

Les acteurs de la procédure: vers une nécessaire spécialisation? Les autorités de jugement

Carole M. Billiet Luc Lavrysen et Jan Van den Berghe

Le droit penal face aux atteintes à l'environnement, Paris 1er et 2 juin 2017

La spécialisation environnementale dans le monde judiciaire:
trois regards

- I. Les tendances globales
- II. Belgique: la spécialisation au pénal
- III. Belgique: la spécialisation au punitif administratif

I. Les tendances globales

Basé sur:

G. Pring & C. Pring, *Environmental Courts & Tribunals: A Guide for Policy Makers*, Nairobi, UN Environment, 2016, 120 p.

A. Un phénomène récent à croissance rapide

- Explosion du nombre de tribunaux et cours environnementales depuis 2000
- Actuellement 1200, dans 44 pays; en discussion dans 20 autres pays
- Propulsé par le développement rapide des principes et du droit de l'environnement aux différents niveaux (global > local)
- Lien entre droit de l'environnement et droits de l'homme; changements climatiques; critiques du système judiciaire ordinaire

- Dans des pays développés (Australie, Suède, ...)
- Dans des pays en voie de développement (Inde, Kenya, ...)

B. Une grande diversité dans les systèmes utilisés

- Cours et tribunaux à part entière et autonomes
 - p.ex. Australie (Nouvelle-Galles du Sud), Nouvelle-Zélande
- Sections spécialisées des cours et tribunaux du judiciaire ordinaire et/ou administratif
 - p.ex. Suède, RP de Chine (+450), Vermont (EUA), Kenya
- Organes de juridiction administrative liés aux administrations environnementales
 - p.ex. la Région de Bruxelles-Capitale

C. Une grande diversité dans l'étendue des compétences

- Cinq modèles
- Premier modèle – Compétences étendues
 - Juridiction *administrative, civile et pénale*
 - Droit de *l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'énergie*
 - Territoire étendu (avec, le cas échéant, divisions ou audiences locales)
 - Expertise juridique et technique (juges ou experts techniques de la cour)
- p.ex. **Land and Environment Court** Nouvelle-Galles du Sud
 - <http://www.lec.justice.nsw.gov.au/>

➤ Second et troisième modèle - Compétences intermédiaires

- Juridiction *administrative et civile*, mais *pas pénale*
- Droit de *l'environnement* et d' *l'aménagement du territoire*
- Territoire étendu (avec, le cas échéant, des divisions ou audiences locales)
- Expertise juridique et technique (juges ou experts techniques de la cour)
 - p.ex. EUA, **Vermont Superior Court, Environmental Division**
 - <https://www.vermontjudiciary.org/environmental>
 - p.ex. Suède, **Land and Environment Courts / Environmental Court of Appeal**
 - <http://www.domstol.se/Funktioner/English/The-Swedish-courts/District-court/Land-and-Environment-Courts/>
 - P.ex. Chili, **Tribunal Ambiental Chile** (3)
 - <http://www.tribunalambiental.cl/>
- Juridiction *civile et pénale*, mais *pas administrative*: RP de Chine, tribunaux environnementaux
 - Villes > provinces > Cour Suprême
 - <http://en.chinacourt.org/public/detail.php?id=4983>

➤ Quatrième modèle – Compétences limitées

- Juridictions *administratives* spécialisées
- Tous les recours en droit de *l'environnement* et de *l'aménagement du territoire*
 - p.ex. Finlande, la cour administrative de **Vaasa**
 - <https://oikeus.fi/en/index/esitteet/oikeudenkayntihallintooikeudessa.html>
- OU
- Une sélection limitée de recours
 - p.ex. Belgique, Région Flamande
 - **Conseil de contestation des permis** (permis d'urbanisme et environnementaux uniquement)
 - **Collège du maintien environnemental** (amendes administratives environnementales uniquement)
 - p.ex. Kenya, **Environment and Land Court**
 - <http://www.judiciary.go.ke/portal/page/land-and-environment-court>

➤ Cinquième modèle – Chambres spécialisées de juridictions ordinaires

- p.ex. Philippines, Hawaï

D. Avantages (selon le modèle choisi)

1/ *Expertise*: décisions meilleures grâce à la formation approfondie en droit de l'environnement (et les sciences environnementales)

2/ *Efficacité*: processus décisionnel plus rapide

3/ *Visibilité*: preuve que l'état prend la protection de l'environnement et le développement durable au sérieux; un forum judiciaire visible au public

4/ *Coûts*: les dépenses des parties peuvent être réduites

5/ *Uniformité*: plus grande uniformité dans les décisions, ce qui contribue à la sécurité juridique

6/ *Accès à la justice*: les critères de capacité à agir et d'intérêt peuvent être adaptés au contentieux environnemental

7/ *Gestion des priorités*: plus facile de donner priorité aux affaires les plus urgentes

8/ *Innovation*: des remèdes créatifs et des procédures plus flexibles peuvent être développés

9/ Une plus grande possibilité d'appliquer des *procédures alternatives de solution de litige* (ADR, médiation)

10/ *Approche intégrée*: les aspects de droit administratif, pénal et civil peuvent être traités de manière intégrée

11/ *Remèdes intégrés*: des sanctions et mesures réparatrices de nature pénale, civile et administrative peuvent être combinées de manière intégrée

Des inconvénients sont évidemment possibles mais un 'design' intelligent peut les prévenir

II. Belgique: la spécialisation au penal

- A. La réforme judiciaire récente: l'avis du Conseil Supérieur de la Justice (CSJ)
- B. Le nouveau paysage judiciaire, avec magistrats spécialisés
- C. La réalité et la pratique d'aujourd'hui dans le Tribunal de Première instance de la Flandre Orientale

A. La réforme judiciaire récente: l'avis du Conseil Supérieur de la Justice (CSJ)

Extrait de l'avis du 30 septembre 2009 du CSJ sur la nouveau paysage judiciaire:

Section Environnement :

Le droit de l'environnement est une matière très complexe et en perpétuelle évolution qui exige une spécialisation. Le CSJ propose dès lors de créer au sein du tribunal une section Environnement qui puisse connaître de toutes les affaires relatives à l'environnement : les affaires pénales, les affaires civiles, les actions en cessation en matière d'environnement, les référés, ... Il est renvoyé à cet égard à des propositions similaires dans la doctrine (Luc LAVRYSEN, « Gespecialiseerde milieurechters : een noodzaak », actes journée d'étude 9 septembre 2009, FUSL et Françoise THONET, « Pour le juge de l'environnement en Belgique », J.T., 2008, 274).

B. Le nouveau paysage judiciaire, avec magistrats spécialisés

- 1er avril 2014 – nouveau paysage judiciaire: 12 arrondissements judiciaires au lieu de 27
- *“Enfin, les **magistrats spécialisés** pourront désormais être affectés à plusieurs endroits, ce qui est bénéfique pour le service au citoyen. Les matières complexes et spécifiques parviennent désormais plus rapidement auprès de réels experts.”*

Le nouveau paysage judiciaire



C. La réalité et la pratique d'aujourd'hui dans le Tribunal de Première instance de la Flandre Orientale

Nombre d'audiences pénales en matière d'environnement - 01/01/2017 > 30/06/2017	
Gent (Gand)	8 (6x1 juge, 2x3 juges)
Oudenaarde	2 (2x1 juge)
Dendermonde (Termonde)	?
Total	10

Nombre de visites des lieux – 01/01/2017 > 30/06/2017	
Gent	2
Oudenaarde	1
Total	3

Affaires traitées - 01/01/2017 > 30/06/2017		Nouvelles affaires - 01/01/2017 > 30/06/2017	
Gent	115	Gent	68
Oudenaarde	36	Oudenaarde	23
Total	151	Total	91

Caractère des infractions		
Permis environnemental	12	13%
Déchets	14	15%
Aménagement du territoire	22	24%
Héritage culturel	01	1%
Conservation de la nature	06	7%
Code de l'habitat	07	8%
Santé publique et sécurité de la chaîne alimentaire	17	21%
Santé et bien-être des animaux	06	7%
Autres législations spécifiques (cybercrime, privacy, ...)	04	4%
Total	91	100%

Personnes poursuivies	
Personnes physiques	110
Personnes morales	29
Total	139
Défauts	12

Décisions – 01/01/2017 > 30/06/2017	
Désignation de mandataire <i>ad hoc</i>	11
Fixation des délais de conclusion	27
Remise pour contrôle de régularisation	14
Ordonnance de visite des lieux	3
Décision finales (> 20/06/2017)	70

Les sanctions imposées	
Suspension du prononcé de la condamnation	8
Emprisonnement	4 (2x2m, 1x3m, 1x4m)
Amendes (décimes additionnels x6)	58 (1x50, 7x100, 2x150, 3x200, 8x300, 1x400, 7x500, 1x600, 2x700, 1x800, 7x1000, 3x1500, 6x2000, 4x3000, 1x4000, 3x5000, 1x10000)
Peines de travail	3 (2x46h, 1x280h)
➤ <i>Partiellement avec sursis</i>	19
➤ <i>Avec sursis probatoire</i>	1
Confiscation d'avantages patrimoniaux illégaux	7 (41.890 € au total)
Ordres de remise en état des lieux	12
<i>Astreintes</i>	12
<i>Caractère exécutoire</i>	9
<i>Constatation de l'exécution de la remise en état des lieux</i>	12
[Dossiers avec partie civile]	[8]

III. Belgique: la spécialisation au punitif administratif

- A. Coexistence du pénal et du punitif administratif: le rôle crucial du procureur du Roi
- B. Amendes administratives en Flandres: le contrôle d'une cour administrative environnementale

A. Coexistence du pénal et du punitif administratif: le rôle crucial du procureur du Roi

- Belgique, depuis 1999 (1999, 2005, 2007-09, 2008): émergence, en droit de l'environnement, de systèmes de contrôle et sanction de droit public (*'public law enforcement systems'*), où le trajet au pénal et les possibilités de droit administratif sont intégrés dans un système de contrôle et sanction
 - Par la codification en une loi des multiples dispositions de contrôle et sanction éparpillées dans les lois environnementales
 - Avec une mise-au-point des instruments de sanction
 - Particularité: la voie pénale et la voie administrative sont toutes deux équipées de sanctions aussi bien punitives (amendes administratives!) que réparatrices
 - Avec une organisation du fonctionnement du système comme un tout
 - Catégories d'infractions plus/moins sérieuses avec une mesure limitée de dépenalisation
 - Insertion de règles de priorité: au punitif, le pénal a la priorité
- Tendence au travers de l'Union européenne

Résultats? Augmentation fort importante de la répression des infractions environnementales

Région Flamande							
Poursuite des infractions environnementales							
▪ 1993-2002: 5%							
▪ 2009-2015: 4% + 22,74% de classements sans suite pour amende administrative							
Classements sans suite pour amende administrative	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% des dossiers ouverts par les parquets	9,89	15,31	25,60	27,56	27	22,34	31,47
Nombre des dossiers - - - -	299	975	1.536	1.384	1.248	1.128	1.580
Région Bruxelles-Capitale (1999-2005)							
Type d'infraction	Procès-verbaux	Décisions de poursuite		Amendes administratives			
Déchets	7.408	24 (0,3%)		880 (+12%)			
Autres	1.791	61 (3,4%)		919 (+51%)			

Le procureur du Roi comme pivot central du système

- Schéma commun à l'ensemble des systèmes de contrôle et sanction de droit public en matière d'atteintes à l'environnement
 - Tout procès-verbal constatant une infraction environnementale est transmise au procureur du Roi compétent (base: article 29, al. 1er Code d'instruction criminelle)
 - Le procureur du Roi dispose d'un délai pour examiner le dossier
 - 3 mois, 6 mois
 - Région Flamande: 180 jours (+ 180 jours)
 - Uniquement lorsque le procureur du Roi décide de ne pas traiter le dossier par la voie pénale, l'administration ayant compétence pour imposer des amendes administratives en est saisie
 - Décision explicite (tous systèmes)
 - Décision implicite, par absence de décision explicite dans le délai imparti (tous systèmes sauf la Région Flamande)

- Projet LIFE+ *Capacity building in the prosecution and sanctioning of environmental crime* (2015-2020)
 - Coexistence problématique dans plusieurs pays membres de l'UE
 - Le système belge fonctionne sans problèmes majeurs

La décision du procureur du Roi

En Région Flamande

- Note de triage 2010-12
 - Critères objectifs basés sur l'intérêt public et des considérations juridico-techniques, d'économie du droit, criminologiques et pratiques, "*pour aider les magistrats de parquet à prendre des décisions de triage rapides et indépendantes*"
 - p.ex. dossiers à classer sans suite pour des raisons techniques, dossiers avec des tierces personnes qui ont subi des nuisances ou souffert des dommages, ...
 - La gravité des faits tel-quels, pesée principalement par l'atteinte portée à l'intérêt général protégé, essentiellement leur nocivité pour l'homme et l'environnement
 - La gravité des faits sous l'angle du degré de culpabilité
 - Note des priorités dans la politique de poursuite des infractions environnementales 2012 (2000)

- Forum de rencontre et discussion des acteurs du contrôle et de la sanction des infractions environnementales (inspectorats/polices et parquets)
 - Conseil flamand supérieur du maintien de l'espace et de l'environnement
 - Précurseur: Commission de la politique des poursuites en matière environnementale

B. Amendes administratives en Flandres: le contrôle d'une cour administrative environnementale

- La Cour du maintien environnemental
 - Cour administrative créée en 2009
 - Exemple de cour environnementale du 'Modèle 4 – Compétences limitées':
 - Uniquement des recours contre des décisions imposant des amendes administratives et, le cas échéant, additionnellement une confiscation administrative d'avantages patrimoniaux illégaux, pour sanctionner des infractions environnementales
 - L'ensemble de la Région Flamande
 - Deux phases: (1) 2009-2015 et (2) 2015>
 - 2009-2015
 - Composition avec juges techniques
 - 2011 > pouvoir limité de substitution à l'administration, en ce qui concerne le montant de l'amende et, le cas échéant, le montant de la confiscation
 - Procédure écrite

L'apport du juge technique

- Jurisprudence alignée sur les garanties prévues par les articles 6 et 7 CEDH (et le 7^{ème} Protocole à cette convention) et les articles 14 et 15 PIDCP
 - Cour Constitutionnelle de Belgique (CC):
 - La CEDH n'exclut pas des amendes administratives, "à condition qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur cette décision administrative" (CC 23 avril 2015, cs B.39.5, jurisprudence établie)
 - La justice administrative est à même d'exercer un tel contrôle, portant sur les faits et le droit. En effet: "il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède à des qualifications juridiques correctes et si la sanction infligée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport au fait établi. Lorsqu'il annule cette dernière décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat: si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'intéressé est réputé ne pas avoir fait l'objet d'une sanction." (CC 30 mars 2011, cs. B.10.3, jurisprudence établie)

Première question: y-avait 'il compétence pour imposer une amende administrative

<i>Ratione materiae</i> : existence de l'infraction, élément matériel et moral		<i>Ratione personae</i> : la personne punie est-elle un 'contrevenant'	
Contrôle des faits: moyens invoqués	Contrôle du droit: moyens invoqués	Contrôle des faits: moyens invoqués	Contrôle du droit: moyens invoqués
1/ Contestation des faits	1/ Contestation de la qualification des faits	1/ Contestation des faits*	1/ L'interprétation de la notion "contrevenant"*
2/ Contestation de la preuve des faits	2/ Droit applicable	2/ Contestation de la preuve des faits	
3/ Contestation de l'existence de l'élément moral	3/ L'interprétation de l'élément moral		

* Types de discussion sans apport spécifique du juge technique (audience et délibération)

Deuxième question: la proportionnalité de l'amende

Contrôle des faits invoqués dans la motivation du montant de l'amende	Contrôle des éléments de droit invoqués dans la motivation du montant de l'amende
Contestation de la gravité des faits <ul style="list-style-type: none"> - Aspect quantitatifs - Aspects qualitatifs - Durée de l'état d'infraction - ... 	'La gravité des faits' <ul style="list-style-type: none"> - Faut-il un dommage concret pour la santé publique et/ou l'environnement? - Aspect falsification de la concurrence? - Frais occasionnés à la société?
Aspect récidive Contestation des antécédents invoqués	La notion de récidive*
Les conditions dans lesquelles les infractions ont été commises	La notion de proportionnalité: rapport avec les moyens financiers du contrevenant*
Les conditions dans lesquelles il a été mis fin aux infractions Régularisation: rapidité, caractère complet/partiel, ...	Décimes additionnelles et interdiction de rétroactivité*

* Types de discussion sans apport spécifique du juge technique (audience et délibération)

Le pouvoir de substitution à l'administration en ce qui concerne le montant de l'amende et, le cas échéant, le montant de la confiscation

- Hypothèse d'annulation partielle de la décision à cause d'une amende manifestement disproportionnée / déraisonnable ou d'une confiscation manifestement déraisonnable
- Le motif invoqué pour décider du caractère manifestement disproportionné / déraisonnable du montant de l'amende/la confiscation délimite la marge de 'correction'
- Possible pour cette petite cour; exclu pour le Conseil d'Etat, qui lui aussi a un contentieux amendes administratives – la discussion a eu lieu en 2012-14
- Voir Pring & Pring: avantages Accès à la justice, Coûts, Innovation

En conclusion

Une répression effective des infractions environnementales exige un cocktail intelligent de sanctions possibles et de la spécialisation dans la constatation, la poursuite et le jugement .

Merci!