

Document 1 de 1

Énergie - Environnement - Infrastructures n° 12, Décembre 2017, dossier 35

La spécialisation environnementale dans le monde judiciaire : trois regards complémentaires

Etude par Carole M. BILLIET

avocate au barreau de Bruxelles (Belgique) et directeur de recherche au Centre de droit de l'environnement et de l'énergie de l'université de Gand

présidente du groupe de travail Sanctioning, prosecution and adjudication du projet LIFE14 GIE/UK/0043
Capacity building in the prosecution and sanctioning of environmental crime in the European Union (2015-2020)

et Luc LAVRYSEN

juge à la Cour constitutionnelle de Belgique & président du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE)

directeur du Centre de droit de l'environnement et de l'énergie de l'université de Gand

et Jan VAN DEN BERGHE

vice-président du tribunal de première instance de la Flandre orientale (Belgique)

Sommaire

Cette contribution porte le regard sur la spécialisation environnementale des autorités de jugement. En premier lieu, nous esquissons les tendances observées en la matière au niveau global. Ensuite, nous partageons des expériences de spécialisation en Belgique, au niveau du pénal et du punitif administratif. Nous clôturons par quelques remarques.

1. Les tendances globales

1. - L'on constate dans le monde entier une tendance très nette vers la spécialisation du judiciaire en matière d'environnement. Dans une étude faite pour le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)^{Note 1}, les professeurs G. Pring et C. Pring de l'université de Denver (Colorado, États-Unis d'Amérique) en ont dressé un tableau complet. C'est un phénomène relativement récent à croissance rapide. L'on peut parler d'une véritable explosion du nombre des cours et tribunaux environnementaux (« CTE ») depuis l'an 2000. En 2016 on comptait déjà 1 200 CTE dans 44 pays. À ce moment il y avait de surcroît des discussions sur la nécessité de suivre cette voie dans 20 autres pays. Le mouvement est propulsé par le développement rapide des principes et du droit de l'environnement du niveau global au niveau local. Le lien entre le droit de l'environnement et les droits de l'homme, la nécessité de combattre les changements climatiques, ainsi que des critiques sur l'aptitude des systèmes judiciaires ordinaires à traiter ces affaires d'une manière convenable, sont d'autres facteurs qui ont contribué au phénomène. La tendance à la spécialisation environnementale du judiciaire se manifeste tout autant dans les pays développés, avec l'Australie (déjà depuis 1980) et la Suède (depuis 1999) comme pionniers, que dans les pays en voie de développement, par exemple en Inde ou au Kenya.

2. - Il existe bien sûr une grande diversité dans les systèmes utilisés. Il y a la formule des CTE à part entière et autonomes, comme par exemple en Australie (Nouvelle-Galles du Sud) et en Nouvelle-Zélande. Il y a également le

système des sections spécialisées de cours et tribunaux du judiciaire ordinaire et/ou administratif, observé par exemple en Suède, en République populaire de Chine (ou l'on a créé plus de 450 tribunaux d'environnement), au Vermont (EUA) et au Kenya. Il y a enfin la formule des organes de juridiction administrative liés aux administrations environnementales, comme par exemple en région de Bruxelles-Capitale en Belgique (Collège de l'environnement) ou aux États-Unis au niveau fédéral (EPA's Administrative Law Judges).

3. - L'on constate aussi une grande diversité dans l'étendue des compétences de ces CTE. Cinq modèles sont à distinguer.

Dans le premier modèle, des compétences fort larges sont attribuées. Les CTE de ce type réunissent dans leur sein des compétences de juridiction administrative, civile et pénale dans les domaines du droit de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (renouvelable). Ils exercent leurs compétences sur un territoire étendu, utilisant, le cas échéant, des divisions ou des audiences locales. Ils disposent d'expertise non seulement juridique, mais aussi scientifique et technique, ayant recours à des juges techniques ou des experts techniques attachés à la cour même. L'exemple par excellence est le Land and Environment Court de Nouvelle-Galles du Sud.^{Note 2}

Dans le deuxième et le troisième modèles, les CTE disposent de compétences intermédiaires. Le plus souvent, il s'agit d'une compétence de juridiction administrative et civile, mais pas pénale, dans les matières du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, mais pas de l'énergie, sur un territoire étendu, avec, le cas échéant, des divisions ou audiences locales. Bien souvent ces CTE combinent également, comme dans le premier modèle, de l'expertise juridique avec de l'expertise scientifique et technique. Des exemples dans cette catégorie sont le Vermont Superior Court, Environmental Division^{Note 3}, les Mark- och miljödomstolen (tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire) et le Mark- och miljööverdomstolen (cour d'appel de l'environnement et de l'aménagement du territoire) en Suède^{Note 4}, les Tribunal Ambiental^{Note 5} au Chili et l'Environment and Land Court^{Note 6} créé au Kenya. Une variante combine des compétences de juridiction civile et pénale, mais pas administrative. C'est le cas du grand nombre de CTENote 7 créés récemment en RP de Chine, au niveau des villes et provinces et auprès de la Cour populaire suprême^{Note 8}.

Dans le quatrième modèle, les CTE ont des compétences limitées. Dans la plupart des cas il s'agit de juridictions administratives spécialisées qui traitent l'ensemble des recours en droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Ainsi par exemple la cour administrative de Vaasa^{Note 9} en Finlande. Parfois la compétence des CTE se limite à une sélection fort spécifique de recours en matières environnementales. Tel en est par exemple le cas en région flamande de la Belgique, où le Raad voor Vergunningsbetwistingen^{Note 10}, le Conseil de contestation des permis, est uniquement compétent pour des recours portant sur des permis d'urbanisme et d'environnement, et où le Milieuhandhavingscollege^{Note 11}, le Collège du Maintien environnemental, est uniquement compétent pour les recours contre des amendes administratives environnementales.

Dans le dernier modèle, les CTE prennent la forme de chambres spécialisées dans les juridictions ordinaires. C'est le cas par exemple aux Philippines, avec les Environmental Courts^{Note 12} et à Hawaï, avec les Hawai'i Environmental Courts^{Note 13}.

4. - Les avantages des CTE sont nombreux. Pring & Pring discernent les avantages suivants^{Note 14} :

- *expertise* : des décisions meilleures grâce à une formation approfondie en droit de l'environnement et en sciences environnementales ;
- *efficacité* : le processus décisionnel est plus rapide grâce à l'accumulation d'expérience ;
- *visibilité* : la création de CTE offre un forum judiciaire visible au public et prouve que l'État prend la protection de l'environnement et le développement durable au sérieux ;
- *coûts* : les CTE ont tendance à réduire les frais de procédure encourus par les parties ;
- *uniformité* : une plus grande uniformité dans les décisions peut être obtenue, ce qui contribue à la sécurité juridique ;

- *accès à la justice* : les critères de capacité à agir et d'intérêt peuvent être adaptés au contentieux environnemental ;
- *gestion des priorités* : il est plus facile de donner priorité aux affaires les plus urgentes dans le domaine concerné ;
- *innovation* : des remèdes créatifs et des procédures plus flexibles peuvent être développés ;
- *ADR* : une plus grande possibilité d'appliquer des *procédures alternatives de solution de litige* ;
- *approche intégrée* : les aspects de droit administratif, pénal et civil d'une même affaire peuvent être traités de manière intégrée ;
- *remèdes intégrés* : des sanctions et mesures réparatrices de nature pénale, civile et administrative peuvent être combinées de manière intégrée.

5. - Les avantages sont bien sûr fonction du modèle précis choisi. Des inconvénients peuvent évidemment se manifester également, mais un « design » intelligent peut les prévenir^{Note 15}.

2. Belgique : la spécialisation au niveau du pénal

A. - La réforme judiciaire récente : l'avis du Conseil supérieur de la justice (« CSJ »)

6. - Par la loi du 1er avril 2014 la justice belge a connu une réforme profonde. Élargissement d'échelle, mobilité et autonomie en étaient les mots-clés. Par la spécialisation des magistrats une meilleure efficacité serait obtenue. Dans les débats, le droit de l'environnement a toujours servi comme exemple pour illustrer le besoin de spécialisation.

7. - Dans son avis du 30 septembre 2009 sur le nouveau paysage judiciaire, le Conseil supérieur de la justice a dit :

« 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 ?

8. - Depuis le 1er avril 2014, le paysage judiciaire est constitué de 12 arrondissements judiciaires au lieu de 27. Les anciens arrondissements sont devenus des sections des nouveaux tribunaux qui sont organisés au niveau des provinces.



9. - Cet élargissement d'échelle permettrait une meilleure gestion des ressources et de la spécialisation, et donc une plus grande efficacité. « 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. », écrivait le site web du ministère de la Justice.

10. - Trois ans plus tard, seuls les tribunaux de première instance d'Anvers et de la Flandre occidentale ont fait un effort dans ce sens mais le but n'est pas atteint.

C. - La réalité et la pratique d'aujourd'hui dans le tribunal de première instance de la Flandre orientale

11. - Les chiffres suivants, qui concernent la période du 1er janvier au 30 juin 2017, présentent le fonctionnement des sections de Gand et d'Oudenaarde du tribunal correctionnel de la Flandre orientale. L'ancien tribunal correctionnel de Gand a été pendant 25 années la référence en matière du droit de l'environnement.

Global :	10
Gent :	8 (6 × juge unique - 2 × à 3 juges)
Oudenaarde :	2 (juge unique)

Dendermonde :	?
---------------	---

Global :	3
Gent :	2
Oudenaarde :	1
Global :	151
Gent :	115
Oudenaarde :	36

Global :	91
Gent :	68
Oudenaarde :	23

Permis environnemental	12	13 %
Déchets	14	15 %
Aménagement du territoire	22	24 %
Héritage culturel	1	1 %
Conservation de la nature	6	7 %
Code de l'habitat	7	8 %
Santé publique et sécurité de la chaîne alimentaire	19	21 %
Santé et bien-être des animaux	6	7 %
Autres législations spécifiques (<i>cybercrime, privacy,...</i>)	4	4 %
Total	91	100 %

Personnes physiques poursuivies : 110

Personnes morales poursuivies : 29

Défauts : 12

Désignation de mandataire ad hoc pour les personnes morales :	11
Fixation des délais pour conclure :	27
Contrôles de remise en état :	14
Ordonnances de visite sur les lieux :	3
Décisions finales :	70
	(> 20 juin 2017)
Emprisonnements :	4 (1 × 3 mois, 2 × 2 mois, 1 × 4 mois)
Amendes (à multiplier par 6) :	58 (1 × 50, 7 × 100, 2 × 150, 3 × 200, 8 × 300, 1 × 400, 7 × 500, 1 × 600, 2 × 700, 1 × 800, 7 × 1 000, 3 × 1 500, 6 × 2 000, 4 × 3 000, 1 × 4 000, 3 × 5 000, 1 × 10 000 euro)
Partiellement avec sursis :	19
Peines de travail :	3 (2 × 46 heures, 1 × 280 heures)
Sursis probatoire :	1
Suspensions du prononcé de la condamnation :	8
Confiscations d'avantages patrimoniaux :	7 (au total 41 890 EUR)
Ordonnances de remise en état des lieux :	12
Astreintes :	12
Ordonnances d'exécutions :	9

Remises en état des lieux constatés : 12

Dossiers avec partie civile : 8

3. Belgique : la spécialisation au niveau du punitif administratif

12. - Le troisième volet de cette contribution nous mène vers la sanction administrative des infractions environnementales. Deux points y sont développés. En premier lieu, le regard est porté sur la dépenalisation douce qui, en Belgique, caractérise la coexistence du pénal et des amendes administratives. Ce sujet touche aux discussions soulevées dans d'autres contributions, notamment celles des professeurs Tricot et Perrier. En second lieu, nous visitons les expériences d'une cour administrative environnementale flamande avec des juges techniques, spécialisés en sciences environnementales exactes.

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

13. - En Belgique, nous avons vécu de 1999 à 2009 l'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 en un système coordonné de contrôle et sanction. Au niveau des trois régions et au niveau de l'État fédéral, ces systèmes ont été établis au travers de la codification en un texte de loi des multitudes de dispositions de contrôle et sanction éparpillées dans les lois environnementales. Les codifications sont allées de pair avec une extension et mise au point de l'arsenal d'instruments de sanction. La voie pénale et la voie administrative ont toutes deux été équipées de sanctions punitives et réparatrices, impliquant notamment l'introduction de la possibilité d'imposer des amendes administratives pour l'ensemble des infractions environnementales. Les systèmes mis en place se caractérisent par la présence de dispositions qui organisent le fonctionnement des deux voies de sanction comme un tout. Ainsi, par exemple, l'insertion de règles de priorité qui, pour la sanction punitive, donnent priorité au pénal, plaçant les amendes administratives en seconde ligne. L'émergence de *public law enforcement systems* est un phénomène qui s'observe au travers de l'Union européenne depuis une bonne dizaine d'années.^{Note 16}

14. - Dans plusieurs pays européens, la coexistence des voies de sanction pénale et administrative ne se passe pas vraiment bien. Il y a des confusions de compétences et de transmission d'information, menant à des pertes d'efficacité importantes. Dans les systèmes belges, les deux voies de sanction coexistent toutefois sans problème majeur. Le procureur du Roi y assume un rôle crucial, qui soulève de manière d'autant plus incisive la question de la spécialisation des magistrats du parquet. L'organisation de leur coexistence procède selon un schéma commun, dont les points saillants sont les suivants :

- tout procès-verbal constatant une infraction environnementale est transmis au procureur compétent^{Note 17} ;
- le procureur dispose d'un délai déterminé - de l'ordre de 3 à 6 mois, parfois renouvelable une fois - pour examiner le dossier et décider de la voie à suivre ;
- uniquement quand le procureur décide de ne pas traiter le dossier par la voie pénale, l'Administration ayant compétence pour imposer des amendes administratives en est saisie. Cette décision peut être prise de manière explicite (tous les systèmes) ou implicite, par absence de décision explicite dans le délai imparti (tous systèmes sauf celui de la région flamande).

Cette articulation tranchée et claire des compétences des uns et des autres a été conçue en fonction du système global et en permet un fonctionnement harmonieux.

15. - L'approche choisie est celle d'une dépenalisation douce, où le procureur du Roi fait une évaluation au cas par cas en tenant compte d'un faisceau de critères portant essentiellement sur la gravité des faits tels quels, d'une part, et sur la

culpabilité de leur auteur, d'autre part. En région flamande, une note de triage a été élaborée (2010, avec mise au point en 2012) qui vise à « aider les magistrats de parquet à prendre des décisions de triage rapides et indépendantes » (traduction). Outre les critères classiques susmentionnés portant sur le sérieux des infractions, cette note contient des critères juridico-techniques qui s'opposent au choix de la voie administrative. Ainsi, par exemple, la présence de partie civiles dans le dossier (la procédure d'amende administrative ne connaît pas de partie civile) ou le caractère « mixte » du dossier comprenant également des infractions autres qu'environnementales, tel que l'utilisation de faux ou des infractions aux lois du travail (la voie administrative connaît uniquement des infractions environnementales). La note de triage est soutenue par une note des priorités dans la poursuite des infractions environnementales (2012), qui a été approuvée par le Collège des procureurs généraux du pays^{Note 18}.

16. - Les résultats obtenus par les nouveaux systèmes de contrôle et sanction sont remarquables. En Belgique, le pourcentage moyen de décisions de poursuite en matière environnementale se situe depuis 1992 autour des 4 à 5 % des dossiers ouverts au niveau des parquets. Les classements pour raison d'opportunité englobaient *grosso modo* 25 à 30 % des dossiers. Actuellement cette fraction de dossiers est à peu près entièrement absorbée par les systèmes d'amendes administratives, mettant fin au manque de sanction du droit de l'environnement qui minait la politique environnementale. Les entités administratives compétentes à imposer des amendes administratives ont le plus souvent été créées à cette fin. Vu que leur raison d'être est de sanctionner le crime environnemental, elles le sanctionnent, sans avoir à faire face au problème aigu de priorisation des dossiers vécu au niveau des parquets et accumulant de l'expertise spécialisée. Le tableau qui suit, détaille les données flamandes pour les années 2009-2015^{Note 19} :

Renvoi à l'administration compétente pour amende administrative en Flandres

Renvoi à l'administration pour amende administrative	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pourcentage de l'ensemble des dossiers reçus par les parquets	9,89	15,31	25,60	27,56	27	22,34	31,47
Nombre de dossiers	299	975	1 536	1 384	1 248	1 128	1 580

B. - Amendes administratives en Flandres : l'expérience d'une cour administrative environnementale avec des juges techniques

17. - Conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier ses articles 6 et 7 et son septième protocole additionnel, toute décision administrative imposant une amende peut être soumise au contrôle d'un juge. En Flandre, le législateur de 2007-2009 a opté pour la création d'une cour administrative spécialisée : la Cour du maintien environnemental. Elle offre un exemple de CTE du quatrième modèle, à compétences limitées : elle est uniquement compétente à connaître des recours contre une décision imposant une amende administrative sanctionnant des infractions environnementales, complétée, le cas échéant, par la confiscation administrative d'avantages patrimoniaux illégaux. Sa compétence s'étend à l'ensemble de la région. En tant que cour administrative, elle connaît une procédure écrite. De 2009 à 2015 elle se composait d'une majorité de juges classiques, renforcés par des juges techniques^{Note 20}. La Cour siégeait uniquement en chambres collégiales, composées de trois ou six juges.

18. - L'apport du juge technique dans le traitement des dossiers se comprendra facilement par tout juge ayant siégé en chambre collégiale, à trois juges ou plus^{Note 21}. Sous cette formule, chaque juge amène au traitement des dossiers un bagage spécifique d'expertise, construit au fil d'expériences professionnelles et personnelles antérieures. Ainsi, par

exemple, un juge qui fut procureur ajoutera une expertise autre qu'un juge sans cette expérience ; un juge passionné d'ornithologie apportera à l'évaluation de dossiers de tenderie une expertise différente de ses collègues. La qualité du processus décisionnel est enrichie par la diversité.

La plus-value d'un juge technique se situe dans ce même registre. Il apporte une expertise autre que celle des autres juges. Cette expertise est éminemment pertinente pour les dossiers à traiter. Elle se valorise surtout au niveau du délibéré mais également lors de la rédaction de la décision et dans la trajectoire qui précède le délibéré, dès la préparation de l'audience. Souvent elle permet un traitement plus approfondi du fond par l'accès donné à une compréhension plus complète d'aspects techniques.

19. - Les moyens invoqués dans les recours portent dans une large mesure sur deux questions. La première concerne la compétence à imposer une amende administrative, la deuxième la proportionnalité de l'amende. Le tableau suivant détaille le type de moyens invoqués devant la Cour du maintien environnemental pour contester la proportionnalité de l'amende et indique l'apport du juge technique dans leur évaluation. Il y apparaît que le juge technique donnait un apport spécifique par rapport à la vaste majorité des moyens. Un bilan similaire vaut pour les moyens portant sur la première question.

Contestation de la proportionnalité de l'amende - moyens invoqués et apport du juge technique

Contrôle par la cour des faits invoqués dans la motivation du montant de l'amende	Contrôle par la cour des éléments de droit invoqués dans la motivation du montant de l'amende
Contestation de la gravité des faits invoqués	« La gravité des faits » - Éléments de droit contestés
- Aspects quantitatifs	- Faut-il un dommage concret pour la santé publique et/ou l'environnement ?
- Aspects qualitatifs	- Aspect falsification de la concurrence ?
- Durée de la situation infractionnelle	- Frais occasionnés à la société ?
-...	La notion de récidive. Portée contestée. *
Aspect récidive : contestation des antécédents invoqués	La notion de proportionnalité : rapport avec les moyens financiers du contrevenant. Contestations. *
Les conditions dans lesquelles les infractions ont été commises. Contestation.	Décimes additionnelles et interdiction de rétroactivité. Contestations. *
Les conditions dans lesquelles il a été mis fin aux infractions. Régularisation : rapidité, caractère complet/ partiel... Contestation.	
* : veines de débat sans apport spécifique du juge technique (audience et délibération).	

4. CONCLUSION

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

Egalement dans ce dossier : articles 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34

Note 1 G. Pring et C. Pring, *Environmental Courts & Tribunals : A Guide for Policy Makers*, Nairobi, UN Environment, 2016, 120 p. Voy. aussi : G. Pring & C. Pring, *Greening Justice. Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, World Resources Institute, Washington DC, 2009, 119 p.

Note 2 www.leg.justice.nsw.gov.au/.

Note 3 www.vermontjudiciary.org/environmental.

Note 4 www.domstol.se/Funktioner/English/The-Swedish-courts/District-court/Land-and-Environment-Courts/.

Note 5 www.tribunalambiental.cl/.

Note 6 www.judiciary.go.ke/portal/page/land-and-environment-court.

Note 7 chinawaterrisk.org/interviews/china%E2%80%99s-green-courts/.

Note 8 <http://en.chinacourt.org/public/detail.php?id=4983>.

Note 9 <https://oikeus.fi/en/index/esitteet/oikeudenkayntihallintooikeudessa.html>.

Note 10 www.dbrc.be/vergunningbetwistingen.

Note 11 www.dbrc.be/milieuhandhaving.

Note 12 www.lawphil.net/courts/supreme/am/am_09-6-8-sc_2010.html.

Note 13 www.courts.state.hi.us/special_projects/environmental_court.

Note 14 G. Pring et C. Pring, *Environmental Courts & Tribunals : A Guide for Policy Makers*, o.c., 13-14.

Note 15 *Ibid.*, 15-16.

Note 16 C.-M. Billiet, *Satellite images as evidence for environmental crime in Europe : a judge's perspective*, in R. Purdy & Denise Leung (eds.), *Evidence from earth observation satellites. Emerging legal issues*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, (321) 323-329.

En Belgique, la région de Bruxelles-Capitale a pris les devants en 1999. Le niveau fédéral a suivi en 2005. La région Flamande et la région Wallonne ont emboîté le pas en 2007-2009 resp. 2008-2009.

Note 17 Base légale générale : *Code d'instruction criminelle*, art. 29, al. 1er.

Note 18 Traduction en anglais (« Priority note ») : consultez www.vhrm.be/english.

Note 19 *Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, Milieuhandhavingsrapporten 2009-2015*.

V. www.vhrm.be/english.

Note 20 Article 3 Arrêté du Gouvernement flamand (AGF) du 4 septembre 2009 relatif au statut des membres du Collège de Maintien environnemental, abrogé par AGF du 16 mai 2014, entré en vigueur le 1er novembre 2014 pour les nouvelles nominations.

Note 21 C.-M. Billiet a été vice-présidente et présidente suppléante de la Cour du maintien environnemental de 2009 à 2015. Ce qui suit, est basé sur son expérience personnelle.

© LexisNexis SA