnalité.
- **Article 50. Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction:** ce principe est parfois évoqué comme la règle «ne bis in idem» ou de la «double incrimination». Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi.

D'autres dispositions de la Charte peuvent être pertinentes pour les accusés, les victimes ou les deux. La liste ci-dessous n'est pas exhaustive:

- **Article 2. Droit à la vie:** certaines infractions peuvent entraîner des dommages graves à la vie humaine ou la perte de celle-ci.
- **Article 8. Protection des données à caractère personnel:** toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification. Ces droits et d'autres droits liés à la protection de la vie privée sont importants dans le cadre de la collecte de données et dans le cadre d'une enquête, au cours de laquelle des données à caractère personnel sont évaluées.
- **Article 16. Liberté d'entreprise:** la Charte reconnaît la liberté d'entreprise conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales. Cette liberté est importante car elle implique que les activités d'assurance du respect de la législation doivent respecter



la liberté de mener une activité légale. Cette liberté ne s'étend toutefois pas aux entreprises illégales, telles que les opérations illégales de gestion des déchets.

- **Article 17. Droit de propriété:** toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. Les législations environnementales, y compris celles de l'Union, réglementent en général l'utilisation de biens dans l'intérêt général et l'assurance du respect de la législation consiste souvent à contrôler l'application de ces législations. En effet, l'assurance du respect de la législation peut impliquer de veiller à ce que les détenteurs de propriétés réglementées – par exemple, ceux qui exploitent des installations de gestion des déchets – n'empiètent pas de façon illicite sur les droits d'autres propriétaires de biens par le biais de nuisances environnementales.
- **Article 21. Non-discrimination:** Le principe de non-discrimination est important dans le cadre des activités d'assurance du respect de la législation. Bien qu'une certaine différenciation puisse être nécessaire dans les activités ciblées, basée, par exemple, sur une évaluation objective du risque, cette différenciation ne peut comporter aucune discrimination fondée sur des motifs tels que le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

7.4. Test sur la base des scénarios de criminalité

Tableau 12: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
Installation problématique de gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Les principes de prévention, de détection et de réponse efficace aux infractions sont tous pertinents. • En ce qui concerne la réponse efficace, les principes subsidiaires suivants sont tous pertinents: mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais; réprimer les infractions par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives; supprimer les gains financiers illicites; et réparer les dommages environnementaux. • Concernant les droits fondamentaux, l'article 17 de la Charte doit être considéré en tenant compte des droits de propriété des voisins.
Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Les principes de prévention, de détection et de réponse efficace aux infractions sont tous pertinents. • En ce qui concerne la réponse efficace, les principes subsidiaires suivants sont tous pertinents: mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais; réprimer les infractions par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives; et réparer les dommages environnementaux.
Commerce illicite d'espèces	<ul style="list-style-type: none"> • Les principes de prévention, de détection et de réponse efficace aux infractions sont tous pertinents. • En ce qui concerne la réponse efficace, les principes subsidiaires suivants sont



Scénario	Observations
sauvages	tous pertinents: mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais; réprimer les infractions par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.



8. Organisation, capacité, rôle de l'UE et soutien financier

8.1. Introduction

La lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes nécessite un cadre organisationnel solide. Celui-ci comporte plusieurs éléments. Le présent chapitre examine l'éventail des acteurs publics qui jouent un rôle dans l'assurance du respect de la législation et la manière dont leurs rôles interagissent le long d'une chaîne de prise de décision. Il se penche ensuite sur certaines des caractéristiques fondamentales que l'on peut attendre des différents organismes et institutions. Puis, il examine la capacité des organismes et institutions nationaux à agir et à obtenir des résultats. Enfin, il décrit brièvement le rôle des institutions et organes de l'UE, ainsi que le soutien financier disponible de l'UE.

8.2. La chaîne de l'assurance du respect de la législation environnementale

Diverses autorités publiques interviennent dans le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre, ainsi que dans la prévention des infractions.

Les interactions entre ces différentes autorités et les professionnels peuvent être décrites comme constituant une «chaîne d'assurance du respect de la législation» ou une «chaîne répressive». En effet, la lutte contre la criminalité et les infractions connexes nécessite généralement l'exercice de fonctions interdépendantes par différents professionnels, agissant de manière consécutive. Les fonctions liées à la détection et à l'évaluation des infractions sont exercées avant les fonctions liées au suivi et au jugement, mais une chaîne de décisions les relie – les décisions des inspecteurs ou de la police de transmettre des dossiers aux procureurs, par exemple, ou les décisions des procureurs d'engager des poursuites.

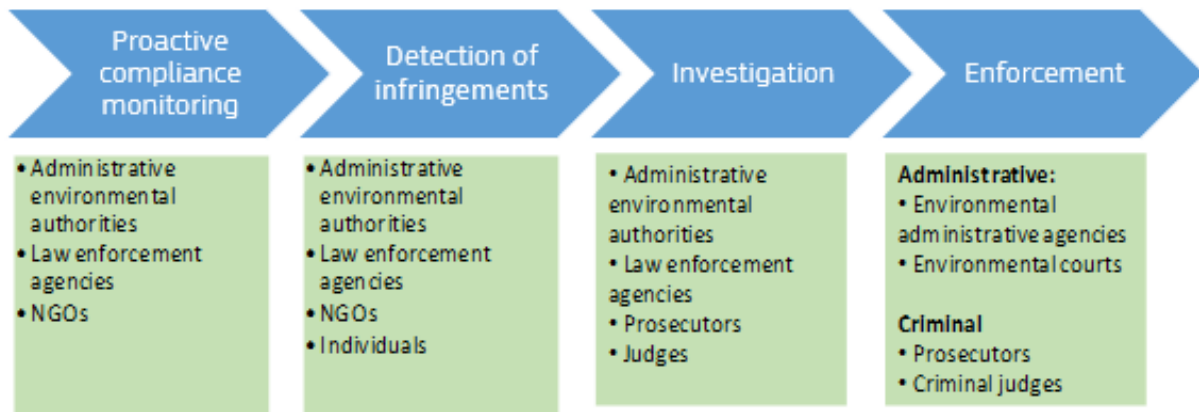
Les principaux acteurs publics de la chaîne d'assurance du respect de la législation environnementale sont les suivants:

- les instances administratives générales – par exemple, les autorités locales qui délivrent ou retirent des autorisations, ou imposent des sanctions administratives;
- les agences administratives de l'environnement – par exemple, les inspections de l'environnement qui procèdent aux inspections;
- les services répressifs généraux ou spécialisés – par exemple, les unités de police ou de douane qui enquêtent sur les infractions présumées;
- les procureurs;
- les juges.

Les fonctions typiques de chacun sont présentées dans le graphique 5.



Graphique 5: Acteurs dans la chaîne d'assurance du respect de la législation



Les cadres organisationnels varient. Certains ministères et certaines agences environnementales disposent de pouvoirs d'exécution, d'autres pas. Certains États membres disposent de structures fortement intégrées, avec des autorités centralisées chargées d'autoriser et d'inspecter certaines installations, mais aussi de poursuivre les infractions. D'autres répartissent les responsabilités en matière de contrôle du respect de la législation et de mise en œuvre de la législation environnementale entre un large panel d'acteurs publics.

Quel que soit le cadre organisationnel, les autorités et les professionnels doivent prendre des décisions tout au long de la chaîne d'assurance du respect de la législation dans le cadre de la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes. Les décisions relatives à la manière de procéder sont généralement fondées sur des critères spécifiques, parfois établis par la législation nationale. Par exemple, un inspecteur a le devoir de signaler une infraction présumée au procureur, et le procureur a le devoir d'engager des poursuites lorsque les preuves sont suffisantes pour justifier un procès. Il est primordial que les acteurs tout au long de la chaîne connaissent ces critères et soient dotés d'outils pour les appliquer de manière uniforme. Disposer d'une chaîne de prise de décision solide est essentiel.

Les acteurs non étatiques peuvent compléter ou aider le travail des autorités publiques. Il peut s'agir, par exemple, de particuliers qui déposent des plaintes ou d'ONG environnementales qui fournissent aux enquêteurs des informations pertinentes sur des infractions présumées à la législation environnementale ou qui participent à des procédures pénales concernant des infractions environnementales (lorsque la loi applicable le permet). Ces acteurs, ainsi que les professionnels employés par le secteur public, sont parfois désignés collectivement comme des «défenseurs de l'environnement».

La chaîne d'assurance du respect de la législation est l'une des raisons pour lesquelles la coordination et la coopération sont importantes. Ces dernières sont abordées plus en détail au chapitre 9.

8.3. Cadres juridiques pour les différents organismes et institutions

Les organismes et les institutions publics chargés de l'assurance du respect de la législation environnementale agissent dans un cadre juridique spécifique. Les cadres juridiques varient considérablement, mais les éléments suivants sont des caractéristiques de base que l'on peut attendre des organismes et institutions chargés de constater, d'enquêter et de poursuivre les infractions:

- **Identification claire des responsabilités officielles:** les lois et règlements nationaux doivent prévoir une répartition claire des responsabilités et tenir compte des recouvrements possibles entre les différentes responsabilités (voir également chapitre 9).



- **Indépendance et absence de conflits d'intérêts:** des garanties doivent être mises en place pour s'assurer que les activités d'assurance du respect de la législation sont menées de manière cohérente et impartiale et que le personnel chargé du contrôle et de la mise en œuvre est exempt de tout conflit d'intérêts.
- **Pouvoirs, devoirs et garanties annexes:** la législation doit doter les autorités des pouvoirs et devoirs juridiques nécessaires pour mener à bien des tâches spécifiques en matière d'assurance du respect de la législation. Les pouvoirs et les devoirs sont susceptibles de devoir être complétés par des garanties annexes, notamment en matière de délégation. La section 8.4.1 ci-dessous examine ce sujet plus en détail.

8.4. La capacité d'agir et de produire des résultats

Constater et caractériser la criminalité environnementale et les infractions connexes, engager des poursuites et rendre des jugements sont des activités complexes qui nécessitent des ressources importantes. Les raisons en sont les suivantes:

- la nature hautement technique et changeante du droit de l'environnement;
- l'étendue des zones géographiques à surveiller;
- le nombre élevé de sites réglementés à surveiller;
- la coexistence de régimes de sanctions administratives et pénales;
- la dépendance des dispositions pénales applicables vis-à-vis d'un droit administratif de l'environnement souvent très technique et changeant;
- la complexité de l'évaluation des incidences environnementales;
- la nécessité de respecter les exigences légales concernant le niveau de preuve dans les procès en matière pénale;
- l'implication de groupes criminels organisés;
- la nature transfrontalière de certaines infractions environnementales et des infractions connexes;
- les liens entre la criminalité environnementale et d'autres infractions pénales;
- la nécessité de combiner des interventions efficaces avec le respect des droits fondamentaux – tels que ceux qui sont énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Par conséquent, garantir les capacités des organismes et institutions responsables de l'assurance du respect de la législation environnementale est un facteur clé de la réussite de la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes. Cela implique de doter ces organismes et institutions d'une gamme adéquate de pouvoirs, de devoirs et de garanties supplémentaires; de leur donner accès à des ressources humaines et financières suffisantes; de veiller à ce qu'ils bénéficient d'une spécialisation, d'une orientation et d'une formation adéquates; et de les doter des équipements et outils techniques appropriés.

8.4.1. Étendue des pouvoirs, des fonctions, des garanties accessoires et des délégations

Les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation environnementale doivent collectivement disposer d'une gamme appropriée de pouvoirs et être soumises à des obligations correspondantes.



La liste suivante énumère de manière non exhaustive des interventions qui sont susceptibles d'entrer dans le cadre de ces **pouvoirs et devoirs**:

- mener des inspections de manière régulière et des enquêtes spécifiques. Cela nécessite des pouvoirs permettant de pénétrer dans des propriétés, de procéder à des perquisitions, d'examiner des biens matériels pertinents, de demander et d'examiner des documents, d'examiner des données informatiques et électroniques, et de recueillir des informations connexes;
- effectuer des contrôles tout au long d'une chaîne de transactions. Cela consiste, par exemple, à contrôler la chaîne de gestion des déchets en recoupant des documents de transport et des documents financiers ou transactionnels tels que des contrats, des factures et des bordereaux de pesée;
- enquêter sur des flux financiers, notamment en vérifiant les registres financiers des sociétés;
- enquêter sur les infractions non environnementales liées à la criminalité environnementale. La corruption, la falsification, la fraude fiscale et le blanchiment d'argent en sont des exemples;
- prendre des mesures répressives en vertu du droit administratif. Cela concerne par exemple l'obtention d'une injonction pour obliger un responsable à respecter une autorisation; insérer des exigences plus strictes dans une autorisation; suspendre temporairement une autorisation; imposer des sanctions coercitives qui sont levées si le responsable met fin à l'infraction;
- prendre des mesures d'exécution de nature pénale et des mesures d'exécution administratives accessoires. La saisie d'objets, l'imposition de sanctions et la confiscation des produits du crime en sont des exemples;
- effectuer des enquêtes transfrontières. Cela peut impliquer l'utilisation de mécanismes d'assistance administrative et juridique avec d'autres pays;
- lutter contre la grande criminalité organisée.

Des **garanties accessoires** sont souvent nécessaires **pour garantir l'efficacité** de ces pouvoirs. Pour assurer l'efficacité des inspections et autres contrôles, par exemple, les autorités compétentes doivent pouvoir s'appuyer sur les obligations des responsables de prêter assistance, de permettre l'accès aux locaux, aux documents et autres registres, et de s'abstenir de toute obstruction. Par ailleurs, le non-respect des obligations en matière d'inspection peut constituer en soi une infraction, susceptible de faire l'objet de sanctions. Les autorités doivent également veiller à ce que leur personnel ne divulgue pas des informations couvertes par le secret professionnel.

Par ailleurs, il est important d'examiner les conditions de **délégation** à des tiers de tâches en matière d'assurance du respect de la législation. Il arrive qu'une autorité doive déléguer certaines tâches à des tiers – par exemple, l'analyse criminalistique des preuves concernant une infraction environnementale. La délégation peut refléter les limites de la capacité technique d'une autorité. Une telle délégation de tâches à une autre personne physique ou morale ne devrait être possible que si cette dernière dispose de l'expertise et des capacités nécessaires, qu'elle est impartiale et exempte de tout conflit d'intérêts, et que la responsabilité de l'autorité n'est pas réduite. Les conditions de délégation des tâches en matière d'assurance du respect de la législation doivent être clai-



rements établies par la législation, la réglementation, des lignes directrices ou toute autre mesure nationale⁴⁹.

8.4.2. Ressources humaines et financières

Il est nécessaire d'affecter un nombre suffisant d'inspecteurs, d'enquêteurs, de procureurs et de juges au contrôle du respect de la législation et à la mise en œuvre de la législation environnementale.

Les autorités compétentes doivent disposer d'un budget suffisant pour mener de manière efficace des actions nécessaires mais souvent coûteuses – par exemple, la réalisation d'analyses criminalistiques ou le recours à des experts dans le cadre d'un procès pénal. Cependant, l'insuffisance des ressources humaines et financières reste un obstacle important à la mise en œuvre effective du droit de l'environnement.

8.4.3. Spécialisation

Le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre de la législation environnementale peuvent être techniquement complexes et requièrent donc un niveau élevé de connaissances spécialisées tout au long de la chaîne de l'assurance du respect de la législation environnementale.

Un manque de connaissances spécialisées dans une ou plusieurs parties de la chaîne peut engendrer un cercle vicieux, comme l'illustre le graphique suivant.

⁴⁹ Par exemple, la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres (JO L 118 du 27.4.2001, p. 41) (RMCEI), comprend une recommandation aux États membres visant à garantir que, lorsque les autorités environnementales délèguent des inspections à d'autres personnes, ces dernières n'ont aucun intérêt personnel dans l'issue de l'inspection.



Graphique 6: Cercle vicieux résultant du manque de spécialisation



Source: UEFJE

La nécessité de disposer de connaissances spécialisées s'explique, entre autres, par le fait que la criminalité environnementale et les infractions connexes:

- sont souvent «**sans victime**». Cela signifie qu'il n'y a pas de victimes humaines particulières pouvant témoigner du préjudice subi par elles ou par l'environnement. Ce n'est pas toujours le cas (voir en particulier chapitre 10.7.3), mais ceux qui contrôlent le respect de la législation environnementale doivent être en mesure de constater les infractions de manière autonome – ce qui nécessite généralement des connaissances spécialisées;
- impliquent souvent une **évaluation complexe des incidences environnementales**. Cette évaluation peut être nécessaire pour vérifier si une violation de la législation constitue une infraction administrative ou pénale, pour prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'une infraction pénale correspondant à une incidence négative donnée sur l'environnement ou à un milieu environnemental spécifique (air, eau, sol) a été commise; ou pour obtenir un résultat accessoire, tel que la réparation d'un dommage environnemental. Cela peut demander des évaluations qualitatives et quantitatives extrêmement techniques et complexes.
- Dans le cas de la **criminalité organisée**, les connaissances spécialisées permettant de mener des enquêtes financières sont importantes pour mettre au jour les profits illicites obtenus.

À titre d'exemple, des connaissances spécialisées peuvent être nécessaires pour:

- être capable de poser les bonnes questions et de détecter les fausses explications;
- déceler les fausses qualifications des substances;
- rassembler des preuves fiables;
- prouver le lien de causalité entre l'acte illicite et les dommages causés à l'environnement;



- évaluer les dommages causés à l'environnement et imposer des mesures de réparation appropriées;
- enquêter sur les aspects financiers de la criminalité environnementale;
- choisir la réponse appropriée;
- enquêter et prendre des mesures répressives contre la grande criminalité environnementale organisée.

La spécialisation aux stades de la détection, de l'évaluation, des poursuites et de la décision peut prendre, notamment, les formes suivantes:

- **organes spécialisés** chargés d'enquêter ou de poursuivre les infractions environnementales. Voir encadré n° 9 pour des exemples;
- **tribunaux spécialisés en matière d'environnement;**
- **unités de police scientifique et de renseignement** chargées d'évaluer et de planifier les interventions, notamment contre les réseaux de criminalité organisée;
- **professionnels spécialisés** tels que des analystes de données et des agents de renseignement.

Le rapport final sur les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale recommande fortement la spécialisation (voir encadré n° 58 au chapitre 14).

Encadré n° 9: Exemples d'organes spécialisés dans les enquêtes ou les poursuites en matière de criminalité environnementale

Le ***Servicio de Protección de la Naturaleza, SEPRONA*** en Espagne.

Le bureau du **procureur espagnol chargé de l'environnement, le *Fiscalia***.

L'**Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique** en France.

Le **Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare dei Carabinieri** en Italie.

Le **Spissorganet i politiet og påtalemyndigheten for bekjempelse av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet** en Norvège.

8.4.4. Orientations

Le travail des autorités et des professionnels peut s'appuyer sur des **orientations techniques et juridiques**. En matière d'application de la loi, des politiques, des stratégies, des lignes directrices, des listes de contrôle ou des protocoles peuvent fournir des orientations, étape par étape, sur la manière de faire face à des difficultés particulières et de mener à bien certaines interventions.

La collaboration entre les différents acteurs de la chaîne d'assurance du respect de la législation et des organismes scientifiques peut déboucher sur l'élaboration de documents d'orientation technique fiables pouvant être utilisés par les inspecteurs, les autorités de police, les procureurs et les juges. Diverses disciplines scientifiques peuvent apporter leur contribution – par exemple, à des orientations sur l'évaluation des dommages environnementaux et des incidences de la criminalité environnementale et des infractions connexes.

Idéalement, les orientations devraient couvrir toutes les étapes et tous les aspects de la chaîne d'assurance du respect de la législation (voir exemple de l'encadré n° 10).



Encadré n° 10: Documents encadrant l'action dans la chaîne de l'assurance du respect de la législation en Angleterre⁵⁰

L'Agence anglaise de l'environnement dispose des éléments suivants:

- un manuel d'enquête, détaillant la manière de procéder pour enquêter sur une infraction environnementale;
- le système commun de classification des incidents (CICS), qui détermine la gravité d'un incident, et le système de classification du respect de la législation (CCS), qui détermine la gravité d'une infraction aux conditions d'autorisation. Les deux systèmes sont utilisés pour déterminer la gravité d'une infraction, ainsi que sa catégorisation et la réponse correspondante;
- une politique relative à la mise en œuvre et aux sanctions (2017) expliquant en détail les options disponibles en matière de mise en œuvre et quelle option appliquer dans une situation particulière;
- un tableau qui présente toutes les infractions et toutes les options concernant les réponses répressives disponibles;
- le manuel du procureur. Il contient des explications détaillées sur la manière de poursuivre une infraction environnementale.

L'ensemble de ces documents explique en détail les critères et les outils permettant de sélectionner la réponse appropriée, qui est donc fondée sur des critères spécifiques déterminés et publiés au préalable.

Encadré n° 11: Recommandations concernant les lignes directrices dans le rapport final concernant les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Il est recommandé aux États membres de veiller à opérer une distinction claire entre les systèmes de sanctions administratives et pénales dans le domaine de l'environnement en adoptant des critères spécifiques et uniformes aux fins de cette différenciation et en les mettant à la disposition de tous les acteurs concernés.

Il est recommandé aux États membres d'établir des lignes directrices afin que les concepts problématiques, tels que la «dégradation substantielle» et les «dommages environnementaux», soient définis de façon appropriée, de manière à faciliter le travail des autorités compétentes dans ce domaine.

8.4.5. Formation

Les autorités compétentes doivent s'assurer que leur personnel détient les **qualifications professionnelles** nécessaires, dispose de possibilités de **développement professionnel** et reçoit une **formation** appropriée. Les **programmes** de développement professionnel et de formation peuvent porter, entre autres, sur les points suivants:

- les différentes professions qui interviennent dans l'assurance du respect de la législation environnementale, en particulier celles d'inspecteur, d'agent de police, de douanier, de procureur et de juge;
- l'assistance technique et scientifique requise par ces professions;

⁵⁰ Environment Agency, Enforcement and Sanctions Policy, disponible à l'adresse suivante: <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy>.



- les qualifications clés, les compétences de base et les critères d'évaluation de l'expertise;
- les exigences minimales de recrutement;
- la nécessité de recenser, d'analyser, d'évaluer et d'actualiser régulièrement les besoins en formation;
- la préparation de matériel de formation adéquat sous différents formats, y compris en vue de l'enseignement à distance;
- la formation en cours d'emploi et les liens avec le développement de carrière et l'évaluation continue;
- l'évaluation de l'efficacité de la formation.

Les **exercices conjoints de formation** auxquels participent les différents acteurs de la chaîne d'assurance du respect de la législation environnementale peuvent promouvoir une compréhension commune des enjeux, garantir une approche cohérente et remédier à des maillons faibles et à des interactions fragiles.

Les **réseaux européens et nationaux des services répressifs en matière environnementale** (voir chapitre 9) peuvent jouer un rôle important dans l'identification des besoins de formation, l'élaboration de matériel de formation et l'organisation de programmes d'échange. Les autorités compétentes doivent encourager leur personnel à participer aux activités des réseaux liées à la formation et à utiliser et diffuser le matériel de formation élaboré par ces réseaux.

Le CEPOL est une agence européenne qui se consacre à la formation des agents des services répressifs (voir encadré n° 13).

Les milieux universitaires peuvent jouer un rôle complémentaire utile, par exemple en organisant des activités et des événements de formation, en menant des recherches et en développant la publication de documents sur des sujets scientifiques, techniques et juridiques pertinents pour le contrôle du respect de la législation et la mise en œuvre de la législation.

Encadré n° 12: Recommandations en matière de formation dans le rapport final concernant les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Compte tenu de la nature complexe et multiforme de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, il est recommandé aux États membres de maintenir ou de renforcer la formation approfondie continue et régulière dispensée dans ce domaine pour tous les praticiens intervenant dans la lutte contre ces formes de criminalité, y compris les procureurs et les juges.

Les États membres devraient envisager d'étudier la possibilité de fournir ou d'établir la programmation interinstitutionnelle de la formation, en vue de dispenser une formation commune réunissant toutes les parties prenantes concernées par la lutte contre la criminalité environnementale et de permettre une coopération renforcée entre les services répressifs et les services du ministère public.

Les États membres devraient tirer le meilleur parti possible des possibilités de formation disponibles au niveau de l'UE, comme le CEPOL et les réseaux concernés, ainsi qu'au niveau international, en assurant la participation régulière des parties prenantes intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, à ces activités de formation.

Les États membres devraient envisager la possibilité d'utiliser des méthodes d'apprentissage en ligne dans le cadre de la formation aux questions environnementales pour toutes les entités intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale⁵¹.

⁵¹ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 54.



Encadré n° 13: Le CEPOL

Le CEPOL (Collège européen de police) est l'agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs. Il se consacre à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la coordination de la formation des agents des services répressifs. Il rassemble un réseau d'instituts de formation pour les agents des services répressifs des États membres de l'UE et les assiste dans la fourniture de formations de pointe sur les priorités en matière de sécurité, la coopération en matière répressive et l'échange d'informations. Le CEPOL travaille également avec les organes de l'UE, des organisations internationales et des pays tiers afin de garantir une réponse collective aux menaces sécuritaires les plus graves⁵².

8.4.6. Assistance technique et outils

Une bonne organisation implique de disposer d'une assistance technique et d'outils appropriés pour constater et caractériser les infractions. Cela comprend, notamment:

- **des laboratoires et des équipements permettant des analyses criminalistiques:** ils permettent, par exemple, de confirmer la fraude dans les documents utilisés pour le transport illicite de déchets ou d'espèces sauvages, par exemple lorsqu'un certificat indique à tort que des déchets dangereux sont non dangereux ou qu'un animal sauvage protégé est un animal élevé en captivité;
- **des outils en ligne pour la collecte et le partage de renseignements:** le renseignement en ligne peut être utilisé, par exemple, pour contrôler les plateformes d'achat en ligne afin de repérer les vendeurs et les acheteurs de produits d'espèces sauvages protégées ou de produits dérivés; ou pour contrôler les réseaux sociaux afin de développer des profils de risque;
- **le renseignement géospatial:** voir chapitre 10.

⁵² https://www.cepola.europa.eu/sites/default/files/CEPOL_Leaflet_2020.pdf



8.5. Rôle institutionnel de l'UE

Comme cela a déjà été mentionné, les infractions à la législation environnementale de l'UE doivent être soumises à un système de sanctions et il existe une directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) joue un rôle clé dans l'interprétation de la législation européenne pertinente.

Le Conseil, qui représente les États membres de l'UE, dispose d'un mécanisme dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), qui a été utilisé pour réaliser les évaluations mutuelles mentionnées au chapitre 1.

Plusieurs services de la Commission européenne ont un rôle à jouer pour aider les États membres à lutter contre la criminalité environnementale et les infractions connexes:

- la **DG Environnement** est responsable de l'essentiel de la législation environnementale de l'UE et du **forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale**⁵³, sous les auspices duquel ces orientations ont été élaborées;
- la **DG Justice** est compétente pour la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et pour d'autres dispositions législatives en matière de droit pénal;
- la **DG Affaires intérieures** est responsable des questions de sécurité et de la lutte contre la criminalité organisée;
- la **DG Fiscalité et union douanière** est responsable de la législation douanière de l'UE;
- l'**OLAF** a pour mission d'enquêter sur les fraudes qui concernent le budget de l'UE.

D'autres services et organismes de l'UE peuvent également apporter leur contribution. Des organismes tels que le **CEPOL** (mentionné ci-dessus), **Europol** et **Eurojust** (mentionnés au chapitre 9) fournissent une aide spécialisée. Le **Service européen pour l'action extérieure (SEAE)** intervient dans la lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages dans les pays tiers.

8.6. Soutien financier de l'Union européenne

Dans la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes, les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation, les réseaux de professionnels et les ONG environnementales peuvent recourir à un certain nombre de sources de soutien financier au niveau européen.

⁵³ Celui-ci a été établi par une décision formelle de la Commission en 2018, voir C (2018)10 final.



Le **règlement LIFE⁵⁴** (sous la responsabilité de la DG Environnement) et le **Fonds pour la sécurité intérieure-Police** (sous la responsabilité de la DG Affaires intérieures) présentent un intérêt particulier.

Le règlement LIFE prévoit à la fois des subventions et le financement de projets pluriannuels. L'encadré n° 14 donne des exemples de bénéficiaires de son soutien.

Encadré n° 14: Exemples de soutien au titre du règlement LIFE en faveur des efforts de lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes

- **LIFE-ENPE:** Ce projet a contribué à la création du Réseau européen des procureurs pour l'environnement (ENPE) dont il a soutenu les activités sur une période de cinq ans. Grâce au développement et à la diffusion des bonnes pratiques en matière de lutte contre la criminalité liée aux déchets, aux espèces sauvages et à la pollution de l'air, ainsi qu'en matière de sanction des infractions environnementales en général, l'ENPE est devenu une organisation jouant un rôle central dans la mise en œuvre de la politique et de la législation européennes en matière de lutte contre la criminalité environnementale. Les quatre groupes de travail de l'ENPE ont fourni des orientations détaillées, du matériel de formation et des recommandations pour les actions futures, en se concentrant sur le développement et l'alignement de la conception, de la révision, de la mise en œuvre et de la communication de la législation et des politiques.
- **LIFE+ VENENO NO:** Ce projet visait à combattre et à réduire l'utilisation illicite de poisons, qui est l'une des principales causes de mortalité non naturelle chez certaines des espèces les plus menacées d'Europe, telles que l'aigle impérial ibérique, le gypaète barbu, le milan royal ou le percnoptère d'Égypte (y compris la sous-espèce des îles Canaries), qui figurent toutes à l'annexe I de la directive «Oiseaux». Outre plusieurs activités opérationnelles, de formation et de sensibilisation, quatre protocoles des procédures ont été élaborés sur la base de l'idée que la mise en œuvre de la législation implique une série d'activités complémentaires au sein d'une chaîne d'assurance du respect de la législation, allant de la surveillance à la mise en œuvre de mesures de réparation et de sanctions, en passant par la détection des infractions, la collecte de preuves et les enquêtes.
- **LIFE SWEAP:** Ce projet, qui s'étend de 2018 à 2023, a pour objectif général de favoriser l'économie circulaire en perturbant le commerce illicite de déchets au niveau de l'UE, en renforçant les compétences des inspecteurs et des services répressifs, en intensifiant la collaboration au niveau national et international, en développant des outils et des techniques innovants, en créant, à l'échelle de l'UE, un ensemble de données relatives aux inspections et en proposant des produits de renseignement.

⁵⁴ Règlement (UE) 2021/783 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), et abrogeant le règlement (UE) n° 1293/2013 (JO L 172 du 17.5.2021, p. 53).



8.7. Test sur la base des trois scénarios de criminalité

Tableau 13: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
<p>Installation problématique de gestion des déchets</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Étendue des pouvoirs, fonctions, garanties accessoires et délégations Les inspecteurs doivent être dotés des pouvoirs et des fonctions nécessaires pour contrôler le respect de l'autorisation de mise en décharge. La présence de déchets illégaux – et les liens avec des activités et des transferts de déchets illégaux – indique la nécessité d'impliquer également les services répressifs. • Ressources humaines et financières Les ressources humaines et financières doivent aller au-delà des contrôles de la décharge elle-même: elles doivent également traiter les problèmes relevant d'une illégalité plus large. • Spécialisation, orientation et formation Des connaissances spécialisées sont nécessaires en matière de législation sur les déchets et de classification des déchets. • Assistance technique et outils Des laboratoires ou d'autres moyens d'analyse des déchets sont nécessaires. • Rôle institutionnel et soutien financier de l'UE Le thème de ce scénario concerne les DG Environnement (déchets), Justice (directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal) et Affaires intérieures (sécurité), ainsi qu'éventuellement Europol et Eurojust (voir chapitre suivant). Les projets menés dans le cadre de LIFE et du Fonds pour la sécurité intérieure-police permettent de tirer des enseignements sur la manière de lutter contre les types d'infractions décrites dans le scénario.
<p>Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Étendue des pouvoirs, fonctions, garanties accessoires et délégations La nature des infractions implique la nécessité pour les services répressifs de disposer de pouvoirs et de fonctions d'enquête. • Ressources humaines et financières Des ressources humaines et financières sont nécessaires pour faire face à un profil répétitif des mises à mort illégales. • Spécialisation, orientation et formation Des connaissances spécialisées sont nécessaires pour maîtriser les législations relatives aux espèces sauvages, les poisons et leurs effets. • Assistance technique et outils Des moyens de laboratoire sont nécessaires pour analyser les poisons. • Rôle institutionnel et soutien financier de l'UE Le thème de ce scénario est lié aux DG Environnement (espèces sauvages), Justice (direc-



	<p>tive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal) et Affaires intérieures (sécurité). Les projets menés dans le cadre de LIFE permettent de tirer des enseignements sur la manière de lutter contre les types d'infractions énoncées dans le scénario.</p>
<p>Commerce illicite d'espèces sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Étendue des pouvoirs, fonctions, garanties accessoires et délégations <p>Les pouvoirs et les missions de la douane sont au cœur de ce scénario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ressources humaines et financières <p>Des ressources humaines et financières sont nécessaires pour faire face à la nature trans-frontière des infractions.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spécialisation, orientation et formation <p>Des connaissances spécialisées en matière de législation sur les espèces sauvages, notamment la CITES, sont nécessaires.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique et outils <p>Le soutien technique peut comprendre l'analyse génétique des spécimens.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle institutionnel et soutien financier de l'UE <p>Le thème de ce scénario est lié aux DG Environnement (espèces sauvages), Justice (directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal) et Affaires intérieures (sécurité). Les projets menés dans le cadre de LIFE permettent de tirer des enseignements sur la manière de lutter contre les types d'infractions énoncées dans le scénario.</p>



9. Coordination et coopération

9.1. Introduction

Le chapitre 8 porte sur la chaîne d'assurance du respect de la législation. Ce chapitre examine l'importance de la coordination et de la coopération pour garantir une prise de décision efficace tout au long de la chaîne.

Les termes «coordination» et «coopération» sont souvent utilisés de manière vague et interchangeable. La «coordination», cependant, convient mieux pour décrire les interactions entre les autorités et les professionnels qui sont nécessaires pour obtenir des résultats dans des cas spécifiques – par exemple, les interactions entre les inspections et les forces de police d'une part, et les procureurs d'autre part, dans lesquelles les premières fournissent des preuves qui permettent aux seconds de déclencher des poursuites. Le terme «coopération» convient mieux pour décrire des formes plus générales de relations constructives.

Ce chapitre présente tout d'abord un aperçu des aspects organisationnels et fonctionnels de la coordination et de la coopération. Il examine ensuite les mécanismes et les outils de coordination et de coopération à différents niveaux. Il étudie également le rôle des conventions internationales et des partenariats concernant ces conventions, ainsi que celui des réseaux volontaires des professionnels de l'assurance du respect de la législation. Enfin, il teste son contenu à l'aune des scénarios de criminalité du chapitre 2.

9.2. Aperçu de la coordination et de la coopération

La nécessité d'une coordination et d'une coopération est liée, d'une part, à la division du travail le long de la chaîne d'assurance du respect de la législation et, d'autre part, à la survenance d'infractions qui relèvent de plusieurs domaines fonctionnels, responsabilités ou des pouvoirs d'autorités différentes.

Une coordination et une coopération efficaces peuvent être instaurées en:

- **garantissant, par le biais de la législation ou de la réglementation, une répartition claire des responsabilités et la mise en place de mécanismes de coordination:** le cadre législatif et réglementaire de l'assurance du respect de la législation peut contribuer à une coordination efficace en opérant une répartition claire des responsabilités entre les différents acteurs publics et en prévoyant des mécanismes de coordination lorsqu'ils doivent travailler ensemble.
- **favorisant une coordination et une coopération efficaces des activités au sein des différentes autorités:** certaines autorités exercent de multiples fonctions et il est parfois nécessaire d'assurer une coordination efficace entre ces fonctions. Les autorités administratives chargées de délivrer les autorisations, d'inspecter et de prendre des mesures répressives à l'encontre des installations industrielles, en sont un exemple. La fonction de délivrance des autorisations peut nécessiter une coordination étroite avec les fonctions d'inspection et de répression. Une inspection peut, par exemple, révéler la nécessité de durcir les conditions d'une autorisation ce qui nécessite un suivi par les responsables de la rédaction des autorisations;



- **favorisant une coordination et une coopération efficaces des activités entre les différentes autorités:** il peut s'agir d'une autorité qui en contacte une autre lorsqu'elle atteint les limites de ses propres fonctions ou pouvoirs. Si, par exemple, une agence administrative de l'environnement détecte un transfert transfrontière illicite de déchets, mais n'a pas les compétences d'investigation nécessaires pour suivre ce transfert, elle peut s'adresser à la police. De même, si une force de police détecte un possible transfert illégal d'espèces sauvages, elle peut avoir besoin de l'aide des douanes pour effectuer une recherche. La coopération et la coordination peuvent devoir être étendues à des autorités non environnementales lorsque, par exemple, une enquête sur une installation illégale de gestion des déchets révèle des irrégularités en matière de droit du travail. Elles peuvent également devoir être étendues à différentes zones administratives ou juridictions;
- **coopérant avec le secteur privé, les ONG et d'autres acteurs non étatiques:** les entreprises légitimes (par exemple dans le secteur de la gestion des déchets), la société civile (en particulier les ONG environnementales), les médias et les citoyens en général peuvent tous contribuer à la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes – par exemple, en signalant d'éventuelles infractions ou en introduisant des réclamations. Disposer de modalités de coopération peut renforcer cette contribution.

Il est important de tenir compte des **limites** de la coordination et de la coopération. Les différentes autorités d'assurance du respect de la législation existent de manière autonome. Certaines exercent un rôle de surveillance ou de contrôle à l'égard d'autres – ce qui implique que les relations entre elles ne peuvent pas devenir «confortables» et compromettre les responsabilités fonctionnelles des premières. Par exemple, la police ou les procureurs peuvent être amenés à enquêter et à agir contre des actes répréhensibles au sein d'une autorité locale.

9.3. Mécanismes de coordination et de coopération au niveau national

9.3.1. Au sein de et entre les autorités compétentes

Les mécanismes de coordination et de coopération peuvent être formels ou informels. Plusieurs exemples pertinents sont présentés dans la liste non exhaustive des mécanismes possibles entre autorités dans l'encadré n° 15 ci-dessous:

- organismes de coordination spécialisés;
- stratégies nationales de mise en œuvre;
- arrêté ministériel sur la coopération et la coordination;
- protocoles d'accord et autres accords écrits entre autorités compétentes;
- réseaux nationaux pour la mise en œuvre;
- réunions stratégiques régulières des responsables des autorités compétentes, et réunions connexes;
- inspections et opérations de contrôle conjointes;
- formations conjointes entre les différentes autorités et les professionnels, notamment les inspecteurs, la police, les douanes et les procureurs, afin d'échanger sur les difficultés, les expériences et les bonnes pratiques;
- création d'un comité national CITES en ce qui concerne plus particulièrement le trafic d'espèces sauvages.



Encadré n° 15: Exemples de mécanismes de coordination et de coopération entre des autorités

Organisme de coordination spécialisé: le Conseil supérieur flamand pour le maintien du territoire et de l'environnement en est un exemple. Son rôle consiste à consulter toutes les autorités compétentes en matière d'assurance du respect de la législation environnementale (y compris les ministères publics et les agences administratives), à déterminer les priorités en matière d'assurance du respect de la législation, et à promouvoir des protocoles d'assurance du respect de la législation (qui peuvent, par exemple, spécifier le type d'autorités chargé d'exécuter des tâches particulières en matière de contrôle du respect de la législation).

Arrêté ministériel: en Allemagne, des décrets interministériels régissant la coopération entre les autorités impliquées dans la lutte contre la criminalité environnementale ont été publiés par les ministères de la justice, de l'environnement et de l'intérieur de certains Länder.

Stratégie nationale de mise en œuvre: aux Pays-Bas, la stratégie nationale de mise en œuvre vise une coopération coordonnée et efficace de toutes les agences qui jouent un rôle dans l'assurance du respect de la législation à la législation environnementale, notamment en concluant des accords sur la coordination des priorités nationales et régionales et en les appliquant aussi efficacement que possible sur le plan administratif et/ou pénal.

Accord écrit: au Portugal, un protocole sur la coopération a été signé par le ministère public, le secrétariat général du ministère de l'environnement, l'agence environnementale, l'inspection générale de l'agriculture, de la mer, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, l'institut pour la conservation de la nature et des forêts, l'inspection régionale de l'environnement des Açores et la direction régionale de l'aménagement du territoire et de l'environnement de Madère, dans le but d'assurer la meilleure coordination possible entre ces autorités.

Réseau: en Irlande, l'agence de protection de l'environnement a créé le Network for Ireland's Environmental Compliance and Enforcement (NIECE). Ce réseau regroupe aujourd'hui plus de 1 000 employés du secteur public issus d'une cinquantaine d'agences différentes ayant des responsabilités en matière d'assurance du respect de la législation. Son objectif est d'améliorer la coopération et la coordination entre les agences afin d'atteindre un niveau de protection de l'environnement plus élevé et plus cohérent. Des réseaux similaires existent en Italie, au Portugal et aux Pays-Bas. Ils sont souvent calqués sur le réseau paneuropéen IMPEL.

Réunions: en Norvège, des réunions annuelles ont lieu dans le cadre dudit Forum environnemental, qui rassemble l'autorité nationale spécialisée chargée des poursuites (ØKOKRIM) et toutes les autorités administratives concernées. Ces réunions se déroulent sous la présidence de la direction de la police nationale, tout comme les réunions annuelles de contact réunissant ØKOKRIM et l'agence nationale pour l'environnement. Des réunions annuelles ont également lieu entre les coordinateurs locaux des districts de police et ØKOKRIM.

Interpol a développé une approche recommandée appelée NEST (voir encadré n° 16).

Encadré n° 16: Aperçu de l'approche NEST d'Interpol

Pour lutter plus efficacement contre la criminalité environnementale, Interpol recommande une approche multidisciplinaire de la mise en œuvre de la législation environnementale et la création de groupes d'appui nationaux pour la sécurité environnementale (NEST). Il s'agit d'équipes multidisciplinaires composées d'experts issus de divers services nationaux, notamment la police, les douanes, les agences environnementales et d'autres services spécialisés, ainsi que le ministère public, qui collaborent pour préserver la sécurité environnementale nationale. Des ONG peuvent également être impliquées. Interpol a élaboré un guide pour aider les pays membres à mettre en place un NEST. Ce guide fournit des exemples de NEST, des orientations juridiques et une procédure recommandée à suivre.

Pour plus de détails, voir: <https://www.interpol.int/fr/Infractions/Criminalite-environnementale/Notre-reponse-a-la-criminalite-environnementale>



Certains des mécanismes mentionnés ci-dessus concernent les détails de l'**échange d'informations** entre différentes autorités de contrôle du respect de la législation. Cet échange peut impliquer le partage de renseignements ou l'exploitation de **bases de données communes**.

Encadré n° 17: Recommandations pour la coordination et la coopération interinstitutionnelles nationales contenues dans le rapport final sur les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Les États membres sont encouragés à mettre en place un cadre interinstitutionnel formel et structuré pour la coopération aux niveaux stratégique et opérationnel entre toutes les parties prenantes concernées par la prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et la lutte contre ce phénomène, sur la base d'une approche pluridisciplinaire, éventuellement au moyen de protocoles ou de mémorandums d'accord.

Les États membres devraient envisager de désigner une instance/entité ou une plateforme centrale, au niveau national, chargée de coordonner les efforts de toutes les autorités intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, en vue de créer des synergies et d'optimiser les capacités de préparation et de réaction.

Les États membres sont encouragés à assurer un échange systématique d'informations et la mise en place de bases de données communes contenant des données sur la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, entre toutes les autorités compétentes intervenant dans la lutte contre les activités criminelles de ce type⁵⁵.

9.3.2. Coopération avec le secteur privé, les ONG et des acteurs autres que les pouvoirs publics

Les modalités de coopération avec les acteurs autres que les pouvoirs publics comprennent la signature et la mise en œuvre de mémorandums d'accord avec des ONG vertes et le développement d'approches scientifiques citoyennes permettant au public et à la société civile de soumettre des propositions aux autorités de manière structurée (voir exemple de l'encadré n° 18).

Encadré n° 18: Exemple de coopération avec des associations environnementales nationales

En Italie, le Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare des Carabinieri (CUTFAA) a signé plusieurs protocoles d'accord avec des associations environnementales. En outre, un centre pour le développement des mémorandums d'accord a été créé au sein du CUTFAA afin d'intensifier cette forme de coopération avec la société civile.

⁵⁵ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 49.



Encadré n° 19: Recommandations sur la coopération avec les acteurs autres que les pouvoirs publics dans le rapport final sur les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Les États membres sont encouragés à recourir à des partenariats public-privé structurés dans le domaine de la protection environnementale, qui pourraient se fonder sur des mémorandums d'accord ou d'autres accords formels, en vue de mettre en place un cadre bien défini pour une coopération régulière, ce qui contribuerait à renforcer la lutte contre la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets.

Les États membres sont encouragés à mettre en place des instances ou des structures auxquelles participent des représentants du secteur public ainsi que du secteur privé s'intéressant aux questions environnementales, en vue d'assurer une coopération en matière de prévention de la criminalité environnementale, y compris de la criminalité en matière de déchets, et de lutte contre ce phénomène.

Les États membres devraient encourager le secteur privé à partager des informations concernant des soupçons d'infractions environnementales avec les pouvoirs publics, le cas échéant, en établissant dans le droit national l'obligation pour le secteur privé de signaler les incidents environnementaux.

Les États membres sont encouragés à établir ou à développer des relations de travail, un dialogue et des échanges d'informations réguliers avec les ONG nationales actives dans le domaine de l'environnement⁵⁶.

9.4. Mécanismes de coordination et de coopération aux niveaux européen et international

9.4.1. Entre les autorités compétentes

Il existe divers mécanismes de coordination et de coopération aux niveaux européen et international pour lutter contre la criminalité environnementale transfrontière. Ainsi:

- **la désignation de points de contact:** ces points de contact facilitent l'intervention des instances administratives, le recours aux mécanismes d'échange d'informations et la participation aux activités d'assurance du respect de la législation par l'autorité compétente d'un autre État membre;
- **les équipes communes d'enquête (ECE):** les ECE mènent des enquêtes pénales dans l'un ou plusieurs des États membres participants. Ces équipes reposent sur un accord entre les autorités judiciaires et répressives compétentes, et sont mises en place pour une durée limitée. La mise en place d'une ECE peut se révéler particulièrement utile au tout début d'une enquête et en vue de faciliter l'échange d'informations. En fait, la méthodologie qui soutient les ECE pourrait également être mise en œuvre au niveau national pour améliorer la coordination et la coopération entre différentes autorités nationales. La définition claire d'un objectif commun peut contribuer à assurer le succès des ECE. Il convient en outre de préciser l'étendue et les buts de la coopération dans un accord détaillé.

Au sein de l'Union européenne, **Europol** et **Eurojust** ont été créées pour faciliter la coordination et la coopération transfrontières entre les autorités répressives et judiciaires nationales dans la lutte contre la grande criminalité organisée, y compris la criminalité environnementale.

⁵⁶ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 75.



Encadré n° 20: Europol

Europol – l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs – soutient la coopération entre les États membres dans leur lutte contre les crimes graves qui touchent plus d'un État membre, contre le terrorisme et les crimes qui nuisent à un objectif d'intérêt commun poursuivi par une politique de l'UE.

Le travail d'Europol porte sur la criminalité environnementale, y compris la pollution causée par les navires, le trafic illicite de déchets, le trafic illicite d'espèces végétales et animales menacées, l'exploitation illégale des forêts/le commerce illégal du bois de construction et la pêche illégale, la criminalité organisée et autres formes de criminalité (telles que la corruption et le blanchiment d'argent) qui y sont liées.

Chaque État membre a mis en place ou désigné une unité nationale, qui constitue l'organe de liaison entre Europol et les autorités compétentes de cet État membre. Toutefois, les États membres peuvent permettre à leurs autorités compétentes d'entrer directement en contact avec Europol.

Les États membres peuvent échanger des informations sur les infractions pénales qui les concernent par l'intermédiaire de leurs unités nationales Europol. Des officiers de liaison aident à l'échange d'informations entre Europol, les États membres et les pays tiers.

Europol se charge notamment des activités suivantes:

- coordonner et soutenir les enquêtes et les opérations menées par les autorités compétentes des États membres (dans le cadre de la mise en place d'équipes communes d'enquête);
- fournir aux États membres, par l'intermédiaire des unités nationales responsables, des informations sur les infractions pénales qui les concernent;
- soutenir les opérations et les enquêtes transfrontières, en facilitant l'échange d'informations, ainsi que les équipes communes d'enquête mises en place par des États membres et des partenaires tiers, l'appui opérationnel, technique et analytique;
- soutenir le renforcement des capacités en matière de prévention de la criminalité, d'utilisation des outils techniques et criminalistiques et des procédures d'enquête;
- soutenir les initiatives de l'UE dans le domaine de la formation en offrant une expertise;
- fournir de l'analyse stratégique et de l'analyse des renseignements.

Encadré n° 21: Eurojust

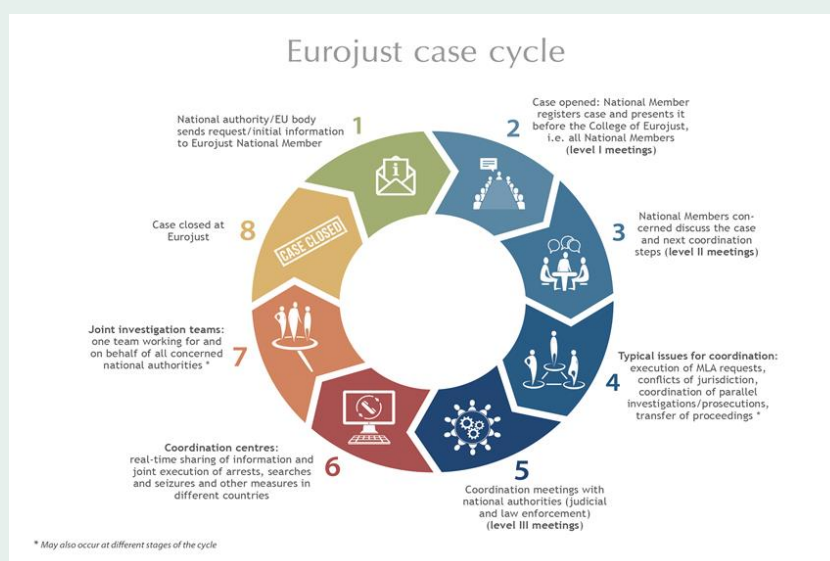
Eurojust – l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale – appuie la coordination et la coopération entre les autorités judiciaires et les autorités répressives des États membres, et plus particulièrement en matière de poursuites pénales. La compétence d'Eurojust couvre notamment le trafic illicite des espèces animales menacées, le trafic illicite des espèces et essences végétales menacées et autres crimes environnementaux, dont la pollution causée par les navires.

Les autorités compétentes nationales adressent leur demande d'assistance au titre de la coopération judiciaire en matière pénale au membre national détaché par l'État membre auprès d'Eurojust. Les autorités compétentes nationales devraient informer leur membre national détaché auprès d'Eurojust des enquêtes nationales en cours qui rendent compte de l'implication probable d'une organisation criminelle et sont susceptibles d'avoir une dimension transnationale. Eurojust intervient tout particulièrement dans les affaires de criminalité environnementale grave affectant deux ou plusieurs États membres. En outre, Eurojust intervient dans des affaires qui affectent un seul État membre et un pays qui ne fait pas partie de l'UE, dès lors que celles-ci exigent d'engager des poursuites sur des bases communes (lorsqu'un accord a été conclu avec le pays qui ne fait pas partie de l'UE ou lorsque l'intervention d'Eurojust s'avère nécessaire). Les affaires qui affectent un seul État membre mais ont des répercussions à l'échelle de l'Union peuvent également bénéficier de l'appui d'Eurojust.



Eurojust peut, entre autres, se charger des activités suivantes:

- faciliter l'exécution de demandes de coopération judiciaire, par exemple les décisions d'enquête européenne, les demandes d'entraide judiciaire internationale et les demandes d'extradition;
- aider les États membres à trancher la question de savoir quelle est la juridiction la mieux placée pour engager des poursuites dans des affaires transfrontières;
- aider les États membres en ce qui concerne la recevabilité des preuves et les suites à donner aux décisions de gel et de confiscation d'avoirs;
- aider les autorités compétentes à assurer au mieux la coordination des enquêtes et des poursuites;
- aider à améliorer la coopération entre les autorités nationales compétentes, en particulier sur la base des analyses d'Europol;
- organiser des réunions et créer des centres de coordination pour accélérer et améliorer la coopération judiciaire transfrontière à l'intérieur et au-delà des frontières de l'Union, visant à rassembler les autorités judiciaires et les autorités répressives des États membres – et, dans certains cas, de pays tiers – pour permettre une transmission en temps réel des informations dans les affaires de criminalité transfrontière grave et coordonner les réponses à l'occasion des journées d'opérations communes;
- faciliter la communication entre les autorités compétentes des différents États membres pour garantir l'échange d'informations et la coopération, tout particulièrement lorsque la barrière de la langue empêche celles-ci de communiquer directement;
- soutenir les équipes communes d'enquête (ECE) également sur les dossiers concernant la criminalité liée aux déchets et la criminalité liée aux espèces sauvages, et ce à tous les stades du cycle de vie d'une ECE, de sa mise en place à l'évaluation de ses résultats, afin de faciliter et d'appuyer les enquêtes et les poursuites.
- Eurojust traite les demandes d'assistance des autorités compétentes selon le cycle de traitement suivant:



Source: Eurojust



L'encadré n° 22 propose l'exemple d'une enquête et de poursuites menées à bien par une ECE dont Eurojust a assuré la facilitation.

Encadré n° 22: exemple d'ECE mise en place concernant une affaire de criminalité transfrontière liée aux espèces sauvages

Un groupe lié à la criminalité organisée opérant en Suède, au Royaume-Uni et en Finlande était soupçonné de s'être livré au commerce illicite d'œufs d'oiseaux sauvages à grande échelle. Avec l'aide d'Eurojust en qualité de facilitateur, la Finlande et la Suède ont mis en place une équipe commune d'enquête (ECE). Eurojust a financé l'intervention d'un expert externe – un ornithologue – pour appuyer l'enquête.

Plus de 200 œufs d'oiseaux sauvages ont été découverts au domicile de l'un des accusés. Au Royaume-Uni, un suspect a été inculpé de possession d'œufs d'oiseaux, d'achat d'œufs d'oiseaux, de vente d'œufs d'oiseaux et de mise en vente d'œufs, tous actes constitutifs d'infractions à la législation nationale britannique relative à la faune et à la flore sauvages. Le suspect, ayant plaidé coupable, a été condamné à 220 heures de travail d'intérêt général pour commerce illicite d'œufs d'oiseaux sauvages d'espèces rares. En Suède, une personne a été mise en accusation pour des infractions de chasse, de réception du produit de la chasse illégale et pour diverses infractions aux mesures de protection des espèces menacées.

Source: Eurojust

Dans les cas où la criminalité transnationale touche des pays tiers, la coopération et la coordination peuvent être facilitées par des organisations internationales comme **Interpol** (voir encadré n° 23) et l'**Organisation mondiale des douanes** (voir encadré n° 24 ci-après).

Encadré n° 23: Interpol⁵⁷

Interpol, seule organisation à être mandatée pour partager et traiter des informations sur les infractions et les criminels à l'échelle mondiale, aide les forces de police de différents pays à travailler ensemble pour lutter contre la criminalité transfrontière. Chaque pays membre possède son propre bureau Interpol (Bureau central national, B.C.N.), qui relie ses forces de police à celles des autres pays membres: ainsi, elles échangent et partagent des informations et ont accès à divers outils et ressources. Interpol produit également des manuels et des rapports qui visent à aider à la compréhension de la nature, de l'échelle et des caractéristiques de la criminalité environnementale transnationale et des moyens les plus efficaces pour la combattre. L'action d'Interpol prend notamment les formes suivantes:

- diriger des opérations internationales et régionales pour démanteler les réseaux criminels derrière la criminalité environnementale au moyen d'enquêtes basées sur l'analyse criminelle et des bases de données;
- articuler l'élaboration de manuels et de guides des bonnes pratiques en matière d'application de la loi sur la scène internationale et d'autres ressources;
- assurer l'accès des services répressifs spécialisés dans les infractions environnementales aux outils et services Interpol en renforçant leurs liens avec les Bureaux centraux nationaux Interpol;
- travailler en collaboration avec son Comité pour le respect et l'application du droit de l'environnement pour définir la stratégie et les priorités.

⁵⁷ Pour de plus amples informations, voir: <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Our-response-to-environmental-crime>.



Encadré n° 24: Organisation mondiale des douanes

L'Organisation mondiale des douanes (OMD) est un forum de dialogue et d'échange d'expériences entre représentants des douanes nationales. L'OMD offre à ses membres une assistance technique et des services de formation. Le Secrétariat assiste également ses membres dans leurs entreprises de modernisation et de renforcement des capacités au sein de leurs administrations nationales des douanes. L'OMD mène des initiatives destinées à lutter contre les activités frauduleuses (notamment en encourageant la coopération entre les douanes ainsi qu'entre ces dernières et les entreprises légitimes comme les sociétés de transport). Ces initiatives sont particulièrement importantes pour la détection du commerce illicite transnational de déchets et d'espèces sauvages.

Encadré n° 25: Recommandations pour la coordination et la coopération européennes et internationales contenues dans le rapport final sur les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Les États membres sont invités à participer activement aux travaux menés au niveau de l'UE et au niveau international pour renforcer la coopération dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et en particulier aux activités des agences et organes de l'UE (Eurojust, Europol et le RJE) et des réseaux européens actifs dans ce domaine.

Les États membres sont encouragés à mieux faire connaître aux praticiens les possibilités et les avantages qu'offrent les ECE et leur utilisation dans les affaires de criminalité environnementale afin de renforcer l'efficacité des enquêtes.

Les États membres sont invités à mettre en place ou à approfondir une coopération avec les pays voisins, notamment les pays tiers, et, le cas échéant, à développer une coopération régionale dans la lutte contre la criminalité environnementale.

Les États membres sont encouragés en particulier à coopérer étroitement avec les pays d'origine ou de destination des transferts de déchets, qu'ils soient ou non membres de l'UE, afin de coordonner les efforts de lutte contre les activités transfrontières illicites dans ce domaine, notamment en établissant des points de contact/des agents de liaison aux fins de l'échange d'informations et du partage des bonnes pratiques⁵⁸.

9.4.2. Coopération avec des acteurs autres que les pouvoirs publics

La coopération avec des acteurs autres que les pouvoirs publics peut être aussi utile aux niveaux transnational et international qu'elle l'est au niveau national (voir encadré n° 26).

Encadré n° 26: Exemple d'accord de coopération entre acteurs publics et acteurs autres que les pouvoirs publics: ROUTES Partnership⁵⁹

Le **ROUTES** – Reducing Opportunities for Unlawful Transport of Endangered Species (réduire les possibilités de transport illégal d'espèces menacées) – **Partnership** est un accord de coopération qui a pour objet de lutter contre le trafic d'espèces sauvages. Il associe des sociétés de transport et de logistique, des adminis-

⁵⁸ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 72.

⁵⁹ Pour de plus amples informations, voir: <https://routespartnership.org/>.



trations publiques, des groupes œuvrant dans le domaine du développement, les services répressifs, des organisations œuvrant dans le domaine de la conservation, les milieux universitaires et des donateurs dans le but de perturber les activités de trafic d'espèces sauvages, et constitue un élément clé de la réponse internationale concertée au braconnage d'espèces sauvages et aux activités criminelles liées dans le monde.

9.5. Coordination et coopération en vertu de conventions internationales et partenariats internationaux liés

Les conventions et accords internationaux pour la protection de l'environnement (parfois appelés «accords multilatéraux sur l'environnement» ou AME), tels que la convention de Bâle mentionnée au chapitre 4, et la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), la convention de Berne et la convention de Bonn mentionnées au chapitre 5 constituent une autre base importante pour la coordination et la coopération internationales. L'encadré n° 6 (au chapitre 5) montre de quelle manière la convention de Berne a servi à produire plusieurs recommandations importantes pour lutter contre la criminalité liée aux espèces sauvages.

La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (dite «convention de Palerme», voir encadré n° 27) est un accord également important, de portée plus générale.

Encadré n° 27: La convention de Palerme⁶⁰

La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée a été adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies en 2000, et est le principal instrument international de la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Les États qui ratifient cet instrument s'engagent à prendre une série de mesures de lutte contre la criminalité transnationale organisée, y compris à créer des infractions pénales dans leur droit interne (participation à un groupe criminel organisé, blanchiment d'argent, corruption et entrave au bon fonctionnement de la justice); à adopter de nouveaux cadres radicaux pour l'extradition, l'entraide judiciaire et la coopération entre les services de détection et de répression; et à promouvoir la formation et l'assistance technique pour renforcer ou mettre à niveau les capacités nécessaires des autorités nationales.

La conclusion d'un nombre croissant d'AME a donné lieu à des chevauchements, et à des inquiétudes courantes concernant la criminalité environnementale et les infractions connexes. C'est ainsi qu'un certain nombre d'initiatives internationales ont vu le jour, destinées à rassembler les secrétariats des AME et d'autres entités pertinentes: la Green Customs Initiative présentée dans l'encadré n° 28 en est un exemple.

Encadré n° 28: La «Green Customs Initiative»⁶¹

La «Green Customs Initiative» (Initiative Douanes Vertes), lancée en 2004, est un partenariat com-

⁶⁰ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_fr.

⁶¹ <https://www.greencustoms.org/>.



posé d'organisations internationales coopérant pour renforcer les capacités des agents des douanes et d'autres responsables compétents en matière de surveillance et de facilitation du commerce légal et de prévention du commerce illicite de produits sensibles du point de vue de l'environnement qui sont visés par des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et des conventions internationales pertinents.

Ces produits comprennent les substances responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone, les produits chimiques toxiques, les déchets dangereux, les espèces menacées et certains organismes vivants modifiés. La réalisation de l'objectif de la Green Customs Initiative passe par la sensibilisation de la communauté douanière à l'ensemble des accords internationaux ainsi que par la fourniture d'une assistance et d'outils aux acteurs de cette communauté. La Green Customs Initiative a vocation à compléter et à renforcer les efforts déployés par les administrations douanières en matière de formation au titre des différents accords. Elle permet, de manière coordonnée et peu onéreuse, de mettre au point des outils, de former et de sensibiliser les agents des douanes et des autres agents chargés des contrôles aux frontières, grâce à son partenariat-cadre qui rassemble de multiples organisations aux mandats divers.

Les partenaires de la Green Customs Initiative sont les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement pertinents qui ont trait au commerce, tels que le Programme des Nations unies pour l'environnement, Interpol, la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, la convention de Minamata sur le mercure, le secrétariat pour la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et pour le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et l'Organisation mondiale des douanes. Bien qu'elle ne soit pas ouverte à la signature par des pays à titre individuel, elle fournit des outils et des ressources utiles que tous les pays peuvent utiliser.

Source: <https://www.greencustoms.org/>

9.6. Réseaux volontaires de professionnels de l'assurance du respect de la législation

Aux niveaux européen et mondial, les réseaux volontaires de professionnels et d'organisations jouent un rôle de premier plan dans la promotion de la coopération transfrontière en matière d'assurance du respect de la législation. Ils contribuent au partage des connaissances et des expériences à travers diverses activités, et notamment: des conférences et d'autres manifestations périodiques et ponctuelles; des enquêtes auprès de leurs membres; des activités de formation ou de sensibilisation; la publication de développements présentant un intérêt pour leurs membres; la préparation d'orientations ou d'autres documents consacrés aux bonnes pratiques; et des contributions à l'élaboration de politiques sur différents aspects de l'assurance du respect de la législation.

Ces réseaux permettent en outre d'entretenir de bonnes relations entre les autorités des États membres et les autorités de pays tiers. Le tableau 14 propose une vue d'ensemble des principaux réseaux européens.

La coopération entre ces réseaux eux-mêmes est également importante, si l'on considère que, collectivement, ils sont composés de professionnels qui travaillent dans l'ensemble de la chaîne de l'assurance du respect de la législation. Les manifestations régulières **interréseaux** sont devenues une caractéristique de la coopération entre les réseaux IMPEL, EnviCrimeNet, ENPE et UEFJE mentionnés au tableau 14.

En signe de reconnaissance du rôle que jouent l'IMPEL, l'EnviCrimeNet, l'ENPE, l'UEFJE et le NEPA, la Commission européenne les a faits membres d'un groupe d'experts de haut niveau, le forum sur le respect de la législation environnementale et sur la gouvernance environnementale, mis en place



en 2018 pour aider à orienter les actions que la Commission souhaite mener dans le domaine du respect de la législation et de la gouvernance environnementale – y compris la préparation des présentes orientations.

La Commission encourage tous les États membres à faciliter la participation à ces réseaux. Comme indiqué au chapitre 8, l'UE en assure le financement.

Tableau 14 Réseaux européens d'assurance du respect de la législation environnementale

Réseau	Composition, objectifs et activités
IMPEL	Le réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement ⁶² est une association internationale à but non lucratif qui rassemble les autorités environnementales des États membres de l'Union européenne, les pays adhérents et candidats de l'UE, les pays de l'EEE et les pays de l'AELE. Son objectif est de créer un élan au sein de l'Union pour progresser sur la question de l'efficacité de l'application de la législation environnementale. Les activités de cœur de l'IMPEL s'inscrivent dans une structure de projet et visent la sensibilisation, le renforcement des capacités, l'examen par les pairs, l'échange d'informations et d'expériences en matière de mise en œuvre, la collaboration internationale dans le domaine de l'application ainsi qu'à promouvoir et veiller au caractère pratique et exécutoire de la législation environnementale européenne.
ENPE	Le Réseau des procureurs européens pour l'environnement ⁶³ vise à contribuer à protéger l'environnement en soutenant le travail opérationnel des procureurs environnementaux et l'application et le respect du droit de l'environnement par les procureurs environnementaux. À cette fin, l'ENPE soutient le travail opérationnel des procureurs environnementaux; promeut l'échange d'informations et d'expériences en matière d'application et de poursuite des délits environnementaux entre les membres; favorise la connaissance du droit de l'environnement parmi les procureurs et promeut le développement du droit pénal de l'environnement en tant que partie intégrante de l'application du droit pénal en général; partage l'expérience des enquêtes, poursuites et sanctions dans le domaine du droit pénal de l'environnement; contribue à une meilleure compréhension, mise en œuvre et application du droit pénal environnemental; encourage et soutient la coopération entre les membres et facilite le renforcement des capacités en matière de prévention et de poursuite des délits environnementaux; facilite la collecte de données sur la criminalité environnementale en Europe et les mesures coercitives prises en rapport avec la criminalité environnementale; recense et définit les bonnes et, dans la mesure du possible, les meilleures pratiques, pour mener à bien les poursuites, et élabore des orientations, des outils, des normes et des approches communes pour la poursuite des infractions environnementales; partage les programmes de formation en matière de droit pénal environnemental; et coopère avec les organisations internationales concernées.
EnviCrime-Net	Le réseau de la lutte contre la criminalité environnementale ⁶⁴ est un réseau informel qui relie des officiers de police et d'autres intervenants de la lutte contre la criminalité environnementale dans une perspective d'échange et de partage des connaissances et expériences de la criminalité environnementale, notamment de l'étendue et de la nature de celle-ci, des bonnes pratiques pour y répondre, etc. Ses activités comprennent notamment l'amélioration de la prise en compte de la lutte contre la criminalité environ-

⁶²Pour de plus amples informations, voir: <https://www.impel.eu/about-impel/>

⁶³ Pour de plus amples informations, voir: <https://www.environmentalprosecutors.eu/>

⁶⁴ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.envicrimenet.eu/>



	nementale à l'échelon stratégique; le partage d'expertise; la réalisation d'évaluations des risques à partager entre les participants; l'apprentissage mutuel dans les domaines de l'évaluation des risques et des stratégies d'intervention; l'analyse tactique de certaines formes particulières de la criminalité environnementale; les enquêtes communes sur la criminalité environnementale; l'échange de méthodes d'enquête; l'échange d'informations préalablement au lancement de la phase opérationnelle; la création d'une offre de formation et d'éducation pertinente en coopération avec le CEPOL.
UEFJE	Le Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement ⁶⁵ a été constitué dans le but de faire prendre conscience aux juges de l'importance de la fonction judiciaire dans la réalisation de l'objectif d'un développement durable. L'UEFJE vise à promouvoir l'application du droit de l'environnement en contribuant à l'amélioration des connaissances des juges en matière de droit de l'environnement, à l'échange de données jurisprudentielles et au partage des expériences en matière de formation des magistrats en droit de l'environnement.
NEPA	Le réseau européen des responsables des agences de protection de l'environnement ⁶⁶ est un groupe informel composé des chefs et directeurs d'agences pour la protection de l'environnement et d'autres organismes semblables en Europe. Les membres de ce réseau échangent des points de vue et des expériences dans des domaines d'intérêt commun avec les organisations chargées de la mise en œuvre pratique de la politique environnementale.

Certains problèmes très spécifiques, comme le trafic illicite de déchets, peuvent justifier la création de partenariats spécifiques entre les réseaux européens et leurs homologues d'autres régions du monde: à titre d'exemple, voir le «WasteForce Project» présenté dans l'encadré n° 29.

Encadré n° 29: Le «WasteForce Project»⁶⁷

Financé par l'instrument ISF Police du fonds pour la sécurité intérieure de l'Union européenne, ce projet est porté par un consortium dirigé par le réseau IMPEL et a notamment pour but de constituer et pérenniser des réseaux opérationnels entre les praticiens européens et leurs homologues de la région Asie-Pacifique.

À l'échelle mondiale, le plus important de ces réseaux est l'INECE, réseau international pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement.

Encadré n° 30: INECE⁶⁸

L'**INECE** rassemble des acteurs de la réglementation environnementale, des inspecteurs, des procureurs, des juges, et les employés des organisations internationales œuvrant dans les domaines de l'environnement et du développement. Y participent également les agents des douanes, les officiers de police, les ONG, les milieux universitaires, les médias et le monde de l'entreprise.

L'INECE est la seule organisation à intervenir à l'échelle mondiale qui se concentre exclusivement sur la mise en conformité avec le droit de l'environnement au moyen de stratégies efficaces de promotion du respect de la législation et d'application, y compris en matière administrative, civile, pénale et judiciaire.

⁶⁵ Pour de plus amples informations, voir: <https://www.eufje.org/index.php?lang=fr>

⁶⁶ Pour de plus amples informations, voir: <http://epanet.pbe.eea.europa.eu/>.

⁶⁷ <https://www.wasteforceproject.eu/>.

⁶⁸ Pour de plus amples informations, voir: <https://inece.org/about/>.



L'INECE travaille à la fois à la mise en œuvre des droits de l'environnement internes et à l'amélioration de l'efficacité des accords multilatéraux environnementaux.

Il élabore et met en œuvre des activités pratiques et innovantes destinées à renforcer le respect de la législation environnementale et l'application du droit de l'environnement à tous les niveaux de gouvernance: local, national, régional et international. L'INECE travaille à renforcer les capacités des acteurs responsables de l'application de la législation et de l'application afin de contribuer à l'état de droit et à la bonne gouvernance dans des domaines qui font avancer la question du développement durable.

L'Institut judiciaire mondial pour l'environnement est un réseau judiciaire à l'échelle de la planète, créé récemment, qui bénéficie de l'appui du PNUE.

Encadré n° 31: L'Institut judiciaire mondial pour l'environnement

L'Institut judiciaire mondial pour l'environnement est organisé par des juges pour des juges, et s'engage pour l'indépendance, la transparence et l'intégrité du pouvoir judiciaire. Il aide les magistrats du monde entier à traiter avec efficacité les affaires devant eux relevant du droit de l'environnement et à promouvoir l'état de droit en matière environnementale.

Il a pour mission de soutenir le rôle des cours et des tribunaux en matière d'application et d'exécution des lois sur l'environnement et de promouvoir le rôle du droit de l'environnement et la distribution équitable des avantages et des fardeaux en matière d'environnement.

9.7. Test sur la base des trois scénarios de criminalité

Tableau 15: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
Installation problématique de gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de coordination et de coopération au niveau national Il se peut qu'un besoin en coordination interne se fasse sentir au sein de l'autorité locale compétente entre les fonctionnaires chargés de délivrer les permis et les inspecteurs. En outre, il sera nécessaire de veiller à la coordination et à la coopération avec les autorités répressives et avec les procureurs. Bon nombre des mécanismes de coordination et de coopération présentés au chapitre 9.3.1 pourront être considérés. • Mécanismes de coordination et de coopération aux niveaux européen et international Étant donné que deux autres États membres sont concernés, les points de contact établis avec eux autant que le rôle d'Europol et d'Eurojust entrent en ligne de compte. • Réseaux volontaires de professionnels de l'assurance du respect de la législation Bien qu'ils ne traitent pas de dossiers directement, les réseaux IMPEL, EnviCrimeNet, ENPE, UEFJE et NEPA ont tous vocation à lutter contre la criminalité et les infractions liées aux déchets et, à ce titre, constituent une source utile de contacts et de savoirs.



<p>Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de coordination et de coopération au niveau national <p>Il est nécessaire de veiller à une bonne coordination entre l'autorité chargée de la conservation de la nature, la police et les procureurs. Bon nombre des mécanismes de coordination et de coopération présentés au chapitre 9.3.1 pourront être considérés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de coordination et de coopération aux niveaux européen et international <p>Même si chaque pays doit faire face à des problèmes qui lui sont propres, il est nécessaire de veiller à la coopération au niveau européen étant donné que les oiseaux de proie constituent un patrimoine commun et font souvent l'objet de menaces semblables d'un pays à l'autre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle des conventions internationales <p>La convention de Berne est particulièrement importante pour les affaires de persécution d'oiseaux sauvages.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réseaux volontaires de professionnels de l'assurance du respect de la législation <p>Les réseaux IMPEL, EnviCrimeNet, ENPE et UEFJE s'intéressent de près à ce type de criminalité liée aux espèces sauvages et peuvent se révéler être une source de connaissances et d'expérience précieuses quant aux réponses à y apporter.</p>
<p>Commerce illicite d'espèces sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de coordination et de coopération au niveau national <p>Il est nécessaire de veiller à une bonne coordination entre les douanes, la police, les procureurs et toute autorité nationale compétente en matière d'espèces sauvages. Bon nombre des mécanismes de coordination et de coopération présentés au chapitre 9.3.1 pourront être considérés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de coordination et de coopération aux niveaux européen et international <p>Les problèmes sont transfrontières et s'étendent au-delà du seul territoire européen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle des conventions internationales <p>La convention CITES est tout particulièrement pertinente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réseaux volontaires de professionnels de l'assurance du respect de la législation <p>Les réseaux IMPEL, EnviCrimeNet, ENPE et UEFJE s'intéressent de près à ce type de criminalité liée aux espèces sauvages et peuvent se révéler être une source de connaissances et d'expérience précieuses quant aux réponses à y apporter.</p>



10. Interventions visant à constater, évaluer et comprendre les infractions

10.1. Introduction

Le chapitre 6 se penche sur les difficultés que rencontrent les autorités auxquelles il incombe de constater, d'évaluer et de comprendre les infractions.

Il dresse l'inventaire des différentes interventions auxquelles il est possible d'avoir recours pour surmonter ces difficultés. Ces interventions comprennent les inspections, la surveillance et les enquêtes qui, ensemble, sont regroupées sous le terme générique de «contrôle du respect de la législation».

Ce chapitre considère tout d'abord les approches générales du contrôle du respect de la législation, en opérant une distinction entre interventions proactives et interventions réactives. Il considère ensuite les raisons pour lesquelles le contrôle variera, en fonction de son intensité et de son axe prioritaire, et l'importance probable de la coordination et de la coopération entre les autorités. Viennent ensuite une description générale des techniques spécifiques importantes pour constater, évaluer et comprendre les infractions, et une description générale du contrôle effectué par les acteurs autres que les pouvoirs publics, comme les lanceurs d'alerte.

10.2. Approches générales du contrôle: approche proactive et approche réactive

Deux grandes approches sont retenues en matière de contrôle du respect de la législation, l'une proactive, et l'autre réactive.

L'approche proactive couvre les interventions assurées par les autorités de leur propre initiative. Le contrôle proactif du respect de la législation vise des activités telles que les inspections menées de manière régulière. Il répond souvent à une démarche planifiée, et a pour double objet de vérifier le respect de la législation et de constater les infractions.

À l'inverse, le contrôle réactif vise les interventions qui répondent à des incidents, à des accidents et à la survenue d'autres événements, tels que la réception d'une plainte par les autorités.

Le contrôle proactif du respect de la législation a ses limites: en effet, le nombre de responsables et l'éventail d'activités professionnelles et autres susceptibles de donner lieu à des infractions font qu'il est impossible de contrôler, sur un mode proactif, les actes de chaque responsable. La question se pose alors de savoir quels responsables et quelles activités professionnelles contrôler de manière proactive?

Certaines activités humaines sont considérées comme comportant un risque intrinsèque et sont soumises à des exigences spécifiques en matière d'inspection, prévues par le droit de l'environnement de l'Union. Tel est le cas, par exemple, pour l'exploitation des installations de gestion des déchets et installations industrielles. Certaines activités peuvent être soumises à des régimes généraux de contrôle proactif, telles que les importations à destination de l'Union et les exportations au départ de l'Union, qui sont soumises à des contrôles douaniers.

Un contrôle régulier peut également être effectué pour vérifier que certaines mesures ont été prises à la suite d'une intervention des services répressifs: par exemple, une injonction de ne pas faire prononcée contre un exploitant qui exerce une activité de manière illégale.



Quel que soit le contexte, les autorités devront choisir où et quand procéder à des vérifications.

L'**évaluation des risques** s'est imposée comme une technique permettant de cibler différents types de contrôle proactif du respect de la législation. Cette technique permet de considérer à la fois le risque de survenue des infractions et les effets négatifs probables de celles-ci. Parmi les critères types sur lesquels se fonde une évaluation des risques, on nommera par exemple un cas antérieur de non-conformité du fait d'un responsable. Cette technique peut être utilisée tant dans une optique stratégique que dans une optique opérationnelle. Au niveau stratégique, elle peut servir à définir des priorités générales, et au niveau opérationnel, à cibler des responsables ou des lieux spécifiques.

L'évaluation des risques est obligatoire au titre de certaines dispositions de la législation environnementale européenne, telles que l'article 23 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles et l'article 50, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets (voir encadré n° 34 ci-dessous).

Le contrôle du respect de la législation est nécessaire, mais il ne suffit pas: c'est là qu'intervient le contrôle réactif, afin de répondre à l'imprévu.

Il n'existe pas de frontière bien définie entre ces deux types de contrôle. La planification stratégique du contrôle du respect de la législation doit, de manière proactive, anticiper l'imprévu, et veiller à la mise en place de plans d'urgence pour traiter les problèmes qui surviennent quand bien même ceux-ci n'auraient pas été envisagés. De même, les contrôles réactifs peuvent être riches d'enseignements qui seront repris ultérieurement dans les contrôles proactifs. Ainsi, l'enquête ouverte à la suite d'une plainte peut montrer qu'une installation de gestion des déchets a enfreint la législation en matière de déchets, avec pour effet que l'installation fera l'objet de futures inspections proactives selon des critères d'évaluation des risques.

10.3. Nature et intensité variables du contrôle du respect de la législation

La criminalité environnementale et les infractions connexes varient en nature et en gravité: en conséquence, le contrôle doit également varier en nature et en intensité.

Le besoin d'adapter la nature et l'intensité des interventions de contrôle peut se faire jour au stade de la détection: par exemple, l'inspection régulière d'une installation de gestion des déchets peut faire ressortir des éléments indiquant une faute grave qui exige un complément d'enquête, ou encore des éléments indiquant d'emblée une activité organisée d'élimination illicite des déchets. Dans de telles situations, l'intensité du contrôle devra tenir compte de la nécessité de recueillir des preuves suffisantes pour engager des poursuites pénales.

Le besoin d'adapter la nature et l'intensité des interventions de contrôle peut également se faire jour au stade de l'évaluation des infractions: dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de prendre à la fois des mesures d'application du droit administratif et des mesures d'application du droit pénal concernant le même ensemble d'infractions, chacune de ces mesures ayant une finalité différente. Par exemple, il peut être nécessaire d'appliquer des mesures de droit administratif pour limiter les dommages causés à l'environnement par l'infraction, et des mesures d'application du droit pénal pour garantir que l'infraction fait l'objet d'une sanction dissuasive et proportionnée.

La nécessité d'adapter la nature et l'intensité du contrôle du respect de la législation souligne également l'importance de la coordination et de la coopération entre les autorités et les professionnels, comme exposé au chapitre 9. En particulier, il se peut que les instances administratives aient à faire appel à la police et à des procureurs pour procéder à certaines formes de contrôle de type exploratoire, et il est essentiel que des accords et des pratiques rigoureux soient en place pour permettre



d'y procéder de manière régulière. Des accords entre les autorités concernant le partage de renseignements et de données sont également importants dans ce contexte.

10.4. Techniques spécifiques appliquées par les autorités publiques pour constater des infractions

Les techniques décrites sous cet intitulé sont habituellement utilisées préalablement à toute enquête détaillée sur des infractions qui sont déjà apparues. Elles sont importantes pour faire apparaître des infractions qui pourraient sinon ne pas être constatées.

10.4.1. Inspections régulières et inspections ponctuelles des installations de gestion des déchets et d'autres installations

Une autorité chargée de l'assurance du respect de la législation environnementale peut visiter une installation ou le site d'une activité afin d'en vérifier les performances et les registres. Ces visites et vérifications sont appelées «inspections» et constituent la forme classique de vérification du respect de la législation et de constat des infractions dans les installations de gestion des déchets et d'autres installations à plus haut risque.

En 2001, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une recommandation sur la manière dont ces inspections devraient être réalisées (voir encadré n° 32). Cette recommandation s'est fortement inspirée de travaux réalisés précédemment par l'IMPEL.

Encadré n° 32: Recommandation de 2001 relative aux inspections

La **recommandation 2001/331/CE prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales** invite les États membres à veiller à ce que les missions d'inspection environnementale soient planifiées à l'avance et disposent en permanence d'un ou de plusieurs programmes d'inspection couvrant l'ensemble de leur territoire et les installations réglementées qui s'y trouvent. La recommandation précise en outre que les programmes d'inspection environnementale devraient être établis sur la base des obligations pertinentes de l'Union en matière environnementale, mais également sur la base d'un registre des installations réglementées situées dans la zone couverte par le programme, d'une évaluation générale des grands problèmes environnementaux dans la zone couverte par le programme et d'une estimation générale du niveau de respect de la législation des installations réglementées ainsi que, le cas échéant, des données et conclusions concernant les inspections précédentes.

Les inspections peuvent être proactives («régulières») ou réactives («ponctuelles»). Les inspections régulières sont souvent axées sur les risques. Les inspections ponctuelles peuvent être menées en réponse à des incidents (tels qu'un départ de feu dans une décharge) ou à des plaintes (par exemple, concernant les nuisances olfactives provenant d'une décharge).

La recommandation de 2001 a influencé la conception d'un certain nombre de dispositions contraignantes en matière d'inspection – y compris les dispositions contraignantes relatives aux inspections contenues dans la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles. Les inspections prévues dans la directive relative aux émissions industrielles jouent un rôle important en ce qui concerne les installations industrielles de plus grande capacité, notamment les installations de gestion des déchets de plus grande capacité.

L'IMPEL a élaboré des orientations précieuses pour les inspections, qu'il encourage vivement à suivre (voir encadré n° 33).



Encadré 33: Exemples d'orientations de l'IMPEL pour les inspections

L'IMPEL a mis au point un cycle d'inspection environnementale⁶⁹. Il présente en détail la manière dont un cycle d'inspection environnementale devrait se dérouler, en sept étapes distinctes.

L'IMPEL a également produit un document d'orientation sur les **inspections des décharges**, présentant les bonnes pratiques mises en œuvre par différents systèmes juridiques et soulignant l'importance d'organiser des inspections planifiées⁷⁰. L'IMPEL et l'initiative «Make It Work» ont élaboré un guide à l'intention des acteurs de la réglementation dans une optique de facilitation des innovations pour les besoins de l'économie circulaire (prévention et recyclage des déchets)⁷¹. Ce guide contient des outils pratiques pour la planification et la réalisation des inspections dans la chaîne de valorisation ou de recyclage des déchets (installations de recyclage vers la sortie du statut de déchet, flux de déchets et de déchets qui ont perdu leur statut de déchet).

10.4.2. Vérification de l'autocontrôle et des rapports

Certains contrôles du respect de la législation reposent sur une double obligation faite aux responsables de s'autocontrôler et de tenir des registres. Les responsables peuvent être obligés de mettre en œuvre un système de diligence raisonnée, parfois en faisant appel à des organismes tiers chargés de la mise en œuvre de ce système: voir l'exemple du règlement «bois» mentionné au chapitre 5. Certains responsables peuvent disposer de mécanismes certifiés basés sur des audits.

Lorsque de tels systèmes sont en place, la fonction des autorités compétentes peut consister à effectuer des vérifications auprès du responsable ou de l'organisme chargé de la mise en œuvre du système de diligence raisonnée, telles que, par exemple, la vérification des émissions ou d'autres registres concernant la façon dont fonctionne une installation.

10.4.3. Inspections des transferts de déchets

Les transferts de déchets sont soumis à des exigences contraignantes en matière d'inspection, qui reposent sur l'approche préconisée dans la recommandation de 2001 prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres évoquée plus haut (voir encadré n° 34 ci-dessous).

⁶⁹ Pour de plus amples informations, voir: <https://www.impel.eu/environmental-inspection-cycle/>

⁷⁰ Pour de plus amples informations, voir <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/08/Guidance-document-Landfill-JVMN-090813.pdf>

⁷¹ Pour de plus amples informations, voir <http://minisites.ieep.eu/work-areas/environmental-governance/better-regulation/make-it-work/events/2019/02/rome-making-the-circular-economy-work-connecting-policy-law-and-practice-march-2019>



Encadré n° 34: Inspections au titre du règlement (CE) n° 1013/2006 concernant le transfert des déchets⁷²

L'article 50 du règlement (CE) n° 1013/2006 concernant le transfert des déchets contient des dispositions détaillées sur les contrôles des transferts de déchets. Les États membres sont tenus d'adopter, sur la base d'une évaluation des risques, un plan d'inspection couvrant certains flux spécifiques de déchets et les sources des transferts illicites de déchets, et tenant compte, si celles-ci sont disponibles et au besoin, de données factuelles telles que les données d'enquêtes policières ou douanières et les données d'analyse d'activités criminelles. L'évaluation des risques vise, entre autres, à déterminer le nombre minimal d'inspections requises, notamment les contrôles physiques des établissements, des entreprises, des courtiers, des négociants et des transferts de déchets ou de leur valorisation ou élimination.

Les inspections relatives aux transferts comprennent la vérification des documents, la confirmation de l'identité et, au besoin, le contrôle physique des déchets.

10.4.4. Contrôles douaniers

Les contrôles douaniers sont tout particulièrement importants pour vérifier la conformité avec la législation relative aux espèces sauvages et la législation relative aux déchets: en effet, lorsqu'il s'agit notamment du transport d'espèces menacées visées par la convention CITES et des transferts de déchets à destination de pays qui ne sont pas membres de l'UE, les premières autorités à être confrontées à d'éventuelles infractions sont les autorités douanières.

Avant d'autoriser le placement de marchandises sous un régime douanier au titre du règlement (CE) n° 338/97, les agents des douanes contrôlent l'existence du permis ou du certificat exigé et peuvent également effectuer des contrôles physiques, voire prélever des échantillons à des fins d'analyse en laboratoire. En cas de suspicion de non-conformité, les marchandises demeurent sous contrôle douanier et les services des douanes peuvent collaborer avec les autorités environnementales et d'autres services répressifs comme les services de police. Le règlement (CE) n° 1013/2006 impose aux agents des douanes de procéder à des vérifications de documents, et éventuellement de vérifier l'identité des marchandises et d'effectuer des contrôles physiques. Ces procédures s'inscrivent également dans le cadre d'une étroite coopération avec les autorités compétentes. Conformément à l'article 46 du règlement (UE) n° 952/2013, les contrôles douaniers sont fondés sur les risques.

10.4.5. Surveillance de l'état de l'environnement et des pressions

Les autorités sont tenues à des obligations de surveillance de la qualité de l'eau, de la qualité de l'air et de l'état de la nature, et parfois des pressions également. Cette surveillance peut contribuer à la détection des infractions: ainsi, la surveillance des espèces sauvages peut révéler des cas de persécution d'oiseaux sauvages.

10.4.6. Surveillance générale, notamment observation de la Terre, repérage et renseignement géospatial

Il est important d'être en mesure de détecter les activités illicites clandestines caractérisées par une très forte mobilité, comme le transport et l'élimination clandestins de déchets et le piégeage illégal ou la persécution d'oiseaux sauvages. Les auteurs d'infractions déploient souvent des trésors

⁷² Au moment où la version finale du présent document d'orientation a été établie, le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant le transfert des déchets était en cours de révision.



d'imagination pour s'assurer que leurs infractions ne seront pas détectées. À elles seules, les inspections régulières (qui tendent à se concentrer sur les activités permises ou non clandestines) sont probablement inefficaces. D'où l'intérêt de la surveillance générale.

La surveillance spatiale repose sur un suivi attentif des circonstances susceptibles de révéler des infractions, et nécessite par exemple d'observer l'évolution topographique de la couverture terrestre et de réaliser des travaux d'arpentage dans le but de détecter d'éventuelles activités illicites clandestines et des activités non déclarées, et de recueillir des preuves sur la nature et l'étendue des infractions détectées.

L'observation de la Terre (OT) consiste à obtenir des informations sur ce qui se passe sur Terre grâce à des observations effectuées depuis des satellites et des aéronefs équipés de matériel et de capteurs capables de collecter et d'enregistrer différents types de données environnementales. Ces données peuvent être utiles tant pour la surveillance de l'état de l'environnement que pour le contrôle du respect de la législation. L'observation de la Terre est parfois appelée «télédétection», en particulier lorsqu'elle est réalisée depuis un satellite.

Les avantages des satellites sont notamment l'étendue de leur zone de couverture (la totalité des surfaces terrestre et marine étant régulièrement observées) et le fait qu'ils fournissent des informations chronologiques (des données similaires qui sont collectées de manière continue dans le temps, ce qui permet de suivre l'évolution de l'état de l'environnement ou d'une utilisation particulière des terres).

Associés aux dispositifs de repérage basés sur les systèmes de positionnement mondial (GPS), les satellites peuvent également être utilisés pour suivre des objets en mouvement, par exemple des véhicules routiers. Le repérage GPS peut servir à traiter des problèmes tels que les mouvements illégaux de déchets, par exemple.

Pour utiliser l'observation de la Terre et le repérage par satellite à des fins de contrôle du respect de la législation, il est nécessaire de recueillir, de traiter et d'analyser des données. Les images produites par les satellites publics relevant du programme Copernicus de l'UE sont accessibles gratuitement, mais des frais peuvent être appliqués aux données recueillies par les satellites privés. Les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation environnementale ont également la possibilité de collecter elles-mêmes des données d'observation de la Terre en utilisant des aéronefs à voilure fixe ou des drones. Le traitement et l'analyse des données peuvent nécessiter des compétences spécialisées, dont les autorités ne disposent pas toujours en interne; cependant, l'intelligence artificielle (IA) peut être utilisée pour analyser les données automatiquement.

Les données obtenues grâce à l'observation de la Terre et au repérage par satellite peuvent faire partie de systèmes d'information géographique (SIG), qui sont des sortes de cadres servant à la collecte, à la gestion et à l'analyse de données spatiales. Les SIG peuvent organiser les informations en couches et au moyen d'outils visuels tels que les cartes. Ils peuvent également repérer les tendances et les liens entre les données. Les technologies SIG n'ont cessé d'évoluer et de s'améliorer au cours des dernières décennies. Le **renseignement géospatial** (ou GEOINT) est un type particulier de SIG (voir encadré n° 35).

Encadré n° 35: Renseignement géospatial

On entend par «renseignement géospatial» (GEOINT) les données de renseignement concernant l'activité humaine sur Terre obtenues grâce à l'exploitation et à l'analyse d'images et d'informations géospatiales qui décrivent, évaluent et représentent de manière visuelle les caractéristiques physiques de la Terre et les activités qui y sont exercées, référencées géographiquement. Le GEOINT se compose d'images et de données d'analyse



d'images⁷³ (IMINT) associées à d'autres données⁷⁴ géospatiales. Il utilise différentes sources d'informations sur des lieux spécifiques (par exemple, des images provenant de satellites et d'autres moyens d'observation de la Terre, tels que les drones) soit comme un moyen à part entière de contrôle du respect de la législation, soit comme un outil d'aide à la réalisation d'autres formes de contrôle du respect de la législation (par exemple, les inspections de sites). Les autres informations géospatiales sont en fait toutes les autres données spatiales auxquelles des informations spécifiques sur le respect de la législation peuvent être liées en tant qu'attributs (par exemple, des informations sur les permis d'exploitation de décharges).

Le GEOINT reconnaît que les interventions peuvent voir leur efficacité renforcée si elles ont la possibilité d'exploiter et d'associer différentes sources d'informations spatiales. Par exemple, pour enquêter sur la ou les causes et les effets de dommages graves à des habitats, les autorités peuvent juger utile de s'appuyer sur la surveillance de l'état de l'environnement de ces habitats, sur le suivi effectué par des satellites du programme Copernicus, et sur des données de science citoyenne ou liées à des plaintes. Pour cela, les autorités doivent avoir accès à différentes sources d'informations et être en mesure de les analyser efficacement.

Six fonctions au moins peuvent être mentionnées⁷⁵:

- **Alertes précoces:** le GEOINT peut permettre de lancer des alertes précoces automatisées (par exemple, en détectant les signatures numériques de modifications inhabituelles ou irrégulières de l'utilisation des sols et en les signalant aux utilisateurs finaux, à savoir les autorités publiques responsables). Cela peut aider les autorités à intervenir plus rapidement.
- **Évaluation des risques:** le GEOINT peut aider les autorités à mieux évaluer les risques de non-conformité (par exemple, en utilisant des satellites de surveillance à grande échelle pour repérer des sites critiques de pollution et d'autres facteurs spatiaux indiquant une plus grande probabilité d'infractions). Le projet pilote de télédétection évoqué dans le cadre du projet de lutte contre le traitement illégal des déchets LIFE SMART présenté dans l'encadré n° 36 en est un exemple.
- **Informations en temps réel:** le GEOINT peut permettre aux autorités de surveiller en temps réel des activités, par exemple au moyen de capteurs d'observation de la Terre (OT) envoyant un flux constant de données de surveillance. L'OT peut être utilisée pour surveiller des installations individuelles de gestion des déchets, par exemple pour compléter des visites de sites (voir également encadré n° 39).
- **Preuves scientifiques de fautes antérieures:** la surveillance par satellite, dont les données sont constamment collectées et conservées pour un usage ultérieur, permet aux autorités de remonter dans le temps lorsqu'elles enquêtent sur des modifications illégales ou irrégulières de l'utilisation des terres, notamment pour établir une chronologie permettant de déterminer le moment où les modifications se sont produites et la durée de celles-ci.
- **Éléments visuels présentés à titre de preuve dans le procès pénal:** le GEOINT peut produire des éléments visuels à produire comme preuves lors de procès, permettant au juge de «visualiser» le délit.
- **Dissuasion:** le fait que les autorités fassent savoir qu'elles utilisent régulièrement le GEOINT pour constater des infractions environnementales peut également avoir un puissant effet de dissuasion sur les délinquants potentiels.

⁷³Le renseignement sous forme d'images (IMINT) est une discipline de collecte de renseignements consistant à recueillir des informations au moyen de capteurs d'imagerie placés sur des satellites et/ou des plateformes aéroportées (avions, drones).

⁷⁴Les renseignements géospatiaux sont définis dans la série de normes ISO/TC 211 comme des données et informations qui font référence implicitement ou explicitement à un lieu par rapport à la surface de la Terre.

⁷⁵ Pour une analyse détaillée et des exemples concrets, voir Purdy, R., «Using Earth Observation Technologies for Better Regulatory Compliance and Enforcement of Environmental Law», *Journal of Environmental Law*, 2009, 22:1 (2010), p. 59-87.



Il peut être difficile de persuader des décideurs politiques ou des dirigeants de la nécessité d'investir des moyens dans l'utilisation de l'OT et du GEOINT. Pourtant, dans la pratique, l'expérience montre que l'utilisation d'images satellites aux fins de l'assurance du respect de la législation environnementale peut se révéler financièrement avantageuse et qu'elle est source d'importantes économies financières du fait de la réduction des coûts des inspections classiques de sites qu'elle entraîne⁷⁶.

L'utilisation pratique de données collectées au moyen de l'OT devra tenir compte des dispositions juridiques de procédure pertinentes, notamment en ce qui concerne la protection des données et la production de celles-ci à titre de preuve devant les tribunaux⁷⁷.

10.5. Techniques spécifiques des autorités publiques pour enquêter à titre complémentaire et évaluer les infractions

Les techniques décrites sous cet intitulé sont habituellement utilisées lorsque des infractions ont déjà été détectées ou qu'elles sont suspectées, mais qu'il s'avère nécessaire de recueillir des preuves complémentaires aux fins de l'application de la loi. Ces techniques peuvent varier considérablement, en fonction de la nature de l'infraction et du degré des agissements criminels suspectés.

Dans les grandes lignes, ces techniques devront s'attacher à traiter plusieurs aspects délicats du recueil de preuves, distincts mais liés entre eux:

- déterminer, de manière précise et exacte, **les infractions** concernées;
- déterminer, de manière précise et exacte, **la nature et le degré de gravité** du préjudice environnemental. Cela peut, entre autres choses, s'avérer nécessaire afin de qualifier certaines infractions comme des infractions relevant de la criminalité environnementale;
- identifier un suspect ou une série de **suspects**;
- déterminer et qualifier le **mode opératoire** de l'auteur de l'infraction;
- qualifier le degré de **culpabilité** de chacun des suspects.

Ces techniques font intervenir diverses compétences, notamment des compétences spécialisées. Il est probable, notamment dans les affaires graves, qu'une approche transversale soit nécessaire, faisant appel à plusieurs techniques. Il peut être nécessaire de faire appel à différentes techniques à différents stades. La relation entre les différentes techniques sera probablement dynamique, certaines techniques faisant ressortir la nécessité de faire appel à d'autres techniques, et l'ensemble des preuves recueillies devant être comparées et organisées au sein d'un ou de plusieurs dossiers à des fins de suivi et d'exécution. Ce qui, là encore, souligne l'importance de la coordination et de la coopération mentionnées au chapitre 9.

10.5.1. Surveillance ciblée et collecte de renseignements

Les enquêtes sur la criminalité clandestine passent impérativement par un travail d'équipe, de la planification, et des techniques spécifiques telles que:

⁷⁶ Pour de plus amples informations et des exemples, voir Purdy, R., «Using Earth Observation Technologies for Better Regulatory Compliance and Enforcement of Environmental Law», *Journal of Environmental Law*, 2009, 22:1 (2010), p. 78-79.

⁷⁷ Pour une analyse détaillée, voir Billiet, C., «Satellite Images as Evidence for Environmental Crime in Europe», in Purdy, R. et Leung, D. (2012), *Evidence from Earth Observation Satellites*, Brill, Leyde, p. 321-355.



- l'infiltration d'une communauté particulière de contrevenants (par exemple, une organisation mafieuse impliquée dans le trafic de déchets). Toutefois, tous les systèmes juridiques ne le permettent pas;
- les écoutes téléphoniques et la surveillance de l'internet. Dans certains États membres, les demandes d'autorisation d'écoutes téléphoniques sont souvent refusées. Il peut être judicieux de se reporter aux dispositions plus générales du code pénal, qui peuvent prévoir des pouvoirs d'enquête accrus en matière de criminalité organisée. L'utilisation de l'internet peut permettre de repérer les trafiquants;
- l'utilisation de dispositifs de géolocalisation (voir encadré n° 36);
- les livraisons surveillées (voir encadré n° 37);
- l'observation ciblée de la Terre (voir encadré n° 38).

Encadré n° 36: Utilisation de dispositifs de géolocalisation

Le projet LIFE SMART Waste (LSW), mis en œuvre de 2014 à 2020, était un partenariat innovant entre plusieurs instances européennes clés dont l'objectif était de lutter contre la criminalité liée aux déchets. L'objectif global du projet était de fournir des solutions innovantes pour comprendre, combattre et réduire la criminalité liée au traitement des déchets. À cette fin, des travaux ont notamment été menés sur l'utilité des dispositifs de géolocalisation pour la prévention et la détection de la criminalité liée aux déchets (*Action B7, Le déploiement de dispositifs électroniques de géolocalisation pour détecter et prévenir la criminalité liée aux déchets*). Le projet a permis d'étudier les différents types de dispositifs de géolocalisation disponibles, la manière dont ils fonctionnent, leur application potentielle au secteur des déchets et les risques et les difficultés de cette application. Il a permis de démontrer que les dispositifs de géolocalisation peuvent servir d'outil de renseignement pour recueillir des preuves, pour corroborer des renseignements et/ou pour combler des lacunes d'informations de manière peu coûteuse. L'application de ces dispositifs pour tester et comprendre les flux de déchets des autorités locales, dans une perspective d'amélioration potentielle des systèmes de collecte, d'infrastructures inadéquates et de la maîtrise des coûts a également été examinée. Les travaux menés dans le cadre du projet ont également porté sur des aspects tels que le traitement des données à caractère personnel et les risques pour la sécurité des données.

Source: *LIFE Smart Waste Project*

Le projet **LIFE SWEAP coordonné par le réseau IMPEL**, qui a démarré en 2018 et se poursuivra jusqu'en 2023, se concentre sur les actions répressives concernant les transferts illégaux de déchets et vise, entre autres, à mettre au point de nouveaux outils pour recueillir et partager les données d'inspection (application de communication en ligne) et pour représenter les tendances des transferts illégaux (outil de cartographie). Les systèmes de positionnement par satellite (GPS) sont utilisés pour produire des données exactes sur les itinéraires et les destinations finales des flux de déchets.

Source: *IMPEL LIFE SWEAP*, <https://www.sweap.eu/>

Les projets LIFE, tels que «*LIFE hen harriers*» et «*The Egyptian Vulture New LIFE*» ont étudié et démontré les avantages de l'utilisation des caméras et du marquage pour le suivi par satellite, y compris pour la détection de mises à mort illégales d'oiseaux et les enquêtes qui en découlent. Le projet SWEAP coordonné par le réseau IMPEL se penche sur les dispositifs de géolocalisation; des ONG travaillent sur les outils de repérage.

Voir également *LIFE Smart Waste*.

Encadré n° 37: Livraisons surveillées

La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée évoquée au chapitre 9.5 définit l'expression «livraison surveillée» comme la méthode consistant à permettre le passage par le territoire d'un ou de plusieurs états d'expéditions illicites ou suspectées de l'être, au su et sous le contrôle des autorités compétentes de ces États, en vue d'enquêter sur une infraction et d'identifier les personnes impliquées dans sa commission. Le but est de remonter une chaîne dans laquelle interviennent différents acteurs. Cette méthode peut



être utile pour les affaires concernant des formes de criminalité environnementale liée au commerce telles que le trafic de déchets et le trafic d'espèces sauvages. Elle peut aider à «suivre la piste de l'argent» et à rassembler des éléments prouvant un blanchiment d'argent lié à la criminalité environnementale.

Encadré n° 38: Renseignement géospatial pour la surveillance ciblée

L'observation de la Terre au moyen de satellites peut servir à suivre en continu et en temps réel une décharge ou une autre installation de gestion des déchets que l'on soupçonne d'être le théâtre d'opérations d'élimination illicite de déchets. Des capteurs peuvent être utilisés pour détecter la présence de dépôts excessifs de déchets, par exemple. Les autorités peuvent recouper les informations obtenues avec les données sur les permis et les autorisations.

10.5.2. Analyse experte

Dans certains cas, il peut être nécessaire de faire appel à des experts scientifiques et techniques: par exemple, dans le cas d'une décharge autorisée à n'accepter que des déchets ménagers, les connaissances d'un expert peuvent s'avérer utiles pour vérifier si certains déchets particuliers sont des déchets ménagers ou des déchets industriels ou toxiques. Dans certains cas, les autorités peuvent disposer de l'expertise nécessaire en interne; dans d'autres, il leur faudra faire appel à des experts externes.

Outre déterminer et qualifier une infraction, l'analyse experte peut servir également à en apprécier le degré de gravité. Par exemple, l'article 3, point f), de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal mentionné dans l'encadré n° 7, au chapitre 5, dispose que la mise à mort d'un animal protégé constitue une infraction pénale, «*sauf dans les cas où les actes portent sur une quantité négligeable de ces spécimens et ont un impact négligeable sur l'état de conservation de l'espèce*». Lorsque le droit pénal applicable prévoit une telle exception, il peut être nécessaire, aux fins des poursuites engagées, de produire un rapport d'expert pour montrer que cette exception, fondée sur le caractère négligeable de deux éléments, ne s'applique pas. Il conviendra toutefois de noter que la mise à mort illégale de l'animal protégé constitue déjà une infraction au sens de la directive «Habitats», et que les sanctions prévues devraient s'appliquer à de tels actes, indépendamment de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal: partant, il devrait être possible de prendre des mesures coercitives, même si l'analyse experte n'a pas pu permettre de trancher sur l'exception due au caractère négligeable.

10.5.3. Analyse criminalistique

La criminalistique environnementale peut aider à analyser les circonstances concrètes et le mode opératoire des auteurs d'infractions ou de délits: par exemple, elle peut servir à vérifier si une espèce protégée a été empoisonnée et, dans l'affirmative, au moyen de quel agent toxique.

Encadré n° 39: Utilisation du renseignement géospatial en criminalistique

L'imagerie satellite peut se révéler très utile pour établir la chronologie d'une infraction impliquant une modification de l'utilisation des sols: par exemple, l'élimination illicite de déchets, la destruction d'un habitat protégé ou l'exploitation illégale de forêts. La raison en est que les images satellites – et éventuellement les images d'autres formes d'observation de la Terre, telles que l'orthophotographie – rendent compte d'événements passés autant que d'événements présents.

Ce type d'imagerie peut être également utile dans un éventuel procès intenté ultérieurement, en permettant au



juge de visualiser la commission de l'infraction.

10.5.4. Enquêtes financières

Étant donné que les gains économiques constituent un moteur essentiel de la criminalité environnementale et des infractions connexes, il est important d'enquêter sur les flux financiers. La boîte à outils d'évaluation des risques financiers mentionnée dans l'encadré n° 40 en est un exemple.

Encadré n° 40: Le projet LIFE SMART Waste

Le projet LIFE SMART Waste (LSW) était un partenariat innovant entre plusieurs instances européennes clés dont l'objectif était de lutter contre la criminalité liée aux déchets. Le projet a débuté en juin 2014 et s'est poursuivi jusqu'en mai 2020. L'objectif global du projet était de fournir des solutions innovantes pour comprendre, combattre et réduire la criminalité liée au traitement des déchets, spécifiquement concernant les flux de déchets problématiques (déchets de peu de valeur et déchets difficiles à traiter). Plusieurs rapports de projet, y compris sur les interventions pratiques, les enquêtes et les informations récoltées, sont disponibles sur la page web du projet et sur demande auprès de l'équipe chargée de la communication.

La boîte à outils d'évaluation des risques financiers aide les acteurs de la réglementation à évaluer les risques d'une activité illicite ou suspecte, telle que l'élimination de déchets sur un site particulier. Elle a vocation à servir d'outil d'aide à la décision aux acteurs de la réglementation ou aux inspecteurs lorsqu'il leur incombe d'examiner des demandes d'autorisations ou de permis, en particulier lorsqu'ils doivent décider de délivrer une autorisation ou un permis pour des activités de gestion des déchets, de durcir les conditions d'octroi des autorisations et permis, de renforcer les exigences de provisions financières, ou encore de rehausser les niveaux de contrôle du respect de la législation ou d'inspection. Cette boîte à outils repose sur des indicateurs financiers permettant de repérer les sites ou les exploitants présentant un risque élevé de mauvaise conformité environnementale, d'élimination irrégulière de déchets et d'autres activités illicites concernant les déchets. Composée à la fois d'informations qualitatives et d'informations quantitatives, cette boîte à outils peut être divisée en deux parties:

- une partie qualitative, qui s'intéresse à la propriété de l'entreprise et aux sources de financement, et comprend la vérification du rapport de solvabilité au cas où le financement de l'entreprise provient de sources non traditionnelles. Des vérifications concernant le propriétaire du site peuvent également être effectuées pour garantir que les propriétaires de site sont conscients des activités planifiées et des éventuels risques qui y sont associés;
- une partie quantitative, qui s'intéresse aux coûts des matières et aux coûts d'exploitation. Les coûts des matières, à savoir le coût des matières qui entrent sur un site donné et en ressortent, peuvent fluctuer, et influencer sur le modèle économique de l'exploitant, donnant éventuellement lieu à des cas de non-conformité. La partie quantitative se penche également sur les coûts d'exploitation de l'entreprise pour les trois premières années d'exploitation, y compris les recettes, le capital et la durée des prêts.

Pour aider les acteurs de la réglementation à repérer les indicateurs d'infractions potentielles liées aux déchets, une boîte à outils de repérage des indicateurs d'infractions liées aux déchets a été conçue. Cette boîte à outils allie l'analyse des données à des connaissances réglementaires pour mettre au point des indicateurs d'activités illicites potentielles de gestion des déchets. Autre outil élaboré dans le cadre de ce projet, la boîte à outils d'analyse prospective, qui a pour objet de repérer et de hiérarchiser les indicateurs en ligne de problèmes potentiels survenant à court, moyen et long terme. Ses utilisateurs peuvent suivre un processus en neuf étapes de recueil d'informations, de planification des connaissances et des actions, selon des thèmes classés par ordre de priorité, aidant ainsi les acteurs de la réglementation à hiérarchiser des problèmes qui leur étaient peut-être inconnus jusqu'alors. La boîte à outils de veille concurrentielle est destinée à recenser les lacunes dans la compréhension qu'ont les parties prenantes des flux de déchets problématiques, par un processus de modélisation qui répond à des questions de veille clés. Ce projet a également mis au point un projet pilote de télé-détection, en utilisant diverses méthodes d'observation de la Terre (y compris l'imagerie satellite) et un modèle de probabilité pour recenser le nombre de sites d'élimination illicite de déchets, potentiels comme existants. Ce modèle permet d'appréhender plus fine-



ment les perturbations des sols (signes possibles d'activités illicites de gestion des déchets) et met en lumière certains types particuliers de déchets, tels que les pneus ou les déchets compactés.

Source: *LIFE SMART Waste project*

10.5.5. Auditions de suspects et de témoins

Les techniques d'enquête standard comme l'audition de suspects et de témoins et la prise de dépositions peuvent également jouer un rôle important. Certains témoins peuvent également être des plaignants (voir ci-dessous).

10.5.6. Techniques permettant de repérer des cas potentiels et réels de dommages environnementaux au sens de la directive sur la responsabilité environnementale

Le réseau IMPEL a travaillé à l'élaboration d'un guide pratique et d'un outil pratique pour la détermination de l'étendue des dommages environnementaux, destinés à aider au repérage d'indices d'un dommage environnemental et à la détermination de l'applicabilité des exigences relatives à la responsabilité environnementale (voir encadré n° 41).

Encadré n° 41: Le projet CAED mis en place par le réseau IMPEL⁷⁸

CAED signifie «Criteria for the Assessment of the Environmental Damage», en français «critères pour l'évaluation des dommages environnementaux». Ce projet est lié aux lignes directrices de la Commission permettant une compréhension commune du terme «dommage environnemental», mentionnée dans l'encadré n° 44. Il vise, dans une perspective réglementaire et, en particulier, technique et pratique, à proposer des moyens de détecter, de reconnaître et d'évaluer les indices et les éléments de preuve d'un dommage environnemental et de la menace d'un tel dommage.

10.6. Techniques spécifiques des autorités publiques pour comprendre les infractions

Les sections précédentes portaient sur les techniques permettant de constater et d'analyser certaines infractions spécifiques. Toutefois, il est également nécessaire de comprendre, plus largement, les raisons et la manière dont surviennent les infractions, et les motivations de leurs auteurs, notamment au moyen des techniques suivantes:

- jugement qualifié des professionnels de l'assurance du respect de la législation environnementale, basé sur l'expérience et des études de cas;
- échanges d'informations entre les professionnels de l'assurance du respect de la législation environnementale. Les réseaux de professionnels mentionnés au chapitre 9 peuvent jouer un rôle très utile;
- analyse statistique;

⁷⁸ <https://www.impel.eu/projects/criteria-for-the-assessment-of-the-environmental-damage-caed/>



- travaux de recherche en sociologie et dans d'autres domaines – par exemple, sur les attitudes et les perceptions qui peuvent mener à ce que certaines formes de criminalité environnementale et d'infractions connexes soient tolérées socialement.

La boîte à outils de repérage des indicateurs d'infractions liées aux déchets et la boîte à outils de veille prospective présentées dans l'encadré n° 40 sont des exemples de techniques qui aident à acquérir une compréhension plus large des risques de survenue de certaines formes d'infractions.

10.7. Rôle des acteurs autres que les pouvoirs publics dans le contrôle du respect de la législation

La plupart des missions de contrôle du respect de la législation devraient être assurées par les autorités publiques et par des professionnels de l'assurance du respect de la législation employés dans la fonction publique. Toutefois, il est possible d'envisager que les acteurs autres que les pouvoirs publics jouent eux aussi un rôle dans ce domaine.

10.7.1. Rapports des chambres professionnelles, audits, certification et diligence raisonnée

Pour des raisons de concurrence déloyale, les chambres professionnelles et d'autres peuvent attirer l'attention sur des concurrents qui ne sont pas en conformité: par exemple, des exploitants légitimes d'installations de traitement de déchets peuvent attirer l'attention sur les incidences négatives de l'exploitation illicite d'installations de traitement de déchets, et fournir une analyse sectorielle précieuse aux autorités compétentes.

Les exploitants de certaines filières d'activité peuvent être tenus à l'obligation de faire diligence (par exemple, au titre du règlement «Bois» mentionné au chapitre 5) ou se soumettre volontairement à des audits externes. Ces mesures et procédures peuvent révéler des infractions ou des risques d'infraction qui, bien qu'ils ne soient pas toujours signalés aux autorités, peuvent servir à élever le niveau général d'alerte en cas d'actes non satisfaisants – tout particulièrement s'ils sont signalés ultérieurement de manière informelle, par des dénonciations ou des lancements d'alertes, par exemple.

10.7.2. Lanceurs d'alertes

Les activités illicites peuvent survenir au sein de n'importe quelle organisation, privée comme publique, petite ou grande: les personnes qui travaillent dans une organisation et qui en ont connaissance se trouvent dans une position privilégiée pour informer ceux ou celles qui peuvent résoudre le problème.

Encadré n° 42: Directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union

La **directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union**⁷⁹ vise à renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques en établissant des normes minimales communes assurant un niveau élevé de protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union.

⁷⁹ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.



Cette directive définit un «auteur de signalement», à savoir un lanceur d'alerte, comme une personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles.

Ses dispositions couvrent, entre autres choses, le lancement d'alertes liées à la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et aux infractions à la législation environnementale de l'Union.

Le lancement d'alertes peut être extrêmement pertinent pour la criminalité environnementale et les infractions connexes, qui sont souvent difficiles à constater.

10.7.3. Plaintes de citoyens, science citoyenne, victimes, et enquêtes des ONG

Les infractions à la législation environnementale peuvent être portées à la connaissance des autorités sous la forme de plaintes déposées par les victimes, par des voisins ou par d'autres citoyens, habituellement dans des situations où la détection des infractions ne nécessite pas d'expertise technique.

Les citoyens ne disposent pas des pouvoirs des autorités, tels que pénétrer dans une propriété privée et examiner des registres et des équipements. Toutefois, ils peuvent alerter les autorités sur des problèmes tels que des nuisances environnementales ou des cas évidents de dommage environnemental et de pollution.

Le vade-mecum du traitement des plaintes et de l'engagement des citoyens⁸⁰ traite dans le détail du traitement des plaintes environnementales et souligne l'importance et la valeur d'une approche bien structurée, notamment du rôle de la science citoyenne, et relève certains aspects particulièrement pertinents en cas de criminalité grave.

Premièrement, les plaignants (citoyens) peuvent être vulnérables – ou se sentir vulnérables – aux intimidations et autres formes de réaction de la part des auteurs présumés. Les autorités devront donc peut-être avoir recours à des méthodes telles que la mise en place d'un numéro de ligne téléphonique confidentielle pour le signalement d'infractions. Elles peuvent également être amenées à informer les plaignants des risques d'une confrontation directe avec des délinquants dangereux, notamment les membres de bandes criminelles organisées.

Deuxièmement, bien qu'il soit dit parfois de la criminalité environnementale qu'elle ne fait pas de victimes, il ne peut être exclu que certaines infractions environnementales fassent des victimes humaines directes. Cela peut être le cas des délits liés à l'élimination des déchets et à la pollution. La directive concernant la protection des victimes prévoit un cadre de garanties pour ces victimes. Les droits conférés aux victimes par ce cadre ne doivent pas être ignorés.

⁸⁰ Disponible en ligne en plusieurs langues à l'adresse suivante: [Assurance du respect de la législation environnementale vade-mecum – Office des publications de l'Union européenne \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/environment/publications/environmental-complaints-summary-guide_en). Un petit guide de synthèse en plusieurs langues est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/environment/publications/environmental-complaints-summary-guide_en.



Encadré n° 43: Directive concernant la protection des victimes

La directive concernant la protection des victimes⁸¹ vise à garantir que les victimes d'infractions pénales reçoivent des informations, un soutien et une protection adéquats et peuvent participer à la procédure pénale. Le terme «victime» désigne:

- i) toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou émotionnelle ou une perte matérielle, qui a été directement causé par une infraction pénale;
- ii) les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction pénale et qui ont subi un préjudice du fait du décès de cette personne.

Troisièmement, il ne faut pas oublier que certaines formes de criminalité, comme le trafic de déchets et le trafic d'espèces sauvages, peuvent être liées à des crimes et délits graves contre les personnes dans des pays tiers, y compris les actes de violence à l'égard des défenseurs de l'environnement et l'assassinat de ceux-ci.

Quatrièmement, certaines ONG ont la volonté et la capacité de mener des enquêtes sérieuses sur des méfaits – parfois en infiltrant le milieu ou l'organisation visé(e) par l'enquête – dont il peut ressortir des preuves déterminantes.

10.8. Test sur la base des trois scénarios de criminalité

Tableau 16: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
----------	--------------

⁸¹ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.



<p>Installation problématique de gestion des déchets</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle proactif et contrôle réactif <p>Ce scénario suppose des inspections régulières de l'installation de gestion des déchets autorisée. Toutefois, il est également nécessaire de procéder à un contrôle pour répondre aux plaintes, aux lancements d'alertes et autres informations mentionnés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Techniques de détection <p>Les éléments suivants sont tous pertinents pour différents aspects du scénario: inspections régulières et inspections ponctuelles de la décharge; inspections relatives aux transferts de déchets; surveillance générale.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Techniques pour enquêter à titre complémentaire et évaluer les infractions <p>Les éléments suivants peuvent tous jouer un rôle: surveillance ciblée et collecte de renseignements; analyse qualifiée des déchets; analyse criminalistique des déchets; enquêtes financières; auditions de suspects et de témoins.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Techniques de compréhension des infractions liées aux déchets <p>Le jugement qualifié, les statistiques et les échanges entre réseaux peuvent tous affiner la compréhension des raisons de la survenue de ces formes d'infractions liées aux déchets, ainsi que du mode opératoire.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle des acteurs autres que les pouvoirs publics dans le contrôle du respect de la législation <p>Ce scénario comprend un lanceur d'alerte ainsi que des plaintes de citoyens. La directive concernant la protection des victimes est également pertinente.</p>
<p>Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle proactif et contrôle réactif <p>Le principal contrôle est réactif – et constitue une réponse à la mise à mort de cet oiseau de proie rare.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Techniques de détection <p>La surveillance de l'état de l'environnement et le contrôle des pressions sont deux éléments importants de ce scénario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Techniques pour enquêter à titre complémentaire et évaluer les infractions <p>Les éléments suivants peuvent tous jouer un rôle: surveillance ciblée et collecte de renseignements; reconnaissance qualifiée de l'oiseau de proie; analyse criminalistique du poison; auditions de suspects et de témoins.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Techniques pour comprendre les infractions liées aux espèces sauvages <p>Le jugement qualifié, les statistiques et les échanges entre réseaux peuvent tous affiner la compréhension des raisons de la survenue de ces formes d'infractions liées aux espèces sauvages, ainsi que du mode opératoire.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle des acteurs autres que les pouvoirs publics dans le contrôle du respect de la législation <p>Ce scénario comprend une ONG qualifiée. La science citoyenne peut également jouer un rôle dans un tel scénario, en montrant la distribution et les tendances de la population d'espèces particulières d'oiseaux sauvages, par exemple.</p>
<p>Commerce illicite d'espèces</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle proactif et contrôle réactif <p>Bien que des contrôles douaniers proactifs soient effectués, le principal contrôle est une</p>



sauvages	<p>réaction aux informations reçues.</p> <ul style="list-style-type: none">• Techniques de détection <p>Les éléments suivants sont tous pertinents pour différents aspects du scénario: contrôles douaniers réguliers; surveillance générale.</p> <ul style="list-style-type: none">• Techniques pour enquêter à titre complémentaire et évaluer les infractions <p>Les éléments suivants peuvent tous jouer un rôle: surveillance ciblée et collecte de renseignements; analyse qualifiée et criminalistique des lézards qui font l'objet du trafic; auditions de suspects et de témoins.</p> <ul style="list-style-type: none">• Techniques pour comprendre les infractions liées aux espèces sauvages <p>Le jugement qualifié, les statistiques et les échanges entre réseaux peuvent tous affiner la compréhension des raisons de la survenue de ces formes d'infractions liées aux espèces sauvages, ainsi que du mode opératoire.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rôle des acteurs autres que les pouvoirs publics dans le contrôle du respect de la législation <p>Ce scénario comprend une ONG qualifiée qui effectue sa propre surveillance de l'internet.</p>
-----------------	---



11. Mesures d'exécution en réponse aux infractions

11.1. Introduction

Ce chapitre explore plus en détail les mesures dont disposent les États membres pour répondre aux infractions détectées.

Collectivement, ces mesures représentent les moyens par lesquels les autorités publiques mettent en œuvre le principe de l'assurance du respect de la législation selon lequel il y a lieu de répondre de manière efficace aux infractions – et plus particulièrement les sous-principes selon lesquels il importe de mettre un terme aux infractions dans les plus brefs délais: réprimer les infractions en appliquant des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées; supprimer tout gain financier; et réparer ou atténuer le préjudice causé. Elles sont toutes traitées sous le terme générique d'«application».

Ce chapitre commence par présenter un aperçu des mesures disponibles en droit administratif, en droit pénal et en droit civil. Puis il se penche sur les trois critères de sanction mentionnés précédemment, qui sont pertinents en droit administratif comme en droit pénal. Vient ensuite un examen des mesures disponibles en droit administratif, en droit pénal, et au titre de la responsabilité environnementale, ainsi que des approches retenues pour choisir la combinaison appropriée de mesures pour répondre à certaines infractions particulières. Enfin, il teste le contenu à l'aune des scénarios du chapitre 2.

11.2. Aperçu des mesures de droit administratif, de droit pénal et de droit civil

L'application par les autorités publiques peut faire appel aux mesures élaborées en droit administratif, en droit pénal et en droit civil:

- le droit administratif, qui concerne la prise de décisions et l'acquittement des responsabilités par les administrations publiques, offre aux autorités publiques un éventail de réponses pour garantir que les conditions du droit administratif – telles que celles liées aux permis environnementaux – sont remplies par les responsables;
- le droit pénal régit les sanctions applicables aux méfaits les plus graves;
- le droit civil offre aux autorités publiques des réponses aux infractions contractuelles ou à des actes qui donnent lieu à des dommages indemnifiables, ce qui, dans le présent contexte, est tout particulièrement pertinent pour le fonctionnement des régimes de responsabilité environnementale, qui tendent à garantir que le pollueur répare le dommage environnemental.

Le tableau 17 donne un aperçu des caractéristiques essentielles de chacune de ces branches du droit.

Tableau 17 Aperçu des caractéristiques du droit administratif, du droit pénal et du droit civil

Droit administratif	Droit pénal	Droit civil – responsabilité environnementale
Prévoit des sanctions financières	Prévoit les formes de sanction les	Visé à indemniser et réparer les



<p>(ou amendes) mais également d'autres mesures.</p> <p>Les mesures visent souvent à prévenir les infractions ou à y mettre un terme.</p> <p>Les mesures peuvent généralement être mises en œuvre rapidement.</p> <p>Peut être utilisé contre des sociétés dans les systèmes juridiques où la responsabilité pénale n'existe pas pour les personnes morales.</p> <p>Les mesures ne font parfois qu'obliger l'auteur de l'infraction à respecter la législation, sans effet dissuasif durable (mais les amendes administratives de montant élevé peuvent être dissuasives).</p> <p>Peut être plus économique pour les autorités, les procédures étant moins complexes qu'en droit pénal.</p>	<p>plus dissuasives, y compris des peines d'emprisonnement.</p> <p>Son application stigmatise socialement, et exprime une forte désapprobation morale.</p> <p>Son application est soumise à conditions: habituellement, seuls les procureurs peuvent engager des poursuites⁸²; question de la suffisance des preuves.</p> <p>En conséquence, la procédure est coûteuse, et mobilise en général une chambre pénale.</p>	<p>dommages environnementaux, ainsi qu'à prévenir ces dommages.</p> <p>L'imputation de la responsabilité au pollueur peut inciter à la mise en conformité.</p> <p>Ne se prête généralement pas aux affaires de pollution diffuse.</p>
---	---	---

Bien que certaines mesures prévues par ces branches du droit soient similaires et applicables indifféremment, un grand nombre d'entre elles sont complémentaires, et certaines mesures doivent, dans certains cas, être appliquées parallèlement à d'autres. D'où l'importance de disposer d'une vue d'ensemble.

Il est également utile de se souvenir qu'une action publique qui se prévaut de l'une ou plusieurs de mesures peut coïncider avec une action privée. Certaines infractions au droit de l'environnement peuvent comporter des éléments qui relèvent, directement ou tout du moins de très près, du droit de la consommation, par exemple – ou des éléments délictuels tels que les dommages aux biens ou les dommages ayant une incidence sur la santé humaine. Elles peuvent donner lieu à des demandes de compensation formées à titre privé, ou à des demandes en injonction de faire déposées à titre privé devant le juge civil. Une présentation détaillée de ces voies n'entre pas dans le champ des présentes orientations, mais des faisceaux complexes d'infractions peuvent nécessiter de mettre en œuvre, dans le même temps ou successivement, plusieurs mesures d'exécution de droit public et de droit privé.

⁸² À quelques exceptions près: ainsi, dans la juridiction d'Angleterre et du pays de Galles, l'Agence de l'environnement peut saisir le juge pénal, tout comme peuvent le faire les victimes en Belgique, en France, en Espagne et en Italie.



11.3. Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives

L'article 5 de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal exige que les infractions visées par la directive soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.

Toutefois, comme relevé plus haut, les États membres sont tenus à une obligation plus générale de veiller à ce que les violations du droit de l'Union soient sanctionnées selon un système qui confère à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif⁸³. Cette obligation plus générale peut viser à la fois des sanctions administratives et des sanctions pénales.

Chacun de ces trois critères est considéré ci-dessous. Comme nous le verrons, ces critères ne sont pas complètement discrets, mais se chevauchent entre eux.

Ces trois critères ont été établis par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, cette dernière les ayant présentés dans le cadre d'un principe appelé «principe d'effectivité». Selon ce principe, les États membres de l'UE sont tenus de veiller à ce que les obligations créées au titre du droit de l'Union soient effectives en pratique. La Cour a estimé qu'il y avait lieu d'assortir ce principe de sanctions pour les infractions à ces obligations, et que les sanctions quant à elles devaient répondre aux trois critères mentionnés.

11.3.1. Caractère effectif

Les sanctions sont effectives si elles se rapportent aux caractéristiques particulières des infractions et servent à garantir que les obligations de l'Union en jeu sont respectées dans la pratique. Dès lors, les sanctions devraient être très étroitement liées aux obligations auxquelles elles se rapportent, et être pertinentes pour les infractions à ces obligations.

L'effectivité a également trait à l'intensité et à l'applicabilité des sanctions. Même si elles sont bien adaptées à des obligations spécifiques et aux infractions à ces obligations, des sanctions peuvent se révéler dénuées d'effet si leur application n'a pas pour résultat de garantir le respect des obligations. Cela peut être le cas lorsque les sanctions disponibles sont trop légères comparées à la gravité des infractions, par exemple, ou lorsqu'elles répondent dans une mesure insuffisante à des infractions qui se poursuivent ou se répètent. Ce peut également être le cas lorsque les conditions que doivent remplir les autorités publiques afin d'appliquer les sanctions sont si strictes qu'elles rendent celles-ci inutilisables en pratique.

À cet égard, il convient de tenir compte du préjudice causé par l'infraction. L'effectivité implique non seulement de mettre un terme au préjudice, mais également de prévenir un préjudice futur dû à la poursuite ou à la répétition de l'infraction: par exemple, l'imposition de ce qui paraît être une lourde amende forfaitaire à une entreprise polluante restera sans effet s'il est de notoriété publique que l'entreprise paiera l'amende et continuera de polluer en faisant fi des règles. Ainsi, la sanction – ou l'ensemble de sanctions – doit également viser à empêcher la poursuite de cette pollution illégale. Une des possibilités est de combiner l'imposition d'une amende d'un montant forfaitaire pour une faute antérieure avec l'imposition d'une amende pour chaque jour de la durée durant laquelle la faute se poursuit, cette dernière n'étant levée qu'au moment où l'infraction cesse.

L'effectivité concerne également un préjudice ou une perte continus occasionnés par une infraction, faisant de la remise en état ou de l'indemnisation du dommage causé un élément approprié à inclure dans la combinaison de sanctions appliquée.

⁸³ Voir, par exemple, arrêt du 21 septembre 1989, *Commission/Grèce*, C-68/88, EU:C:1989:339, points 23, 24 et 25.



Les enjeux de l'effectivité nécessaire des sanctions impliquent qu'un système de sanctions doit comprendre un éventail suffisant de mesures punitives pour tenir compte des caractéristiques des différentes infractions ou faisceaux d'infractions, ainsi que des caractéristiques des différents auteurs d'infractions. Un système d'application effectif reposera sur une large gamme de différentes mesures de droit administratif, de droit pénal et de droit civil auxquelles les services répressifs peuvent avoir recours⁸⁴.

11.3.2. Caractère proportionné

La proportionnalité concerne la relation entre une sanction, d'une part, et l'importance de l'infraction et l'attitude de l'auteur de celle-ci, d'autre part.

Lorsqu'une infraction est de nature administrative, qu'elle ne cause pas de dommage à l'environnement et n'a pas été commise délibérément, le critère de proportionnalité permet l'application d'une sanction légère, une amende administrative, par exemple, si le système juridique concerné le permet. À l'inverse, la proportionnalité demandera une sanction plus lourde si un dommage réel a été causé ou que l'infraction a été commise délibérément.

11.3.3. Caractère dissuasif

Le caractère dissuasif d'une sanction signifie que celle-ci dissuadera l'auteur d'une infraction de poursuivre ou de répéter l'infraction, et, plus généralement, d'éventuels autres auteurs d'infractions d'enfreindre des obligations environnementales.

Les sanctions devraient être de type et d'ampleur tels qu'elles garantissent que les coûts attendus de l'infraction sont supérieurs à ceux des bénéfices que son auteur entend en retirer. Plus le préjudice pour la société résultant d'une infraction est grand et plus les bénéfices potentiels pour l'auteur sont grands, plus la sanction attendue devra être lourde afin d'avoir un effet dissuasif.

La sanction optimale dépendra également de la probabilité que l'auteur de l'infraction soit appréhendé, traduit en justice et condamné. Plus la probabilité de détection est faible, plus la sanction devrait être lourde: par exemple, si les auteurs d'une infraction consistant à déposer illégalement des déchets portent un préjudice grave à la société, retirent des bénéfices élevés de ces dépôts illicites et opèrent de manière clandestine, qui fait que la probabilité de détection est faible, il y aura lieu d'imposer une sanction sévère.

Pour traiter les infractions motivées par le profit, commises par des entreprises de différentes tailles, il peut être judicieux de prévoir une sanction basée sur le chiffre d'affaires de l'entreprise en cause. Cette approche peut aider à anticiper les calculs auxquels se livrent les exploitants de ces entreprises, notamment les plus grandes entreprises, pour traiter les éventuelles sanctions financières comme un simple poste de dépense propre à leur activité.

Il sera nécessaire de faire preuve d'une certaine transparence, dans la mesure appropriée, pour garantir l'effet dissuasif des sanctions: ainsi, la publication des peines les plus sévères ne manquerait pas d'y contribuer. La publicité négative peut nuire à la réputation des personnes morales en faute, par exemple, et influencer leurs actes futurs.

⁸⁴ Faure, M., «The evolution of environmental criminal law in Europe: a comparative analysis», in Farmer, A., Faure, M. et Vagliasindi, G. M., (éds.), *Environnemental crime in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2017, p. 309-314.



11.4. Application du droit administratif

11.4.1. Amendes

Dans certains États membres, les autorités administratives ont la possibilité de réprimer les infractions environnementales en imposant des sanctions financières (ou amendes), généralement sous la forme d'amendes forfaitaires.

Le recours à un système d'amendes administratives peut être une alternative non négligeable au recours au système de justice pénale.

Les normes en matière de force de la preuve pour garantir une condamnation au pénal sont exigeantes: par exemple, la culpabilité de l'accusé doit être prouvée sans que ne subsiste de doute raisonnable. C'est pour cette raison que les procureurs hésitent à engager des poursuites pour des infractions relevant de la criminalité environnementale, notamment lorsque ces infractions ne sont pas jugées atteindre un seuil de gravité suffisant. Dans de nombreux États membres, la probabilité que les infractions environnementales aboutissent à des poursuites pénales est faible.

Dans ce contexte, les amendes administratives peuvent être utilisées pour des infractions qui ne seraient sinon pas punies, y compris des infractions mineures. La procédure pour imposer des amendes administratives varie d'un État membre à un autre, mais dans la plupart des systèmes juridiques, les exigences relatives à la charge de la preuve sont moins strictes que dans les procédures pénales – et les coûts administratifs sont également plus faibles.

Toutefois, à cet égard, l'importance de la proportionnalité ne devrait pas être ignorée. Les infractions environnementales graves ne devraient pas faire l'objet de sanctions disproportionnellement légères. Qui plus est, dans certains pays, les sanctions pénales ne s'appliquent pas aux personnes morales: dès lors, le droit administratif prévoit des sanctions plus lourdes pour tenir compte de cet état de fait.

11.4.2. Autres mesures de droit administratif

L'imposition d'amendes administratives n'est pas la seule réponse du droit administratif aux infractions.

Pour ce qui est du principe de l'application selon lequel il convient de mettre un terme aux infractions dans les plus brefs délais et de réparer ou d'atténuer le préjudice, les autorités administratives peuvent éventuellement avoir recours, entre autres, aux mesures suivantes:

- avertissements écrits ou oraux enregistrés;
- notifications de cesser les activités;
- saisie, désactivation/immobilisation ou confiscation de marchandises;
- communications, notifications ou injonctions exigeant du responsable qu'il prenne des mesures correctives, éventuellement sous forme d'investissement en capital et de réparation, ou de compensation du dommage environnemental;
- retrait d'un permis d'exploitation ou refus de renouveler celui-ci.

Comme on le voit, les mesures de droit administratif permettent d'imposer des «mesures de sécurité» visant à prévenir la survenue d'un (autre) préjudice environnemental, indépendamment de la détection d'une infraction particulière. Dans de tels cas, il importe d'effectuer un contrôle complémentaire pour vérifier si les mesures de sécurité imposées ont effectivement empêché la survenue du préjudice. D'un point de vue formel, ces mesures de sécurité ne sont pas sanctions.

En matière de sanctions, le droit administratif peut prévoir des mesures autres que les amendes ou en complément de celles-ci. Un exemple en est **l'engagement d'exécution environnementale**,



un accord écrit entre une autorité de réglementation et un responsable considéré comme ayant enfreint une obligation, aux termes duquel le responsable s'engage à prendre certaines mesures particulières pour corriger l'acte non satisfaisant⁸⁵. Ce type d'accord peut donner de meilleurs résultats qu'un avertissement ou une notification, tout en évitant les éventuelles difficultés liées à la charge de la preuve ou les litiges susceptibles de naître de l'imposition d'une amende administrative ou de l'engagement de poursuites pénales.

Disposer d'un vaste stock de mesures de droit administratif à disposition peut avoir de nombreux avantages:

- Cela peut permettre aux autorités administratives d'intervenir et d'obtenir un résultat nécessaire rapidement. Ainsi, lorsque des déchets ont été déposés illégalement ou qu'une installation dangereuse est utilisée de manière illicite, il serait inacceptable d'avoir à attendre l'issue d'une procédure pénale – qui peut durer plusieurs années – avant de prévenir ou de limiter le préjudice;
- il peut permettre de graduer et de calibrer les réponses. Par exemple, l'acte du responsable peut être non satisfaisant, mais pas dans une mesure qui appelle une sanction: un avertissement peut suffire en tant que réponse initiale, et, si nécessaire, une intervention plus sérieuse à des fins d'exécution des dispositions sera envisagée ultérieurement;
- cela peut être efficace économiquement. En d'autres termes, il est possible d'obtenir des résultats efficaces en mobilisant des ressources administratives dans une mesure limitée.

11.5. Application du droit pénal

11.5.1. Généralement utilisé pour les infractions les plus graves

Les sanctions que peut imposer le juge pénal, y compris des peines d'emprisonnement, peuvent être très sévères. En outre, une condamnation pénale emporte souvent une stigmatisation sociale.

Il se peut qu'un État membre ait exclusivement recours aux sanctions prévues par son droit pénal pour toutes les infractions au droit de l'environnement de l'Union. Dès lors, le droit pénal devra prévoir l'ensemble de ces infractions, même les infractions relativement mineures. Dans ce cas, le droit pénal peut opérer une distinction entre les infractions mineures (qui peuvent être qualifiées d'«infractions sommaires» ou de «petite délinquance», et être jugées devant les juridictions inférieures, qui appliqueront des sanctions pécuniaires limitées) et les infractions graves (qui peuvent être qualifiées d'«actes criminels» et être jugées devant les juridictions supérieures).

Si l'on considère l'Union européenne dans son ensemble, le droit pénal est généralement réservé aux infractions les plus graves, les sanctions prévues par le droit administratif étant utilisées pour punir des infractions de moindre gravité.

Les sanctions pénales sévères sont notamment nécessaires lorsque la probabilité de détection est très faible et que le gain que retire l'auteur de son infraction est élevé. Dans de tels cas, il conviendra d'imposer soit des sanctions financières de montants élevés, ou, s'il existe un risque d'insolvabilité, des sanctions non pécuniaires.

⁸⁵ Voir en outre, concernant les engagements d'exécution environnementale, Pedersen, O., «Environmental enforcement undertakings and possible implications: responsive, smarter or rent-seeking?», *Modern Law Review*, 2013, vol. 76(2), p. 319-345.



D'un autre côté, la sévérité de ces sanctions justifie les niveaux plus élevés en matière de force et de suffisance de la preuve retenus dans la procédure pénale, étant donné qu'une erreur de justice peut avoir des effets profondément négatifs sur l'accusé.

Dans les systèmes juridiques qui font usage du droit pénal et du droit administratif en combinaison, il est probable que le droit pénal soit plus efficace pour les types suivants d'infractions environnementales:

- les infractions commises par des récidivistes qu'il semble impossible de dissuader d'enfreindre la loi par d'autres moyens;
- les infractions commises délibérément/volontairement;
- les infractions qui donnent lieu à un préjudice substantiel et ne sont pas de simples contraventions à des formalités administratives. Un tel préjudice peut comprendre un dommage réel à l'environnement ou une menace pour la santé humaine.

11.5.2. Approche fondée sur une boîte à outils

Quel que soit le système juridique, les infractions doivent être traitées conformément aux principes d'application mentionnés précédemment, ce que peut faciliter l'adoption d'une «approche fondée sur une boîte à outils». Cela revient à avoir recours à un éventail de mesures pour répondre à différents aspects d'une même infraction ou d'un même faisceau d'infractions.

Le droit administratif prévoit généralement un éventail de mesures permettant de répondre aux infractions ou aux actes non satisfaisants des responsables: à ce titre, il peut accommoder une approche fondée sur une boîte à outils ou en faire partie.

Outre les sanctions classiques telles que les peines d'amende ou les peines d'emprisonnement, le droit pénal peut également prévoir ou tolérer une série de mesures d'exécution accessoires destinées à contribuer au respect des principes d'exécution. Dans les systèmes juridiques européens, il existe de nombreux exemples de telles mesures⁸⁶:

- certaines sanctions pénales sont de nature punitive et préventive – par exemple, la disqualification, soit l'interdiction de continuer à exercer une activité professionnelle, si le délit a été commis aux dépens de la profession⁸⁷;
- l'interdiction temporaire ou perpétuelle d'exercer certaines activités particulières⁸⁸;
- la dissolution d'une personne morale;
- la confiscation de bénéfices ou de gains, qui a un caractère à la fois punitif et réparateur⁸⁹;
- de nombreux systèmes juridiques prévoient des mesures de réparation. Par exemple, un délinquant peut être contraint à enlever des déchets déposés illégalement;
- les peines de service d'intérêt général.

Le recouvrement des coûts des poursuites pénales qui ont abouti est un autre problème. Ces coûts peuvent être considérables et, dans la mesure du possible, il convient de tenter de les recouvrer dans le cadre de la procédure engagée: ainsi, dans les affaires de criminalité liée aux espèces sau-

⁸⁶ Voir les différentes parties consacrées respectivement à chaque pays in Farmer, A., Faure, M. et Vagliasindi, G. M., (éds.), *Environmental crime in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2017.

⁸⁷ Cette disqualification peut par exemple être ordonnée en Allemagne, mais également dans de nombreux autres systèmes juridiques.

⁸⁸ Que prévoient également l'Espagne et l'Italie.

⁸⁹ La possibilité de confisquer des bénéfices retirés d'agissements criminels est prévue dans de nombreux systèmes juridiques, par exemple ceux de l'Allemagne et de la Pologne.



vages, par exemple, l'auteur de l'infraction pourra se voir imposer de rembourser les coûts des analyses de laboratoire et de la garde et de l'entretien des animaux.

Comme pour l'application du droit administratif, il peut être bénéfique pour l'application du droit pénal de disposer d'un stock de mesures d'exécution, qui peuvent aider à garantir que «la sanction correspond à l'infraction» et que les coûts pour la société sont réduits au minimum.

11.5.3. Droit pénal environnemental et autres domaines du droit pénal

Comme noté précédemment aux chapitres 4 et 5, les infractions aux obligations environnementales de l'Union peuvent être liées à des infractions plus générales. En particulier, le méfait peut être lié à des délits tels que la fraude, l'évasion fiscale, la corruption, la violence, l'intimidation, le recours à des travailleurs sans-papiers et le travail forcé, et le blanchiment d'argent. Dans les cas où des déchets ont été déposés illégalement, par exemple, le délinquant peut avoir falsifié certains documents afin de dissimuler le dépôt illicite, ce qui peut constituer une fraude. Il est probable que cela ait également impliqué de l'évasion fiscale.

Il ne peut être exclu que des activités qui ont toutes les apparences de la légalité selon le droit de l'environnement impliquent des faits de corruption: par exemple, des déchets peuvent être éliminés aux termes d'une autorisation d'exploitation d'une installation d'élimination des déchets obtenue par des moyens frauduleux, tels que des paiements illicites ou des incitations destinés aux fonctionnaires responsables.

En plus d'être prêts à recourir à la corruption, les auteurs d'infractions peuvent également faire usage de violence et d'intimidation, comme indiqué au chapitre 6.

Les activités illicites impliquent parfois des travailleurs sans-papiers, en violation du droit du travail. Dans certains cas, il s'agit de travail forcé, en violation de la législation relative à l'interdiction de l'esclavage.

Le blanchiment d'argent peut être observé à la fois dans des activités clandestines illicites et dans des activités qui ont toutes les apparences de la légalité: par exemple, de l'argent provenant d'autres formes de criminalité peut être blanchi dans des entreprises de gestion des déchets.

Il est de la plus haute importance que tous ces éléments possibles de la faute soient clairement qualifiés dès le stade du contrôle du respect de la législation. Il peut être crucial, pour convaincre les procureurs ou l'autorité judiciaire de la nécessité d'engager des poursuites ou d'imposer des sanctions sévères, d'être capable de montrer qu'en plus d'une infraction environnementale, d'autres infractions ont été commises.

En effet, dans la pratique, le procureur peut décider d'engager des poursuites pour une infraction qui ne relève pas de la criminalité environnementale, comme la fraude, plutôt que pour une infraction environnementale. Les raisons en sont que, au vu des dispositions du code pénal, il est plus facile de prouver la commission d'un délit «classique» que la commission d'une infraction environnementale; ou que le juge peut être plus familiarisé avec les dispositions classiques du code pénal plutôt qu'avec les dispositions relatives aux infractions environnementales; ou que les sanctions prévues par la législation sont plus lourdes.

11.5.4. Personnes morales

L'application du droit pénal à des infractions du fait de personnes morales peut rencontrer des difficultés particulières. Les personnes morales sont notamment des sociétés privées, des sociétés appartenant à l'État ou autres entreprises publiques.



Certains systèmes juridiques ont adopté le principe de responsabilité pénale des entreprises. Dans d'autres systèmes juridiques, la responsabilité pénale des entreprises n'existe pas⁹⁰. Dans les seconds, il est possible d'imposer des amendes administratives aux sociétés ou de faire usage d'autres mesures d'exécution du droit administratif contre elles. L'application du droit pénal reste néanmoins possible, mais elle se cantonne aux dirigeants, aux mandataires sociaux et aux autres personnes physiques par l'intermédiaire desquelles la personne morale a commis l'infraction⁹¹.

Indépendamment du système juridique, les trois critères de sanction s'appliquent, et il importe de veiller à ce que les infractions commises par des personnes morales et leurs dirigeants et mandataires sociaux soient punies de manière adéquate.

Le traitement des infractions du fait de sociétés privées comporte certains risques spécifiques dont il convient de tenir compte dans l'application du droit pénal et autres formes d'application. L'un de ces risques est que les délinquants peuvent se servir de la structure d'entreprise pour se livrer à des activités criminelles et d'autres activités répréhensibles avant de la mettre en faillite, ce qui peut avoir des coûts sociaux considérables tels que, éventuellement, le licenciement de la main-d'œuvre. La société peut être touchée d'autres façons, notamment dans les cas où l'entreprise en cause ne dispose d'aucun financement pour réparer les dommages aux sols, aux eaux ou à la biodiversité résultant de l'infraction.

Il est important de disposer de mécanismes pour recouvrer les gains illicites que des dirigeants et autres mandataires sociaux ont retirés de leur mise à contribution répréhensible d'une structure d'entreprise, et sinon pour décourager ce type de faute. L'expression «lever le voile de la personnalité juridique» est employée pour décrire les moyens permettant d'imputer aux dirigeants et aux autres mandataires sociaux la responsabilité des méfaits des entreprises. Les sections 11.5.2 et 11.5.3 ci-dessus font référence à un certain nombre de mesures susceptibles d'être utilisées.

L'exigence d'une garantie financière préalable pour certaines activités qui comportent des risques intrinsèques peut contribuer à atténuer ce risque (voir également chapitre 12). Elle peut également réduire les risques associés aux structures d'entreprise complexes, tels que les risques qui peuvent naître en lien avec les filiales de sociétés mères⁹².

11.5.5. Criminalité organisée

La mise en œuvre de mesures d'exécution est particulièrement difficile lorsque les infractions relèvent de la criminalité organisée:

- «criminalité organisée» peut signifier que les infractions ne constituent pas un phénomène ponctuel, unique, mais qu'elles se répètent et sont systémiques;
- la criminalité organisée peut intégralement contourner des modèles économiques légitimes et exploiter une chaîne d'entreprises illégales et réaliser des chaînes d'opérations illicites, qui ont parfois toutes les apparences de la légalité. Le secteur des déchets est particulièrement vulnérable car il repose sur une chaîne d'approvisionnement inversée offrant de mul-

⁹⁰ Sur l'importance d'être en mesure d'attribuer la responsabilité (pénale) à une personne morale, voir: Faure, M., «The evolution of environmental criminal law in Europe: a comparative analysis», in Farmer, A., Faure, M., et Vagliasindi G.M. (éds.), *Environmental crime in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2017, p. 280-285.

⁹¹ Tel est le cas par exemple en Allemagne. Sur la responsabilité administrative des entreprises en Allemagne, voir: Roef, D., «Corporate criminal liability», in Keiler, J., et Roef, D. (éds.), *Comparative concepts of criminal law*, 3^e éd., Intersentia, Anvers, 2019, p. 365-370.

⁹² Pour une analyse détaillée, voir étude préparée pour le Parlement européen en 2021 par le professeur Michael Faure: «[Tackling Environmental Crimes under EU Law: The Liability of Companies in the Context of Corporate Mergers and Acquisitions](#)», PE 693.182.



tiples occasions de s'écarter des obligations légales – aux stades de la production et de la collecte des déchets autant qu'aux stades du transport, de l'élimination et du traitement;

- la criminalité organisée peut se révéler être une véritable hydre, dotée de nombreux centres et agences prêts à remplacer ceux contre lesquels des mesures punitives sont prises, avec pour conséquence la poursuite des infractions;
- la criminalité organisée peut nuire à l'application de la loi elle-même, comme dans les cas où des fonctionnaires et des témoins sont corrompus ou intimidés.

Il y a lieu de tenir compte de ces facteurs dans la mise en œuvre de mesures d'exécution. Certains systèmes juridiques disposent de règles particulières concernant la participation à une organisation criminelle. Le fait qu'une infraction environnementale particulière est commise de manière organisée peut, dans certains pays, être considéré comme une circonstance aggravante⁹³.

11.5.6. Difficultés procédurales

Contrairement aux mesures de droit administratif, qui peuvent être prises par une autorité publique elle-même (sous réserve d'un contrôle juridictionnel ultérieur si un défendeur conteste les mesures), l'application du droit pénal demande qu'un procureur saisisse la justice et prouve qu'un délit a été commis.

Parfois, un défendeur admet avoir commis l'infraction, ce qui évite au procureur d'avoir à le prouver. Toutefois, le procureur peut avoir à démontrer le degré de gravité de l'infraction et le degré de culpabilité du défendeur afin de persuader le juge d'imposer une sanction ou un ensemble de sanctions ayant un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

Telles sont les raisons pour lesquelles la préparation des procédures pénales doit être rigoureuse. En effet, la préparation du procès doit commencer au stade du recueil des preuves:

- les autorités publiques doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour acquérir les preuves: si les règles ne sont pas suivies, les poursuites peuvent être classées sans suite lors du procès;
- le recueil des preuves doit englober l'ensemble des différentes dimensions de la criminalité environnementale et des infractions connexes: cela signifie d'examiner non seulement la culpabilité des défendeurs, mais également l'incidence sur l'environnement, sur la santé humaine et sur la société (en conséquence de concurrence déloyale et de pertes de recettes pour l'État, par exemple) et les gains illicites retirés. Ce n'est que de cette manière qu'il sera possible de garantir le respect de l'ensemble des principes de l'application;
- lorsque le procureur ne participe pas au recueil des preuves, les fonctionnaires, les officiers du ministère public et les experts chargés du recueil des preuves devront pouvoir présenter les preuves de manière claire et rigoureuse de sorte que le procureur soit assuré de l'issue du procès;
- le recueil des preuves doit être techniquement irréprochable, et des experts doivent être à la disposition du tribunal pour démontrer la teneur du délit. Par conséquent, une coordination étroite entre les autorités chargées du contrôle du respect de la législation et les procureurs doit être assurée jusqu'à l'étape du procès. Cela comporte une dimension logistique, et il sera veillé à ce que les experts judiciaires soient disponibles à la date du procès.

⁹³ Voir par ailleurs sur l'importance de la criminalité organisée dans la criminalité environnementale: Faure, M., «The evolution of environmental criminal law in Europe: a comparative analysis», in Farmer, A., Faure, M., et Vagliasindi G.M. (éds.), *Environmental crime in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2017, p. 286-287.



Certaines mesures d'exécution accessoires, telles que le recouvrement d'avoirs, peuvent demander des procédures, de l'expertise et un recueil des preuves complémentaires.

11.6. Responsabilité environnementale

La responsabilité environnementale est le prolongement d'une approche des méfaits basée sur la responsabilité civile délictuelle.

Même s'il n'est pas fait appel au droit administratif ni au droit pénal (car il n'y a pas eu d'infraction, par exemple, ou que les autorités publiques ont décidé de s'abstenir d'agir), le droit de la responsabilité civile permet à des particuliers de demander des dommages et intérêts ou d'obtenir une injonction contre les responsables du préjudice occasionné à leurs biens ou à leur santé. Le droit de la responsabilité civile – qui est une branche du droit civil – peut dès lors être utilisé pour prévenir le préjudice ou réparer une partie du préjudice résultant d'infractions environnementales ou de méfaits environnementaux. Toutefois, le droit de la responsabilité civile traditionnel est d'une utilité limitée si le préjudice est causé à des biens publics, tels que l'eau ou la biodiversité (qui sont à distinguer des biens privés et de la santé de personnes physiques identifiables).

C'est là qu'intervient la responsabilité environnementale. La responsabilité environnementale va au-delà des limites du droit de la responsabilité civile traditionnel en permettant des interventions pour prévenir un préjudice aux biens publics ou pour réparer ce préjudice s'il est déjà survenu. Il est donc particulièrement pertinent pour le principe de l'application selon lequel il convient de réparer ou d'atténuer les préjudices causés par des infractions.

Dans l'Union européenne, **la directive sur la responsabilité environnementale (DRE)**⁹⁴ prévoit un cadre juridique pour prévenir et réparer les dommages causés à la biodiversité, aux eaux et aux sols. Si bon nombre des obligations qu'elle contient s'imposent directement aux opérateurs économiques, elle prévoit d'importantes obligations pour les autorités publiques, pour garantir que les dommages environnementaux sont pleinement et correctement traités.

Encadré n° 44: Lignes directrices permettant une compréhension commune du terme «dommage environnemental»

La directive sur la responsabilité environnementale établit un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du «pollueur-payeur», en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux. Il incombe aux exploitants de prévenir ou de réparer les dommages environnementaux causés ou susceptibles d'être causés par des activités professionnelles telles que l'exploitation d'installations industrielles ou d'installations de gestion des déchets et le captage et l'endiguement d'eau. On entend par «dommage environnemental» les dommages causés aux eaux, aux sols, et aux espèces et habitats naturels protégés. Les dommages peuvent résulter d'accidents, d'incidents ou d'une gestion inadéquate. Ils peuvent également résulter d'activités professionnelles illicites, telles que l'exploitation de décharges illégales, l'exploitation illégale des forêts ou l'extraction illicite de tourbe. La réparation peut comprendre, par exemple, la remise en état des habitats visés dans la directive «Habitats». En mars 2021, la Commission européenne a adopté des lignes directrices permettant une compréhension commune du terme «dommage environnemental»⁹⁵.

⁹⁴Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143 du 30.4.2004).

⁹⁵ Lignes directrices permettant une compréhension commune du terme «dommage environnemental» tel que défini à l'article 2 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (2021/C 118/01).



Il importe de noter qu'il ne s'agit pas de faire un usage discrétionnaire de la DRE, et que les mesures d'exécution du droit administratif et du droit pénal évoquées précédemment ne sont pas à entendre comme des alternatives à cette directive. Qui plus est, la responsabilité environnementale au titre de la DRE est parfois stricte, à savoir qu'un opérateur économique peut avoir à adopter des mesures prévues par la DRE même s'il ne fait pas par ailleurs l'objet de mesures d'exécution du droit administratif ou du droit pénal. Cela se justifie par le fait que certaines activités économiques comportent des risques intrinsèques pour l'environnement et que, en conséquence, les opérateurs économiques sont tenus de faire preuve d'un soin particulier.

Ces réserves posées, de bonnes raisons justifient d'établir une coopération très étroite entre, d'une part, les autorités publiques chargées du contrôle du respect du droit administratif et du droit pénal et de l'application de ces derniers, et, d'autre part, les autorités chargées de l'application de la responsabilité environnementale:

- le contrôle du respect de la législation environnementale peut montrer que, outre le recours ou indépendamment du recours à des mesures de droit administratif ou à des mesures de droit pénal, une action au titre de la DRE est nécessaire. C'est pourquoi il convient de mettre en place des accords systématiques pour s'assurer que les personnes chargées du contrôle du respect de la législation informent les autorités publiques soumises à des obligations au titre de la DRE de toutes circonstances indiquant la nécessité d'une intervention au titre de la DRE;
- les actes d'opérateurs économiques justifiant des mesures de sécurité prévues par le droit administratif peuvent également nécessiter une action de prévention au titre de la DRE. Les différents types de mesures de prévention devraient être cohérentes les unes avec les autres;
- le fait de ne pas faire usage des mesures de réparation prévues par la DRE risque d'aboutir à une situation dans laquelle les mesures d'application du droit administratif et les mesures d'application du droit pénal ne répondront pas ou ne répondront que partiellement au principe de l'assurance du respect de la législation environnementale selon lequel il convient de réparer ou d'atténuer les dommages causés par les infractions.

11.7. Mécanismes pour décider de la ou des réponses appropriées en matière d'application

La décision concernant les réponses en matière d'application comporte un élément de discrétion, à la fois pour ce qui est du choix de la ou des réponses et de l'intensité des réponses choisies. Pour que l'application soit efficace, il importe que tout exercice d'un pouvoir discrétionnaire soit utile, proportionné et cohérent: il existe différents mécanismes pour s'en assurer.

11.7.1. Importance de l'étape de contrôle avant l'application

L'étape de contrôle est importante pour déterminer le caractère approprié des réponses, et ce pour au moins deux raisons: la première, elle devrait indiquer l'étendue du préjudice environnemental résultant de l'infraction; la seconde, elle fournira les éléments probants sur lesquels toute réponse en matière d'application doit être basée. Les mécanismes destinés à rendre cette étape systématique et prévisible utilisent des critères de classification relativement standardisés pour enregistrer et catégoriser les infractions. Un exemple en est le système commun de classification des incidents (CICS) mentionné dans l'encadré n° 10, au chapitre 8.



11.7.2. Mise en œuvre des principes de l'application

Les réponses devraient reposer sur les quatre principes d'application subsidiaires décrits au chapitre 7.2 et dans l'introduction du présent chapitre, à savoir mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais; appliquer des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées; supprimer tout gain financier; réparer ou atténuer les dommages causés par les infractions. La mise en œuvre de ces principes peut revenir à étudier les possibilités qu'offrent le droit administratif et le droit pénal, ainsi que le droit civil et la responsabilité environnementale, et faire des choix qui soient à la fois appropriés et cohérents (voir tableau 18).



Tableau 18: Mise en œuvre des principes subsidiaires de l'application

	Droit administratif	Droit pénal	Droit civil et responsabilité environnementale
Mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peut permettre la suspension ou le retrait d'un permis d'exploitation. ▪ Peut permettre de rendre une ordonnance de cessation (<i>cease-and-desist</i>) ou d'adresser une mise en demeure. ▪ Peut permettre la saisie de véhicules et de matériel utilisés dans la commission d'une infraction. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le droit civil peut permettre de produire des injonctions à faire cesser une nuisance ou une infraction persistante. ▪ La responsabilité environnementale fait obligation à l'exploitant de prévenir un dommage environnemental imminent. ▪ La responsabilité environnementale fait obligation à l'exploitant de traiter immédiatement les facteurs de dommage lorsqu'un dommage s'est déjà produit.
Appliquer des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées	<p>Peut être approprié dans les cas suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'auteur de l'infraction commise n'a pas d'antécédents judiciaires; ▪ seuls des intérêts administratifs ont été enfreints ou seule une atteinte mineure a été portée à l'environnement; ▪ l'infraction n'a pas été commise de manière organisée; ▪ le responsable coopère avec les autorités; ▪ l'infraction a pu être détectée relativement aisément (forte probabilité de détection). 	<p>Davantage susceptible d'être approprié dans les cas suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'auteur de l'infraction est un récidiviste; ▪ l'infraction a été commise délibérément/volontairement; ▪ l'infraction a été commise dans le cadre de la criminalité organisée; ▪ le responsable ne coopère pas avec les autorités; ▪ l'infraction a porté atteinte ou causé un préjudice à l'environnement; ▪ le dommage environnemental est important (sur le plan finan- 	



		<p>cier);</p> <ul style="list-style-type: none"> l'auteur de l'infraction a tenté d'en éviter la détection (généralement: faible probabilité de détection). 	
Supprimer tout gain financier	Peut être approprié lorsque l'auteur de l'infraction n'en a pas retiré de gains importants.	Susceptible d'être approprié lorsque l'auteur de l'infraction en a retiré des gains importants.	
Réparer ou atténuer tout dommage environnemental	Le permis d'exploitation, par exemple pour une décharge, peut prévoir une garantie financière qui peut être utilisée pour réparer le dommage.		<ul style="list-style-type: none"> La responsabilité environnementale fait obligation à l'exploitant de réparer le dommage environnemental. Une garantie financière peut avoir été mise en place pour répondre aux situations dans lesquelles l'exploitant n'est pas solvable.

11.7.3. Publication de la politique en matière d'application

La publication d'une politique en matière d'application peut contribuer à montrer la manière dont l'autorité chargée de l'assurance du respect de la législation appliquera les principes énoncés au chapitre 7. L'encadré n° 45 ci-dessous en propose un exemple. La publication des politiques en matière d'application peut être d'une aide précieuse pour garantir la cohérence de l'approche à l'égard des infractions au droit de l'environnement (voir chapitre 7.3). La publication des politiques en matière d'application peut améliorer la transparence et la responsabilité des acteurs de la réglementation.



tion en indiquant aux entreprises et à la société le type de réponses et de normes auxquelles elles peuvent s'attendre de la part des autorités de réglementation dans le traitement des infractions. Elle envoie des signaux importants à la communauté réglementée pour contribuer à une meilleure conformité. Par exemple, une politique peut indiquer que lorsqu'une industrie révèle une infraction volontairement et propose une réparation, il est probable que cela ait un effet sur la réponse de l'organisme d'application. La publication d'une politique en matière d'application montrera également que les acteurs de la réglementation entendent exercer leurs pouvoirs de sanction de manière proportionnée et en fonction des risques⁹⁶.

Encadré n° 45: Exemple de publication d'une politique en matière d'application

L'Agence pour l'environnement d'Angleterre a élaboré et publié une politique claire en matière d'application et de sanctions indiquant non seulement les options d'application disponibles officiellement, mais également la manière dont l'Agence prend ses décisions d'application dans certains cas particuliers et exerce ses pouvoirs de sanction pour garantir le respect de la législation environnementale.

Ce document énonce en détail:

- les résultats vers lesquels tend l'Agence, à savoir faire barrage à la survenue ou à la poursuite de l'activité illicite, corriger le préjudice ou le dommage environnemental, soumettre l'activité illicite au contrôle réglementaire, et ce en conformité avec la loi, punir un délinquant et décourager la commission d'infractions futures par le délinquant et d'autres;
- les principes réglementaires applicables en matière d'application et de sanction, tels qu'agir et punir de manière proportionnée, être cohérent, être transparent, cibler la mesure d'application, être prêt à rendre des comptes;
- les principes pertinents en matière de sanctions, tels que changer le comportement du délinquant, supprimer tout gain ou bénéfice financier résultant de l'infraction, être à l'écoute et considérer ce qui est approprié pour le délinquant concerné et la question réglementaire, notamment la sanction et la réprobation publique qui devraient être associées à une condamnation pénale, veiller à répondre de manière proportionnelle eu égard à la nature de l'infraction et au préjudice causé, prendre des mesures pour garantir la réparation du préjudice ou du dommage, dissuader le délinquant et d'autres de commettre de futures infractions;
- la responsabilité dont procède la mesure d'application;
- les droits, les dossiers/documents/fichiers et le recouvrement des coûts;
- les options d'application et de sanction disponibles et la manière dont les décisions d'application sont prises.

Source: Environmental Agency England, *Environment Agency enforcement and sanctions policy*

⁹⁶ Pour une analyse plus détaillée des avantages de la publication de la politique en matière d'application, voir *Report on Regulatory Justice: Making Sanctions Effective* (rapport Macrory), p. 33, 67-68, 86-89.



11.7.4. Outils permettant de choisir entre le droit administratif et le droit pénal dans la chaîne de l'assurance du respect de la législation environnementale

Outre une politique générale en matière d'application, les praticiens peuvent utiliser des outils spécifiques lorsqu'ils prennent des décisions dans la chaîne de l'assurance du respect de la législation environnementale, en particulier lorsqu'il leur faut décider d'appliquer le droit administratif ou le droit pénal. La matrice d'interventions mise au point aux Pays-Bas en est un exemple.

Encadré n° 46: Matrice d'interventions

Les Pays-Bas ont mis au point une **stratégie nationale pour l'application – une intervention appropriée pour chaque constat** destinée à assister les autorités dans la mise en œuvre de leur obligation générale de répondre aux infractions environnementales, à savoir intervenir de manière appropriée pour chaque constat de non-conformité, faire des choix comparables dans des situations comparables, et choisir et appliquer les interventions de manière similaire dans l'ensemble du pays. À cette fin, cette stratégie intègre **une matrice d'interventions**, qui propose plusieurs étapes à suivre par les institutions chargées de l'application dans chaque cas de non-conformité. Ces étapes consistent notamment à déterminer le type et le degré de gravité d'une violation du droit de l'environnement, sur la base de facteurs aggravants, à choisir entre appliquer le droit administratif ou le droit pénal, à considérer le comportement du délinquant, à prendre les mesures appropriées et à les consigner.

Source: *Human Environment and Transport Inspectorate*

11.7.5. Barème des peines

Il peut être utile pour les autorités judiciaires de disposer d'un barème des peines qui les aide à s'assurer que les sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives. Dans le contexte de la criminalité liée aux espèces sauvages, le travail de la convention de Berne souligné dans l'encadré n° 6, au chapitre 5, est très pertinent. Le projet Bioval mentionné dans l'encadré n° 47 ci-dessous est également pertinent.

Encadré n° 47: Le projet BIOVAL

Le forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement a lancé, en coopération avec le réseau IMPEL, le réseau ENPE et l'Université de Louvain, le projet BIOVAL, qui a pour objet la mise au point d'un instrument pratique permettant d'évaluer les dommages écologiques (avec un axe particulier sur les espèces de faune et de flore sauvages) aux fins des décisions et des sanctions applicables aux infractions environnementales et de l'indemnisation et de la réparation des dommages environnementaux. Les recherches initiales se sont concentrées sur l'analyse de systèmes qui reposent sur une liste de prix pour évaluer les espèces sauvages dans plusieurs États membres de l'UE (par exemple en Finlande, en Espagne, en Slovaquie) et d'outils analogues utilisés dans d'autres domaines.

Le but recherché est que l'utilisation d'un tel instrument pratique dans les procédures administratives, civiles ou pénales aide à assurer une plus grande sécurité juridique et à raccourcir la durée de traitement des dossiers. L'utilisation d'un tel instrument pourrait également donner lieu à une plus grande égalité de traitement de dossiers similaires traités dans différents contextes (différentes régions, différents tribunaux, différentes procédures). La publication et la diffusion de cet instrument pratique sont envisagées, ainsi que des formations à son utilisation.

Source: UEFJE, Présentation rapide du projet BIOVAL

11.7.6. Facteurs de culpabilité et de gravité environnementale

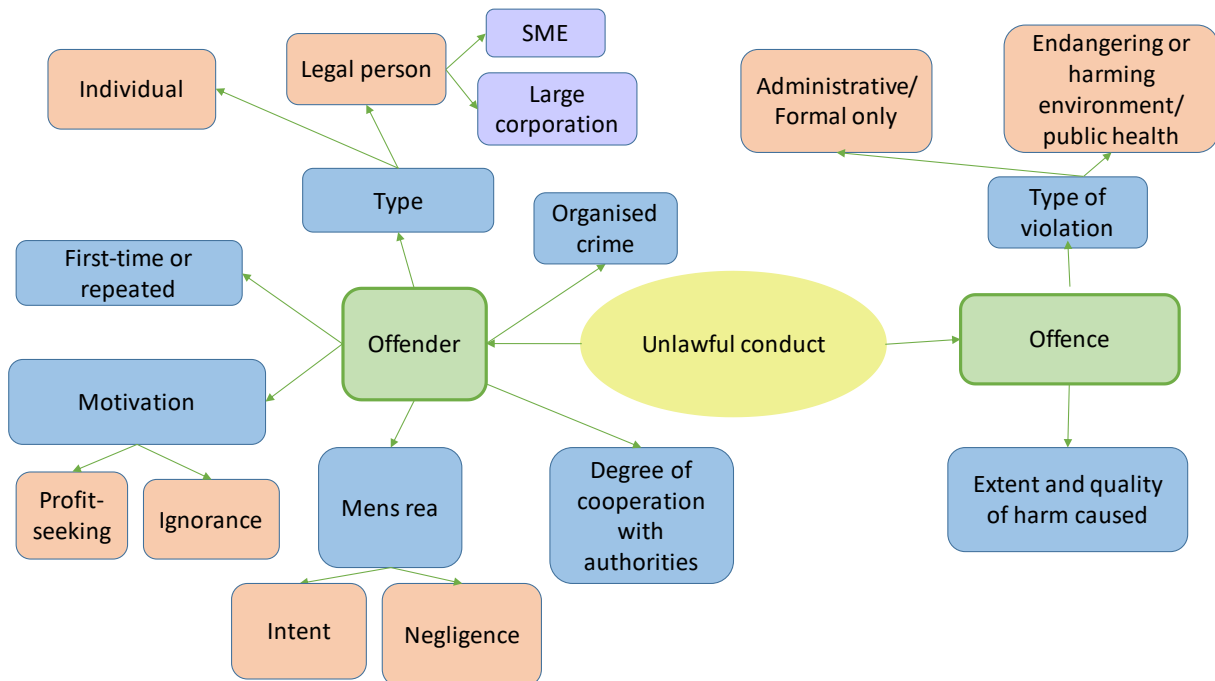
Comme il ressort clairement de ce qui précède, les décisions à prendre dans la chaîne de l'assurance du respect de la législation impliquent de tenir compte à la fois de la culpabilité d'un suspect dans une infraction et la gravité environnementale de l'infraction.

Les inspecteurs, la police, les procureurs et les juges n'ont pas à posséder d'expertise environnementale particulière pour évaluer la culpabilité des suspects, par exemple s'ils ont agi délibérément ou négligemment, de manière transparente ou clandestine, de manière coopérative ou obstructive, opportuniste ou dans le cadre d'une entreprise criminelle. Ces facteurs de culpabilité ne sont pas propres au droit de l'environnement;

toutefois, l'appréciation de la gravité environnementale des infractions peut nécessiter une expertise spéciale. Les mécanismes d'aide à la décision dans le contexte de la chaîne de l'assurance du res-

Graphique 7: Facteurs déterminant la culpabilité et le degré de gravité de l'acte illicite

pect de la législation devraient veiller à ce qu'une telle



expertise soit à la fois disponible et utilisée.

Encadré n° 48: Les travaux de l'ENPE et de l'UEFJE sur les facteurs de gravité

Le rapport du Réseau des procureurs européens pour l'environnement (ENPE) publié en 2017, intitulé «*Sanctioning Environmental Crime – Prosecution and Judicial Practices*», est l'aboutissement du projet LIFE-ENPE consacré à la criminalité environnementale, aux poursuites et aux sanctions en la matière. Le projet LIFE-ENPE, qui vise à améliorer l'efficacité et l'efficacé des procureurs et des juges dans la lutte contre la criminalité environnementale, a créé quatre groupes de travail pour améliorer la capacité et la cohérence de la mise en œuvre du droit environnemental de l'UE. Le groupe de travail 4 – Sanctions, poursuites et pratique judiciaire – a travaillé, avec plusieurs membres du forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement, sur l'efficacité de différentes méthodes pour garantir le respect de la législation, et a présenté ses conclusions entre décembre 2016 et décembre 2017 dans le rapport évoqué plus haut. Ce rapport comprenait notamment une synthèse des résultats des travaux du groupe, dans la



deuxième partie intitulée «*Proportionality in prosecution and sentencing: an exploration through gravity factors*» (Proportionnalité dans les poursuites et les condamnations: une étude basée sur les facteurs de gravité), qui comprend:

- une explication générale de l'importance des facteurs de gravité dans les poursuites et les sanctions;
- une analyse des modèles existants pertinents;
- un aperçu des facteurs de gravité pertinents relevés;
- des recommandations pour l'utilisation des facteurs de gravité dans la pratique et l'élaboration d'autres facteurs de gravité, notamment concernant l'utilité de facteurs de gravité spécifiques pour les différentes catégories d'infractions environnementales, ainsi que pour la formation des procureurs et des juges à l'évaluation des dommages environnementaux.

Source: ENPE, *Sanctioning Environmental Crime – Prosecution and Judicial Practices*

11.8. Test sur la base des trois scénarios de criminalité

Tableau 19: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
<p>Installation problématique de gestion des déchets</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais <p>Ce scénario appelle à la prise de mesures urgentes. L'autorité locale étant habilitée à délivrer des permis, elle peut retirer ou suspendre le permis, ce qui aura pour effet de mettre un terme aux activités illicites sur la décharge. Elle peut également demander une injonction au titre du droit civil visant à prévenir une nuisance ou un acte relevant de la responsabilité environnementale, pour obliger l'exploitant à prendre des mesures visant à prévenir les dommages aux sols.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appliquer des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées <p>Ce scénario semble appeler des sanctions pénales, mais, en tout état de cause, les sanctions seront appropriées. Il se peut que des astreintes journalières ou une peine d'emprisonnement soient nécessaires si l'élimination illicite de déchets se poursuit en dépit de la mesure d'application.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supprimer tout gain financier <p>Il y a lieu de tenir compte des gains financiers probables dans l'application de sanctions.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réparer ou atténuer tout dommage environnemental <p>Les obligations imposées au titre de la législation de l'Union en matière de déchets et de la directive sur la responsabilité environnementale constituent la base des mesures de réparation à mettre en œuvre, à la fois sur le site de la décharge et sur tous les sites illégaux de déchets.</p>
<p>Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais <p>Contrairement au scénario de l'installation de gestion des déchets, la seule manière de mettre un terme à ce scénario d'infraction est de repérer, de poursuivre et de sanctionner l'auteur ou les auteurs.</p>



	<ul style="list-style-type: none"> • Appliquer des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées <p>La nature clandestine et difficilement détectable du délit exige de se concentrer sur une sanction dissuasive. Les sanctions doivent toujours être proportionnelles à la rareté de l'oiseau de proie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supprimer tout gain financier <p>Le gain financier n'est pas un trait marquant de ce scénario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réparer ou atténuer tout dommage environnemental <p>Les obligations prévues dans la directive sur la responsabilité environnementale constituent le fondement sur lequel imposer aux propriétaires fonciers reconnus coupables d'avoir illégalement mis à mort l'oiseau de proie de réparer le dommage. Les informations sur les coûts de l'introduction de l'oiseau de proie devraient être utiles.</p>
<p>Commerce illicite d'espèces sauvages</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre fin aux infractions dans les plus brefs délais <p>Le fait de savoir qu'ils ont éveillé l'attention des autorités compétentes peut dissuader les suspects F. et S. de poursuivre leur commerce illégal: toutefois, s'ils sentent qu'ils échapperont à la justice, ils n'y mettront pas un terme. D'où l'importance d'appliquer des sanctions crédibles.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appliquer des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées <p>Le trafic illicite d'espèces sauvages est une infraction grave. La nature clandestine et difficilement détectable de l'infraction ainsi que l'utilisation de documents falsifiés plaident en faveur d'une sanction sévère.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supprimer tout gain financier <p>La détermination du gain financier probable devrait contribuer à garantir que le montant de la sanction annule le gain.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réparer ou atténuer tout dommage environnemental <p>Il conviendra de tenir compte des soins à prodiguer aux spécimens d'espèces sauvages confisqués.</p>



12. Mesures visant à prévenir les infractions et les dommages qui en résultent

12.1. Introduction

Ce chapitre explore deux catégories de mesures de prévention.

En un premier temps, il se penche sur les mesures que peuvent prendre les gouvernements et les autorités publiques pour prévenir les infractions ou en réduire l'incidence. Ces mesures visent les personnes susceptibles d'être persuadées de respecter les obligations environnementales.

En un deuxième temps, il examine les mesures permettant de prévenir ou de réduire le préjudice susceptibles de résulter d'infractions, en particulier le recours aux garanties financières.

12.2. Prévenir les infractions ou en réduire l'incidence

Comme indiqué au chapitre 6.5.2, le modèle informel de Chester Bowles suppose que les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation auront à faire face à un spectre de conduites (ou d'inconduites d'actes illicites) et à diverses explications de la survenue d'infractions.

Les mesures permettant de prévenir et de réduire l'incidence des infractions peuvent varier en fonction des différentes explications aux comportements de non-respect ou des différents facteurs influant sur ces comportements, et notamment:

- l'ignorance de la loi, l'ignorance de ce qu'exige le respect de la loi et l'ignorance des meilleurs moyens de respecter la loi;
- l'indifférence ou l'hostilité aux objectifs de la loi;
- les occasions d'enfreindre la loi et de retirer des avantages des violations du droit;
- l'ignorance de la probabilité de l'application de la législation et des conséquences de cette application, ou l'indifférence à cet égard.

12.2.1. La conception de la législation et des règles

La phase de conception de la législation ou d'instruments de définition des règles tels que les règlements ministériels et les permis environnementaux est l'occasion de prévenir les infractions:

- des obligations claires et non ambiguës réduisent le risque d'incompréhension ou de mésinterprétation du droit par les responsables;
- les obligations peuvent être formulées de manière à réduire au minimum les possibilités d'inconduite: par exemple, des dispositions en matière de transparence peuvent servir de garde-fous contre les méfaits, en en rendant la détection plus probable;
- l'applicabilité effective des obligations contribue à garantir que la loi ne devient pas – et n'est pas perçue comme étant – purement symbolique. Cela revient à veiller à l'existence de responsabilités et de mesures en matière d'assurance du respect de la législation liées à l'obligation. Cela peut également vouloir dire tenir compte de questions telles que la capacité de prouver une infraction, pour veiller à ce qu'il ne soit pas impossible ou excessivement difficile pour les autorités publiques de contrôler et de faire respecter le respect de la législation (sans, bien entendu, compromettre les droits fondamentaux mentionnés au chapitre 7).



À la lumière de ce qui précède, les décideurs politiques devraient prendre conseil auprès des fonctionnaires chargés des questions liées à l'assurance du respect de la législation quant à la meilleure façon de rendre la législation et la réglementation étanches aux agissements criminels.

12.2.2. Mesures de promotion du respect de la législation

Comme pour le contrôle du respect de la législation, une **approche fondée sur les risques** peut contribuer à cibler les mesures de promotion du respect de la législation de manière efficace.

Les activités de promotion du respect de la législation sont particulièrement pertinentes dans les cas où:

- l'acte illicite est largement accepté par la société – par exemple, la chasse illégale;
- de nouvelles obligations complexes sont introduites;
- les infractions sont à imputer au manque de sensibilisation, de connaissances, de compréhension ou de capacités des responsables;
- le grand nombre de responsables fait que les activités de contrôle du respect de la législation et d'application, à elles seules, ne suffisent pas à garantir le respect de la législation;
- le schéma des infractions récurrentes laisse à penser que le contrôle du respect de la législation et l'application ne sont pas pris au sérieux par les auteurs des infractions.

Les mesures de promotion du respect de la législation pourraient prendre les formes suivantes:

- communiquer sur l'importance du respect de la législation auprès du public et l'y sensibiliser, ce qui pourrait accroître l'acceptation sociale des finalités du droit de l'environnement et les pressions sociales en faveur du respect de la législation (voir exemple proposé dans l'encadré n° 49);
- publier les documents d'orientation, les boîtes à outils et les listes de contrôle officiels⁹⁷, et offrir aux responsables conseil et orientations;
- publier des informations liées à l'application – par exemple, les rapports d'activité annuels des autorités compétentes, des statistiques sur les poursuites et les sanctions imposées, des communiqués de presse sur des opérations de police et des poursuites couronnées de succès. Ces publications peuvent avoir un effet dissuasif en montrant que «le crime ne paie pas» (voir également chapitre 13);
- promouvoir le rôle des organes représentatifs des responsables dans l'assurance du respect de la législation. Ils peuvent eux-mêmes aider à organiser le respect des obligations – comme dans le cas des organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs dans le secteur des déchets.

Les mesures appropriées dépendront de la nature et du type des infractions rencontrées et des actes et motifs des auteurs: une approche compatissante est évidemment inappropriée pour la criminalité organisée, par exemple.

Les documents d'orientation, les boîtes à outils et les listes de contrôle peuvent être particulièrement utiles pour aider les petites et moyennes entreprises (PME) à comprendre les exigences juridiques et à s'y conformer. Le secteur des déchets en est un exemple. Savoir répondre aux questions

⁹⁷ OCDE, *Inspections et application de la réglementation*, Principes de bonnes pratiques de l'ODCE pour la politique de la réglementation, Éditions OCDE, 2014, principe 10.



des entreprises peut également contribuer à assurer le respect de la législation. La mise en place de lignes d'assistance téléphonique et d'un soutien en ligne, avec un personnel dûment formé et des séries de réponses mûrement réfléchies à des questions spécifiques, peut constituer une approche efficace économiquement⁹⁸, tout particulièrement lorsque de nouvelles obligations sont introduites.

La création d'incitations pour bonne conduite peut également être un outil de promotion du respect de la législation utile. Le respect d'une obligation peut donner lieu à des bénéfices financiers. Le respect d'obligations environnementales peut en outre être perçu comme bénéfique indépendamment de ces incitations, comme dans les cas où il coïncide avec des revenus plus élevés, tels que la gestion efficace des déchets, par exemple.

Encadré n° 49: Promotion du respect de la législation dans le cadre de mesures de lutte contre la persécution des rapaces en Espagne

Le projet financé au titre de l'instrument LIFE «VENENO NO – Action de lutte contre l'utilisation illégale de poisons dans l'environnement naturel en Espagne», visait à réduire dans une mesure significative l'utilisation illégale de poisons en Espagne comme l'une des principales causes de mortalité non naturelle chez certaines des espèces les plus menacées d'Europe, telles que l'aigle impérial ibérique, le gypaète barbu, le milan royal ou le percnoptère d'Égypte (y compris la sous-espèce des îles Canaries), qui figurent toutes à l'annexe I de la directive «Oiseaux».

Dans le cadre de ce projet, mis en œuvre de 2010 à 2014, plusieurs campagnes de sensibilisation efficaces ont été menées. La campagne de communication médiatique a vu la diffusion de plus de 900 articles et nouvelles dans différents médias. Le nombre total d'articles publiés dans les revues de l'Editorial America Iberia a sensiblement augmenté. Dix-neuf formations consacrées à la sensibilisation à l'utilisation illégale de poisons et au partage des bonnes pratiques en matière d'enquête sur cette pratique ont été assurées auprès de plus de 500 officiers de police et de gardes forestiers dans sept régions différentes d'Espagne. Des alternatives à l'utilisation de poison contre les prédateurs qui attaquent le bétail et les cultures ont été présentées aux agriculteurs. Des activités pédagogiques et de sensibilisation ont également été organisées dans les établissements scolaires. Le projet a lancé le «Réseau de bénévoles contre l'empoisonnement» et la ligne téléphonique SOS VENENO qui a reçu plus de 900 appels au cours de la mise en œuvre du projet.

Source: *Rapport final du projet VENENO*.

12.3. Garantie financière

Lorsque des délits ou des infractions sont commis ou envisagés, une garantie financière constitue un moyen d'éviter ou de limiter le préjudice que des activités à haut risque peuvent causer à l'environnement, particulièrement celles exercées par des personnes morales.

Par exemple, les activités extractives et les activités de gestion des déchets peuvent produire durablement toutes sortes de problèmes si la gestion des chantiers est inadéquate ou que les dispositifs de sécurité des sites sont insuffisants. Ces activités sont souvent exercées avec un permis et les conditions applicables à la période suivant la fermeture des sites visent généralement à garantir que les sites seront réhabilités ou sécurisés après la cessation de l'activité économique.

Toutefois, les exploitants peuvent réduire leurs investissements au minimum et négliger ces conditions et dispositifs de sécurité afin de maximiser les bénéfices économiques, laissant derrière eux des sites qui constituent un danger pour l'environnement. Par exemple, l'exploitant d'une décharge

⁹⁸ OCDE, *Inspections et application de la réglementation*, Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation, Éditions OCDE, 2014, p. 60.



peut éliminer de plus grandes quantités ou plus de catégories de déchets que ne l'autorise le permis d'exploitation, et ainsi polluer l'air et l'eau et contaminer le sol. Si le contrôle proactif du respect de la législation sert à repérer ces problèmes de respect et entraîner une application précoce, il est néanmoins possible que, une fois les bénéfices retirés, les exploitants ferment les installations et se déclarent insolubles, sans aucune ressource pour remédier aux problèmes créés. Les autorités publiques peuvent alors avoir à intervenir et à régler la facture du nettoyage des sites ou encore à assurer la sécurité du public. Dans le pire des cas, elles peuvent avoir à faire face à des désastres écologiques coûteux.

Le risque d'insolvabilité est un risque général dans les actions intentées contre les personnes morales privées, étant donné que celles-ci sont généralement protégées par la responsabilité limitée.

La démarche consistant à exiger des opérateurs économiques qu'ils mettent en place une garantie financière ex ante, ou à les y encourager, peut servir à deux choses. Premièrement, elle peut prévoir le risque d'insolvabilité, en garantissant que des fonds suffisants seront disponibles pour remplir les obligations environnementales ou réparer des dommages environnementaux. Deuxièmement, elle peut inciter ceux qui mettent en place une garantie financière à prendre des mesures pour éviter un recours nécessaire et coûteux en cas d'insolvabilité.

La garantie financière peut prendre différentes formes. Elle peut consister en une garantie bancaire, par exemple, ou en des fonds équivalents au montant estimé des coûts potentiels de mise en conformité, déposés sur un compte séparé, ou en une couverture d'assurance responsabilité civile. Un tiers qui met en place une garantie financière – une banque ou une compagnie d'assurance, par exemple – devra évaluer le risque associé et facturer le responsable en conséquence. Si le responsable n'est pas en mesure de justifier de mesures de prévention suffisantes, il est probable que le tiers soit imposé des conditions de garantie strictes et demande une prime très élevée, soit refuse simplement de mettre en place la garantie.

Une présentation détaillée des bonnes pratiques en matière de garantie financière va au-delà du champ des présentes orientations. Toutefois, l'encadré n° 50 ci-dessous rend compte d'un travail important réalisé par l'IMPEL.

Encadré n° 50: Guide pratique de l'IMPEL

En 2014, le réseau européen des responsables des agences de protection de l'environnement (réseau EPA) a reconnu que la prise en charge du coût des passifs environnementaux résultant d'activités industrielles incombait trop souvent à l'État en conséquence de l'absence de provisions financières. Un projet IMPEL a été mis en place pour recenser les formes de provisions financières les plus susceptibles de fournir une couverture sûre et suffisante, disponible pour l'autorité de régulation en cas de besoin. Le projet visait à permettre une meilleure connaissance de la disponibilité et de l'adéquation des outils financiers.

Un guide pratique intitulé «A Practical Guide – Financial Provision: Protecting the Environment and the Public Purse⁹⁹» (littéralement, guide pratique – Provisions financières destinées à la protection de l'environnement et des deniers publics) a été produit. Il liste les questions à prendre en compte dans le processus décisionnel lors de l'évaluation des provisions financières. Il aide également les autorités de régulation et autres utilisateurs à trouver des solutions efficaces et souligne l'importance d'un maintien et d'un suivi continus des provisions financières afin d'en garantir le succès en cas de besoin tout en fournissant des exemples d'utilisation et d'orientation au niveau international. Les trois parties principales du guide fournissent les éléments suivants:

- des informations sur le mode de calcul du montant des provisions financières, y compris des liens vers les outils et le modèle disponibles;

⁹⁹ [Financial-Provisions-EN-October-2017-1.pdf \(impel.eu\)](#).



- une ventilation détaillée des principaux avantages et inconvénients de chaque provision financière, ainsi que les contrôles recommandés pour les provisions financières en général et chacune prise individuellement; et
- des exemples d'utilisation et ainsi que des conseils au niveau international.

12.4. Test sur la base des trois scénarios de criminalité

Tableau 20: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
Installation problématique de gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • La conception de la législation et des règles Les possibilités législatives pour prévenir ou limiter les dommages dans ce type de scénario comprennent des exigences strictes en matière d'autorisation pour ceux qui souhaitent exploiter des installations de gestion des déchets. Les exigences en matière d'autorisation peuvent également contribuer à faire en sorte que les infractions soient révélées au grand jour et puissent être traitées rapidement. • Mesures de promotion du respect de la législation La preuve de l'activité illégale suggère que les mesures de promotion du respect de la législation n'auraient pas été utiles vis-à-vis de l'opérateur de gestion des déchets. Cependant, les mesures de promotion du respect de la législation sont importantes pour la confiance du public dans la volonté et la capacité des autorités à traiter sérieusement les délits et infractions liés aux déchets. • Garantie financière L'obligation pour l'exploitant d'une décharge de fournir une garantie financière permettrait de financer les mesures d'assainissement.
Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de promotion du respect de la législation En vue de renforcer la surveillance et l'application de la législation, il est important de sensibiliser le public à la gravité de la mise à mort d'oiseaux sauvages.
Commerce illicite d'espèces sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de promotion du respect de la législation La preuve d'une activité illégale délibérée suggère que les mesures de promotion du respect de la législation n'auraient pas été utiles vis-à-vis des suspects F. et S. Cependant, les mesures de promotion du respect de la législation sont importantes pour la confiance du public dans la volonté et la capacité des autorités à traiter sérieusement le trafic d'espèces sauvages.



13. Données et informations

13.1. Introduction

Ce chapitre commence par expliquer les raisons pour lesquelles il est important de collecter, de générer, de stocker, de partager et d'utiliser des données et des informations sur les délits et infractions en matière environnementale ainsi que sur l'assurance de respect de la législation correspondante.

S'ensuit un examen des trois principales utilisations des données et des informations:

- soutenir les interventions visant à garantir le respect de la législation;
- évaluer l'efficacité des autorités de contrôle du respect de la législation et de leur travail;
- informer le grand public et les parties responsables.

La suite est consacrée à l'examen des aspects pratiques de la collecte, de la génération, du stockage, du partage et de l'analyse des données et des informations avant de tester le contenu sur la base de trois scénarios de criminalité.

13.2. Importance des données et informations

La lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes implique la collecte, la production et l'utilisation de données et d'informations¹⁰⁰. Ces dernières sont collectées ou générées tout au long de la chaîne d'assurance du respect de la législation.

Les données et les informations peuvent être intégrées dans du texte (par exemple, dans des rapports d'inspection et d'enquête) ou des images (comme dans l'observation de la Terre). De plus en plus, les données sont numérisées, ce qui ouvre la voie à de nouvelles possibilités d'utilisation et de partage, y compris par le biais de processus automatisés («intelligence artificielle» ou «IA»). Cette tendance suscite des attentes grandissantes quant à la compétence technologique des autorités publiques.

La manière dont les données et les informations sont collectées, générées, stockées et partagées contribuera à déterminer l'usage qui peut en être fait. La collecte, la génération, le stockage et le partage constituent donc une base sur laquelle reposent les autres activités liées aux données et aux informations.

L'utilisation des données et des informations implique leur analyse et l'extraction d'indicateurs de réalisation utiles tels que des statistiques.

Les données et les informations peuvent être utilisées à des fins différentes – ou, pour employer le jargon, servir à différents «cas d'utilisation». Ces cas d'utilisation dépendent de l'étendue et de

¹⁰⁰ Les données, en particulier lorsqu'elles sont au format numérique, peuvent être considérées comme des matières premières. Ce n'est que dans le cadre de leur traitement et analyse qu'elles peuvent fournir des informations utiles et contribuer à l'acquisition de connaissances. Les informations et les connaissances ne sont réellement pertinentes que dès lors qu'elles sont effectivement partagées et communiquées là où elles sont nécessaires et utiles.



l'accessibilité des données collectées et générées. Parallèlement, les cas d'utilisation eux-mêmes influenceront à la fois les éléments collectés et générés.

Par essence, le contrôle du respect de la législation et l'application de la législation portent sur la collecte, la production et l'utilisation de **preuves**. Ces catégories d'interventions visant à garantir le respect de la législation constituent donc l'un des principaux cas d'utilisation des données et des informations. Certaines formes de promotion du respect de la législation peuvent être assimilées à ce cas d'utilisation – par exemple, les campagnes de sensibilisation fondées sur l'analyse des risques.

L'efficacité des interventions individuelles d'assurance du respect de la législation s'inscrit toutefois dans un contexte plus large. Les autorités de contrôle du respect de la législation doivent utiliser leurs ressources de manière efficace. L'**évaluation** de l'efficacité organisationnelle est donc un deuxième cas d'utilisation fondamental des données et des informations.

Le troisième cas d'utilisation relève de la **communication** au grand public et aux parties responsables. Ce type de communication fait partie de la promotion du respect de la législation et se justifie par la nécessité d'obtenir le soutien du public eu égard aux efforts visant à garantir ce respect.

13.3. Soutenir les interventions d'assurance du respect de la législation

Les données et les informations sont nécessaires pour assurer le contrôle du respect de la législation et son application et sont également générées par ces mêmes activités.

Afin de constater les infractions, les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation peuvent avoir besoin de s'appuyer sur des données et des informations provenant des parties responsables, notamment:

- des **registres** conservés *in situ* par les parties responsables, telles que les exploitants d'installations de gestion des déchets titulaires d'une autorisation;
- des **rapports** soumis par les parties responsables, par exemple sur les émissions polluantes d'une installation autorisée. Ces rapports peuvent à leur tour dépendre des données enregistrées grâce à l'utilisation d'**équipements de surveillance** entretenus par les parties responsables;
- des **déclarations** et autres documents soumis par les parties responsables, par exemple en ce qui concerne les transferts de déchets.

Elles peuvent également avoir besoin de s'appuyer sur des données et des informations provenant d'autres autorités publiques, comme la **surveillance de l'état de l'environnement**. Il peut s'agir, par exemple, d'enregistrements d'habitats et d'espèces provenant d'**enquêtes**, ou alors d'enregistrements de la qualité de l'air ou de l'eau fournis par des **stations de surveillance de la qualité de l'air et de l'eau**.

Les inspections, enquêtes et autres contrôles effectués par les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation généreront eux-mêmes des données et des informations telles que des **rapports d'inspection** ou des **images d'observation de la Terre**. Certaines informations, comme le **renseignement** sur le crime organisé, seront particulièrement sensibles.

Au fur et à mesure que l'on progresse dans la chaîne d'assurance du respect de la législation, davantage de données et d'informations sont générées. Des **informations administratives** seront émises à l'intention des parties responsables qui ne respectent pas les règles. Des **poursuites pénales** seront engagées, des **sanctions** imposées et des **mesures d'assainissement environnemental** exigées.

Les données et informations générées seront pertinentes pour les travaux futurs. Par exemple, l'enregistrement de l'aboutissement heureux d'une poursuite judiciaire constituera un élément



d'information pertinent lors de l'évaluation ultérieure des risques d'une installation individuelle pour un plan d'inspection.

Les autorités peuvent utiliser les données de multiples façons pour cibler efficacement leurs interventions individuelles, mais aussi pour suivre les tendances, réaliser des évaluations des risques plus larges et élaborer des stratégies à long terme pour lutter contre la criminalité environnementale. Si, par exemple, les données et les informations montrent qu'une région spécifique connaît une forte incidence d'infractions telles que le dépôt sauvage de déchets, cela peut aider à hiérarchiser les efforts de surveillance et de répression dans cette région. Les données et les informations peuvent révéler non seulement des schémas à court terme, mais aussi à plus long terme, qui sont utiles pour établir des priorités.

À la lumière de ce qui précède, l'utilisation efficace des données et des informations pour les interventions exige que les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation:

- veillent à la fiabilité des registres tenus par les parties responsables et des rapports soumis par ces derniers;
- disposent de bons systèmes pour le transfert de données et d'informations des parties responsables aux autorités;
- disposent de bons systèmes pour le transfert de données et d'informations provenant d'autres acteurs autres que les pouvoirs publics, par exemple des plaignants, y compris les lanceurs d'alerte;
- disposent de bonnes bases de données pour ces données et informations, permettant de les retrouver et de les analyser facilement;
- disposent d'un accès facile aux données et informations collectées et détenues par d'autres autorités publiques, c'est-à-dire de bons accords de partage des données;
- créent et conservent eux-mêmes de bons dossiers sur leurs propres interventions, par exemple des rapports d'inspection;
- disposent de bonnes bases de données pour leurs propres enregistrements;
- aient une capacité et une aptitude à combiner différentes données et informations. C'est l'essence même de l'intelligence géospatiale, décrite au chapitre 10;
- aient la capacité d'analyser et d'extraire des données et des informations utiles, tant dans des contextes spécifiques qu'à grande échelle – par exemple, pour produire des statistiques permettant une évaluation efficace des risques;
- trouvent un juste équilibre entre les raisons de restreindre le partage des données et des informations (pour des raisons telles que le secret professionnel et le respect de la législation relative à la protection des données à caractère personnel) et les raisons de les partager et de les combiner.

13.4. Soutenir l'évaluation de l'efficacité

Les données et les informations sont essentielles pour évaluer l'efficacité des activités visant à lutter contre la criminalité environnementale et les infractions connexes. Cela nécessite parfois des efforts et des ressources supplémentaires, mais les investissements sont généralement rapidement rentabilisés et la valeur ajoutée est forte. La mise en place d'une évaluation régulière des performances par les autorités compétentes permet le développement d'un système d'autoapprentissage, d'autocritique et d'autoamélioration dans la lutte contre la criminalité environnementale ainsi qu'une assurance de respect de la législation plus large.

La nécessité d'évaluer régulièrement les performances des organes compétents et l'efficacité des mesures d'exécution sur la base d'indicateurs et de données connexes est de plus en plus reconnue. Certaines autorités chargées de l'assurance du respect de la législation environnementale ont développé des indicateurs pour mesurer la performance, l'efficacité et l'efficacité de leurs activités en



matière d'assurance du respect de la législation, y compris la lutte contre la criminalité environnementale, sur la base d'une collecte de données adaptée.

13.4.1. Catégories d'indicateurs et données connexes

Pour évaluer les activités relatives à la lutte contre la criminalité environnementale et à l'assurance du respect de la législation au sens large, la relation entre les contributions fournies (par exemple, les ressources en personnel et le financement disponibles), les réalisations (par exemple, le nombre et l'intensité des activités pertinentes, telles que les inspections, les enquêtes, les campagnes de répression) et les indicateurs de résultats (par exemple, les changements dans les comportements en matière de respect de la législation, l'amélioration de l'état de l'environnement) est importante.

Encadré n° 51: Indicateurs de performance des contributions fournies, des réalisations et des résultats (basés sur le travail d'IMPEL¹⁰¹ et de l'OCDE¹⁰²)

Les **indicateurs de contribution** concernent les ressources allouées aux activités d'assurance du respect de la législation, par exemple le nombre d'inspecteurs, d'enquêteurs et d'autres personnels chargés de l'application de la loi, le budget disponible et les équipements.

Les **indicateurs de réalisation** concernent les activités entreprises par les autorités compétentes. Les données de réalisation comprennent, par exemple, le nombre d'inspections et d'enquêtes effectuées, les chiffres relatifs aux infractions détectées, les types et le nombre de mesures d'exécution, y compris les sanctions, mais aussi le nombre d'activités de prévention de la criminalité, l'étendue du soutien apporté aux parties responsables et les mesures prises pour garantir la transparence.

Les **indicateurs de résultats intermédiaires** concernent l'efficacité des activités pertinentes et la capacité des efforts des autorités compétentes à prévenir, détecter et punir la criminalité environnementale et les infractions connexes. Ils prennent par exemple la forme de taux de respect de la législation, de réduction du risque de non-respect ou d'une meilleure compréhension des obligations environnementales. Ceux-ci sont plus difficiles à mesurer à un niveau général et ne peuvent habituellement être évalués que dans des contextes spécifiques. L'établissement d'un lien de causalité entre les activités pertinentes et le résultat obtenu est particulièrement difficile car plusieurs facteurs entrent en ligne de compte.

Les **indicateurs de résultats finaux** se rapportent aux changements dans la qualité de l'environnement – en mesurant l'environnement que toute l'activité d'assurance du respect de la législation vise à protéger.

Les indicateurs de contribution sont relativement faciles à comprendre, de même que le suivi du résultat final, à savoir la qualité de l'environnement. Toutefois, c'est le lien qui est établi entre ces éléments au moyen des indicateurs de réalisation et indicateurs de résultat intermédiaire qui pose une difficulté spécifique. Il faut montrer l'effet de certaines activités d'assurance du respect de la législation. Prouver une telle relation de cause à effet est très difficile à un niveau général, mais peut être possible dans des cas d'application spécifiques. Par exemple, une action coercitive à l'encontre d'une entreprise qui démonte illégalement des véhicules hors d'usage pour récupérer des pièces d'occasion et une inspection de suivi démontrant que le site pollué est nettoyé en conséquence directe des efforts d'assurance de respect de la législation.

¹⁰¹ IMPEL 2012, *Exploring qualitative and quantitative assessment tools to evaluate the performance of environmental inspectorates across the EU*; IMPEL 2014. *Doing the Right Things for Waste Shipment Inspections*.

¹⁰² Mazur, E. (2010), «Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward», Documents de travail sur l'environnement de l'OCDE n° 18, Éditions OCDE.



Les indicateurs de résultats intermédiaires peuvent consister à mesurer des éléments tels que le taux de respect de la législation (par exemple, le nombre d'inspections ayant permis de constater des infractions graves sur l'ensemble des inspections effectuées), la récidive (par exemple, le pourcentage d'une catégorie spécifique de délinquants sanctionnés qui enfreignent à nouveau les mêmes obligations) et la durée des infractions¹⁰³. Il convient de prendre en compte les difficultés liées à la définition et à l'utilisation pratique de ces indicateurs (par exemple, l'annonce des inspections à l'avance peut nuire à la représentativité des taux de respect de la législation)¹⁰⁴.

Il est important d'expliquer le contexte. Pour être significatives, les statistiques doivent parfois être accompagnées d'une analyse qualitative.

Afin de démontrer les résultats des efforts déployés pour lutter contre la criminalité environnementale et les infractions connexes, de détecter les faiblesses et de garantir la rentabilité des activités, il semble approprié d'utiliser une boîte à outils d'indicateurs des contributions fournies, des réalisations et de résultat significatifs et bien conçus. Chaque catégorie peut renfermer une grande diversité d'indicateurs spécifiques, comme le montre l'encadré n° 52 ci-dessous.

Encadré n° 52: Exemples d'indicateurs de performance pour les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation environnementale

Sur la base de la littérature¹⁰⁵, des travaux d'IMPEL (2012)¹⁰⁶ et des instruments pertinents de l'UE¹⁰⁷, voici des exemples d'indicateurs qui peuvent être utilisés pour évaluer les activités visant à lutter contre la criminalité environnementale et les infractions connexes.

- Indicateurs de contribution chiffrés:
 - nombre d'inspecteurs et d'enquêteurs (heures-personnes);
 - attribution du budget.
- Indicateurs de réalisation chiffrés:
 - nombre d'entités réglementées bénéficiant d'actions de promotion du respect de la législation;
 - nombre d'inspections planifiées réalisées par rapport au nombre total d'inspections planifiées;
 - rapport entre le nombre d'inspections n'ayant pas détecté d'infractions et le nombre total d'inspections;
 - nombre, montant total et montant moyen des amendes administratives imposées par une autorité particulière ou une catégorie d'autorités;
 - nombre/montant des amendes effectivement acquittées par rapport au nombre/montant des amendes infligées;
 - nombre de spécimens vivants saisis dans le cadre du trafic d'espèces sauvages;
 - nombre de poursuites pénales engagées par rapport au nombre de dossiers transmis aux procureurs;
 - nombre de sanctions pénales infligées.
- Indicateurs de résultat intermédiaire chiffrés:

¹⁰³ Mazur, E. (2010), «Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward», Documents de travail sur l'environnement de l'OCDE n° 18, Éditions OCDE p. 21.

¹⁰⁴ OCDE 2009, «Measuring Results of Environmental Regulation and Compliance Assurance: Guidance for countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia», p. 8.

¹⁰⁵ Mazur, E. (2010), «Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward», Documents de travail sur l'environnement de l'OCDE n° 18, Éditions OCDE.

¹⁰⁶ IMPEL 2012. Exploring qualitative and quantitative assessment tools to evaluate the performance of environmental inspectors across the EU.

¹⁰⁷ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres (JO L 118 du 27.4.2001, p. 41); recommandation de la Commission du 13 juin 2007 définissant un ensemble de mesures de mise en œuvre du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (2007/425/CE).



- pourcentage d'entités en conformité sur le nombre total d'une catégorie d'entités réglementées;
- taux de récidive;
- quantités d'émissions polluantes réduites grâce aux mesures d'application de la loi.
- Indicateurs de résultat final chiffrés:
 - nombre de zones protégées considérées comme étant en bon état au regard des objectifs de biodiversité.
- Indicateurs non chiffrés:
 - existence d'une stratégie nationale ou autre d'application des lois environnementales;
 - disponibilité d'une formation appropriée pour tous les acteurs de la chaîne répressive;
 - recours à l'évaluation des risques et de l'analyse des tendances en matière de criminalité environnementale;
 - recours à des mécanismes structurés de coordination et de coopération entre les autorités concernées;
 - existence d'organismes spécialisés;
 - adéquation des informations sur l'ampleur et les incidences négatives de la criminalité environnementale et les infractions connexes, ainsi que sur les efforts déployés pour y remédier et leurs résultats.

13.5. Soutenir la communication

Le rôle des données et des informations ne s'arrête pas au travail interne ou interinstitutionnel. Les autorités doivent également sensibiliser le public et assurer la confiance du public dans leur propre rôle.

La publicité sur les actions d'inspection et de répression et leurs résultats peut inciter au respect de la législation et assurer la dissuasion. Pour les parties responsables et le grand public, la publication de données et d'informations sur les activités d'assurance du respect de la législation et leurs résultats indique que les infractions ne passent pas inaperçues ou ne restent pas impunies. Il est donc important d'impliquer les médias dans cette publication.

Pour les médias et le simple citoyen, les données, les informations et les connaissances doivent être particulièrement raffinées afin de les rendre intéressantes et d'attirer l'attention. Par exemple, il est important de développer de bons outils de visualisation pour les indicateurs.

Les portails web bien conçus peuvent fournir un contexte structuré pour la communication.

La publication des éléments suivants au moyen de documents peut être utile à des fins de transparence et de sensibilisation:

- textes de la législation pertinente de l'Union et de la législation d'application nationale, régionale ou locale correspondante;
- noms et coordonnées des autorités nationales chargées de la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes;
- détails sur la manière et l'autorité à laquelle le public peut soumettre des plaintes et des informations concernant la criminalité environnementale et les infractions connexes présumées;
- informations destinées à prévenir les délits environnementaux et à promouvoir le respect des règles par les parties responsables;
- résumés et conseils utilisés à des fins d'orientation sur l'interprétation de dispositions légales techniquement complexes;
- versions actuelles et antérieures des documents stratégiques relatifs à la lutte contre la criminalité environnementale et les infractions connexes;
- orientations sur les méthodes de contrôle du respect de la législation ou résumés de celles-ci;



- plans concernant les inspections ou la surveillance, ou des résumés si la divulgation de l'ensemble du contenu risque de nuire à l'efficacité des plans;
- rapports annuels ou autres rapports périodiques sur les activités d'assurance du respect de la législation: idéalement, les données et les informations sur l'assurance du respect de la législation seraient collectées à intervalles réguliers (annuellement par exemple) dans un point d'information central et seraient mises à la disposition du public¹⁰⁸;
- rapports d'inspection sur site ou résumés si la divulgation de l'intégralité du contenu risque de nuire à l'objectif de la visite sur site;
- rapports d'examens par les pairs;
- données ou résumés de données, y compris des statistiques, sur le nombre et les résultats des différentes catégories de contrôles de respect de la législation et de mesures d'exécution;
- informations sur les mesures d'exécution individuelles ayant abouti et les décisions de justice;
- statistiques sur les sanctions imposées pour les crimes et délits environnementaux;
- informations sur les projets et activités d'assurance du respect de la législation sur le territoire de l'État membre qui sont soutenus par le règlement LIFE et d'autres instruments de financement européens et nationaux.

La publication de ce type d'informations ne doit pas compromettre l'efficacité du travail d'enquête et de poursuite. Certaines informations étant sensibles, certaines restrictions sont prévues, conformément à la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, 2003/4/CE¹⁰⁹. Les restrictions peuvent parfois être allégées en anonymisant et en agrégeant les informations.

Les encadrés suivants donnent des exemples de rapports d'application de la loi.

Encadré n° 53: Publication d'un rapport annuel d'application de la loi par le Conseil supérieur flamand de l'aménagement du territoire et de l'environnement¹¹⁰

Le Conseil supérieur flamand pour le maintien du territoire et de l'environnement (VHRM) était un organe consultatif qui assistait le gouvernement et le parlement flamands sur les questions liées à l'application de la législation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. Le VHRM était notamment chargé d'organiser des consultations avec les autorités compétentes, de conseiller les décideurs politiques, de faciliter l'élaboration de protocoles d'application de la loi, de coordonner le programme quinquennal d'application des lois environnementales et de préparer les rapports annuels d'application. Les acteurs de l'application de la législation environnementale en Région flamande devaient fournir toutes les informations disponibles pouvant être utiles à la rédaction du rapport d'application de la législation environnementale.

Les rapports sur l'application des lois environnementales du VHRM ont été publiés annuellement et contiennent:

- une évaluation générale de la politique régionale d'application de la législation environnementale;
- une évaluation spécifique des instruments d'application et des mesures de sécurité individuelles;
- un aperçu des cas dans lesquels aucune décision n'a été prise dans le délai imparti en ce qui con-

¹⁰⁸ Par exemple, les rapports d'application de la loi sur l'environnement du Conseil supérieur flamand du maintien environnemental sont, à partir du moment où ils sont soumis au gouvernement flamand, également rendus publics via publication sur leur site web.

¹⁰⁹ JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

¹¹⁰ Au moment où la version finale des présentes orientations a été établie, il est entendu que le Conseil supérieur flamand avait cessé son activité.



cerne les recours contre l'imposition de mesures administratives;

- une évaluation de la pratique en matière de décisions rendues par les procureurs publics concernant l'opportunité ou non de poursuivre pénalement une infraction décelée;
- une vue d'ensemble et une comparaison des politiques d'application des lois environnementales menées par les municipalités et les provinces;
- un inventaire des connaissances acquises au cours des activités de mise en application qui peuvent être utilisées pour améliorer la législation environnementale, les visions politiques et la mise en œuvre des politiques; et
- les recommandations pour le développement futur de la politique d'application des lois environnementales.

Source¹¹¹: *Conseil supérieur flamand pour le maintien du territoire et de l'environnement*

Encadré n° 54: Rapports sur l'application de la législation environnementale par le Bureau du procureur chargé des délits environnementaux espagnol

Le Bureau du procureur espagnol, la *Fiscalía*, publie régulièrement des rapports sur ses activités, expose les principales questions examinées et fournit des statistiques.

Source: *Fiscalía de Medio Ambiente*

Les autorités chargées de l'assurance du respect de la législation doivent également être versées dans la communication *ad hoc*. Elles doivent être en mesure de réagir de manière crédible lorsque les problèmes de criminalité environnementale suscitent un intérêt important de la part du public. De manière proactive, elles peuvent attirer l'attention sur les grandes réussites individuelles dans la lutte contre les délits environnementaux, en s'appuyant sur des communiqués de presse ou d'autres communications.

13.6. Problèmes d'ordre pratique

De nombreux problèmes d'ordre pratique se posent lorsque l'on veut garantir que la collecte, le stockage, la récupération, le partage, l'analyse et la communication des données soient menés à bien de manière efficace, efficiente et légale. Il est très important que les différentes autorités chargées de l'assurance du respect de la législation – ou ces autorités collectivement – aient une politique globale cohérente pour faire face à ces problèmes.

13.6.1. Ressources pour la gestion des données

Les ressources disponibles pour lutter contre la criminalité environnementale et les infractions connexes sont généralement rares. Cela peut engendrer un dilemme: même lorsque les autorités reconnaissent l'importance des données et informations, elles peuvent éprouver des difficultés pour leur allouer les ressources nécessaires, en particulier lorsque le niveau de gestion des données adéquat nécessite une transformation organisationnelle radicale.

¹¹¹ Pour plus de détails et d'analyses, voir Michael Faure/An Stas, «The Flemish High council of Environmental Enforcement: the role of an environmental enforcement network in a new coordinated environmental enforcement landscape within the Flemish region», in: *Environmental Enforcement Networks: concepts, Implementation and Effectiveness* (publié par M. Faure. Peter De Smedt, An Stas), éditions Edward Elgar 2015.



Il est utile de commencer par recenser les ressources nécessaires. Les bases de données et systèmes de stockage des données électroniques constituent des éléments essentiels de l'infrastructure informatique. Grâce à la disponibilité des services en nuage, les autorités n'ont plus forcément besoin d'investir dans des infrastructures informatiques de manière aussi considérable que par le passé. Il est cependant toujours nécessaire de disposer d'un personnel spécifique compétent en matière d'informatique et d'analyse, et il est déterminant de comprendre les aptitudes requises. Celles-ci peuvent inclure plusieurs spécialités relativement nouvelles, telles que des formes particulières d'analyses de données (liées, par exemple, à l'observation de la Terre). Il convient également de nouer des relations adéquates entre ces personnes et d'autres membres du personnel plus traditionnels disposant d'une expérience administrative, tels que les inspecteurs de terrain, afin qu'ils puissent associer leurs forces comme il se doit.

13.6.2. Collecte et stockage des données

Une bonne gestion des données commence par la phase de collecte. Les utilisateurs finaux et les cas d'utilisation peuvent et devraient être pris en considération dès le départ, en tenant compte, si possible, de l'efficacité – par exemple lorsque les capteurs de surveillance transmettent automatiquement des données aux autorités, ou lorsque les inspecteurs et enquêteurs utilisent des appareils électroniques mobiles permettant de géolocaliser et d'apposer automatiquement un marquage horaire aux travaux sur le terrain. Réfléchir à la manière de collecter les données accroît la probabilité que celles-ci soient judicieusement organisées, partagées, analysées et utilisées.

13.6.3. Partage de données et d'informations entre les autorités d'un même État membre

Sans préjudice de l'autonomie et de l'indépendance de chaque autorité de contrôle du respect de la législation, il est important de partager les informations tout au long de la chaîne d'assurance du respect de la législation.

Des mauvais accords de partage réduisent l'efficacité et représentent un retour incomplet sur l'investissement global du contribuable dans les autorités concernées.

De bons accords de partage doivent être considérés comme faisant partie intégrante de la gestion des relations interagences. On peut citer, à titre d'exemple:

- veiller à ce que des priorités en matière de partage soient incluses dans les accords formels entre autorités (par exemple les protocoles d'entente). Cela contribue à stimuler la mise en place de systèmes de partage et peut envoyer un message au personnel de terrain, en l'incitant à partager les informations;
- établir des protocoles et des formulaires pour faciliter le partage d'informations;
- encourager les formations conjointes du personnel de différentes autorités pour garantir une compréhension commune des méthodologies pertinentes et instaurer la confiance;
- veiller à ce que le personnel travaillant sur le terrain soit libre de partager des informations avec d'autres autorités compétentes;
- veiller à l'interopérabilité des systèmes de données: les autorités conservent des systèmes de données distincts, mais ceux-ci sont interopérables, de manière à ce que de vastes quantités de données puissent être aisément partagées et utilisées;
- exploiter des bases de données et plateformes communes, auxquelles plusieurs autorités contribuent, qui permettent de n'utiliser les données que dans un seul système et qui sont conçues pour orienter les décisions de ces organisations.

La mise en place d'un système d'enregistrement électronique des activités liées à la détection, aux enquêtes, aux poursuites et aux sanctions en matière de délits environnementaux et d'infractions



connexes s'accompagne d'une forte valeur ajoutée. Certaines données spatiales pertinentes sont soumises aux exigences de partage de la directive INSPIRE¹¹².

13.6.4. Partage de données et d'informations entre les autorités de différents États membres (coopération en matière de criminalité transfrontière)

L'échange d'informations entre les autorités compétentes des différents pays est essentiel pour lutter contre les délits environnementaux transfrontières, tels que le trafic d'espèces sauvages et les transferts illégaux de déchets. Comme déjà indiqué au chapitre 9, des organismes tels qu'Europol et Eurojust facilitent cette tâche. L'encadré 55 décrit un mécanisme de partage spécifique développé par Europol.

Encadré n° 55: L'application de réseau d'échange sécurisé d'informations d'Europol (SIENA)

Europol exploite la plateforme SIENA qui permet l'échange rapide, convivial et sécurisé d'informations opérationnelles et stratégiques sur la criminalité entre les pays entre:

- les officiers de liaison, les analystes et les experts d'Europol;
- les États membres;
- les tiers avec lesquels Europol a conclu des accords de coopération.

SIENA est utilisé par des entités telles que:

- les organismes d'application de la loi de l'UE;
- les partenaires de coopération tels qu'Eurojust, Frontex, OLAF et Interpol;
- les États coopérants hors de l'UE, tels que l'Australie, le Canada, la Norvège, le Liechtenstein, la Moldavie, la Suisse et les États-Unis.

L'accès a également été accordé à des entités telles que les bureaux de recouvrement des avoirs, les centres de coopération policière et douanière, les unités d'information sur les passagers et les unités de renseignement financier.

Source: site web d'Europol.

13.6.5. Outils de collecte des données et d'analyse

Le personnel responsable devra connaître les outils existants pour la collecte et l'analyse des données et savoir comment les utiliser.

On peut citer, à titre d'exemple:

- les bases de données partagées où le personnel de différentes autorités peut introduire des données et des informations;
- les applications basées sur le web permettant l'échange d'informations en temps réel;
- l'utilisation de portails web et de plateformes en ligne.
- les outils pour l'analyse des mégadonnées;

¹¹² Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) (JO L 108 du 25.4.2007, p. 1).



- les questionnaires classiques, comme ceux utilisés par le Conseil supérieur flamand pour le maintien du territoire et de l'environnement, par exemple. Ces questionnaires doivent être conçus de manière à ce qu'il soit facile et peu coûteux d'y répondre.

Comme on peut le constater, l'analyse des données peut être de nature statistique, mais il est important d'envisager également un rôle pour l'analyse qualitative.

Certaines formes d'évaluation des performances seront externes, comme une **évaluation nationale par les pairs** telle que promue par IMPEL. Celles-ci peuvent avoir leurs propres méthodologies et méthodes de recherche et générer leurs propres données et informations, tout en faisant usage de ce qui est déjà disponible.

13.6.6. Statistiques

La section 13.4.1 ci-dessus attire l'attention sur l'éventail des informations statistiques qui peuvent être pertinentes aux fins de l'évaluation des performances¹¹³.

Les mêmes informations statistiques ou des informations similaires peuvent être utilisées pour l'évaluation des risques ainsi que la production de rapports publiés.

Le public et les médias peuvent être intéressés par des statistiques sur les points suivants, par exemple:

- les ressources allouées (à différents niveaux) à la prévention, à la détection et à la poursuite de la criminalité environnementale et les infractions connexes;
- les cas d'infractions détectées ou signalées;
- les décisions sur le suivi des infractions individuelles;
- le nombre total, l'objet et les résultats des enquêtes et poursuites individuelles;
- le nombre d'enquêtes clôturées;
- le nombre d'affaires envoyées par le procureur pour exécution administrative et d'affaires ignorées;
- le nombre et le taux d'affaires poursuivies qui aboutissent à un procès;
- le nombre d'affaires transfrontières;
- le nombre, le type et le niveau des sanctions pénales et administratives imposées et des mesures de restauration.

Pour être utiles en pratique, les statistiques doivent être suffisamment détaillées – et être ventilées en fonction des types spécifiques de délits et d'infractions environnementaux concernés, par exemple.

La production de statistiques peut être facilitée par de bons dispositifs de collecte de données – comme le montre l'exemple de l'encadré n° 56.

Encadré n° 56: Statistiques des condamnations de la *Land and Environment Court* (cour chargée des terres et de l'environnement) de l'État de Nouvelle-Galles-du-Sud en Australie

La *Land and Environment Court of New-South Wales*, en Australie, en collaboration avec la commission judiciaire de la Nouvelle-Galles du Sud, a créé en 2008 la première base de données au monde recensant les condamnations pour infractions environnementales, dans le cadre du système de recherche

¹¹³ Voir également rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 21 et suivantes.



d'informations judiciaires (JIRS). Les statistiques de condamnation pour infractions environnementales affichent des graphiques de condamnation et une série de caractéristiques objectives et subjectives relatives aux infractions environnementales. Les juges ont la possibilité d'accéder directement aux observations consignées dans la condamnation associées à chaque graphique.

Ces statistiques sur les condamnations sont importantes pour améliorer la cohérence des jugements, garantir des sanctions plus sévères pour les délits environnementaux au fil du temps, assurer une justice individuelle équilibrée et cohérente et indiquer l'éventail des peines¹¹⁴. Elles servent également à informer le grand public sur la pratique de la Cour en matière de condamnation.

Source: [Land and Environment Court of New-South Wales](#)

Encadré n° 57: Recommandations concernant les statistiques contenues dans le rapport final sur les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Les États membres sont encouragés à mettre en place une approche centralisée et intégrée de la collecte de statistiques systématiques, fiables et actualisées sur la criminalité environnementale, y compris la criminalité liée aux déchets, par chaque autorité compétente, en vue de permettre une comparaison et une analyse cohérentes et homogènes des informations pertinentes entre les institutions.

Les statistiques susmentionnées devraient couvrir toutes les infractions environnementales signalées et chaque étape des procédures pénales et administratives correspondantes, avec des données ventilées sur la criminalité liée aux déchets, ainsi que des regroupements et des analyses de métadonnées, et devraient être mises à la disposition de toutes les parties prenantes concernées.

Les États membres devraient utiliser les données statistiques disponibles sur la criminalité environnementale pour élaborer des évaluations globales fondées sur le risque environnemental et procéder à des évaluations stratégiques, en vue d'apprécier l'efficacité de leurs systèmes nationaux et de les adapter, le cas échéant, afin de lutter plus efficacement contre cette forme de criminalité.

Les États membres sont encouragés à améliorer les canaux d'information sur les données relatives à la criminalité environnementale entre les autorités compétentes, en envisageant la création d'une base de données centralisée ou en assurant l'interconnexion et l'interopérabilité entre les bases de données existantes, ainsi que l'établissement d'une autorité centrale chargée de gérer les données pertinentes¹¹⁵.

13.6.7. Secret professionnel et protection des données

Les autorités compétentes devraient exiger de leur personnel qu'il ne divulgue pas d'informations couvertes par le secret professionnel. Il s'agit d'informations acquises dans le cadre d'activités d'assurance du respect de la législation dont la divulgation porterait atteinte à l'objectif des inspections et des enquêtes, la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale ou la protection contre des poursuites, des procédures judiciaires et des conseils juridiques. Ce type d'information ne doit être divulgué que s'il existe un intérêt public prépondérant à sa divulgation.

Le droit des personnes physiques à l'égard de la protection des données à caractère personnel, tel qu'en dispose le règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard

¹¹⁴ Pour des détails sur le contenu de la base de données et l'analyse de son utilité, voir Brian E., Preston et Hugh Donnelly, *Achieving consistency and transparency in sentencing for environmental offences*, Commission judiciaire de l'État de Nouvelle-Galles-du-Sud en Australie, Sydney, 2008.

¹¹⁵ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 25.



du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ne doit pas être menacé.

13.7. Test sur la base des trois scénarios de criminalité

Tableau 21: Test sur la base des scénarios

Scénario	Observations
Installation problématique de gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Données et informations pour le suivi et l'application de la loi <p>L'autorité locale doit avoir accès aux registres des déchets tenus par l'exploitant de l'installation de gestion des déchets. Il convient également de disposer de données de surveillance de l'état de l'environnement liées à la décharge, par exemple sur les gaz générés par la décharge. Les inspections doivent donner lieu à la production de rapports d'inspection. Un système de réception et d'enregistrement des informations provenant des plaignants devrait être en place. Un système d'enregistrement doit exister pour les transferts de déchets. Le partage des données et des informations sera nécessaire entre les États membres en ce qui concerne l'infraction relative aux transferts de déchets. Il faudra également prévoir un partage des données entre l'autorité locale et les autorités d'application de la loi concernées, ainsi que les procureurs, si des poursuites pénales sont engagées.</p>
Mise à mort illégale d'oiseaux sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Données et informations pour le suivi et l'application de la loi <p>Les relevés de l'état de l'environnement seront importants à la fois pour enregistrer les décès d'oiseaux sauvages et pour confirmer leur statut de conservation. Les informations relatives au contrôle porteront sur la surveillance, la collecte de renseignements et l'analyse médico-légale. Un système de réception et d'enregistrement des informations provenant de l'ONG qualifiée devrait être en place. Il faudra également prévoir un partage des données entre l'autorité d'application de la loi et toute autorité chargée de la faune impliquée, ainsi que les procureurs, si des poursuites pénales sont engagées.</p>
Commerce illicite d'espèces sauvages	<ul style="list-style-type: none"> • Données et informations pour le suivi et l'application de la loi <p>Les documents douaniers seront importants. La plateforme SIENA peut être utile pour le partage d'informations entre différents États membres.</p>



14. Jouer la stratégie

14.1. Introduction

Comme le montrent clairement les chapitres précédents, la criminalité environnementale et les infractions connexes peuvent varier considérablement en ce qui concerne leur nature, leur localisation géographique, leur échelle et leurs incidences environnementales et économiques. Ils peuvent également être perpétrés par des personnes physiques ou morales très différentes – et les autorités compétentes concernées peuvent également varier.

Il n'est pas surprenant que les États membres, les autorités et les professionnels disposent de nombreux choix et combinaisons de choix possibles en matière d'interventions.

Ce chapitre examine comment les États membres, les autorités et les professionnels peuvent jouer la stratégie. Jouer la stratégie signifie mettre en place la bonne combinaison de mesures, et allouer et orienter les bonnes ressources, pour relever les défis qui se présentent.

Le chapitre se concentre sur trois niveaux différents:

- **structurel,**
- **organisationnel** et
- **opérationnel.**

Le premier concerne les cadres constitutionnel, législatif et institutionnel. Le second concerne les dispositions prises par les organismes d'assurance du respect de la législation, individuellement ou collectivement, pour lutter contre une ou plusieurs catégories d'infractions. C'est le domaine des stratégies nationales d'application (ou, plus précisément, d'assurance du respect de la législation) et des exercices similaires, et ce chapitre couvre les principales étapes de leur préparation. Le dernier niveau concerne les choix stratégiques des professionnels individuels lorsqu'ils sont confrontés à des scénarios du type de ceux présentés au chapitre 2. Il convient de souligner qu'il n'existe pas de ligne de démarcation nette entre ces différents niveaux.

14.2. Jouer la stratégie au niveau structurel

Il s'agit du niveau de prise de décision fondamental au sein des États membres.

Les progrès stratégiques à ce niveau peuvent englober:

- les **dispositions constitutionnelles**, par exemple sur le rôle général des tribunaux et la portée du recours au droit administratif et pénal;
- la **création de nouvelles institutions ou de nouveaux organismes**, par exemple la création de nouveaux organismes spécialisés dans la lutte contre la criminalité ou l'assurance du respect de la législation, y compris des tribunaux spécialisés;
- la **création de nouvelles unités ou fonctions spécialisées au sein d'institutions ou d'organismes existants**, par exemple la création d'une unité de lutte contre la criminalité environnementale au sein d'une force de police;
- la **création de réseaux nationaux spécialisés de procureurs, de juges et d'autres praticiens**, par exemple, la création d'un réseau national sur le modèle des réseaux européens comme IMPEL;
- la **consolidation de la législation sur l'assurance du respect de la législation environnementale**;



- les **réformes des codes pénaux généraux**, par exemple pour mettre davantage l'accent sur la criminalité environnementale;
- la **création de pouvoirs d'enquête spéciaux dans la législation**, par exemple pour donner aux inspections générales de l'environnement le pouvoir d'enquêter sur les crimes environnementaux.

Encadré n° 58: Recommandations spécialisées contenues dans le rapport final sur les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Spécialisation et mise en réseau au sein des services de poursuite et de l'appareil judiciaire

Les États membres devraient prendre les mesures appropriées pour assurer ou accroître le niveau de spécialisation de leurs procureurs et de leurs juges, en vue de poursuivre et de sanctionner efficacement les délits environnementaux.

À cette fin, ils devraient envisager de créer des structures/unités spécialisées et/ou de nommer des procureurs et des juges spécialisés ayant un bon niveau de compréhension et de connaissance de ce domaine complexe de la criminalité, et leur fournir une formation spécialisée continue en matière de criminalité environnementale, y compris les déchets, la législation et les infractions connexes.

Les États membres devraient envisager de créer des réseaux de procureurs et de juges spécialisés dans la criminalité environnementale au niveau national, afin de les aider à échanger leurs expériences et à s'entraider, comme mesure visant à améliorer l'efficacité de la lutte contre ce type de criminalité¹¹⁶.

Spécialisation au sein des autorités d'application de la loi (LEA)

Les États membres qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à créer, au sein de leurs services de police nationaux, des unités spécialisées, au niveau tant central que local, chargées d'enquêter sur les crimes environnementaux, y compris ceux liés aux déchets, dans les meilleurs délais possibles, afin de lutter plus efficacement contre cette criminalité.

Les États membres devraient maintenir et/ou, le cas échéant, accroître le niveau de spécialisation du personnel de l'autorité d'application de la loi chargé des enquêtes sur la criminalité environnementale, y compris la criminalité liée aux déchets, afin de garantir l'expertise appropriée pour traiter ces formes complexes de criminalité.

Les États membres sont encouragés à doter les unités/services compétents de leurs autorités d'application de la loi de ressources humaines adéquates ou à les développer davantage, afin de renforcer leur capacité d'inspection et d'exécution dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris celle liée aux déchets¹¹⁷.

Spécialisation au sein des inspections de l'environnement et d'autres autorités administratives

Les États membres devraient maintenir et/ou, le cas échéant, accroître le niveau de spécialisation et les compétences du personnel de leurs autorités administratives chargées des infractions environnementales, y compris les infractions liées aux déchets, afin de garantir une expertise adéquate dans ce domaine complexe et technique.

Les États membres sont encouragés à veiller à ce que leurs autorités administratives chargées de l'environnement disposent d'un personnel en nombre suffisant pour exercer efficacement et de manière proactive des activités de contrôle, notamment en effectuant un nombre suffisant d'inspections pour vérifier le respect de la législation environnementale et constater les infractions connexes.

Les États membres sont encouragés à envisager, conformément à leur législation nationale, la possibilité de conférer aux inspecteurs administratifs de l'environnement des pouvoirs d'enquête criminelle (limités), afin de

¹¹⁶ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 35.

¹¹⁷ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 39.



renforcer leur capacité à constater et à instruire les délits dans le domaine de l'environnement, y compris ceux liées aux déchets¹¹⁸.

Encadré n° 59: Recommandations législatives contenues dans le rapport final sur les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Les États membres sont encouragés à envisager le réexamen de la législation nationale relative à la lutte contre la criminalité environnementale, y compris la criminalité liée aux déchets, qui pourrait si possible être rassemblée en un seul texte juridique, afin de faciliter sa pleine compréhension et son application par toutes les autorités compétentes.

Il est recommandé aux États membres de veiller à ce que leur législation nationale autorise l'utilisation d'outils d'investigation spéciaux pour enquêter sur la criminalité environnementale, y compris les crimes liés aux déchets, dans la mesure où cela est proportionné par rapport à l'infraction concernée, afin de lutter efficacement contre ces phénomènes criminels¹¹⁹.

14.3. Stratégies nationales d'assurance du respect de la législation, et stratégies similaires

Une stratégie nationale ou autre stratégie similaire d'assurance du respect de la législation doit définir les problèmes ou les défis à relever, les objectifs poursuivis, les priorités d'action et la base organisationnelle de l'action (voir encadré 60 ci-dessous).

Encadré n° 60: Recommandation en matière de stratégie nationale contenue dans le rapport final sur les évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale

Les États membres qui n'ont pas encore adopté de stratégie nationale en matière de criminalité environnementale sont encouragés à le faire dans les meilleurs délais et à envisager l'adoption d'un plan d'action pour la mise en œuvre d'une telle stratégie, en vue d'améliorer la cohérence globale des actions pertinentes dans ce domaine.

La stratégie doit exposer les objectifs et les priorités de la politique nationale dans ce domaine de la criminalité, définir clairement les rôles et les responsabilités de toutes les autorités compétentes impliquées dans la lutte contre ce type d'activité criminelle et les modes de leur coopération, les ressources nécessaires et les procédures et mécanismes de suivi régulier des résultats obtenus.

Il est également recommandé aux États membres d'attribuer les fonctions de coordination de la mise en œuvre de la stratégie susmentionnée à un(e) organisme/entité unique ou à une structure coopérative et de veiller à ce qu'elle soit régulièrement mise à jour et réexaminée, selon une approche fondée sur l'analyse des risques, afin de tenir compte des évolutions et tendances pertinentes ainsi que des menaces liées à la crimina-

¹¹⁸ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 44.

¹¹⁹ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 59.



lité environnementale¹²⁰.

Une stratégie peut supposer un *statu quo* structurel – ou son ambition peut s'étendre à des réformes structurelles.

Une stratégie est susceptible d'être de haut niveau et descendante, et de définir une orientation politique pour plusieurs années. Les principaux aspects de la préparation, de l'adoption et de la mise en œuvre d'une stratégie sont les suivants:

- avoir une instruction politique ou de haut niveau pour préparer une stratégie, et une autorité principale chargée de sa préparation;
- être clair sur sa portée, ses objectifs et ses délais dès le départ;
- assurer la consultation, en particulier de tous les acteurs de la chaîne répressive;
- définir et comprendre les problèmes;
- fixer les priorités;
- définir les responsabilités et les ressources nécessaires à la mise en œuvre;
- tenir compte de la criminalité organisée;
- examiner comment l'efficacité et le succès seront évalués;
- établir la structure et le contenu de la stratégie;
- publier la stratégie.

14.3.1. Pour commencer

Si la législation ne l'exige pas, une stratégie devra commencer par une instruction administrative émanant du gouvernement ou du niveau supérieur d'une institution ou d'un organisme d'assurance du respect de la législation.

L'instruction demandera à une institution ou à un organe – et à certains fonctionnaires ou employés – de prendre la direction de la préparation, de la consultation et de la rédaction de la stratégie.

La finalité, la portée et les objectifs généraux de la stratégie doivent être précisés dès le départ.

Le **champ d'application** concernera:

- les **types de délits environnementaux et d'infractions connexes à traiter**. Par exemple, il peut y avoir des arguments en faveur d'un traitement distinct des crimes et infractions liés à la faune sauvage et des crimes et infractions liés aux déchets;
- la **mesure dans laquelle l'ensemble de la chaîne d'assurance du respect de la législation est engagée**. La nature de la criminalité liée aux déchets et à la faune sauvage, ainsi que les possibilités de contrôle et d'application disponibles, indiquent clairement qu'une approche multiagences est susceptible d'être la plus efficace. Toutefois, même si la stratégie ne concerne qu'un seul organisme, elle doit aborder les interactions tout au long

¹²⁰ Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale du 15 novembre 2019, p. 20.



de la chaîne – et les autres acteurs doivent être informés et consultés lors de sa préparation;

- la **mesure dans laquelle l'éventail complet des interventions de promotion, de contrôle et d'application du respect de la législation est englobé** – par exemple, le recours au droit administratif et au droit pénal. Le contenu de ce guide suggère fortement la valeur inhérente à une approche multidimensionnelle, mais même si une stratégie est limitée dans les dimensions qu'elle couvre (par exemple, l'invocation du droit pénal), elle doit tenir compte d'autres dimensions.

14.3.2. Consultations

Il est particulièrement approprié de consulter tous les professionnels tout au long de la chaîne d'assurance du respect de la législation.

Il peut également être judicieux de procéder à une consultation plus large. À titre d'exemple, lorsqu'il s'agit de lutter contre la criminalité liée aux déchets (et contre des problèmes spécifiques tels que le dépôt sauvage de déchets), les opérateurs de déchets légitimes, les propriétaires fonciers concernés et d'autres tiers peuvent tous apporter une contribution importante. À titre d'exemple, la lutte contre la persécution illégale des oiseaux sauvages peut bénéficier de la contribution d'organisations spécialisées dans la protection des oiseaux.

Il existe différentes possibilités de procéder à des consultations, notamment par le biais:

- d'un large processus de consultation publique;
- d'enquêtes ciblées, et
- du recours à des groupes de discussion ou des groupes de travail spécialisés.

Les consultations peuvent intervenir à différentes étapes – ou même tout au long du processus de préparation.

14.3.3. Définir et comprendre les défis

La stratégie doit décrire les problèmes ou les défis liés au respect de la législation qu'elle entend aborder.

Lorsque l'existence de délits et d'infractions en matière d'environnement est déjà claire, il s'agit d'un point de départ évident. Toutefois, l'un des problèmes qui se posent peut être le manque d'informations – par exemple, eu égard à l'ampleur des décharges illégales clandestines de déchets.

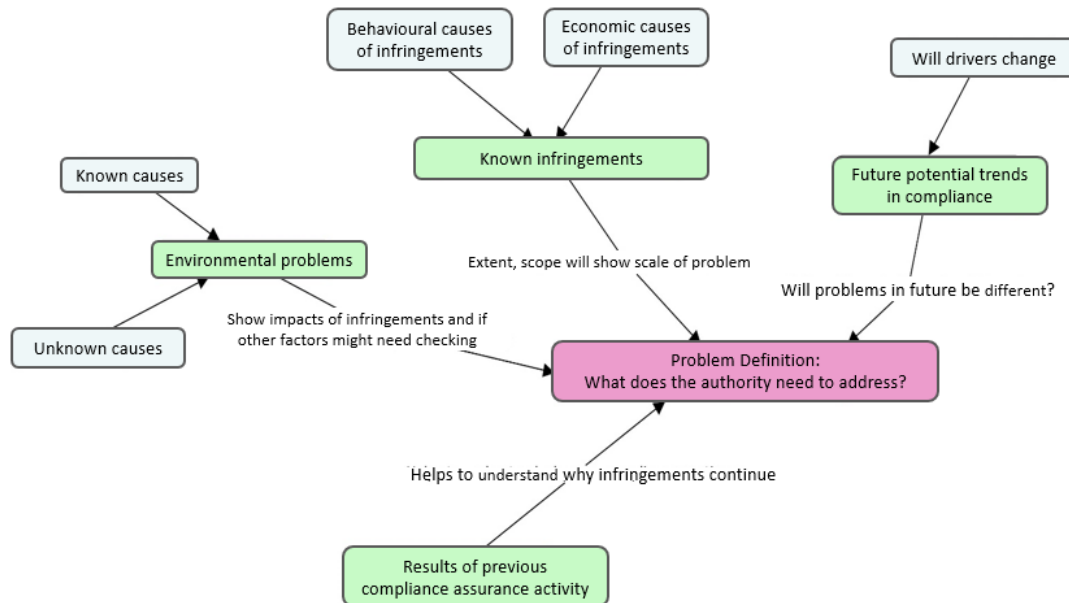
Il est également important d'envisager l'avenir: une stratégie ne répond pas aux problèmes d'hier, mais à ceux de demain. Les conditions sociales, économiques et environnementales sont-elles susceptibles de changer? Quelles conséquences risquent-elles d'avoir? Par exemple, y a-t-il des changements de perspective dans le fonctionnement des marchés des services de déchets?

La description des problèmes ou défis est susceptible de déboucher sur une série de problèmes susceptibles de nécessiter une intervention, comme dans les scénarios décrits au chapitre 2.

L'importance d'une bonne information a déjà été soulignée dans ce guide. L'illustration suivante rend compte de certains des différents types d'informations qu'une autorité doit prendre en considération pour définir les défis qu'elle doit relever.



Graphique 8: Types d'informations que les autorités peuvent utiliser pour orienter une stratégie d'assurance du respect de la législation



14.3.4. Fixation des priorités

L'évaluation des risques a déjà été mentionnée au chapitre 10 comme un outil permettant de cibler le contrôle du respect de la législation. Elle peut également être utilisée pour aider à fixer les priorités dans le cadre d'une stratégie.

Le risque principal est que des délits environnementaux et infractions connexes soient commis. L'ampleur du risque correspond à la probabilité que de tels crimes et infractions se produisent, et à la probabilité qu'ils aient des effets négatifs.

Les informations existantes pertinentes pour évaluer la probabilité de survenance de crimes et d'infractions peuvent inclure:

- le nombre de parties responsables concernées;
- les attitudes des parties responsables;
- les niveaux connus ou estimés d'infractions – y compris en raison de lacunes dans les connaissances;
- les effets connus des interventions.

Les effets négatifs seront du type de ceux mentionnés aux chapitres 4 et 5.

14.3.5. Responsabilités et ressources

Toute stratégie doit également identifier qui est responsable de sa mise en œuvre, ainsi que les différentes parties prenantes à la stratégie. Elle doit également mentionner qui a le rôle de superviseur et comment la coordination sera assurée.



La stratégie doit prévoir un plan de ressources afin de s'assurer qu'elle pourra être mise en œuvre. Lorsque les autorités doivent faire valider leur budget sur une base annuelle, il peut être impossible de confirmer un **plan de ressources** sur plusieurs années. Toutefois, il est important d'indiquer quelles sont les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie et donc à la gestion des problèmes qui y sont décrits.

La stratégie doit-elle dicter l'allocation des ressources, ou l'allocation des ressources doit-elle dicter la stratégie?

Dans de nombreux cas, la capacité d'une ou plusieurs autorités à mettre en œuvre une stratégie sera limitée par les ressources existantes. La stratégie visera donc le plus souvent à les utiliser le plus efficacement possible. Toutefois, les stratégies fournissent également une base pour demander, au sein de l'administration publique, les ressources nécessaires à la réalisation de leurs objectifs.

Lorsque l'on considère les ressources, il est utile de faire la distinction entre les pouvoirs, les capacités et les outils d'une autorité – comme déjà mentionné au chapitre 8. Le **pouvoir** d'une autorité concerne ce qu'elle peut faire – par exemple, elle peut ou non être en mesure d'effectuer elle-même une analyse médico-légale. Les **capacités** concernent les ressources nécessaires pour utiliser les capacités de l'autorité. Les **outils** sont les moyens pratiques utilisés pour rendre possibles les interventions, par exemple des bases de données et des manuels.

14.3.6. Un accent particulier sur la criminalité organisée

Si l'on sait que la criminalité organisée est impliquée (par exemple dans la criminalité liée aux déchets), il convient de prendre en considération les efforts plus larges de lutte contre la criminalité – par exemple, pour contrer la cybercriminalité et le blanchiment d'argent.

14.3.7. Mise en œuvre, évaluation et contrôle

Toutes les stratégies devraient faire l'objet d'un suivi et d'un réexamen à la suite de leur mise en œuvre, et des enseignements devraient en être tirés. Toute stratégie doit indiquer comment sa réussite sera déterminée (par exemple en se référant à des objectifs et à des indicateurs mesurables), comment elle sera réexaminée et quand.

Le chapitre 13 détaille la manière dont la mise en œuvre peut être évaluée.

14.3.8. Structure et contenu d'une stratégie

Sur le plan de la structure et du contenu, une stratégie peut utilement décrire ce qui suit:

- **Synthèse:** sommaire exécutif destiné à faciliter la communication.
- **Objectifs et calendrier:** les objectifs généraux et spécifiques; la période de validité de la stratégie et les étapes possibles de sa mise en œuvre.
- **Champ d'application:** les types de délits et d'infractions visés; les parties de la chaîne d'assurance du respect de la législation environnementale concernées; et la gamme d'interventions incluses.
- **Difficultés:** l'éventail des difficultés que posent les crimes et infractions traités.
- **Consultations:** le processus et les techniques de consultation utilisés et leurs résultats.
- **Priorités:** toute évaluation des risques ou tout autre outil utilisé et une explication des priorités définies.



- **Plan d'organisation et de ressources:** la cartographie des autorités devant être impliquées dans la mise en œuvre, avec une référence à leurs fonctions, mandats et pouvoirs légaux; la description des ressources humaines nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie ainsi que des ressources matérielles (pour l'utilisation de l'intelligence géospatiale, par exemple); l'identification des connaissances et de l'expertise professionnelles nécessaires, la mise en place d'une formation régulière et d'un échange d'informations, y compris une formation conjointe le cas échéant.
- **Coordination et coopération:** les modalités à l'intérieur d'un État membre: internes à une autorité, interagences, mise en réseau (recours à des protocoles d'accord, réunions stratégiques régulières, etc.); les modalités de coopération et de coordination transfrontières: UE/non-UE, mécanismes de recours à Eurojust, Europol et Interpol.
- **Logique d'intervention et interventions combinées:** la base sur laquelle les crimes et les infractions seront traités, en s'appuyant sur les principes d'assurance du respect de la législation environnementale et en incluant une politique d'application de la loi; des inventaires des interventions de contrôle et d'exécution disponibles; des conseils sur la manière de choisir les interventions – comme l'illustre la matrice d'intervention de la stratégie nationale d'application de la loi des Pays-Bas.
- **Un accent particulier sur la criminalité environnementale:** le rôle de la criminalité organisée; les liens avec d'autres domaines de la criminalité; les dispositions spécifiques pour faire face à ce problème.
- **Données et informations:** les types de sujets abordés au chapitre 13.
- **Examen et évaluation de la mise en œuvre des stratégies:** les objectifs et indicateurs; le calendrier d'examen et d'évaluation; les dispositions procédurales.
- **Politique de communication:** la publication prévue de rapports d'avancement, de statistiques et d'actions individuelles.

14.3.9. Publication et communication

Si l'objectif principal des stratégies est de guider le travail des autorités chargées de l'assurance du respect de la législation environnementale, elles peuvent également servir d'outils de communication importants. Il s'agit donc d'une bonne pratique de les publier. Cela permet aux parties prenantes et au grand public de mieux comprendre les priorités et les activités des autorités concernées. En outre, la publication même d'une stratégie axée sur l'exécution peut, en soi, contribuer à dissuader les délits et les infractions.

Il est également utile de disposer d'une politique de communication post-adoption:

- il est probable que les médias s'intéressent aux délits et infractions en matière d'environnement. Il est logique de veiller à ce que les médias soient bien informés – non seulement en ce qui concerne les activités générales d'assurance du respect de la législation, mais aussi en ce qui concerne les résultats réels. La publication des mesures prises à l'égard de certains délits graves en est un exemple;
- il peut y avoir un intérêt spécifique des médias et des parties prenantes à disposer de statistiques sur le suivi et la mise en œuvre.



14.4. Jouer la stratégie au niveau opérationnel

L'existence de bonnes dispositions structurelles et organisationnelles devrait aider les professionnels à être efficaces dans la pratique.

Toutefois, les scénarios complexes de délits ou d'infractions – tels que ceux présentés au chapitre 2 – rendent une réflexion stratégique également nécessaire au niveau opérationnel. En effet, ces scénarios n'ont pas de résultats prédéterminés en matière d'assurance du respect de la législation. Les résultats dépendront des choix et décisions successifs des professionnels individuels ou des équipes de praticiens.

Jouer la stratégie signifie évaluer une série de facteurs différents, connaître les choix possibles et faire les choix les plus susceptibles de garantir les meilleurs résultats possibles. Cela peut impliquer ce qui suit:

- **Veiller à ce que les bonnes personnes prennent l'initiative.** Dès le départ, certains scénarios peuvent indiquer que plus d'une autorité de vérification du respect de la législation pourrait jouer un rôle de premier plan. Le service d'inspection peut être compétent pour inspecter une installation de traitement des déchets, mais l'autorité chargée de faire respecter la loi peut s'avérer mieux placée pour enquêter sur les infractions commises dans cette même installation.
- **Attribuer les responsabilités appropriées.** Il sera nécessaire de décider de l'ampleur de l'expertise à engager utilement.
- **Choisir entre une intervention rapide et une intervention différée.** Certaines circonstances nécessiteront une intervention urgente afin de mettre fin aux atteintes à l'environnement le plus rapidement possible – par exemple, la destruction d'un site naturel protégé. D'autres peuvent justifier une approche à plus long terme, par exemple une enquête sur le trafic illégal organisé de déchets peut apporter plus de preuves s'il y a une intervention contrôlée.
- **Veiller à ce que le mieux ne devienne pas l'ennemi du bien.** Dans certains cas, la ligne de démarcation entre une infraction au droit administratif et un délit environnemental pouvant donner lieu à des poursuites peut ne pas être aussi nette. Même lorsque le recours au droit pénal semble offrir la réponse la plus proportionnée à une infraction grave, les preuves peuvent être insuffisantes pour engager des poursuites contre certains auteurs. Si le recours au droit pénal est finalement rejeté, il est important que l'infraction soit néanmoins traitée dans le cadre de l'invocation du droit administratif.

Le fait de disposer de professionnels individuels et d'équipes bien formés et expérimentés devrait contribuer à garantir que les meilleurs choix stratégiques sont faits, notamment dans les premières phases de découverte et d'évaluation des infractions.



Glossaire

Autorité compétente	L'autorité publique accomplissant une ou plusieurs des éléments fonctions suivantes: promotion du respect de la législation, contrôle du respect de la législation, répression.
Conformité	Conduite qui garantit le respect d'une obligation légale. Il peut s'agir de prendre une mesure positive pour faire quelque chose qui est légalement requis – ou d'éviter de faire quelque chose qui est interdit.
Assurance du respect de la législation	Les interventions auxquelles les autorités publiques ont recours pour garantir le respect des obligations environnementales par les parties responsables. Elles couvrent la promotion du respect de la législation, le contrôle du respect de la législation et la répression.
Chaîne d'assurance du respect de la législation	L'interrelation entre les fonctions de promotion du respect de la législation, de contrôle du respect de la législation et de répression en ce qui concerne les mêmes obligations légales. Une seule autorité compétente peut être responsable de l'ensemble de la chaîne jusqu'au moment de l'action en justice ou différentes autorités peuvent être responsables de différentes fonctions le long de la chaîne. C'est ce que l'on appelle parfois la chaîne répressive.
Contrôle du respect de la législation	Surveillance, inspections, enquêtes, audits ou toute autre intervention à l'initiative d'une autorité compétente, au nom d'une autorité compétente ou sous la supervision d'une autorité compétente, visant à évaluer le respect des obligations légales par les parties responsables.
Promotion du respect de la législation	Action visant à garantir le respect par les parties responsables des obligations légales autrement qu'à travers le contrôle du respect de la législation ou la répression, en ce compris la prévention des infractions.
Partie responsable	Toute personne physique ou morale tenue de satisfaire à une obligation légale. Voir également communauté réglementée.
Répression	Action d'une autorité compétente en vertu du droit civil, administratif ou pénal en réponse à une infraction ou à une infraction présumée d'une obligation légale.
Chaîne répressive	Chaîne d'assurance du respect de la législation.
Défenseur de l'environnement	Individus et groupes qui, à titre personnel ou professionnel et de manière pacifique, s'efforcent de protéger et de promouvoir les droits de l'homme relatifs à l'environnement.
Facteurs de gravité	Facteurs utilisés pour déterminer la gravité de l'acte illicite.
Examen	L'examen de tout aspect de l'activité d'une partie responsable pour s'assurer que le(s)dit(s) aspects sont conformes aux obligations légales



	et/ou pour constater et caractériser les infractions et en identifier les causes et les responsables. Il couvre, sans toutefois s'y limiter, les éléments suivants: l'organisation de visites sur site; le prélèvement d'échantillons et l'analyse scientifique et technique; les vérifications des registres et documents; les vérifications et contrôles ponctuels de la circulation des marchandises ou des activités mobiles qui sont soumis à des obligations légales.
Inspection	Autorité compétente effectuant des inspections environnementales
Enquête	Un examen visant à déterminer la ou les causes des infractions des obligations légales et à identifier correctement les parties responsables. Il s'agit de la phase du contrôle du respect de la législation qui consiste à identifier les causes et les coupables des infractions, en particulier lorsque celles-ci ne sont pas claires lorsque les infractions sont détectées pour la première fois.
Autorité d'application de la loi	Les forces de police ou les douanes ou toute autre autorité disposant de pouvoirs similaires pour enquêter sur les délits environnementaux.
Examen par les pairs	Exercice via lequel des experts externes en matière d'assurance du respect de la législation se rendent dans un État membre d'accueil ou une autorité d'accueil pour évaluer et rendre compte d'un ou plusieurs aspects de l'assurance du respect de la législation.
Prévention	Action visant à prévenir la commission de délits environnementaux et infractions connexes.
Communauté réglementée	Les parties responsables, en particulier ceux qui sont couverts par un régime particulier, tel que les autorisations de mise en décharge.
Autorité de régulation	Tout organisme gouvernemental (national/local; ministère/agence) qui a la responsabilité de veiller à ce que les parties responsables appliquent et respectent les obligations pertinentes découlant de la législation environnementale. Les autorités de régulation sont donc un sous-ensemble des autorités environnementales.
Évaluation des risques	L'évaluation de l'occurrence réelle ou probable d'infractions aux obligations légales et de leurs impacts.
Atténuation des risques	Mesures visant à prévenir, mettre fin ou réduire les infractions à la lumière d'une évaluation des risques.
Sanctions	Mesures punitives que la loi prévoit et que les autorités compétentes imposent pour l'accomplissement d'un acte proscrit, ou pour le manquement à un acte requis. Elles peuvent être de nature pénale ou administrative.
Surveillance	Observation attentive des circonstances qui peut révéler des infractions des obligations légales par les parties responsables. Elle couvre, sans toutefois s'y limiter, les éléments suivants: l'observation de la Terre des modifications de la couverture terrestre et d'autres phénomènes susceptibles de révéler des infractions; des enquêtes physiques sur le terrain pour constater les activités clandestines ou non signalées et la collecte de renseignements sur l'existence éventuelle, la nature et l'étendue des infractions.



Acte illicite	Infraction des obligations légales découlant de la législation environnementale de l'UE. Il peut s'agir d'entreprendre des actions interdites, d'entreprendre des actions qui ne sont pas conformes aux obligations légales générales ou de ne pas prendre les mesures qui s'imposent.
----------------------	--



Office des publications
de l'Union européenne