



## LE RÉGIME DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES EN MATIÈRE DE DÉLINQUANCE ENVIRONNEMENTALE

# Après deux ans d'application...



**SALVADOR ALONSO MERINO** CONSEILLER

Soucieux de mettre un terme à une série de comportements dégradant le cadre de vie de ses concitoyens, le législateur wallon a adopté, le 5 juin 2008, un décret relatif à la recherche, la constatation, la poursuite, la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement, ci-après dénommé le « décret délinquance environnementale ».

**L'ADOPTION DE CE TEXTE**, dont la teneur est intégrée dans Code wallon de l'environnement, poursuivait divers objectifs dont les principaux étaient :

- une harmonisation des sanctions ainsi que des compétences en matière de surveillance et de constatation d'une série d'infractions en matière environnementale;
- une amélioration de certaines procédures;

- la mise en place d'un mécanisme d'amendes administratives régionales, voire, dans certains cas, communales;
- la mise en place d'un mécanisme de perception immédiate, appelé transaction;
- la possibilité, pour les communes, de désigner des agents pour surveiller les établissements et constater les infractions environnementales.

Il s'agissait d'une avancée importante, mais dont il est essentiel d'évaluer, aujourd'hui après deux ans d'application, le fonctionnement et de procéder, le cas échéant, aux ajustements requis. L'évaluation du régime



organisé par le décret du 5 juin 2008 est d'ailleurs sollicitée dans le Mémoire d'Environnement de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et sera réalisée dans le courant de l'année 2011 par le Ministre wallon en charge de l'Environnement. En vue de cette prochaine évaluation, l'UVCW a décidé de mener, en juin 2010, une enquête auprès de toutes les communes afin d'identifier les points forts et les faiblesses du décret.

Nous vous proposons tout d'abord de mettre en exergue les éléments les plus significatifs qu'a apportés le décret délinquance environnementale pour les pouvoirs locaux et qui méritent de ce fait d'être évalués en priorité<sup>1</sup>. Nous poursuivrons ensuite par la présentation et l'analyse des résultats de l'enquête relative à la délinquance environnementale.

### **La recherche, constatation, poursuite et répression de la délinquance environnementale**

#### **De nouveaux agents**

Avant l'entrée en vigueur du décret<sup>2</sup>, seuls les agents désignés par le Gouvernement<sup>3</sup> - à savoir, pour la plupart des infractions environnementales, les agents du Département de la Police et des contrôles (DPC, anciennement DPE) -, et les officiers de police judiciaire pouvaient constater des infractions aux législations environnementales. Le nouveau régime de sanctions

administratives, introduit par le décret du 5 juin 2008, permet à des agents communaux, compétents sur une ou plusieurs communes, voire des agents intercommunaux<sup>4-5</sup> de constater également ce type d'infractions. Ceux-ci doivent, outre être désignés par le(s) conseil(s) communal (-aux), avoir suivi la formation dispensée par la Région<sup>6</sup>.

Cette multiplication des types d'agents susceptibles de contrôler le respect des lois et décrets visés par le décret délinquance environnementale exige une certaine coordination, aujourd'hui assurée de manière imparfaite par le protocole de collaboration DPC-Communes<sup>7</sup>.

#### **Des moyens pour les communes**

Sous la précédente législature, le Gouvernement wallon avait lancé un appel à projets en vue de subventionner des agents constatateurs au niveau communal. Ce subventionnement a pris la forme d'une aide à la promotion de l'emploi (points APE) limitée dans le temps et une intervention forfaitaire, à hauteur de 2 000 euros, dans les frais de fonctionnement. Pour bénéficier de cette subvention, les agents doivent être exclusivement affectés à la lutte contre la délinquance environnementale.

Par ailleurs, l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets a également prévu la possibilité d'octroyer des subventions pour l'engagement d'agents constatateurs ou leur maintien. Néanmoins, cette possibilité, dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'action du Gouvernement, n'a pas été mise en œuvre.

#### **Des amendes administratives**

C'est au niveau des sanctions que ce décret est le plus innovant. En effet, outre la division des infractions en quatre catégories, ce texte développe un mécanisme d'amendes administratives régionales et communales.

Les infractions de première catégorie, constitutives de crimes environnementaux, visent les comportements qui auraient été constitutifs d'infractions de deuxième catégorie s'ils n'avaient pas été commis sciemment et avec

intention de nuire, et s'ils n'avaient pas été susceptibles de mettre en danger la santé humaine. Ces infractions, du fait de leur gravité, sont uniquement passibles de sanctions pénales<sup>8</sup>. Les infractions de catégories 3 et 4 visent des comportements dont la gravité est moins importante, et qui se distinguent par l'importance de la sanction qui leur est applicable<sup>9</sup>.

La détermination de la catégorie de l'infraction est importante puisqu'elle détermine la nature de la sanction. Les infractions de deuxième, troisième et quatrième catégories sont passibles, alternativement, soit de sanctions pénales<sup>10</sup>, soit d'amendes administratives. Certaines infractions sont, par ailleurs, également passibles de faire l'objet d'une perception immédiate.

La poursuite pénale reste évidemment du ressort du procureur du Roi. Celui-ci poursuit les infractions et actionne l'action publique. Le cas échéant, le juge judiciaire condamnera les accusés. L'amende administrative sera, quant à elle, infligée au niveau de l'Administration régionale ou au niveau communal<sup>11</sup>.

D'un point de vue procédural, le procureur du Roi a la possibilité dans un premier temps de poursuivre ou non l'infraction. Dans la négative, il reviendra, selon le cas d'espèce, au sanctionnateur régional, provincial ou communal de sanctionner la personne coupable d'une infraction. A cette fin, le décret prévoit que l'agent qui a constaté l'infraction informe et transmette, dans les 15 jours de la constatation de l'infraction, l'original du procès-verbal au procureur du Roi territorialement compétent, une copie au fonctionnaire sanctionnateur régional ou communal, voire provincial.

Le procureur du Roi dans un certain délai à compter de la réception du procès-verbal notifie aux fonctionnaires sanctionneurs communal et régional qu'une information ou qu'une instruction a été ouverte ou que des poursuites ont été entamées. À l'expiration du délai et en l'absence de notification de la part du procureur, il est présumé que le procureur ne se saisit pas de l'affaire. Au vu de la disparité de moyens humains et financiers des communes, la mise en place d'un système d'amendes administratives communales reste un choix pour cette dernière. Si elle entend appliquer ce régime de sanction administrative communale, il n'appartient qu'à elle d'adopter un règlement communal incriminant les infractions





visées à l'article D. 167 du Code wallon de l'environnement qu'elle désire sanctionner.

## Présentation de l'enquête relative à la délinquance environnementale

### Méthodologie

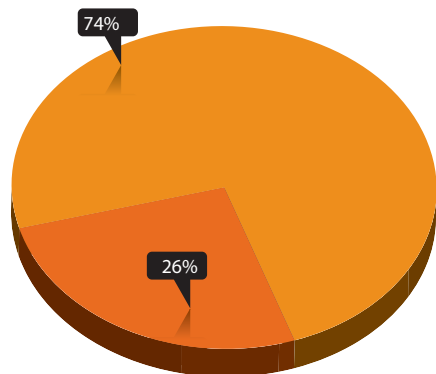
L'enquête relative à la délinquance environnementale a été envoyée, par courrier électronique, aux secrétaires communaux des 262 villes et communes de Wallonie. Celle-ci comprenait trois questionnaires, chacun destiné à un acteur en particulier. Ainsi, un questionnaire était adressé aux secrétaires communaux pour ce qui concerne la politique environnementale de la commune, aux agents constatateurs communaux pour les questions relatives aux difficultés constatées sur le terrain et, enfin, aux fonctionnaires sanctionneurs pour les sujets concernant la remise en état et la procédure de sanction. Le délai de réponse était d'un mois (du 1<sup>er</sup> au 30.6.2010). Le taux de réponse aux trois questionnaires a été relativement élevé. Ainsi, en moyenne, celui-ci avoisine les 53 %.

### Synthèse des résultats

La présente partie a pour but de donner un rapide aperçu des grandes tendances et enseignements de l'enquête. Pour chaque questionnaire, une présentation résumée est proposée, sur base des résultats chiffrés les plus significatifs. Il n'est donc pas prévu ici de donner systématiquement les résultats de chacune des questions posées dans les questionnaires.

#### Questionnaire à destination des secrétaires communaux

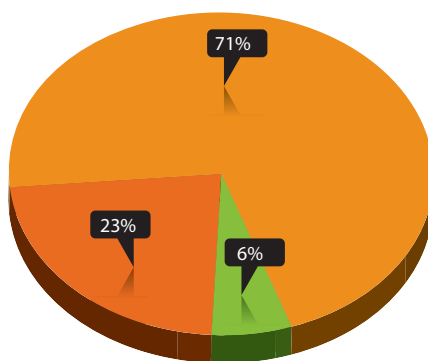
La délinquance environnementale, une priorité communale



■ Prioritaire  
■ Non prioritaire

La première question posée aux secrétaires communaux consistait à déterminer le nombre de communes qui considèrent la lutte contre la délinquance environnementale comme une priorité au niveau communal. De manière incidente, la question posée tendait également à déterminer dans quelle mesure les communes wallonnes sont touchées par ce type de délinquance.

La réponse à ces deux questions est sans équivoque. Une grande majorité de communes, à savoir 74 %, sont touchées, à des degrés divers, par la délinquance environnementale. De ce fait, une forte volonté politique en faveur de la lutte contre ce type de délinquance est, au niveau communal, présente et tend à considérer celle-ci comme une action prioritaire. On notera par ailleurs que cette volonté politique s'est concrétisée au travers de l'adoption d'un règlement communal, conformément à l'article D.167 du Code de l'environnement, incriminant les infractions aux législations visées par le décret du 5 juin 2008. Ainsi, les conseils communaux de 71 % des communes ont adopté un tel règlement communal. Ce pourcentage doit être néanmoins nuancé dans la mesure où une majorité des communes, n'ayant pas encore adopté un règlement, déclarent, à tout le moins, l'envisager ou ont déjà initié la procédure d'adoption.



■ Règlement adopté  
■ Envisage l'adoption d'un règlement  
■ Pas d'adoption et n'envisage pas de le faire

Les secrétaires communaux précisent que les endroits les plus sensibles et donc ceux qui font l'objet d'une grande attention de la part des services communaux sont :

- les sites touristiques ;
- les abords des écoles ;
- les abords des routes.

#### Politique communale de prévention et de répression des infractions environnementales

Les politiques communales de prévention et de répression en matière de délinquance environnementale sont, dans leur ensemble, fort hétérogènes et ne peuvent faire l'objet de commentaires précis. Cependant, on ne s'étonnera guère de lire que, pour une majorité de communes, la lutte contre les déchets sauvages et, plus généralement, contre les infractions à la législation relative aux déchets figure en haut du podium des préoccupations communales. Les chiffres en attestent : 88 % des communes jugent que la lutte contre ce type d'infractions constitue, dans leur politique de répression, l'action prioritaire.

Il est par contre très difficile d'établir un classement détaillé des autres infractions faisant l'objet d'une attention particulière. Les réalités communales ainsi que leurs caractéristiques sont extrêmement différentes et, par conséquent, leur sensibilité face à ce type de délinquance également. Ainsi, certaines communes mettront, par exemple, l'accent sur les infractions relevant de la législation sur la conservation de la nature ; d'autres se focaliseront plus particulièrement sur les infractions relatives aux permis d'environnement. On peut néanmoins ajouter que les infractions qui nécessitent des analyses scientifiques et une expertise pointue ne sont pas reprises dans leur politique de répression mais font plutôt l'objet d'un renvoi vers la DPC. On peut ajouter qu'excepté pour les infractions aux législations sur les déchets et le bruit, il semblerait que la prévention soit préférée à la répression pure et simple.

#### La lutte contre la délinquance environnementale en manque de moyens

Malgré une volonté politique communale soutenue, les moyens mis à disposition des communes pour le développement d'une telle politique font défaut. Ainsi, 85 % des communes considèrent ne pas disposer de moyens suffisants. Ce manque de moyens se traduit, sur le terrain, par l'impossibilité d'engager des agents constatateurs ou de doter ces derniers d'outils performants afin de les aider dans l'accomplissement de leurs missions. On notera que 60 % des communes ne disposant pas d'agents constatateurs déclarent qu'elles ne peuvent en engager du fait du coût trop élevé qu'engendrerait une telle mesure.



### Questionnaire à destination des agents constatateurs Formation et outils didactiques à destination des agents

Le questionnaire à destination des agents constatateurs comportait principalement des questions portant sur la formation initiale et obligatoire des agents. Les résultats sont sans appel : 80 % des agents constatateurs considèrent qu'ils n'ont pas assez d'heures de formation et estiment qu'ils ne sont ni suffisamment formés ni suffisamment encadrés. Ce faisant, les agents désirent, par ordre décroissant d'importance :

- plus d'heures de formation pratique ;
- une formation continuée ;
- des stages avec des agents expérimentés ;
- des outils tels que des modèles de procès-verbaux, des mémentos... ;
- des rencontres entre agents (ex. tables rondes, échanges d'expérience...).

Les agents constatateurs ont eu également l'occasion de s'exprimer sur les thèmes des formations. Les sujets récurrents sont :

- la rédaction de procès-verbaux ;
- la gestion des conflits ;
- le rejet des eaux usées ;
- la perception immédiate ;
- la gestion des pollutions (Que faire ? Quelles sont les personnes de contact ?...).

#### Problèmes rencontrés sur le terrain

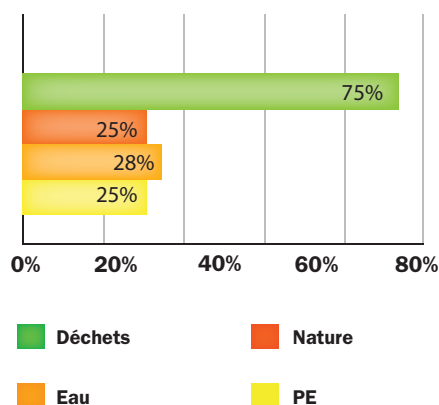
Nous avons ensuite demandé aux agents constatateurs d'identifier les problèmes pratiques qu'ils rencontrent lors de l'exercice de leur fonction. Nous vous les restituons par ordre décroissant d'importance :

- manque de moyens (véhicules, locaux d'audition...);
- difficulté pour identifier les auteurs (accès direct à la DIV et au RN) ;
- confusion entre leurs compétences et celles des agents constatateurs « 119bis » et des gardiens de la paix ;
- manque de reconnaissance au niveau de la population.

#### Infractions constatées

On peut observer que les infractions à la législation relative aux déchets sont celles qui sont le plus souvent constatées ou, à tout le moins, pour lesquelles un procès-verbal est dressé. Il faut toutefois nuancer ce constat. Bien qu'il y ait deux fois plus de procès-verbaux qui soient dressés en matière de déchets, ceci ne veut pas dire qu'il y ait deux fois plus d'infractions concernant les déchets. Comme évoqué ci-dessus, les communes ont fréquemment une politique

de prévention ou, selon le cas, de répression au niveau communal. Nous ne reviendrons pas sur ce sujet, mais nous rappelons que la majorité des communes mettent l'accent sur la lutte contre les déchets sauvages, ce qui explique sans doute la grande quantité de procès-verbaux pour de telles infractions par rapport à d'autres.



#### Transaction (perception immédiate)

Sous réserve du respect de certaines conditions, l'article D. 159 du Code de l'environnement permet de percevoir une amende sans devoir respecter les délais et la procédure de droit commun. L'une des questions portait sur l'application en pratique de cet article et notamment sur la fréquence à laquelle les agents y avaient recours. La réponse à celle-ci est univoque puisque seuls 8 % d'entre eux ont déjà procédé à une perception immédiate. Ce constat peut paraître interpellant, mais est en définitive en phase avec la politique de prévention établie au niveau local par préférence à la politique de répression.

#### Questionnaire à destination des fonctionnaires sanctionneurs

Il est à remarquer que, sauf exception, les fonctionnaires sanctionneurs « délinquance environnementale » qui ont répondu à ce questionnaire sont des personnes qui étaient déjà investies de fonctions similaires sur base de l'article 119bis. Dès lors, leur expérience est grandement mise en valeur et utile dans le domaine de la délinquance environnementale. Dans l'ensemble, les fonctionnaires sanctionneurs sont relativement satisfaits tant de la procédure que du montant des amendes. Cependant, certains dénoncent le délai de 15 jours dans lequel le constat doit être transmis aux services du procureur du Roi qui est, selon eux, difficilement réalisable pour les services de police, ce

qui a pour conséquence que bon nombre de dossiers sont transmis hors délai.

#### Analyse des résultats

Le législateur fédéral a instauré, fin des années 90, un régime de sanctions administratives communales censé permettre aux communes de pallier les classements sans suite des parquets lorsqu'il s'agissait de poursuivre des petits délits ou incivilités. Depuis, on constate une prolifération des mécanismes de répression fondés sur des sanctions administratives communales dans de nombreuses matières, lesquelles ne sont plus limitées aux seules questions de maintien de l'ordre public et sortent du cadre de l'appui aux missions et dispositions spécifiquement communales. La genèse du système de sanctions administratives communales en matière environnementale suit exactement la même voie que celle des sanctions administratives prises sur base de l'article 119bis de la nouvelle loi communale. Ce nouveau régime pose à nouveau la question de savoir s'il ne faut pas que ces sanctions retournent dans le système judiciaire avec la mise en place d'un référent et d'un code de procédure pour le communal.

L'UVCW a, par le passé, déjà dénoncé la position difficile des communes lorsqu'il s'agit de sanctionner ces concitoyens. Dans un certain sens, la commune est à la fois juge et partie. N'oublions pas qu'elle est souvent, au même titre que les administrés, l'une des victimes de ces infractions. Par ailleurs, dans l'esprit du contrevenant, la sanction judiciaire est plus forte.

Nous signalons avec force que la répression des infractions environnementales n'est pas initialement une mission communale. Le rôle des communes n'est pas de sanctionner leurs administrés - ce pouvoir appartenant principalement à la justice -, mais de fournir à ses citoyens, dans la mesure du possible, un cadre de vie agréable et de maintenir ou de restaurer l'ordre public, au sens de l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale, c'est-à-dire garantir la propreté, la salubrité, la sûreté (sécurité) et la tranquillité publiques.

La justice est, par manque de moyens, défaillante lorsqu'il s'agit de poursuivre et de sanctionner les individus contrevenants aux législations environnementales. Le régime de sanctions administratives communales ne devrait être réservé qu'aux



seules infractions portant atteinte à l'ordre public. Ce phénomène de défection de la justice a conduit les pouvoirs locaux à intégrer, comme outil palliatif, le régime de sanctions administratives communales en matière de délinquance environnementale dans l'arsenal communal.

Ce système de sanction représente un certain coût et les communes éprouvent des difficultés à assumer celui-ci. Ceci est d'autant plus interpelant que ce manque de moyens implique l'impossibilité de procéder à de nouveaux engagements, voire de maintenir en fonction des agents constatateurs préalablement engagés sur base de points APE. L'Union des Villes et Communes de Wallonie a exprimé à plusieurs reprises son inquiétude face au financement précaire des agents constatateurs communaux et a demandé avec insistance que les points APE de ces agents soient renouvelés avant le 31 mars 2011, date d'échéance des points APE. Le renouvellement des points APE pour une durée de deux ans a été décidé par le gouvernement le 7 avril 2011. L'UVCW espère cependant que son message a été entendu par les instances politiques et qu'outre le renouvellement, ces agents puissent bénéficier de subventions pérennes et ainsi jouir d'une sécurité de l'emploi. Nous espérons également que toutes les communes, indépendamment de leur situation particulière, bénéficieront de moyens suffisants et adaptés afin de leur permettre de développer et d'appliquer le régime de sanctions administratives communales en matière environnementale.

L'UVCW souligne également l'importance de garantir aux pouvoirs locaux la possibilité de définir, en fonction des réalités

locales, leur politique de prévention et de répression des infractions environnementales conformément au principe d'autonomie communale. Nous nous opposons dès lors à l'idée qui consisterait à justifier l'absence de subvention ou d'aide aux communes par le seul fait qu'elles pourraient s'autofinancer par la perception d'amendes au détriment de la prévention.

## “ L'UVCW PLAIDE POUR UNE PÉRENNISATION DES SUBSIDES DES AGENTS ”

Il ressort de l'enquête qu'il est essentiel de renforcer la formation initiale des agents communaux qui ne se sentent pas suffisamment armés pour assumer leur fonction de manière optimale. Une formation continuée orientée sur la pratique ainsi que l'organisation de stages avec des agents expérimentés sont également souhaitées. Nous rappelons également qu'à leur niveau, les agents menonnent un certain nombre de problèmes liés au manque de moyens, notamment en ce qui concerne l'achat de matériel.

Une plus grande place, dans les textes, doit être accordée au fonctionnaire sanctionneur pluricommunal. Il nous semble indispensable de faire référence à cet acteur dans le Code de l'environnement, au même

titre que les fonctionnaires sanctionneurs communaux (exerçant sur un territoire) et les fonctionnaires provinciaux. En termes de procédure, certains délais de procédure doivent impérativement être revus afin d'offrir à ceux-ci une meilleure opportunité de sanctionner les contrevenants.

Enfin, il doit y avoir, à terme, une collaboration entre l'État fédéral et la Wallonie pour qu'un type d'agents communaux soit compétent pour constater toutes les infractions, qu'elles soient incriminées dans un règlement pris sur base du décret délinquance environnementale ou sur base de l'article 119 de la nouvelle loi communale. Les procédures d'infliction des amendes devront également être harmonisées le plus possible afin de simplifier le système de sanctions administratives communales.

<sup>1</sup> Pour une description complète du régime de sanctions administratives communales en matière d'environnement, v. M. Moreau, *Décret délinquance environnementale: de nouveaux outils au service de tous, sauf des pollueurs...*, *Mouv. comm.*, 10/2008, p. 505.

<sup>2</sup> M.B. 20.6.2006, entrée en vigueur le 6.2.2009.

<sup>3</sup> Ces agents, antérieurement désignés en vertu de l'A.E.R.W. du 23.12.1992 portant désignation des agents compétents pour rechercher et constater les infractions en matière de protection de l'environnement, les agents du DPC (anciennement DPE) pour la majorité des législations environnementales, mais aussi, dans certains cas, aux agents et préposés forestiers, ou aux agents de la DGO3, Division de l'Eau, seront prochainement désignés sur la base de dispositions du Code de l'environnement introduits par l'arrêté d'exécution du décr. 5.6.2008, en cours d'élaboration à l'heure où nous écrivons ces lignes.

<sup>4</sup> On notera également que le décret ouvre également la porte à la désignation d'agents issus d'organismes d'intérêt public, comme par ex. la SPGE ou la SWDE.

<sup>5</sup> Ces derniers seront proposés par l'intercommunale, mais désignés par le conseil communal.

<sup>6</sup> Une controverse était née concernant l'obligation de prêter serment en ce qui concerne les agents communaux et intercommunaux. Certains soutenaient qu'il n'était pas nécessaire pour ceux-ci de prêter serment du fait que le décret ne le prévoyait pas expressément contrairement aux dispositions relatives aux agents régionaux. À l'heure d'écrire ces lignes, un avant-projet de décret-programme entend préciser et imposer la prestation de serment pour tous les agents.

<sup>7</sup> Ce protocole, proposé à la signature des communes, a pour objectif d'assurer une gestion optimale de la délinquance environnementale, en évitant le double emploi et en veillant à la meilleure allocation possible des ressources disponibles. Pour ce faire, il propose une collaboration accrue entre la commune et le DPC de la DGO3, favorisant de ce fait le constat de proximité des communes et l'expertise d'investigation du DPC.

<sup>8</sup> Celles-ci pouvant aller d'une peine d'emprisonnement de 10 à 15 ans, et/ou d'une amende comprise entre 100 000 et 10 000 000 euros.

<sup>9</sup> La sanction pénale applicable à ces autres catégories d'infractions allant d'un emprisonnement de 8 jours à 3 ans et/ou d'une amende d'au moins 100 euros et de maximum 1 000 000 euros pour les infractions de catégorie 2, d'un emprisonnement de 8 jours à 6 mois et/ou d'une amende d'au moins 100 euros et de maximum 100 000 euros pour les infractions de catégorie 3, et d'une amende d'au moins 1 euro et de 1 000 euros maximum pour les infractions de catégorie 4.

<sup>10</sup> Sauf si le ministère public envisage de faire usage ou fait usage des pouvoirs que lui attribuent les art. 216bis et 216ter du Code d'instruction criminelle.

<sup>11</sup> Cf. infra.