COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.10.2020
SWD(2020) 260 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

de la

DIRECTIVE 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (DIRECTIVE SUR LA CRIMINALITÉ ENVIRONNEMENTALE)

{SEC(2020) 373 final} - {SWD(2020) 259 final}

I. Introduction

La directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal est le principal instrument de l'Union dans le domaine du droit pénal de l'environnement. Elle exige l'incrimination des comportements illégaux entraînant ou susceptibles d'entraîner une dégradation de l'environnement ou de la faune et de la flore, ou de causer la mort ou de graves lésions à des personnes. Un comportement est qualifié d'«illégal» lorsqu'il enfreint des obligations énoncées dans les 72 actes législatifs de l'Union énumérés dans les deux annexes de la directive ou dans tout acte des États membres donnant effet à cette législation.

L'évaluation a démontré que la directive n'avait pas pleinement rempli ses objectifs et que, malgré certains progrès, des écarts significatifs subsistaient entre les États membres.

II. Méthodologie et problèmes

L'absence de données statistiques cohérentes et/ou fiables sur la criminalité environnementale (détection, enquêtes, poursuites, condamnations, niveaux des sanctions imposées, affaires rejetées et crimes environnementaux traités par des systèmes de sanctions administratives) constituait l'un des principaux problèmes. Compte tenu de cette absence, il a été impossible d'établir un panorama complet, basé sur des données statistiques, des tendances de la mise en œuvre pratique de la directive dans les différents États membres. L'évaluation s'est donc plutôt fondée sur la sélection, l'évaluation et la triangulation des études, rapports, articles et autres documents existants dans ce domaine, sur les résultats d'une consultation publique et ciblée ainsi que sur des entretiens avec les parties prenantes visant à combler les manques.

Il est à noter que toute stratégie de réduction de la criminalité fait intervenir de nombreux facteurs externes et des politiques adjacentes. L'utilisation d'instruments de droit pénal ne peut à elle seule garantir la réussite d'une telle stratégie. C'est pourquoi les mesures de droit pénal doivent être considérées comme l'une des composantes d'une action concertée rassemblant une série de mesures et d'instruments destinés à se renforcer mutuellement. Par ailleurs, la manière dont la directive est mise en œuvre, sur laquelle la directive elle-même n'a aucune influence, conditionne dans une grande mesure son efficacité.

III. Efficacité

Règles du jeu communes – Créer un cadre de l'Union pour lutter contre la criminalité environnementale

Une certaine progression a été constatée dans la réalisation de cet objectif de la directive. Celle-ci a fourni une série de définitions communes de ce qui peut constituer une infraction environnementale, ce qui facilite la coopération transfrontière. Toutefois, les définitions de la directive contiennent un certain nombre de termes juridiques (tels que «quantité négligeable» et «dégradation importante/substantielle») qui ont donné lieu à différentes interprétations dans les États membres, ce qui pourrait nuire à la coopération transfrontière.

La directive a assuré que les personnes morales[1] pouvaient être tenues responsables pour les violations de la législation environnementale dans les États membres. Toutefois, la question de savoir si cette responsabilité devait être de nature pénale ou non pénale a été laissée à l'appréciation de chaque État membre. La non-incrimination, dans certains États membres, des infractions commises par des personnes morales pourrait entraver la coopération transfrontière.

Règles du jeu communes – sanctions dissuasives

En exigeant des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, la directive a permis de faire progresser la mise en place de règles du jeu communes en garantissant l'existence de sanctions pour les infractions concernées dans tous les États membres. Plusieurs États membres ont revu à la hausse leurs niveaux maximaux de sanctions. En dépit de ces progrès, on constate un degré de variation important dans les niveaux des sanctions prévues dans les législations nationales. Certains États membres ont toujours des niveaux maximaux de sanctions particulièrement faibles dans leur législation nationale.

Indépendamment de la directive, les systèmes juridiques de la plupart des États membres prévoient d'autres types de sanctions, tels que des sanctions accessoires, des sanctions administratives et des sanctions civiles. Toutefois, l'éventail de sanctions disponibles et leur application varient d'un État membre à l'autre. La disponibilité d'un large choix de types de sanctions, ainsi que leur application et leur combinaison dans différentes affaires, contribuent à l'effet dissuasif global d'un régime répressif en matière environnementale et peuvent aider à mettre en place des règles du jeu communes d'une manière qui tienne compte des différentes traditions juridiques nationales.

Réduction du commerce illicite

En ce qui concerne l'incidence de la directive sur le commerce illicite, les parties prenantes reconnaissent l'importance de la directive dans la lutte contre ce problème. Toutefois, il n'y a pas suffisamment de données disponibles pour déterminer si les tendances dans ce domaine sont positives ou non. Différentes réussites ont été notées dans ce domaine, dans lequel la directive – en particulier la définition commune de la criminalité environnementale – pourrait avoir facilité la coordination de l'action des États membres.

Coopération judiciaire

Bien qu'aucune preuve statistique ne démontre une augmentation significative de la coopération transfrontière, des plateformes et initiatives transfrontières (tant au niveau de l'Union qu'au niveau des États membres) visant à encourager la coopération entre les États membres ont vu le jour depuis l'adoption de la directive. Ces initiatives renforcent la directive, et inversement.

Mise en œuvre pratique

L'efficacité de la directive dépend dans une large mesure de l'efficacité de sa mise en œuvre au niveau des États membres. Un certain nombre de facteurs jouent un rôle significatif dans une action répressive sur le terrain, notamment: le niveau de fixation des priorités, la formation et la spécialisation, la répartition des ressources; la coopération et l'échange d'informations pertinentes, l'existence d'une stratégie nationale globale visant à lutter contre la criminalité environnementale, faisant intervenir l'ensemble des stades de l'application de la

[1] Par opposition aux personnes physiques. Une personne morale est une entité qui est distincte de ses membres et qui s'est vu accorder certains droits par la loi.

législation; l'interconnexion entre les systèmes de sanctions administratives et pénales, ainsi que la coopération transfrontière.

Les données statistiques disponibles au sujet de la répression et l'imposition de sanctions pour les infractions environnementales sont très limitées. Cela étant, la mise en œuvre concrète de la législation est insuffisante à tous les niveaux de répression, comme l'ont démontré de nombreuses études et de nombreux rapports élaborés dans ce domaine.

Efficacité

Dans l'ensemble, aucune hausse notable des coûts (budget, formation, niveaux d'effectifs) susceptible d'être imputable à la directive n'a été constatée, que ce soit sur l'ensemble de l'Union ou dans certains États membres. Les États membres qui ont créé des unités spécialisées ou recruté des spécialistes ne l'ont pas fait en réaction à la directive, mais plutôt en raison d'une conscience globalement accrue de la nécessité d'une meilleure protection de l'environnement. Compte tenu de l'insuffisance actuelle de la mise en œuvre pratique, les investissements et les ressources allouées pourraient être uniformisés.

Pertinence

Il existait, avant l'adoption de la directive, une nécessité de lutter contre la recrudescence de la criminalité environnementale et les conséquences de cette dernière sur l'eau, l'air, les sols, les habitats, les individus, la faune et la flore, qui s'étendent au-delà des frontières des différents États membres et de l'Union. La réglementation administrative sectorielle qui existait alors pour protéger l'environnement était jugée inadéquate, étant donné que la criminalité environnementale était encore en pleine augmentation. Le droit pénal apporte un large degré de désapprobation sociale et assure donc un meilleur effet dissuasif que le droit administratif à lui seul. Cette nécessité, et les objectifs de la directive qui y correspondent, demeurent pertinents.

La directive n'inclut pas les dispositions nécessaires pour soutenir ses objectifs spécifiques. Actuellement, elle ne prévoit rien pour encourager la coopération transfrontière. Elle ne contient pas non plus de dispositions relatives à la criminalité organisée. Il manque en outre un mécanisme fonctionnel qui permettrait de tenir compte des nouveaux types d'infractions environnementales, ou des domaines de la criminalité qui suscitent aujourd'hui une inquiétude accrue (par exemple les incendies de forêt d'origine humaine, l'exploitation illégale des forêts ou le commerce illicite du bois).

Cohérence

Les annexes définissant la portée matérielle de la directive sont largement dépassées et il manque un mécanisme réalisable permettant de s'assurer que les nouveaux actes législatifs pertinents relèveront du champ d'application de la directive; la directive ne couvre pas des instruments tels que le règlement sur le bois de l'Union européenne, le règlement sur les espèces envahissantes et le règlement REACH. Ces incohérences risquent de s'accentuer, étant donné que la législation environnementale est en perpétuelle évolution. Des incohérences apparaissent également lorsque des dommages importants à l'environnement restent impunis parce qu'ils ne sont contraires à aucune disposition de la législation environnementale.

La directive est globalement compatible avec les autres dispositions législatives de l'Union en matière pénale. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'un instrument antérieur au traité de Lisbonne, elle pourrait tirer parti des possibilités offertes par le traité de Lisbonne d'introduire davantage de règles détaillées, afin de pouvoir atteindre ses objectifs. De telles

règles pourraient par exemple s'appliquer aux types et aux niveaux de sanctions, aux outils d'enquête et à la compétence.

La décision-cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée, la directive contre le blanchiment d'argent et la directive sur les confiscations, par exemple, ne couvrent les infractions environnementales que dans certaines conditions, qui ne sont pas remplies dans tous les États membres.

Valeur ajoutée de l'Union européenne

La directive a apporté une valeur ajoutée supérieure à celle qui aurait pu être atteinte au niveau national. Elle a créé des règles de jeu communes élémentaires en ce qui concerne les définitions de la criminalité environnementale, afin de lutter contre les violations de la législation environnementale. Ces règles sont des conditions essentielles à une coopération transfrontière, elle-même capitale pour lutter avec succès contre la criminalité environnementale. Une action de l'Union demeure nécessaire: en effet, compte tenu des différentes traditions nationales en matière pénale et de l'évolution constante de la législation environnementale de l'Union, un cadre conjoint de l'Union pour lutter contre la criminalité environnementale ne saurait perdurer sans une action européenne. Le constat selon lequel la directive n'a pas pleinement atteint ses objectifs et qu'il subsiste, malgré certains progrès, des écarts importants entre les États membres laisse entendre qu'une poursuite de l'action de l'Union est nécessaire et que celle-ci devrait être fondée sur les nouvelles compétences de l'Union en matière pénale qui lui ont été attribuées par le traité de Lisbonne.

IV. Améliorations possibles

1 Des mesures pourraient être envisagées afin de collecter des statistiques et des données sur les infractions environnementales de manière cohérente dans toute l'Union et de les communiquer à la Commission.

2 L'interprétation de certains termes juridiques nécessitant des précisions concrètes pourrait être facilitée.

3 Davantage d'efforts pourraient être consentis afin de standardiser le niveau de sanctions dans tous les États membres, dans le respect des traditions juridiques nationales et des systèmes pénaux des États membres.

4 Des sanctions supplémentaires, ainsi que des sanctions liées à la situation financière des personnes morales, pourraient être envisagées.

5 Le champ d'application de la directive est lié aux instruments environnementaux mentionnés dans ses annexes. Cette approche pourrait être reconsidérée.

6 Le champ d'application de la directive pourrait être élargi afin de couvrir davantage de domaines de la criminalité environnementale, ou des domaines émergents.

7 La directive pourrait inclure davantage de mesures relatives à la coopération transfrontière et à la criminalité organisée.

8 On pourrait envisager de clarifier le rapport entre sanctions pénales et administratives.

9 Des mesures visant à améliorer la mise en œuvre pratique de la directive pourraient être envisagées (par exemple, la spécialisation des praticiens).

10 Davantage de mesures visant à sensibiliser davantage le public aux infractions environnementales pourraient être envisagées.