

Avant-projet de décret modifiant le décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale et projet de stratégie wallonne de politique répressive environnementale

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

Résumé

L'UVCW tient à saluer le travail qui a été effectué dans le projet de décret pour corriger, clarifier et optimiser le régime de lutte contre la délinquance environnementale tel qu'il a été modifié par le décret du 6 mai 2019. Les modifications apportées par le projet de décret nous semblent clairement aller dans le sens d'un renforcement des moyens de lutte contre la délinquance environnementale et d'une sécurisation du cadre juridique.

Notre association est par ailleurs enthousiaste à la lecture de la stratégie wallonne de politique répressive environnementale qui constitue une volonté politique particulièrement affirmée d'améliorer considérablement la lutte contre la délinquance environnementale et d'y consacrer les moyens nécessaires, le tout selon une programmation à brève échéance puisque la plupart des actions envisagées sont planifiées dès 2021.

Nous constatons que la majorité des demandes que nous avons formulées en matière de lutte contre la délinquance environnementale (un meilleur subventionnement des agents constatateurs, plus de formations, ...) trouvent un écho satisfaisant dans la stratégie. Les communes sont reconnues comme des acteurs importants de la lutte contre la délinquance environnementale qu'il convient de soutenir de façon bien plus large qu'actuellement.

I. Contexte

Le régime de lutte contre la délinquance environnementale a fait l'objet d'une réforme importante par le biais du décret du 6 mai 2019 dont de nombreuses avancées ont été saluées par l'UVCW (voir avis du CA du 3 juillet 2018). On peut citer ainsi :

- une clarification et un renforcement considérable des pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur,
- l'établissement d'un fichier central de la délinquance environnementale,
- la révision du protocole de collaboration entre les communes et la Région.

Lors de l'adoption des arrêtés d'exécution dudit décret, il est apparu que celui-ci contenait un certain nombre de lacunes ou d'imprécisions. L'avant-projet de décret examiné aujourd'hui vise à parfaire et corriger le dispositif du décret du 6 mai 2019 sans en modifier fondamentalement la nature et la philosophie première.

Il s'agit donc essentiellement d'un décret technique mais qui contient néanmoins une série de choix nouveaux parmi lesquels :

- L'accès des agents constatateurs communaux au fichier central de la délinquance environnementale (suppression de la nécessité d'être officier de police judiciaire).
- Une optimisation de la disposition régissant les mesures de contraintes pouvant être prises par le Bourgmestre.
- Une clarification quant aux règles à respecter pour l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.
- La confirmation du maintien de la compétence des polices fédérales et locales pour procéder à la saisie administrative des animaux.
- Une optimisation du mécanisme de la transaction/perception immédiate qui peut être proposée par l'agent constatateur et qui permettra de ne plus la limiter au cas de flagrant délits.
- La primauté de la Région ou du Collège communal dans la définition des mesures de restitution (notamment les mesures de remise en état) que le juge ou le fonctionnaire sanctionnateur peut imposer.
- La suspension du délai d'infliction de la sanction administrative le temps nécessaire à la procédure de médiation et de prestation citoyenne ou lorsque des investigations complémentaires sont menées.
- La fixation de la sanction des règlements communaux de conservation de la nature (art 58 quinquies de la loi sur la conservation de la nature) dans le cadre du régime de lutte contre la délinquance environnementale.

Parallèlement à cette modification décrétole, un projet de stratégie wallonne de politique répressive environnementale est également soumis à l'avis de l'UVCW. Cette stratégie est expressément prévue par l'article D 142 du Code de l'environnement tel qu'inséré par le décret du 6 mai 2019. Le gouvernement a décidé d'en élaborer une volontairement dans la mesure où cela n'était pas obligatoire sous cette législature.

Cette stratégie se donne pour objectif de renforcer la lutte contre la délinquance et la criminalité environnementales en ce compris le bien-être animal et de combattre le sentiment d'impunité dans ces domaines.

Elle repose pour ce faire sur les 8 objectifs stratégiques suivants :

- Etablir un état des lieux de la répression environnementale et des besoins qui y sont liés, clarifier le rôle des différents acteurs, fixer des priorités d'action et les planifier, évaluer la stratégie.
- Sécuriser le cadre juridique et améliorer la collaboration entre les différents niveaux de pouvoir et avec les instances judiciaires.
- Améliorer la compréhension des normes, l'information sur le système répressif environnemental et la visibilité des contrôles.
- Coordonner les ressources humaines et améliorer l'efficacité des missions.
- Développer des actions déléguées aux pouvoirs locaux en matière de lutte contre les incivilités, les petites délinquances environnementales, la malpropreté publique et la négligence animale.
- Assurer les missions générales régionales de contrôle, de recherche et de constatation des infractions relatives à des délits, au trafic de déchets et aux crimes environnementaux, et à la maltraitance animale.

- Renforcer la lutte contre la criminalité environnementale organisée.
- Garantir la sanction effective des infractions et la réparation des dommages environnementaux.

II Avis

a) L'avant-projet de décret

Remarques générales

L'UVCW tient à saluer le travail qui a été effectué pour corriger, clarifier et optimiser le régime de lutte contre la délinquance environnementale tel qu'il a été modifié par le décret du 6 mai 2019. Les modifications apportées par le projet de décret nous semblent clairement aller dans le sens d'un renforcement des moyens de lutte contre la délinquance environnementale et d'une sécurisation du cadre juridique.

Les modifications évoquées plus haut correspondent pour la plupart à des souhaits formulés par l'UVCW lors de précédents avis et nous tenons à les saluer positivement. Ce projet de décret apparaît comme étant nécessaire et le report de l'entrée en vigueur du décret délinquance nous semble à cet égard justifié.

Au-delà de ces considérations générales, nous avons néanmoins plusieurs remarques particulières pour perfectionner toujours plus le régime. Vous les trouverez-ci après, déclinées par article.

Remarques par article

Art 3,3° : Pourquoi limiter la notion d'expert à un agent statutaire ou contractuel dépendant d'une autorité publique belge ? il nous semble opportun de garantir un éventail suffisamment large d'experts et de pouvoir requérir le concours d'autres personnes morales de droit public qui ne sont pas des autorités (intercommunales, SWDE, ...) ou de personnes de droit privé (ex : experts agréés dans le cadre du décret sol).

Art 4,4° : La formulation laisse à penser qu'il y aura un cadastre des seuls agents régionaux alors qu'il est important de réaliser également un cadastre des agents constatateurs communaux, ce que prévoit d'ailleurs la stratégie.

Art 5 : le §2 de l'article D 143 devrait être modifié pour prévoir que le Gouvernement élabore plutôt que conclut un protocole de collaboration avec l'UVCW. Ce sont les communes qui concluront le protocole.

Le §3 de l'article D 143 devrait être modifié pour inclure les communes dans le protocole de collaboration à élaborer avec le parquet. En effet, la Région n'est pas la seule à avoir des relations avec le parquet dans le cadre de la lutte contre la délinquance environnementale et une harmonisation et une clarification des pratiques y compris à l'égard des communes serait utile. On peut citer ainsi notamment la délivrance de réquisitoires.

Art 21, 5° : Avec la modification proposée, il n'y a plus de base légale pour l'envoi, par un fonctionnaire de police de l'original de son PV au fonctionnaire sanctionnateur. Comment le fonctionnaire sanctionnateur sera mis au courant des PV dressés par les fonctionnaires de police ?

Pour clarifier les choses, il serait utile de préciser au §2 de l'article D 166 que l'original du procès-verbal est envoyé plutôt que transmis dans le délai visé.

Art 23 : L'article relatif aux mesures de contraintes qui peuvent être prononcées a fait l'objet d'une série de clarifications utiles.

Néanmoins, les deux grandes limites que sont le rapport de l'agent constatateur et l'exigence d'un danger (ou d'une nuisance) pour l'environnement demeurent comme condition préalable et peuvent empêcher le Bourgmestre d'agir en présence d'une infraction grave telle que l'absence de permis d'environnement. En effet la majorité des communes ne disposent pas d'un agent constatateur pour établir le rapport et, par ailleurs, la démonstration d'un danger ou d'une nuisance pour l'environnement auxquels la mesure de contrainte constitue une réponse proportionnée peut se révéler très délicate à opérer. Néanmoins on peut espérer que l'ajout de la notion de nuisance permette une plus grande marge d'action, à tout le moins si elle est interprétée soupagement.

Au § 4 du nouvel article D 169, il nous paraît important de préciser que les mesures imposées par le Bourgmestre au titre du §1^{er}, 5° peuvent également faire l'objet de mesures d'exécution d'office le cas échéant. (lorsqu'elles ne sont pas en elles-mêmes des mesures d'exécution d'office).

On remarque que le §7 a disparu. Or selon nous il est impératif qu'il soit consacré que les frais liés aux mesures de contrainte sont à charge de l'auteur présumé de l'infraction, sans qu'il faille de décision du juge ou du fonctionnaire sanctionnateur pour ce faire.

Art 24,4° : Si le Bourgmestre fixe la destination des animaux dont il a décidé la saisie, pourquoi ne le ferait-il pas pour les animaux dont la saisie a été décidée par un agent constatateur communal ?

Art 25 : Dans sa nouvelle rédaction, l'article D 171 ne règle plus la question du domicile lorsqu'il est question d'une exécution d'office de la mesure de contrainte. Une exécution d'office peut en effet nécessiter de pénétrer dans un domicile. Ce cas de figure devrait être prévu.

Art 27 : Ne faut-il pas modifier le nom du titre IV pour mentionner également la perception immédiate ?

Art 31 : Le but de lucre exclusif et persistant ne semble pas une notion claire à identifier.

Art 34 : Le dernier alinéa du nouvel article D 183 consacre la possibilité de sanctionner la tentative d'infraction environnementale pour toutes les infractions à l'une des dispositions visées à l'article D 138 (il conviendrait de reformuler car en l'état l'article parle des dispositions de l'article D138). Nous comprenons que la tentative pourra être poursuivie pour n'importe quelle infraction et plus seulement lorsque le décret qui l'institue le prévoit expressément.

Art 37,5° : il faudrait également viser l'hypothèse de l'exécution forcée des mesures de restitution.

Art 40, 2° : les mots « une somme d'argent équivalente » ne doivent pas être insérés.

Art 45, 3° : L'information, via le fichier central, du directeur de l'administration et du Bourgmestre de l'engagement de poursuites administratives devrait avoir lieu systématiquement et non seulement quand une mesure de restitution est demandée dans le PV. En effet, c'est le Collège qui est compétent pour fixer les mesures de restitution et non l'agent constatateur. En outre, il se peut que la nécessité de mesures de restitution ne soit pas connue au moment du constat.

Nous estimons qu'il devrait être prévu plus clairement que le Collège peut proposer des mesures de restitution même au fonctionnaire sanctionnateur régional.

Art 47,1° : On suppose qu'il s'agit plutôt de remplacer « un fonctionnaire de la police locale » par « un membre du cadre opérationnel de la police fédérale ou de la police locale » ce qui est une précision importante car elle étend la compétence du fonctionnaire sanctionnateur communal, ce que nous saluons.

Art 51 : Nous estimons qu'il est important qu'à l'instar du juge, le fonctionnaire sanctionnateur puisse condamner le contrevenant à verser à la commune ou au Fonds pour la protection de l'environnement, une somme d'argent équivalente aux frais exposés par la commune ou la Région

pour prévenir, réduire, mettre un terme ou remédier au risque de dommage ou au préjudice causé à l'environnement, en ce compris la santé humaine, par l'infraction.

Art 52 : La prestation citoyenne proposée par le médiateur ou le fonctionnaire sanctionnateur devrait requérir au préalable l'accord de la personne morale chargée de l'encadrement.

Art 57,1° : ne convient-il pas de renvoyer à l'article D 141, §2 ?

Art 63,3° : il faut également prévoir le cas de l'exécution forcée de la mesure de remise en état qui implique de pénétrer dans un domicile.

Art 66,1° : Le contrevenant a un droit de recours contre toute décision du fonctionnaire sanctionnateur qui le concerne. Il aurait donc aussi un droit de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur de désigner un médiateur, de recourir à un expert, ... ? quel est alors le point de départ du délai ?

Art 70 : Pourquoi ne pas supprimer complètement l'article 28 ?

Art 78 et 79 : L'UVCW se réjouit de voir que la sanction des règlements communaux pris sur base de l'article 58 quinquies de la loi sur la conservation de la nature se fera désormais dans le cadre du régime de lutte contre la délinquance environnementale.

Ces règlements constituent des outils extrêmement intéressants pour les communes désireuses d'aller plus loin en matière de protection de la biodiversité et il ne leur manquait plus pour être complets qu'un régime de sanction efficace et dissuasif.

L'UVCW a élaboré avec la fédération des parcs naturels un modèle de règlement de ce type et se tient à la disposition de l'administration pour en assurer le perfectionnement. Des modifications devront d'office être apportées suite à ce changement de régime de sanction.

b) Le projet de stratégie wallonne de politique répressive environnementale.

L'UVCW s'est enthousiasmée à la lecture de cette stratégie qui constitue une volonté politique particulièrement affirmée d'améliorer considérablement la lutte contre la délinquance environnementale et d'y consacrer les moyens nécessaires, le tout selon une programmation à brève échéance puisque la plupart des actions envisagées sont planifiées dès 2021.

Nous constatons que la majorité des demandes que nous avons formulées en matière de lutte contre la délinquance environnementale trouvent un écho satisfaisant dans la stratégie. Les communes sont reconnues comme des acteurs importants de la lutte contre la délinquance environnementale qu'il convient de soutenir de façon bien plus large qu'actuellement.

Un subventionnement renforcé des agents constatateurs

La stratégie prévoit ainsi la mise en place rapide d'un nouveau système de subventions/subsides **renforcé** permettant l'engagement ou le maintien d'agent constatateurs communaux. L'UVCW demandait de longue date ce renforcement et se réjouit de cette action même si aucun budget n'est avancé pour le moment.

Il est prévu que ce nouveau système d'aide soit conditionné par une série d'éléments. Il est ainsi prévu des conditions de formation académique minimale des agents. Nous nous demandons ce qu'il faut entendre par formation académique. Nous estimons que la fonction d'agent constatateur, même subventionné, doit rester accessible aux conditions prévues à l'actuel article D 141 du Code de l'environnement, soit un CESS ou un CESI avec expérience.

Il est par ailleurs prévu que l'intervention financière intégrera un système de proportionnalité des aides selon différents paramètres à déterminer. Nous espérons que l'intervention financière aura réellement un effet incitatif. Aussi l'intervention de base devra être suffisamment importante et les paramètres dont question réalistes. Le nombre de PV dressés au cours d'une année ne doit à notre sens pas faire partie de ces paramètres car cela pourrait nuire à la qualité des missions menées par l'agent constatateur.

A côté de cette aide financière, nous sommes satisfaits de voir que plusieurs autres types d'aides vont être mises à disposition des communes telles que la mise à disposition d'uniformes, de procès-verbaux types, d'un vade mecum pour le constat des infractions, la mise en place du fichier central, d'un soutien technique par les experts de l'administration, d'une plate-forme d'échange dynamique avec l'administration...

De nouvelles formations

La question des formations est une question primordiale et notre demande de prévoir une formation continue (et technique) des agents constatateurs a été entendue. Par contre, il ne semble pas prévu de revoir la formation de base de 30h qui apparaît pourtant comme étant insuffisante pour permettre aux agents d'être directement opérationnels. A cet égard un allongement de la formation de base devrait être envisagé. Pour la formation en continu, l'idée de formations techniques basées notamment sur des cas pratiques nous semble particulièrement pertinente.

La formation des fonctionnaires sanctionneurs, prévue par ailleurs dans le décret nous paraît fondamentale au vu des nouveaux pouvoirs dont ils vont être investis.

Un nouveau protocole de collaboration

La stratégie ambitionne à court terme la rédaction d'un nouveau protocole de collaboration en collaboration avec notre association afin d'opérer une meilleure répartition des rôles entre les agents communaux et régionaux. A la lecture de la stratégie on peut constater que les infractions environnementales mineures (les incivilités) seraient confiées à la vigilance des communes tandis que les obligations de surveillance européennes et les infractions plus importantes (ex : contrôle des établissements de classe 1 et 2, criminalité environnementale) seraient du ressort des agents régionaux. Le principe de répartition nous semble cohérent mais nous estimons que le rôle des communes ne doit pas être réduit, comme semble le laisser entendre la stratégie, à la lutte contre la malpropreté publique et la négligence animale. D'autres réglementations comportent des infractions que les communes sont à même de constater (notamment le Code de l'eau) et dont elles doivent pouvoir se saisir.

Des règles plus claires et une meilleure communication

Nous ne pouvons que soutenir pleinement la volonté de produire des règles environnementales claires et contrôlables et de revoir les dispositions légales et réglementaires en ce sens. Il s'agit d'un chantier particulièrement ambitieux car le droit environnemental est devenu au fil des ans très étoffé et complexe, parfois même illisible.

Une sensibilisation plus large du grand public à ces règles mais surtout une plus grande visibilité de la répression de la délinquance environnementale telles que prévues dans la stratégie nous paraissent des éléments indispensables et centraux de cette stratégie dans la mesure où le citoyen est très peu au courant de ses obligations environnementales et de l'existence d'un système de contrôle et de sanction subsidiaire au système pénal.

Les moyens d'investigation des agents constatateurs

La stratégie parle assez peu des moyens d'investigation des agents constatateurs, or ces moyens sont déterminants dans la constatation des infractions.

Au niveau de l'accès à certaines données, les agents constatateurs font souvent état de difficultés pour obtenir des informations sur leur clients auprès des banques, des commerces ou pour obtenir un accès à des fichiers tels que la DIV.

Il nous semblerait utile que le Ministère public puisse aider les agents constatateurs sur ces aspects et que cela soit formalisé dans le protocole de collaboration prévu par le décret délinquance.

Une solution complémentaire pourrait être de faire connaître l'infraction d'entrave aux missions de l'agent constatateur en publiant les sanctions prises en la matière. Une information ciblée des commerces et des banques quant à leurs obligations en la matière pourrait également être utile.

Enfin, nous espérons que l'appel à projets ayant eu lieu pour l'installation de caméras de surveillance sera réitéré et que d'autres outils de surveillance (tels des sonomètres) feront également l'objet d'un subventionnement.

L'UVCW a disposition

Notre association souscrit pleinement aux objectifs de la stratégie et se tient à disposition du Gouvernement pour l'aider à l'opérationnaliser là où son expertise pourra être utile (protocole de collaboration, définition des besoins de formation, vade-mecum, ...).

ara/vbi/4.5.2021