

Bruxelles, le 17 décembre 2021
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2021/0422(COD)**

**14459/21
ADD 3**

**JAI 1316
COPEN 428
ENV 975
DROIPEN 156
CODEC 1558
IA 213**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	15 décembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2021) 466 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION - RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2021) 466 final.

p.j.: SWD(2021) 466 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive
2008/99/CE**

{COM(2021) 851 final} - {SEC(2021) 428 final} - {SWD(2021) 465 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact pour la révision de la directive sur la criminalité environnementale (directive 2008/99/CE)

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?

Cette analyse d'impact fait suite à l'évaluation de la directive sur la criminalité environnementale (DCE). La criminalité environnementale a des répercussions écologiques, sociales et économiques négatives et constitue le quatrième domaine d'activité criminelle le plus rentable au monde, avec un profit total estimé à environ 260 milliards de dollars par an. La DCE est le principal instrument horizontal de l'UE visant à garantir la protection de l'environnement par le droit pénal. L'évaluation de la DCE – achevée en 2020 – a montré que la directive a établi un cadre commun de l'UE pour les principales catégories de crimes environnementaux, mais que ce cadre n'a pas eu d'effet dans la pratique. La DCE n'a pas donné lieu à plus de condamnations ni à plus de sanctions dans les États membres. L'évaluation a fait ressortir les principaux problèmes spécifiques suivants:

- 1) le champ d'application de la DCE (défini dans les deux annexes de la DCE et dans une liste d'infractions énoncées à l'article 3 de la DCE) est dépassé et défini d'une manière complexe, ce qui entrave l'efficacité des enquêtes, des poursuites et de la coopération transfrontière;
- 2) les définitions de ce qui constitue un crime environnemental manquent de clarté et entravent l'efficacité des enquêtes, des poursuites et de la coopération transfrontière entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci;
- 3) les niveaux de sanction ne sont pas efficaces et dissuasifs dans tous les États membres;
- 4) la coopération transfrontière est trop limitée;
- 5) les décideurs et les praticiens sont peu au fait de la nature et de l'ampleur du crime environnemental ni de l'efficacité des mesures répressives et ce, en raison du caractère limité de la collecte, du traitement et du partage des données statistiques;
- 6) la chaîne de répression du crime environnemental est inefficace, notamment en raison d'un manque de formation et de spécialisation, mais aussi à cause d'un manque de coordination et de coopération entre les différents niveaux de contrôle du respect de la législation environnementale.

Quels sont les objectifs à atteindre?

L'initiative vise à garantir une meilleure protection de l'environnement en améliorant l'efficacité de la détection, des enquêtes, des poursuites et des sanctions en matière de criminalité environnementale.

Les objectifs sont plus précisément les suivants:

- 1) améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites en actualisant le champ d'application de la directive et en prévoyant un mécanisme simple et réalisable pour maintenir la directive à jour;
- 2) améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites en clarifiant ou en éliminant les termes vagues utilisés dans les définitions des infractions constitutives de crime environnemental à l'article 3;
- 3) garantir des types et des niveaux de sanctions efficaces, dissuasifs et proportionnés en ce qui concerne le crime environnemental;
- 4) améliorer l'efficacité de la coopération transfrontière en matière de criminalité environnementale;
- 5) permettre une prise de décision plus éclairée dans le domaine de la criminalité environnementale en améliorant la collecte et le partage des données statistiques; et
- 6) améliorer l'efficacité des chaînes répressives nationales (enquêtes, poursuites, sanctions).

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

Les crimes environnementaux, comme les formes graves de pollution de l'eau et de l'air, la pollution maritime et le trafic de produits chimiques, de déchets et d'espèces sauvages, ont généralement des effets transfrontières. Pour lutter contre cette criminalité transfrontière, il faut qu'au sein de l'UE, les règles soient identiques en ce qui concerne la définition du crime environnemental et les sanctions applicables. Cela faciliterait la coopération judiciaire entre les autorités compétentes des États membres. Les auteurs d'infractions, y compris les entreprises, ne pourraient plus rester impunis en choisissant, par exemple, d'opérer dans les États membres qui ont la législation la plus clémentine.

B. Solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

La Commission a élaboré un certain nombre d'options stratégiques législatives et non législatives. Les options suivantes ont été envisagées et écartées à un stade précoce: (1) abroger la directive; ou (2) s'attaquer aux problèmes recensés par le seul recours à des mesures non contraignantes, telles que des orientations de l'UE sur l'interprétation des définitions et les niveaux de sanctions.

Sur la base de cette évaluation, la seule option réaliste pour atteindre les objectifs spécifiques fixés est de réviser la directive. Cela n'exclut cependant pas de soutenir des mesures non législatives («option principale»). Dans le cadre de cette option principale, les sous-options («options») suivantes ont été définies et évaluées en détail dans l'analyse d'impact afin de répondre à chaque objectif spécifique.

Objectif n° 1

- Option 1a: actualiser la liste existante de textes législatifs énumérés dans les annexes, ajouter de nouvelles catégories d'infractions pertinentes à l'article 3; introduire la procédure de comitologie pour garder l'annexe à jour.
- Option 1b: se référer à la législation sectorielle pertinente en termes généraux et supprimer les annexes; affiner la définition des éléments constitutifs d'un crime environnemental dans les infractions visées à l'article 3 et ajouter de nouvelles catégories d'infractions pertinentes.
- Option 1c: donner une définition du crime environnemental dans la directive selon laquelle l'existence d'une violation de la législation sectorielle applicable de l'UE n'est pas requise.

L'option privilégiée est l'option 1b, car elle apporte plus de clarté juridique sur les infractions à la législation sectorielle qui relèvent de la criminalité environnementale. À l'avenir, la directive devra – comme aujourd'hui – être mise à jour par le législateur européen, étant donné qu'un mécanisme plus simple – à savoir la procédure de comitologie – ne peut s'appliquer aux éléments essentiels de la directive. La définition du crime environnemental est un élément essentiel.

Objectif n° 2

- Option 2a: clarifier les termes vagues de la directive (par exemple, «dégradation substantielle»).
- Option 2b: éliminer les termes vagues, comme «dégradation substantielle», et criminaliser les «comportements à risque» (infraction de mise en danger).
- Option 2c: une combinaison des options 2a et 2b.

L'option privilégiée est l'option 2c.

Objectif n° 3

- Option 3a: introduire des niveaux maximum de sanctions minimales.
- Option 3b: Option 3a + circonstances aggravantes et sanctions accessoires.
- Option 3c: option 3b plus une obligation de lier le niveau des amendes à la situation financière des personnes morales et/ou aux profits illégaux.

L'option privilégiée est l'option 3c.

Objectif n° 4

Un ensemble de dispositions favorisant directement la coopération transfrontière, telles que des outils d'enquête

efficaces harmonisés, une obligation de coopérer par le biais d'Europol, d'Eurojust et de l'OLAF, et des règles de juridiction.

Objectif n° 5

- Option 5a: obliger les États membres à collecter et à communiquer régulièrement à la Commission des données statistiques sur la criminalité environnementale.
- Option 5b: option 5a plus une obligation pour les États membres de collecter et de communiquer des données statistiques selon des normes communes harmonisées.

L'option privilégiée est l'option 5b.

Objectif n° 6

Un ensemble d'obligations visant à favoriser la mise en œuvre pratique, telles que l'offre d'une formation ciblée et régulière à tous les échelons de la chaîne répressive, des stratégies nationales globales en matière de criminalité environnementale et des mesures de sensibilisation.

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

La grande majorité des parties prenantes, telles que les professionnels des services répressifs et leurs réseaux au niveau de l'UE, les agences de l'UE comme Eurojust et Europol, les ONG, les États membres, les entreprises et les universités, s'accordent à dire que la DCE a besoin d'être améliorée et qu'une action de l'UE est nécessaire. Ils préfèrent réviser la DCE plutôt que d'introduire des mesures non contraignantes ou de se limiter à une actualisation du champ d'application de la DCE. Presque toutes les parties prenantes sont d'accord avec les options proposées pour chaque objectif spécifique, à une exception près concernant le champ d'application de la DCE (objectif n° 1, option 1c – non retenue comme option privilégiée, voir ci-dessus). Cette option consisterait à définir la notion de crime environnemental dans la DCE sans faire le lien avec une infraction au droit administratif. Toutefois, les États membres et les milieux universitaires consultés ainsi qu'un nombre important de parties prenantes du secteur considèrent que le lien entre le droit pénal et le droit administratif est nécessaire pour garantir la sécurité juridique des entreprises qui se conforment à la législation sectorielle. D'autres parties prenantes sont favorables à l'idée de ne pas lier la criminalité environnementale à la législation sectorielle, afin d'éviter que les auteurs d'atteintes très graves à l'environnement n'échappent aux conséquences pénales.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Selon l'évaluation, l'ensemble des options privilégiées permettrait de résoudre les principaux problèmes et d'atteindre les objectifs généraux et spécifiques. Une amélioration de l'efficacité de la détection, des enquêtes, des poursuites et des sanctions en matière de criminalité environnementale contribuera sans doute à réduire l'incidence de cette dernière par rapport au scénario de base. Vu le caractère limité des données quantitatives dont on dispose, l'incidence probable des options est basée sur les opinions des experts et des parties prenantes, complétées le cas échéant par des données.

Dans le cadre de l'**objectif n° 1**, la suppression des annexes et l'affinement de la définition de la notion d'infraction environnementale à l'article 3, ainsi que l'ajout de nouvelles catégories d'infractions environnementales dans le même article, sont susceptibles d'améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière d'infractions environnementales, notamment en ce qui concerne la coopération transfrontière. Il faudra cependant aussi actualiser régulièrement la directive par une procédure législative lorsque l'on voudra ajouter de nouveaux domaines de criminalité environnementale au champ d'application de la directive. Il n'y a pas de moyen plus simple de procéder, car les définitions des catégories d'infractions environnementales sont une composante essentielle de la directive et nécessitent une décision du législateur européen.

Dans le cadre de l'**objectif n° 2**, l'infraction de mise en danger et l'infraction dans le cadre de laquelle la preuve du dommage doit être apportée sont toutes deux nécessaires pour répondre de manière adéquate aux infractions environnementales. La directive actuelle repose sur une combinaison de ces deux types de définitions des infractions. La proposition devra ajouter de nouvelles catégories d'infractions de mise en danger et préciser plus exactement quels comportements sont érigés en infraction; elle devra également ajouter des informations permettant de déterminer ce qui peut constituer un dommage environnemental.

Des définitions plus précises des termes vagues – tels que «dégradation *substantielle*» et «*quantité négligeable ou non négligeable*» – amélioreront la clarté de la directive. L'accent mis sur les infractions de mise en danger et les comportements à risque permettra d'imposer des sanctions efficaces dans les cas où il est difficile d'établir le dommage réel ou lorsqu'aucun dommage n'a été causé. L'application combinée des deux options peut donc conduire à une efficacité accrue des enquêtes et des poursuites en matière de criminalité environnementale.

L'option privilégiée au titre de l'**objectif n° 3** se traduira dans la pratique par des niveaux de sanction plus efficaces, proportionnés, dissuasifs et uniformes dans toute l'UE. En outre, les niveaux maximum de peines d'emprisonnement minimales permettront aux professionnels des services répressifs d'avoir accès à des outils d'enquête qui ne sont disponibles que pour les infractions sanctionnées par un certain niveau maximal de peines minimales. Cela permettra de mener des enquêtes plus efficaces et facilitera la coopération transfrontière.

Les mesures relevant de l'**objectif n° 4** favoriseront directement la coopération transfrontière, se compléteront et se renforceront mutuellement et conduiront à des enquêtes plus efficaces, sachant que de nombreuses affaires de criminalité environnementale ne peuvent être menées à bien que de manière transfrontière.

L'option privilégiée au titre de l'**objectif n° 5** conduira à une norme minimale répondant à une définition commune pour la collecte de données sur les procédures de criminalité environnementale et donc à des données statistiques comparables dans toute l'UE.

L'ensemble des mesures proposées dans le cadre de l'**objectif n° 6** aura une influence positive sur l'efficacité sur le terrain à tous les échelons de la chaîne répressive (inspecteurs, police, ministère public, juges pénaux).

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

La proposition actuelle a des implications budgétaires négligeables tant pour les États membres que pour la Commission. Des informations spécifiques sur les implications financières pour la Commission figurent dans la fiche financière législative jointe au présent paquet législatif.

La Commission européenne

Les coûts supportés par la Commission sont de deux types: les coûts ponctuels et les coûts récurrents.

Les premières implications financières pour la Commission sont liées au cinquième objectif de la révision: améliorer la collecte de données statistiques et l'établissement de rapports sur la criminalité environnementale. Le coût global est divisé en trois types de dépenses:

- Définition des normes minimales: environ 110 000 euros (coût ponctuel)
- Maintien des normes: environ 16 000 euros (coût récurrent)
- Rapport bisannuel de la Commission sur les données des États membres: environ 25 000 euros (coût récurrent).

Outre les coûts liés au cinquième objectif de la révision, la Commission devra également prévoir un autre type de coût ponctuel, à savoir celui de ses obligations en matière de rapports. La proposition législative prévoit que la Commission devra produire deux rapports:

- Transposition de la directive par les États membres: environ 405 000 euros (coût ponctuel)
- Étude concernant l'efficacité de la directive sur la base d'une série d'indicateurs: environ 420 000 euros (coût ponctuel).

États membres

Les implications financières de la directive pour les États membres sont liées à trois objectifs de la révision: améliorer l'efficacité de la coopération et de la coordination entre les États membres (objectif n° 4), améliorer la collecte de données statistiques et établir des rapports sur la criminalité environnementale (objectif n° 5) et améliorer l'efficacité du fonctionnement de la chaîne répressive (objectif n° 6).

En ce qui concerne l'objectif n° 4, les coûts pour tous les États membres sont de deux ordres: le coût des outils d'enquête et le coût de la mise en place de points de contact nationaux.

- Pour ce qui est des outils d'enquête, il n'y avait pas de données disponibles permettant d'effectuer une première évaluation du coût
- Mise en place de points de contact nationaux: le coût pour tous les États membres variera entre 475 000 et 792 000 euros

En ce qui concerne l'objectif n° 5, plusieurs types de coûts pour les États membres peuvent être relevés:

- Mise en place de la procédure nationale de coordination: 146 000 euros pour tous les États membres
- Définition des normes minimales: 281 000 euros
- Maintien de ces normes pour tous les États membres: 35 000 euros.
- Coordination, collecte et rapports: 220 000 euros pour tous les États membres.

Concernant l'objectif n° 6:

- les coûts de formation s'élèveraient pour tous les États membres à environ 8 000 000 euros
- Stratégies nationales
 - Coût ponctuel d'environ 864 000 euros pour tous les États membres
 - Coût récurrent d'environ 324 000 euros pour tous les États membres
- L'augmentation du personnel liée à cette directive est estimée à 4 millions d'EUR pour tous les États membres.

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

Les entreprises bénéficieront vraisemblablement d'un contrôle efficace du respect des dispositions légales, car cela les protégera de la concurrence déloyale des entreprises opérant dans l'illégalité. De même, le risque d'atteinte à la réputation de tout un secteur pouvant résulter d'activités criminelles sera atténué pour les entreprises opérant dans la légalité. Une application efficace du droit pénal n'entraînera aucune charge financière supplémentaire, car les coûts de mise en conformité découlent de la législation sectorielle et pas de la directive.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Il y aura une augmentation modérée de la charge administrative et des coûts liés, d'une part, à la collecte de données statistiques et, d'autre part, aux unités et à la formation au sein de la chaîne répressive. La révision de la directive vise à favoriser une plus grande efficacité de la chaîne répressive. On s'attend à ce que cela entraîne une augmentation du nombre de cas détectés donnant lieu à l'ouverture d'une enquête et aboutissant à une condamnation effective. Cela pourrait conduire à la nécessité d'engager ou d'affecter du personnel supplémentaire (police et procureurs) à la répression du crime environnemental.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

La baisse de la criminalité environnementale devrait avoir des effets bénéfiques sur la santé (par exemple, par la réduction de la pollution), l'économie (par la réduction de la concurrence déloyale et des pertes fiscales) et la biodiversité. L'initiative est susceptible d'avoir un impact positif sur les droits fondamentaux sous la forme d'une meilleure protection de l'environnement (article 37 de la charte) et d'une amélioration dans les domaines de la dignité, de la santé et du bien-être (articles 1, 2, 3, 24, 31, 34, 35).

Proportionnalité?

Conformément au principe de proportionnalité, les mesures proposées n'excéderont pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs. Les options privilégiées au titre des objectifs 4, 5 et 6 entraînent des coûts pour les États membres, mais amélioreront aussi la protection efficace de l'environnement par le droit pénal. Globalement, le bilan des options privilégiées est positif, car il se traduira par des répercussions positives pour l'environnement proprement dit ainsi que pour l'économie et la société.

D. Suivi

Outre la production régulière de rapports basés sur les statistiques fournies par les États membres, la Commission évaluera la mise en œuvre de l'initiative afin de déterminer si les objectifs stratégiques ont été atteints.