Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 15 novembre 2019
(OR. en)

14065/19

LIMITE

COPEN 432
ENFOPOL 506
ENV 924
CRIMORG 159
CATS 134
JAI 1205

PUBLIC

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Nº doc. préc.:	13458/19
Objet:	Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale Information et débat au sein du Conseil

Conformément à l'article 2 de l'action commune 97/827/JAI du 5 décembre 1997[1], le groupe "Questions générales, y compris l'évaluation" a décidé, le 14 décembre 2016, que la huitième série d'évaluations mutuelles serait consacrée à la mise en œuvre pratique et au fonctionnement des politiques européennes en matière de prévention de la criminalité environnementale et de lutte contre celle-ci.

[1] Action commune 97/827/JAI du 5 décembre 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée (JO L 344 du 15.12.1997).

Le projet de rapport final figurant dans le document 11751/19, qui a été élaboré par le secrétariat général du Conseil au nom de la présidence et qui englobe les conclusions et les recommandations contenues dans les rapports précédemment adoptés pour chaque État membre, a été présenté, et un premier échange de vues a eu lieu lors de la réunion des groupes "Application de la loi" et "Coopération en matière pénale" du 17 septembre 2019.

Les délégations ont été invitées à soumettre par écrit des observations sur le projet de rapport final au plus tard le 4 octobre 2019. Une version révisée du rapport, qui figure dans le document 13458/19, a été présentée au CATS et approuvée par celui-ci lors de sa réunion du 12 novembre 2019, en vue de sa présentation au Conseil "Justice et affaires intérieures" des 2 et 3 décembre 2019.

La présidence a l'intention de présenter le rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles, qui figure à l'annexe du présent document, lors de la session "justice" du Conseil "Justice et affaires intérieures" du 3 décembre 2019. Après un exposé de la présidence, les délégations seront invitées à procéder à un échange de vues. À cet égard, la présidence prendra également acte de son rapport sur le droit pénal de l'UE en matière d'environnement (doc. 12801/19). Le Conseil sera ensuite invité à prendre note du rapport final susvisé et de l'importance qu'il y a à renforcer la lutte contre la criminalité environnementale.

Conformément à l'article 8, paragraphe 4, de l'action commune précitée, le rapport final sera également transmis au Parlement européen pour information.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité des représentants permanents (Coreper) est invité à:

- prendre note de la manière dont la présidence entend traiter le rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles, qui figure à l'annexe du présent document, lors de la session du Conseil "Justice et affaires intérieures" des 2 et 3 décembre 2019;

- recommander au Conseil de prendre note du rapport susvisé et de l'importance qu'il y a à renforcer la lutte contre la criminalité environnementale.

ANNEXE

Projet de rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles

Mise en œuvre pratique et fonctionnement des politiques européennes en matière de prévention de la criminalité environnementale et de lutte contre celle-ci

TABLE DES MATIÈRES

I - INTRODUCTION 5

II- RÉSUMÉ 8

III - STRATÉGIE NATIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT 17

IV- STATISTIQUES 21

V- PRÉVENTION 27

VI - STRUCTURES - LE SYSTÈME JUDICIAIRE 32

VII - STRUCTURES - LES SERVICES RÉPRESSIFS 36

VIII - STRUCTURES - AUTRES AUTORITÉS 40

IX - STRUCTURES - COOPÉRATION ET COORDINATION AU NIVEAU NATIONAL .. 45

X - FORMATION 50

XI - ASPECTS JURIDIQUES 55

XII - QUESTIONS DE PROCÉDURE 60

XIII - COOPÉRATION INTERNATIONALE 67

XIV - COOPÉRATION ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ 73

XV - TRAFIC DE DÉCHETS 76

XVI- PRODUCTION OU MANIPULATION ILLICITE DE MATIÈRES DANGEREUSES ET GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX 84

I - INTRODUCTION

À la suite de l'adoption de l'action commune 97/827/JAI du 5 décembre 1997[1] instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée, le présent rapport s'efforce de résumer les résultats et les recommandations et de tirer des conclusions concernant la huitième série d'évaluations mutuelles.

Conformément à l'article 2 de l'action commune susmentionnée, le groupe "Questions générales, y compris l'évaluation" (GENVAL) a décidé, le 14 décembre 2016, que la huitième série d'évaluations mutuelles devrait être consacrée à la mise en œuvre pratique et au fonctionnement des politiques européennes en matière de prévention de la criminalité environnementale et de lutte contre celle-ci.

Les États membres ont accueilli favorablement le choix de la criminalité environnementale comme objet de la huitième série d'évaluations mutuelles. Toutefois, compte tenu du large éventail d'infractions qui relèvent de la criminalité environnementale et conformément à la décision prise par le groupe GENVAL, il a été décidé de concentrer l'évaluation sur les infractions auxquelles les États membres estiment qu'il convient d'accorder une attention particulière. À cette fin, la huitième série d'évaluations a porté sur deux domaines spécifiques, à savoir le trafic de déchets et la production ou la manipulation illicite de matières dangereuses, excluant d'autres types de criminalité environnementale, tels que le commerce illicite de la faune sauvage, le commerce illicite du bois, le commerce illicite des poissons et la pollution de l'air[2].

---

1 Action commune 97/827/JAI du 5 décembre 1997 (JO L 344 du 15.12.1997), p. 7.

2 Aux fins du présent rapport final, le terme "criminalité environnementale" renvoie au champ d'application de l'évaluation tel qu'il a été défini par le groupe GENVAL.

Cette approche a fourni un examen complet des aspects juridiques et opérationnels de la lutte contre la criminalité environnementale, de la coopération transfrontière et de la coopération avec les agences compétentes de l'UE.

La directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives[3] (date de transposition: 12 décembre 2010), 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[4] (date de transposition: 26 décembre 2010) et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets[5] (date d'entrée en vigueur: 12 juillet 2007) revêtent une importance particulière à cet égard.

Par ailleurs, la directive 2008/98/CE imposait aux États membres d'établir des plans de gestion des déchets et, au plus tard le 12 décembre 2013, des programmes de prévention des déchets. Ces programmes ont pour but de présenter une approche nationale coordonnée de la prévention des déchets, en définissant des objectifs et des politiques et en dissociant la croissance économique de l'impact qu'a la production de déchets sur l'environnement.

L'organisation de la huitième série a été complétée par l'adoption d'un questionnaire, d'un ordre des visites et de la composition des équipes d'évaluation en ce qui concerne les observateurs (réunion du groupe GENVAL du 5 mai 2017), ainsi que par la désignation des experts sur la base de propositions des États membres. Le Secrétariat général a coordonné les missions et assisté les experts des équipes d'évaluation.

La première mission d'évaluation a été menée en Suède entre le 26 et le 29 septembre 2017. La dernière mission d'évaluation a eu lieu au Royaume-Uni entre le 25 février et le 1er mars 2019. Les 28 missions d'évaluation ont toutes donné lieu à des rapports détaillés sur chacun des États membres.

---

3 JO L 312 du 22.11.2008, p. 3.
4 JO L 328 du 6.12.2008, p. 28.
5 JO L 190 du 12.7.2006, p. 1.

Ces rapports d'évaluation ont ensuite été examinés et adoptés par une formation commune du groupe "Application de la loi" et du groupe "Coopération en matière pénale"[6]. La plupart d'entre eux sont disponibles sur le site internet du Conseil et accessibles au public.

Le présent document rend compte des conclusions et des recommandations contenues dans les rapports spécifiques précédemment établis pour chaque État membre[7]. Ces évaluations s'étendant toutefois sur le long terme, il y a lieu de noter que les rapports individuels peuvent ne pas correspondre totalement à la situation actuelle.

---

[6] Suède (ST 6540/18 REV 1 DCL 1), France (ST 6734/18 DCL 1), Irlande (ST 7139/18 REV 1 DCL 1), Finlande (ST 8430/18 REV 1), Pays-Bas (ST 8379/18 REV 1), Italie (ST 9815/18 REV 1), Slovaquie (ST 9816/18 REV 1), Allemagne (ST 11430/18 REV 1), Belgique (ST 11402/18 REV 1), Danemark (ST 11621/18 REV 1), Hongrie (ST 11585/18), Lettonie (ST 11426/18 REV 2), Grèce (ST 14588/18 REV 1), République tchèque (ST 14129/18 REV 1), Chypre (ST 14059/18 REV 1), Pologne (ST 15079/18 REV 1), Espagne (ST 6601/19 REV 1), Malte (ST 5518/19 REV 1), Estonie (ST 6767/19 REV 1), Luxembourg (ST 7947/19 REV 1), Slovénie (ST 8065/19), Roumanie (ST 8783/19 REV 1), Croatie (ST 9178/19 REV 1), Bulgarie (ST 9180/19 REV 1) Portugal (ST 9098/19), Lituanie (ST 10080/19), Autriche (ST 10079/19) et Royaume-Uni (ST 10081/19).

[7] Les rapports individuels ont été produits juste après les visites effectuées dans les États membres concernés. Des changements, par exemple l'achèvement de la mise en œuvre de la législation, pourraient être intervenus par la suite, ce qui n'apparaîtrait pas dans les rapports individuels. Le suivi des rapports d'évaluation, prévu dix-huit mois après l'adoption, devrait tenir compte de tels changements. Au moment de l'examen du rapport par le groupe "Application de la loi" et le groupe "Coopération en matière pénale", les États membres ont souvent annoncé des changements (à venir) en vue de donner suite aux recommandations formulées dans le rapport les concernant individuellement.

II- RÉSUMÉ

Les infractions environnementales, y compris en matière de déchets, sont des formes de criminalité complexes et pluridimensionnelles qui sont présentes, sous une forme ou une autre et à des degrés divers, dans l'ensemble de l'Union européenne. Dans le cadre de l'évaluation, il a été souligné à maintes reprises à cet égard qu'il existe un risque que certaines infractions pénales relevant de ce domaine ne soient pas détectées, car une infraction de cette nature est rarement apparente; elle est plus souvent "invisible" et est donc considérée comme une "infraction nécessitant un contrôle", à laquelle il faut s'attaquer de manière proactive.

Afin de prévenir et de combattre efficacement la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, il a été souligné dans cette évaluation qu'il est essentiel de définir des priorités pertinentes et d'adopter une approche interservice, avec la participation de différentes autorités nationales, ainsi que d'assurer une coordination efficace de leurs efforts, sur la base d'une politique stratégique.

Toutefois, dans la majorité des États membres, cette forme de criminalité n'est, d'une manière générale, pas prioritaire au niveau politique et, dans la plupart des États membres, il n'existe aucune stratégie nationale globale définissant des priorités pertinentes et associant l'ensemble des autorités concernées. Par conséquent, des recommandations ont été adressées aux États membres concernés, afin qu'ils adoptent une telle stratégie, le cas échéant dans un document unique accompagné d'un plan relatif à sa mise en œuvre.

Dans la plupart des États membres, les statistiques disponibles dans le domaine de la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, sont insuffisantes, fragmentées et fondées sur de multiples sources statistiques individuelles, en ce qu'elles sont recueillies séparément par chaque autorité participant à la prévention des formes de criminalité et à la lutte contre celles-ci, sans qu'elles ne soient interconnectées ou intégrées.

L'absence de chiffres consolidés pour les infractions en matière de criminalité environnementale signalés aboutit à un manque d'informations et d'analyse concernant l'ensemble du flux des affaires émanant des autorités administratives, de la police, des parquets et des tribunaux. Dès lors, il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble de l'ampleur de ces phénomènes criminels et d'adapter les mesures et actions nationales en conséquence.

Il a donc été recommandé aux États membres de trouver une méthode pour recueillir des statistiques systématiques, fiables et à jour indiquant le nombre de notifications, d'enquêtes, de poursuites et de condamnations en rapport avec la criminalité en matière de déchets. Cela permettrait de procéder à une évaluation stratégique du système national de prévention des infractions environnementales et de lutte contre celles-ci, d'évaluer plus facilement son efficacité et de donner la priorité aux ressources allouées au traitement de ces questions.

Dans quelques États membres, des bases de données ou des outils de surveillance pour la gestion des informations ont été considérés comme des bonnes pratiques, bien qu'il ait été recommandé d'établir un lien entre ces informations et les systèmes de collecte de données.

Ne pouvant vérifier les chiffres globaux relatifs à la criminalité environnementale, en particulier dans le domaine de la criminalité en matière de déchets, les équipes d'évaluation n'ont pas pu, dans la plupart des cas, procéder à une évaluation approfondie de l'ampleur et de la gravité réelles de cette forme de criminalité et à une analyse des tendances générales y afférentes dans les États membres concernés.

Accorder la priorité à la protection de l'environnement implique de mettre en place une structure organisationnelle composées d'instances compétentes chargées d'affaires liées à l'environnement, qui disposent des pouvoirs adéquats pour s'acquitter de leurs missions et qui soient dotées des ressources humaines et budgétaires appropriées.

Globalement, tous les États membres disposent d'un cadre institutionnel pour lutter contre la criminalité environnementale; ce dernier est structuré de manière similaire dans les États membres, bien que certaines différences existent en ce qui concerne l'attribution spécifique de

compétences aux autorités concernées et leur répartition entre les niveaux central et territorial, ainsi que le système de surveillance et de sanction des violations de la législation environnementale, y compris en matière de déchets.

Dans le cadre de l'évaluation mutuelle, dans un certain nombre d'États membres, une telle organisation a été jugée bien établie et complète, et les compétences des services concernés clairement et convenablement réparties; dans d'autres États membres, la structure organisationnelle peut encore être améliorée, en vue de renforcer la capacité nationale de lutte contre la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets.

L'évaluation a également mis en évidence qu'il importe de permettre à toutes les autorités nationales compétentes, y compris les autorités judiciaires, de coopérer étroitement afin de créer des synergies et de renforcer la résilience du système environnemental national en matière de protection et de répression dans ce domaine.

Le degré d'institutionnalisation de la coopération entre l'ensemble des parties prenantes participant à la lutte contre la criminalité environnementale varie d'un État membre à l'autre. Dans certains d'entre eux, cette coopération a lieu de manière informelle et sur une base "ad hoc": or, cette approche peut s'avérer fragile dans certaines circonstances imprévues et, en tout état de cause, elle soulève la question de la transmission du savoir-faire; dans d'autres États membres, il existe un cadre interinstitutionnel plus formel et structuré, qui repose souvent sur des protocoles ou des mémorandums d'accord et qui, dans certains cas, s'accompagne de plateformes pluridisciplinaires visant à coordonner cette coopération, et cela peut être considéré comme une bonne pratique permettant de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention et de répression.

La complexité des défis posés par la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, ainsi que le caractère technique qu'elle revêt, requièrent un niveau élevé de connaissances juridiques et d'expertise technique de toutes les autorités compétentes participant à la lutte contre cette forme de criminalité, tant au niveau central qu'au niveau local.

Certaines autorités des États membres évalués ont indiqué que, compte tenu de la faible importance de la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, dans leur juridiction, elles n'ont pas jugé opportun de mettre en place des structures spécialisées pour la prévention de cette forme de criminalité et la lutte contre celle-ci.

Or, dans le cadre de l'évaluation mutuelle, il a été souligné à maintes reprises qu'un niveau élevé de spécialisation est nécessaire pour les agents œuvrant dans ce domaine. Des enquêteurs spécialisés sont également nécessaires pour prendre en compte l'aspect financier et économique de la criminalité environnementale, en particulier pour les infractions graves.

Dans l'ensemble de l'Union européenne, le niveau de spécialisation du personnel concerné est plus adéquat, à quelques exceptions près, pour les autorités environnementales et, dans une certaine mesure, pour la police et les douanes, avec une marge d'amélioration dans certains États membres, où le personnel spécialisé est chargé de la criminalité environnementale entre autres responsabilités ou seulement au niveau central et non au niveau local.

En revanche, cette spécialisation est souvent insuffisante en ce qui concerne le corps judiciaire. Dans la plupart des États membres, d'une part, aucune structure judiciaire spécialisée n'a été mise en place pour s'occuper de de la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, et, d'autre part, aucun procureur ou juge spécialisé n'est spécifiquement chargé de traiter les affaires pénales relevant de ce domaine. Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité que des procureurs et des juges aient acquis de facto une expertise spécifique dans le traitement d'affaires de criminalité environnementale, y compris de criminalité en matière de déchets. Des recommandations pertinentes ont été adressées à plusieurs États membres, en vue d'accroître le niveau de spécialisation du corps judiciaire dans ce domaine.

Une formation continue régulière et approfondie, tant au début de la carrière que tout au long de celle-ci, y compris une formation commune pour les services répressifs et les autorités judiciaires, est en outre essentielle pour acquérir ce niveau de spécialisation et d'expertise et pour s'assurer que le personnel concerné reste constamment au fait de la législation et des exigences procédurales dans ce domaine, qui évoluent en permanence. Cela devrait également inclure la participation aux possibilités de formation disponibles au niveau de l'UE, telles que le CEPOL et les réseaux concernés.

Dans certains États membres, les services/unités de police spécialisés en criminalité environnementale font partie des services chargés de la criminalité économique et financière au sein de la police nationale, et cela a été considéré comme une bonne pratique, étant donné que la criminalité environnementale est principalement motivée par le gain financier et peut nécessiter des enquêtes financières.

Une autre lacune a été constatée dans l'évaluation: le nombre d'inspecteurs et d'inspections effectivement réalisées, notamment les inspections physiques, est souvent insuffisant pour lutter de manière adéquate contre la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets.

Les deux aspects sont liés, dans la mesure où un manque de ressources humaines entraîne un faible nombre de contrôles (en particulier les contrôles ad hoc et les enquêtes combinées environnement/finances, etc.) et d'enquêtes spécifiques. Le taux de détection des infractions liées à la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, est par conséquent assez faible et, dans certains cas, les poursuites dans les affaires en la matière sont négligeables d'un point de vue statistique. Cela peut donner l'impression que ces infractions n'existent pas et faire obstacle à ce que les États membres renforcent leurs systèmes de surveillance et de répression pour lutter contre cette forme de criminalité. Tous ces facteurs entraînent un manque d'esprit d'initiative dans de nombreux États membres.

En ce qui concerne la prévention en particulier, si certains États membres estiment que la législation, les inspections et les exigences relatives aux licences pourraient suffire pour prévenir cette forme de criminalité, d'autres États membres sont plus actifs et participent à des programmes de prévention, à des campagnes d'information, d'éducation et de sensibilisation, etc.

Tous les États membres ont mis en place un cadre juridique visant à lutter contre la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, qui définit les infractions et sanctions associées. Toutefois, selon les constatations de l'évaluation, dans certains États membres, les possibilités offertes par le système répressif et le système de droit pénal ne sont pas pleinement exploitées, cela étant très probablement dû, dans certains cas, au fait que l'exécution administrative est considérée comme moins problématique et plus efficace que le suivi judiciaire. Par conséquent, dans le cadre de l'évaluation, il a été recommandé à ces États membres de réévaluer l'équilibre entre l'approche administrative et l'approche pénale de cette forme de criminalité.

En outre, la distinction entre le régime de sanctions administratives et le régime de sanctions pénales n'est pas toujours très claire du fait de l'absence de définitions juridiques ou de leur manque de clarté. Dès lors, dans le contexte de l'évaluation, il a été recommandé aux États membres concernés de clarifier la distinction entre les infractions de gravité moyenne et les infractions plus graves, sur la base de critères prédéfinis précis, de sorte qu'il n'y ait aucun doute concernant la gravité de la criminalité environnementale.

L'évaluation a fait ressortir un autre défi, lié à certaines difficultés d'interprétation et d'application de certaines notions, telles que les "dommages environnementaux", le "risque de dommage" et l'"étendue des dommages", qui sont souvent interprétées au cas par cas par les procureurs. Par conséquent, un nouveau réexamen de la législation et/ou l'adoption de lignes directrices pertinentes ont été recommandés aux États membres concernés afin de faciliter ces tâches.

La responsabilité des personnes physiques pour les infractions en matière de déchets a été prévue par les États membres sous différentes formes. Certains ont prévu la responsabilité pénale des personnes physiques à cet égard, d'autres ont prévu la responsabilité administrative. Dans certains États membres, où seules des amendes pour les entreprises ont été prévues, ces amendes ont été jugées insuffisantes.

Dans certains États membres, le recours à des techniques d'enquête spéciales (telles que l'observation, l'infiltration, les écoutes téléphoniques, etc.) dans le cadre d'infractions environnementales, y compris en matière de déchets, n'est pas permis, sauf en cas de lien avec des infractions économiques et financières. Il a été recommandé à ces États membres de prévoir cette possibilité, dans la mesure où elle est proportionnée à l'infraction concernée.

Certaines difficultés ont été mises en évidence en ce qui concerne les preuves, notamment la recevabilité des preuves obtenues par les autorités administratives, qui ne sont pas soumises aux règles strictes applicables en matière de procédure pénale, et ne peuvent donc être utilisées dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Le secteur privé joue un rôle important dans la protection de l'environnement et dans les activités de prévention et de sensibilisation; sa coopération avec les services répressifs peut apporter une contribution déterminante par la transmission d'informations faisant état de dommages environnementaux. Cependant, le niveau et les formes de coopération entre le secteur public et le secteur privé varient d'un État membre à l'autre; dans certains États membres, cette coopération a lieu de manière informelle, tandis que dans d'autres, il existe un cadre formel pour les partenariats public-privé, qui repose souvent sur des protocoles ou des mémorandums d'accord. Dans le cadre de l'évaluation, la mise en place de telles formes de coopération structurées a été recommandée aux États membres qui n'en disposent pas encore.

En ce qui concerne les ONG en particulier, elles ne peuvent participer à une procédure pénale et être parties civiles dans tous les États membres; dans certains cas, leur contribution se limite à l'introduction de plaintes et à la mise en place d'activités éducatives et de sensibilisation; dans quelques États membres, les ONG ne jouent aucun rôle significatif dans ce domaine.

En vue d'encourager les citoyens à signaler des infractions environnementales, les autorités compétentes, dans quelques États membres, ont pris des mesures (telles que des lignes directes, des applications pour smartphone ou des outils en ligne) leur permettant plus facilement de le faire de manière anonyme.

Le niveau de connaissance qu'ont la police, les autorités douanières et les autorités judiciaires dans le domaine de la criminalité environnementale ainsi que leur niveau de participation aux activités des organes et réseaux de l'UE et des enceintes internationales actives dans ce domaine varient; dans certains cas, une coopération internationale plus étroite et plus formalisée est possible.

Le soutien et la coordination assurés par Europol, Eurojust et le RJE sont, d'une manière générale, appréciés par les États membres; cependant, dans certains cas, la coopération avec ces entités pourrait être renforcée, car les services et les produits qu'elles peuvent fournir en ce qui concerne la criminalité environnementale ne sont pas toujours pleinement utilisés par certains États membres.

La capacité des systèmes des États membres à prévenir ou à détecter les transferts illicites de déchets dépend avant tout du niveau d'importance ou de priorité accordé, et est influencée par différents facteurs, tels que la disponibilité de ressources humaines et techniques, leur degré de spécialisation, le nombre d'inspections réalisées, l'efficacité de la coopération entre l'ensemble des autorités concernées au niveau national et de la coopération internationale avec les États d'origine et de destination des déchets, en vue de faciliter la restitution des déchets à ces pays et leur bonne gestion par ceux-ci. D'une manière générale, l'évaluation a mis en évidence le fait que, dans de nombreux États membres, il peut y avoir une marge d'amélioration concernant certains de ces éléments pour ce qui est de renforcer la capacité de leur système à lutter plus efficacement contre cette forme de criminalité.

Dans certains États membres, les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et les véhicules hors d'usage (VHU) sont considérés comme des flux de déchets prioritaires et sont soumis à des activités d'inspection et analyses spécifiques, comprenant non seulement des contrôles documentaires, mais également des inspections physiques approfondies; cependant, ces mesures n'existent pas dans tous les États membres.

Les États membres ont été encouragés à considérer la criminalité environnementale, et plus particulièrement le transfert illicite de déchets, dans une perspective plus large, comme s'inscrivant dans le cadre de la criminalité économique, qui est souvent le fait de groupes criminels organisés, et à prendre en considération ses aspects économiques et ses implications financières pour l'environnement naturel et la société.

En ce qui concerne la production et la manipulation de substances dangereuses, pour lesquelles les activités illégales peuvent avoir un impact important non seulement sur l'environnement, mais aussi sur la santé publique, il a été souligné dans l'évaluation qu'il est primordial d'assurer une réponse coordonnée appropriée aux menaces posées par des matières chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires. À cette fin, l'évaluation a mis en avant l'importance de contrôles adéquats et du recours au renseignement et à des évaluations des risques, ainsi que de formes de coopération structurées, en vue de renforcer les systèmes de détection et de répression des États membres dans ce domaine.

Compte tenu de ce qui précède, la capacité à s'acquitter de la tâche complexe et interservice consistant à prévenir et combattre la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, qui nécessite des ressources humaines et financières adéquates, varie d'un État membre à l'autre. Globalement, un degré de priorité plus élevé est recommandé aux niveaux politique et stratégique, afin de veiller à ce qu'il y ait un système de surveillance et de répression efficace dans ce domaine.

De façon plus générale, un renforcement des efforts déployés par les États membres pour exploiter pleinement les possibilités offertes par les systèmes nationaux répressifs et de droit pénal, en faisant intervenir toutes les parties prenantes au même niveau, en utilisant l'ensemble des instruments disponibles de manière efficace et en encourageant la coopération internationale pourrait contribuer à assurer une meilleure gestion des questions environnementales dans toute l'UE et dans des situations transfrontières.

III - STRATÉGIE NATIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Au moment de l'évaluation, dans la majorité des États membres une approche stratégique pour lutter contre la criminalité environnementale faisait défaut, et la plupart d'entre eux ne disposaient pas d'un document stratégique unique apportant une définition globale de la politique nationale de lutte contre cette forme de criminalité.

Seuls quelques États membres avaient mis en place une stratégie nationale d'ensemble pour l'environnement, définissant la politique nationale au niveau central; il convient de considérer l'adoption d'une telle stratégie comme un exemple de bonne pratique que les autres États membres devraient être incités à suivre.

Par conséquent, dans nombre de rapports d'évaluation les experts ont souligné la nécessité de réévaluer le niveau de priorité accordé à ce type de criminalité.

Dans un petit nombre d'États membres, des éléments stratégiques sont établis au sein d'un cadre plus général, qui porte également sur des questions ayant trait à la criminalité environnementale, ou dans divers documents spécifiques, tels que des plans d'action, des programmes ou projets nationaux, qui forment un ensemble définissant les objectifs à atteindre au niveau national et les missions incombant aux autorités nationales compétentes. Ces documents peuvent, dans une certaine mesure, jouer un rôle stratégique dans la lutte contre la criminalité environnementale; toutefois, dans certains cas, ils se limitent à prévoir des mesures à prendre uniquement par les autorités chargées de l'environnement, et non par les autres services répressifs.

D'autres documents adoptés par les États membres en application de la législation de l'UE en matière de déchets sont en place, tels que: le plan national de gestion des déchets, qui constitue une exigence légale prévue à l'article 28 de la directive 2008/98/CE relative aux déchets, et qui contient un certain nombre de mesures relatives à la lutte contre la criminalité en matière de déchets; le plan national d'inspection environnementale, qui constitue une obligation légale conformément à l'article 50 du règlement (CE) nº 1013/2006, tel que modifié par le règlement (UE) nº 660/2014 (règlement concernant les transferts de déchets) et réglemente les inspections et contrôles des transferts transfrontières de déchets.

Toutefois, même si ces documents définissent respectivement certains aspects de la surveillance de la conformité à la législation sur les déchets et du contrôle des transferts de déchets en ce qui concerne les objectifs spécifiques et les mesures et actions à prendre pour leur réalisation, ainsi que les missions des autorités compétentes dans ce contexte, ils témoignent de politiques sectorielles et ne constituent pas une stratégie nationale globale de lutte contre la criminalité environnementale.

Dans quelques États membres, l'approche stratégique de la criminalité environnementale est soutenue par la création d'organismes ou d'entités dotés de fonctions de coordination en vue de mettre en œuvre la stratégie nationale pour l'environnement, garantissant une cohérence globale de la politique nationale pour lutter contre cette forme de criminalité; cela peut être considéré comme une bonne pratique à suivre par les autres États membres.

De manière générale, l'absence d'approche stratégique peut entraîner un risque de manque d'uniformité dans la lutte contre cette forme de criminalité. C'est d'autant plus évident dans les États membres où les compétences en matière d'environnement sont très fragmentées, dans lesquels une approche stratégique impliquant toutes les autorités au niveau politique est donc plus importante.

Dans le cadre de l'évaluation, la nécessité d'une approche stratégique globale en matière de prévention et de lutte contre la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, qui couvre les activités de contrôle et de répression, a donc été soulignée à plusieurs reprises.

À cette fin, il a été mis en évidence que les documents et plans de prévention ou de gestion devraient être étayés par une stratégie nationale exposant les priorités nationales aux niveaux politique et administratif dans ce domaine, sur la base d'une analyse globale de la criminalité environnementale au niveau national, afin de disposer d'un cadre cohérent pour lutter contre toutes les formes de ce type de criminalité.

Une stratégie nationale coordonnée permettrait de mettre en place un cadre plus formel pour la politique et la coopération nationales au niveau stratégique et, par conséquent, d'améliorer la prévention, la détection et la lutte contre la criminalité environnementale au niveau national et dans l'ensemble de l'UE.

Une approche stratégique aiderait aussi à recenser les priorités nationales en ce qui concerne les recherches, les enquêtes et les poursuites dans ce domaine, à définir les rôles et les responsabilités qui incombent à chacune des parties prenantes, ainsi qu'à veiller à ce que ces dernières soient toutes spécialisées et formées dans ce domaine et à ce qu'elles coopèrent de manière efficace. Cela contribuerait donc à cibler les infractions et le non-respect des exigences de la législation applicable, dans le cadre d'une répression plus efficace des infractions environnementales.

Au moment de l'évaluation, aucun des États membres évalués n'affectait de budget spécifique à la prévention de la criminalité environnementale ou à la lutte contre celle-ci. Néanmoins, cela ne semble pas avoir d'incidence négative, car les États membres parviennent à utiliser le budget général des services répressifs ou les fonds de l'UE pour s'acquitter de leurs obligations dans ce domaine.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres qui n'ont pas encore adopté de stratégie nationale pour l'environnement en matière de criminalité environnementale sont encouragés à le faire dans les meilleurs délais possibles, ainsi qu'à envisager l'adoption d'un plan d'action pour la mise en œuvre de cette stratégie, en vue d'améliorer la cohérence et l'homogénéité globales des actions pertinentes dans ce domaine.***

- ***La stratégie devrait déterminer les objectifs et les priorités de la politique nationale dans ce domaine de la criminalité, définir clairement les rôles et les responsabilités de toutes les autorités compétentes impliquées dans la lutte contre ce type d'activités criminelles ainsi que les modalités de coopération entre ces autorités, les ressources nécessaires et les procédures et mécanismes permettant d'assurer un suivi régulier des résultats obtenus.***

- ***Il est également recommandé aux États membres d'attribuer des fonctions de coordination pour la mise en œuvre de la stratégie susmentionnée à une seule instance/entité ou structure de coopération et de veiller à ce que cette stratégie soit régulièrement mise à jour et réexaminée, dans le cadre d'une approche fondée sur l'analyse des risques, afin de tenir compte des évolutions et des tendances pertinentes, ainsi que des menaces associées en matière de criminalité environnementale.***

IV- STATISTIQUES

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

L'une des principales lacunes recensées dans la majorité des États membres lors de la huitième série d'évaluations mutuelles concerne la collecte par les autorités administratives, répressives et judiciaires de statistiques complètes, fiables et à jour en matière de criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, qui couvrent le contrôle du respect de la législation environnementale, les enquêtes sur les infractions et le suivi des affaires.

Les statistiques fournies par les États membres dans le cadre des évaluations mutuelles sont incomplètes dans de nombreux cas, ne couvrent parfois pas toutes les formes de criminalité en matière de déchets et ne sont pas suffisamment détaillées; elles ne présentent souvent pas de distinction entre les différents types de criminalité environnementale, et n'indiquent ainsi pas la proportion de criminalité environnementale qui est comptabilisée comme criminalité en matière de déchets, ou le nombre d'auteurs d'infractions. Dans le système appliqué par certains États membres, tous les organismes pertinents collectent des statistiques environnementales, mais ces données ne font pas l'objet d'un traitement centralisé; dans d'autres cas, les autorités intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale ne compilent pas toutes des statistiques pertinentes.

De plus, les statistiques communiquées ne couvrent souvent pas toutes les étapes de la procédure administrative et pénale, de sorte qu'il est impossible de tirer des conclusions en ce qui concerne l'état d'avancement et l'issue d'affaires et procédures spécifiques. Dans certains cas, bien qu'elles indiquent le nombre de poursuites engagées, les statistiques ne fournissent aucune information concernant le nombre d'enquêtes clôturées ou le nombre de condamnations prononcées, rendant impossible la comparaison entre le nombre d'affaires ayant fait l'objet d'une enquête et le nombre de personnes ayant fait l'objet de poursuites et de condamnations.

Il y a lieu de souligner que des statistiques exhaustives devraient couvrir toutes les infractions environnementales, qu'il s'agisse d'infractions pénales ou d'infractions mineures, à toutes les étapes de la procédure, à savoir les inspections administratives, les enquêtes pénales, les poursuites et le procès.

Elles peuvent indiquer, entre autres, le type d'infraction pénale et la mesure d'enquête spécifique, le nombre d'infractions signalées, le nombre d'enquêtes effectuées et de décisions de ne pas mener d'enquête sur certains types d'infractions environnementales, le nombre de poursuites et de condamnations, de sanctions, d'infractions administratives et d'amendes infligées, le nombre de victimes et de plaintes déposées, le nombre d'affaires transfrontières, l'issue des demandes d'entraide judiciaire et de décision d'enquête européenne, et la durée de la procédure.

Dans aucun État membre il n'existe d'autorité unique pour la gestion et la coordination des statistiques au niveau central, et dans la plupart des États membres il n'existe pas de collecte centralisée de statistiques sur la criminalité en matière de déchets. Bien que de telles statistiques soient disponibles, elles sont conservées séparément par chaque autorité nationale sur la base de son propre système et ne sont ni échangées entre autorités nationales, ni utilisées pour quantifier le travail accompli, pas plus que pour procéder à des analyses approfondies. De plus, les systèmes statistiques sont indépendants les uns des autres et diffèrent souvent de manière significative d'une autorité à une autre en raison du recours à des critères différents et/ou des bases de données différentes.

Quelques États membres disposent d'instruments bien développés de gestion des informations et de collecte de données, pour l'enregistrement et la communication de toutes les informations pertinentes en matière environnementale, accessibles à toutes les autorités compétentes impliquées dans la prévention de la criminalité environnementale et la lutte contre cette dernière, avec un accès limité du public; ces instruments ont été considérés comme constitutifs de bonnes pratiques par les équipes d'évaluation. Toutefois, même dans ces cas, les différentes institutions disposent de leurs propres systèmes de collecte de données, sans que ces derniers soient interopérables; dès lors, des améliorations sont possibles en ce qui concerne les liens entre les systèmes existants et la comparaison et l'analyse des informations dont disposent les institutions.

Dans quelques États membres seulement, des initiatives ou des projets sont en cours concernant la création éventuelle de plates-formes communes pour collationner les statistiques sur la criminalité environnementale entre différentes autorités ou pour instaurer une obligation de notification de ces données à une autorité nationale unique.

Avec de multiples sources statistiques individuelles et en l'absence d'une base de données centralisée sur la criminalité environnementale ou du moins de statistiques interconnectées et intégrées, il n'existe pas de chiffres globaux consolidés pour les infractions signalées dans ce domaine et aucune analyse de l'ensemble des données n'est disponible.

Par conséquent, il existe un manque d'information sur l'ensemble du flux des affaires émanant des autorités administratives, de la police, des parquets et des tribunaux, et la criminalité environnementale ne peut pas faire l'objet d'un suivi dans un système statistique unique qui permettrait de disposer d'une vue d'ensemble de cette forme de criminalité.

L'absence de statistiques cohérentes menace de compromettre l'évaluation globale du travail effectué par tous les acteurs intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale et pourrait aussi compliquer les processus décisionnels des gouvernements en la matière.

Une approche centralisée et intégrée visant à collecter toutes les données statistiques environnementales de manière globale, systématique et fiable, éventuellement avec la création d'une base de données centralisée et/ou d'une autorité centrale responsable de la gestion des données concernées, est donc essentielle pour faciliter l'accès aux informations et permettrait de comparer et d'analyser les données collectées par les différentes institutions.

D'une part, il serait ainsi possible de disposer d'une analyse et d'une vision détaillées de l'étendue des nouvelles tendances et évolutions dans ce domaine, et donc d'une vue d'ensemble réaliste de ce phénomène criminel émergent.

D'autre part, cela faciliterait le partage de renseignements, les évaluations et analyses des risques, ainsi que l'appréciation de l'efficacité des systèmes nationaux juridiques et répressifs en matière d'environnement, en vue d'adopter ou, quand il y a lieu, d'adapter, les mesures appropriées de prévention et de suivi pour lutter en conséquence contre les activités criminelles dans ce domaine.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres sont encouragés à développer une approche centralisée et intégrée pour la collecte de statistiques systématiques, fiables et à jour sur la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, par chaque autorité compétente, en vue de permettre une comparaison et une analyse cohérentes et harmonisées des informations pertinentes entre les institutions[8].***

- ***Les statistiques susmentionnées devraient porter sur toutes les infractions environnementales signalées et sur chaque étape des procédures pénales et administratives connexes, avec une indication séparée des données sur la criminalité en matière de déchets, ainsi que des sous-ensembles et une analyse des métadonnées, et elles devraient pouvoir être consultées par tous les acteurs concernés.***

- ***Les États membres devraient recourir aux données statistiques disponibles sur la criminalité environnementale pour développer des évaluations globales fondées sur les risques en matière environnementale et pour effectuer des évaluations stratégiques, en vue d'apprécier l'efficacité de leurs systèmes nationaux et de les adapter, quand il y a lieu, afin de lutter plus efficacement contre cette forme de criminalité.***

[8] Un certain nombre d'États membres ont fait part de leurs préoccupations quant à cette recommandation, soulignant notamment que sa mise en œuvre nécessiterait d'importantes ressources ou que l'interconnexion des statistiques pourrait être difficile.

- ***Les États membres sont encouragés à améliorer les canaux d'information sur les données relatives à la criminalité environnementale entre les autorités compétentes, en envisageant la création d'une base de données centralisée ou en assurant l'interconnexion et l'interopérabilité entre les bases de données existantes, ainsi que l'instauration d'une autorité centrale responsable de la gestion des données pertinentes.***

V- PRÉVENTION

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

La meilleure manière d'éviter les infractions environnementales consiste à renforcer les mesures préventives dans ce domaine. Une action préventive efficace est toutefois une composante complexe et interservice dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.

De manière générale, la prévention contre ces formes de criminalité relève du cadre réglementaire et de la surveillance continue: une fonction préventive générale est assurée dans ce domaine par la mise en œuvre de la législation et des sanctions, par des contrôles réguliers effectués sur le terrain avec ou sans préavis, ainsi que par les conditions auxquelles est soumis l'octroi des permis et autorisations.

En particulier, les autorisations d'exploiter des installations et de procéder à la collecte ou au transport de déchets, ainsi que les obligations concernant les déclarations de flux de déchets et la communication d'autres informations relatives à l'environnement, imposent des conditions de fonctionnement claires pour protéger l'environnement et réduire le risque de fraude.

De plus, les législations nationales transposant la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux et, en particulier, le principe du "pollueur-payeur" sur lequel cette directive repose contribuent aussi à la prévention de la criminalité environnementale.

Les règlementations et directives nationales relatives aux déchets, lorsqu'elles prévoient des exigences de surveillance pour assurer l'élimination sûre et appropriée des déchets, peuvent également contribuer indirectement à la prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.

Indépendamment de ces considérations, il existe des différences considérables entre les approches des États membres en ce qui concerne la prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets. Dans certains États membres prévaut l'idée selon laquelle les principes et dispositions établis par la législation pénale et administrative et assortis de sanctions pour les infractions environnementales, combinés au système de permis environnementaux et d'inspections, qui fait également figure de mécanisme de prévention de la criminalité environnementale, sont suffisants pour jouer un rôle dissuasif et préventif dans ce domaine de criminalité. Par conséquent, dans ces États membres, soit il n'existe pas de programmes ou de projets, législations ou initiatives de sensibilisation du public, à l'échelle nationale, qui soient spécifiquement axés sur la prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, soit ils sont en nombre insuffisant.

Certains États membres ont recours à leurs plans de gestion des déchets et à leurs programmes de prévention en matière de déchets, dont la mise en place constitue une exigence légale imposée par la directive 2008/98/CE, pour prévoir des mesures préventives destinées aux citoyens ou aux opérateurs économiques actifs en matière environnementale.

Le principal objectif de ces programmes est toutefois de présenter une approche nationale coordonnée en matière de prévention des déchets et de production de déchets, sans qu'ils se concentrent spécifiquement sur la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets. Dans le cadre des évaluations, il a été souligné à cet égard qu'il serait utile que ces programmes puissent être assortis d'un plan d'actions de contrôle et de répression à l'encontre des personnes qui ne respectent pas les mesures de prévention et de gestion.

D'autres États membres ont une approche plus active en matière de prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et sont déjà engagés dans ce domaine, avec des initiatives qui comportent des programmes de prévention ou des campagnes d'information, d'éducation et de sensibilisation, adressées aux écoles, aux communautés locales, à des groupes spécifiques et au secteur privé, en particulier les organismes de gestion des déchets.

Toutefois, il y a lieu de souligner que ces activités de prévention sont le plus souvent organisées dans un cadre plus large portant sur la protection de l'environnement et l'éducation en la matière. Si les effets positifs de ces actions sont évidents, puisqu'elles encouragent à respecter la législation et préserver l'environnement, il convient aussi de souligner qu'elles ne ciblent pas spécifiquement la prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.

De plus, le niveau d'engagement des autorités publiques (autorités environnementales ou services répressifs) dans ce domaine varie au sein de l'UE. Dans quelques États membres, le vaste éventail d'activités de prévention organisées et destinées à différents secteurs de la société a été considéré comme un exemple de bonnes pratiques; quelques-uns sont même allés plus loin et ont prévu des dispositions spécifiques dans leur législation pour lutter contre ce type de criminalité, par exemple l'interdiction des paiements en liquide pour le commerce de déchets, ou la création d'un registre obligatoire pour les producteurs de déchets ou les organismes de gestion des déchets. Dans d'autres États membres, il reste une marge d'amélioration pour ce qui est d'accroître la promotion de ces activités et mesures.

Le degré de participation du secteur privé à la prévention de la criminalité en matière de déchets varie également: dans certains États membres, une telle coopération n'existe pas ou est insuffisante, alors que dans d'autres le secteur privé s'implique activement, notamment à travers des actions de sensibilisation, ou par d'autres formes de coopération, bien qu'elles soient souvent susceptibles d'amélioration.

Le niveau de conscience environnementale des citoyens varie également d'un État membre à un autre. Dans quelques États membres, généralement ceux qui ont une tradition de protection de l'environnement, les citoyens signalent habituellement les éventuelles infractions environnementales dont ils peuvent avoir connaissance. En vue de les encourager à ce faire, quelques États membres utilisent des lignes directes ("hotlines"), des applications pour smartphones ou un service de signalement accessible sur le site web des autorités compétentes, la divulgation de l'identité de l'auteur du signalement n'étant pas obligatoire, ce qui encourage les citoyens à signaler les infractions qui auraient été commises.

Les ONG peuvent aussi jouer un rôle important dans la prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, notamment en fournissant des informations et des données aux services répressifs, mais à cet égard aussi la situation varie d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, les autorités publiques coopèrent avec les ONG et/ou leur apportent un soutien et/ou financent leurs activités dans ce domaine, alors que dans d'autres États membres il n'y a pas, ou pas suffisamment, de coopération avec des ONG et/ou de soutien aux ONG.

Dans le cadre de l'évaluation, il a été souligné que la réalisation d'un certain nombre de campagnes de sensibilisation du public concernant la criminalité en matière de déchets peut être bénéfique pour ce qui est de promouvoir une attitude de respect de l'ordre, une meilleure conformité de la part des opérateurs régulés, et/ou le signalement d'éventuelles infractions par le public; ces activités peuvent ainsi contribuer à améliorer la prévention de la criminalité en matière de déchets.

Il semble aussi utile de mener des campagnes de sensibilisation pour viser certains groupes à risque, comportements à risque et flux de déchets à haut risque; il est particulièrement important dans ce contexte de mettre l'accent sur l'éducation des enfants.

En outre, il a été souligné que la publication d'informations sur les dommages causés par des infractions environnementales et sur les affaires ayant abouti pourrait être une voie à suivre pour renforcer la confiance dans les autorités publiques et encourager les citoyens à être plus actifs dans le signalement des infractions, car le public saurait que les autorités réagissent aux plaintes de manière appropriée.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres sont encouragés à accorder la priorité à la prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et à cette fin, à utiliser ou développer davantage un large éventail d'activités et de programmes ciblant non seulement le public, mais aussi le secteur privé.***

- ***Les États membres sont encouragés notamment à mener régulièrement des campagnes d'information, d'éducation et de sensibilisation du public afin de prévenir la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, entre autres en ciblant des groupes à risque spécifiques (en particulier les enfants), des comportements à risque et des flux de déchets à haut risque.***

- ***Les États membres sont aussi invités à envisager la création de services de signalement spécifiquement consacrés à la criminalité environnementale, afin d'encourager les citoyens à informer les autorités compétentes d'éventuelles infractions environnementales.***

- ***Les États membres sont encouragés à favoriser la coopération avec le secteur privé, notamment avec les ONG, en ce qui concerne la prévention de la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets.***

VI - STRUCTURES - LE SYSTÈME JUDICIAIRE

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

La structure et l'organisation du système judiciaire varient d'un État membre à l'autre, y compris en ce qui concerne les instances compétentes pour traiter les dossiers relevant de la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets.

En raison de la spécificité du droit de l'environnement et de la complexité liée à la détection des infractions en matière environnementale, le succès des enquêtes, des poursuites et des condamnations dans les dossiers de criminalité environnementale dépend dans une large mesure du niveau de savoir-faire et d'expérience des autorités chargées des enquêtes. Un bon niveau de compréhension et une connaissance spécialisée de la part du corps judiciaire dans ce domaine sont donc de la plus haute importance.

Or, selon les constatations de l'évaluation mutuelle, le degré de spécialisation et de compétence spécifique au sein du corps judiciaire en matière de criminalité environnementale est souvent insatisfaisant. Nombre d'États membres ne disposent pas formellement de structures ou de procureurs spécialisés en matière de criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, qui est le plus souvent traitée par les parquets généraux. Toutefois, certains États membres disposent de procureurs ou de services spécialisés, au sein des parquets, qui sont chargés des infractions environnementales, y compris en matière de déchets.

Dans certains États membres, la responsabilité du traitement de ce type d'infractions incombe généralement de facto à des procureurs ou à des juges qui ont été formés ou ont acquis des connaissances spécialisées par la seule voie de leur travail quotidien et de leur engagement personnel. Toutefois, cette solution est assez limitée, dans nombre de cas, en raison des faibles chiffres concernant les infractions environnementales, y compris en matière de déchets; elle ne permet pas d'assurer une continuité et ne saurait être considérée comme appropriée sur le long terme.

Dans certains États membres, il existe des réseaux nationaux de procureurs spécialisés en criminalité environnementale, ce qui peut être considéré comme une bonne pratique, car ces réseaux permettent des échanges de connaissances et d'expériences et favorisent la diffusion des bonnes pratiques parmi les praticiens, contribuant ainsi à affiner la perception des questions liées à la criminalité environnementale au sein du corps judiciaire.

Dans le cadre de l'évaluation, il a donc été souligné que des procureurs spécialisés dans la criminalité environnementale sont essentiels à la réussite des enquêtes et des procédures judiciaires, étant donné que leur appréciation des faits au tout début d'une affaire peut être déterminante. Ils doivent également savoir comment interpréter l'affaire, car ils doivent fournir une orientation aux autorités de police et coordonner l'action des autres autorités dans le cadre des enquêtes préliminaires, et superviser la collecte des éléments de preuve.

Le manque de spécialisation est plus sensible encore pour ce qui est des juges. Il n'existe dans presque aucun État membre de chambres ou de juges spécifiques qui, au sein des juridictions pénales, soient chargés d'examiner et de juger les affaires en matière de criminalité environnementale, y compris en matière de déchets. Ce n'est que dans les pays où les tribunaux traitent un nombre important d'infractions environnementales que les juges ont la possibilité

d'acquérir de l'expérience dans ce domaine. Cependant, dans bon nombre d'États membres les tribunaux ne sont pas toujours en mesure de gérer de grandes procédures en matière d'environnement et de déchets, en raison, d'une part, d'un manque de spécialisation des juges, et d'autre part, d'effectifs insuffisants.

Sans une connaissance spécifique de la criminalité environnementale, les juges, qui sont censés traiter les plus grandes affaires de criminalité environnementale, sont susceptibles de sous-estimer la complexité qui peut s'attacher aux preuves et le temps nécessaire aux audiences dans ces affaires par rapport aux affaires relatives aux infractions de droit commun.

Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité que des procureurs et des juges aient acquis de facto une expertise spécifique dans le traitement d'affaires de criminalité environnementale, y compris de criminalité en matière de déchets.

Une plus grande spécialisation des juges pénaux concernant la criminalité environnementale en général et la criminalité en matière de déchets en particulier est jugée nécessaire, étant donné qu'elle accroîtrait la résilience des systèmes nationaux dans le traitement des affaires liées à la criminalité environnementale. Il convient également de rappeler que la nécessité de disposer de juges spécialisés dans le domaine de la criminalité environnementale est soulignée dans les conclusions du Conseil du 8 décembre 2016 sur la lutte contre la criminalité environnementale.

Diverses mesures pourraient permettre d'y parvenir, par exemple une plus grande offre de formations sur la criminalité environnementale, la création de structures spécifiques et la participation de juges à des instances internationales.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour assurer ou accroître le niveau de spécialisation de leurs procureurs et de leurs juges, en vue de poursuivre et sanctionner efficacement les infractions environnementales.***

- ***À cette fin, ils devraient envisager de mettre en place des structures/unités spécialisées et/ou de nommer des procureurs et des juges spécialisés disposant d'un bon niveau de compréhension et de connaissance de ce type complexe de criminalité, et leur fournir une formation continue spécialisée en matière de criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, la législation environnementale et la criminalité connexe.***

- ***Les États membres devraient envisager de mettre en place des réseaux de procureurs et de juges spécialisés dans le domaine de la criminalité environnementale au niveau national, afin de les aider à partager des expériences et à s'apporter une aide mutuelle, comme constituant une mesure permettant d'améliorer l'efficacité de la lutte contre ce type de criminalité.***

VII - STRUCTURES - LES SERVICES RÉPRESSIFS

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Pour lutter efficacement contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, il est essentiel que les services répressifs concernés par ce type de criminalité complexe et sophistiqué aient une organisation efficace, soient intégrés sur le plan international et disposent des compétences professionnelles nécessaires, y compris d'un bon niveau de connaissance et de spécialisation, et qu'ils soient à même de mener des enquêtes efficaces.

Les services de police des États membres jouent un rôle important dans les enquêtes portant sur ces formes de criminalité, à l'exception de quelques États membres dans lesquels la police ne semble pas suffisamment active et/ou n'enquête sur la criminalité en matière de déchets que sur demande des autorités chargées de l'environnement ou avec leur soutien.

La structure et l'organisation des services répressifs varient considérablement d'un État membre à un autre, pour ce qui concerne à la fois les instances compétentes pour lutter contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et le niveau de spécialisation en questions environnementales.

Pour lutter efficacement contre cette forme de criminalité complexe et sophistiquée, il est également essentiel, pour les mêmes raisons que celles mises en avant pour le corps judiciaire, que les services répressifs aient un bon niveau de connaissance et de spécialisation. D'une manière générale, l'évaluation a fait apparaître que le niveau de spécialisation des services répressifs est supérieur à celui du corps judiciaire.

Certains États membres ont mis en place, au sein des services répressifs, des services centraux spécialisés en criminalité environnementale, qui, dans certains cas, appuient les autorités locales ou coordonnent les enquêtes relatives à la criminalité environnementale dans tout le pays, ainsi que les synergies entre les différents niveaux d'intervention, avec un niveau élevé de spécialisation. Cela facilite également la communication entre la police et les procureurs. Dans certains États membres, il existe aussi des unités spécialisées décentralisées au niveau local et/ou régional qui s'occupent spécifiquement des enquêtes relatives à la criminalité environnementale.

L'existence de ce type de services ou d'unités d'enquête et d'enquêteurs et d'équipes de police spécialisés pour traiter les affaires de criminalité environnementale est considérée comme une bonne pratique. Dans d'autres États membres, ce type de services ou d'unités de police spécialisés n'existe pas et/ou il y a un manque de spécialisation, ou seulement une spécialisation partielle, en criminalité environnementale au sein de la police nationale, avec du personnel spécialisé s'occupant de criminalité environnementale entre autres responsabilités ou uniquement au niveau central et non au niveau local.

Dans le cadre de l'évaluation, il a été souligné que la création d'unités compétentes spécialisées au sein des services de police pourrait renforcer la capacité d'enquêter plus efficacement sur la criminalité en matière de déchets, en particulier sur les formes graves de criminalité organisée. L'importance de ce point a également été soulignée dans les conclusions du Conseil du 8 décembre 2016 sur la lutte contre la criminalité environnementale.

Dans certains États membres, les services centraux spécialisés en criminalité environnementale font partie des services chargés de la criminalité économique et financière au sein de la police nationale, qui comprennent également les services chargés de la lutte contre la criminalité financière, ou les enquêtes relatives à la criminalité environnementale sont confiées aux services de police chargés de la criminalité économique.

Étant donné que la criminalité environnementale est principalement motivée par le gain financier, d'un point de vue organisationnel, ces structures et mesures organisationnelles permettent de traiter de manière adéquate les aspects financiers des enquêtes relatives à la criminalité environnementale, et ces approches peuvent être considérées comme de bonnes pratiques.

Dans certains États membres, les effectifs de police chargés de lutter contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, sont insuffisants, ce qui empêche la police de mettre activement au jour ces formes de criminalité souvent cachées.

Les services douaniers sont également associés à la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, dans l'accomplissement de leurs tâches de contrôle du trafic transfrontière de marchandises, en ce qui concerne en particulier les transferts transfrontières de déchets. D'une manière générale, dans la plupart des États membres, elles paraissent bien établies et organisées et semblent réaliser ces tâches et analyses des risques de manière satisfaisante; toutefois, dans quelques cas, elles semblent ne pas disposer de l'expertise nécessaire pour traiter les transferts illicites de déchets, ainsi que des questions spécifiques en matière de déchets (leur domaine d'expertise étant principalement de nature fiscale) ou ne pas disposer de ressources humaines suffisantes.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à mettre en place, au sein de leurs services de police nationaux, des unités spécialisées, au niveau central comme local, pour les enquêtes relatives à la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, dans le meilleur délai possible afin de lutter plus efficacement contre ce type de criminalité.***

- ***Les États membres devraient maintenir et/ou, le cas échéant, accroître le niveau de spécialisation des agents des services répressifs chargés des enquêtes relatives à la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, afin de garantir une expertise appropriée pour lutter contre ces formes complexes de criminalité.***

- ***Les États membres sont encouragés à fournir aux unités/services concernés de leurs services répressifs des ressources humaines suffisantes ou à développer encore ces unités/services, afin de renforcer leurs capacités d'inspection et de répression dans le cadre de la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.***

VIII - STRUCTURES - AUTRES AUTORITÉS

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Dans la majorité des États membres, l'organisation administrative dans le domaine de l'environnement est généralement bien établie, et les autorités chargées de l'environnement sont généralement les principaux acteurs de la lutte contre la criminalité et les infractions environnementales, y compris en matière de déchets, en raison de leur niveau généralement élevé de connaissance et d'expertise et parce qu'elles sont souvent les premières à détecter les cas de non-respect dans ce domaine.

Le ministère chargé de l'environnement est l'autorité administrative publique centrale dans ce domaine. Dans la plupart des États membres, d'autres instances administratives publiques comme les services d'inspection chargés de l'environnement et/ou des services spécialisés sont généralement chargées d'effectuer des contrôles et des inspections dans le domaine de l'environnement et d'imposer des sanctions administratives en cas d'infraction administrative. Toutefois, ces instances ont été conçues différemment et leurs pouvoirs et/ou leur nombre d'agents diffèrent sensiblement d'un État membre à un autre.

Dans la majorité des États membres, les autorités administratives locales jouent également un rôle actif dans la prévention de la criminalité environnementale et le contrôle du respect de la législation environnementale et ont généralement aussi le pouvoir d'imposer des sanctions en cas d'infraction environnementale relevant de leur compétence.

Dans la plupart des États membres, le niveau de spécialisation et de connaissance des questions environnementales qu'ont les autorités administratives chargées de l'environnement est généralement satisfaisant ou suffisant, bien qu'à des degrés divers.

Dans un État membre, il existe une unité spécialisée comprenant non seulement des procureurs mais aussi des policiers et des techniciens, avec un réseau couvrant l'ensemble du territoire afin d'aider tous les acteurs de la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets; cela peut être considéré comme une bonne pratique.

Dans quelques États membres, des améliorations peuvent encore être apportées en ce qui concerne la spécialisation du secteur administratif dans ce domaine de la criminalité afin que les praticiens concernés disposent des compétences nécessaires pour mener des inspections de manière plus efficace.

En outre, les enquêtes relatives à la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, étant une tâche complexe du point de vue juridique et en termes de procédure, ainsi qu'en raison de leurs aspects factuels/scientifiques, une expertise technique spécifique en matière de contrôle du respect de la législation environnementale est essentielle.

Néanmoins, comme l'ont souligné les autorités nationales compétentes, il existe, dans certains États membres, un manque d'expertise qualifiée et indépendante. La mise en place, dans quelques États membres, d'instances ou de services spécialisés pour fournir cette expertise aux services répressifs peut être considérée comme une bonne pratique.

Certains États membres ont décidé de conférer aux instances administratives des pouvoirs de nature pénale comparables à ceux des enquêteurs de police, pour ce qui concerne la détection d'infractions environnementales et les enquêtes en la matière. Elles peuvent mener des inspections, faire usage de la force, pénétrer dans des locaux et prélever des échantillons. Cette solution permet un niveau élevé de spécialisation des unités chargées des enquêtes, de façon à éviter des lacunes dans la coopération entre les services administratifs et les services répressifs et à simplifier la transmission des informations au sein des services d'enquête.

Dans d'autres États membres, les inspecteurs de l'administration ne disposent que de pouvoirs administratifs et n'ont pas de pouvoirs pénaux. Dans les affaires de criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, ils doivent donc faire appel à la police, à la police des frontières ou aux douanes.

L'évaluation a mis en évidence certaines des conséquences de la non-attribution de pouvoirs d'enquête aux autorités chargées de l'environnement, parmi lesquelles l'impossibilité de mener des enquêtes efficaces dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.

Tout d'abord, les compétences et les connaissances professionnelles du personnel administratif chargé de l'environnement ne sont pas exploitées au mieux. En outre, ce système induit un risque de double peine lorsque les autorités chargées de l'environnement enquêtent également sur des infractions liées à ces infractions (comme la fraude et l'évasion fiscales) et que la police enquête aussi sur les mêmes infractions.

Il a donc été recommandé, en particulier dans les États membres où les principaux acteurs sont les autorités chargées de l'environnement, de conférer des pouvoirs d'enquête pénale (limités) aux inspecteurs de l'administration. Si, dans certains États membres, une telle solution n'est pas possible, il leur est recommandé de veiller à ce que les enquêtes fassent l'objet d'une bonne coopération entre les services répressifs et les procureurs, d'une part, et les autorités administratives, d'autre part.

Dans la plupart des cas, les inspecteurs chargés de l'environnement sont donc assistés, dans leurs activités de contrôle du respect de la loi, par la police et les douanes, qui jouent un rôle de soutien: la police arrête et contrôle les véhicules sur la route et les bateaux sur les voies navigables, et les autorités douanières surveillent et contrôlent les transferts transfrontières de déchets, notamment en contrôlant les flux de déchets à l'entrée et à la sortie des points de passage frontaliers. La police des frontières et les services de garde-côtes peuvent également jouer un rôle dans ce domaine. Dans certains États membres, les autorités susmentionnées mènent aussi de leur propre initiative des enquêtes dans ce domaine, y compris des enquêtes conjointes.

Compte tenu de l'importance que revêtent les services administratifs dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, le nombre d'inspecteurs affectés à la lutte contre les infractions dans ce domaine, ainsi que leurs conditions de travail devraient être d'un niveau suffisant pour qu'ils ne démissionnent pas après une formation appropriée.

Toutefois, dans certains États membres, les services compétents des administrations chargées de l'environnement sont actuellement en sous-effectif et le manque de ressources humaines adéquates globales réduit la capacité de mener des activités de contrôle de la manière la plus efficace possible.

Dans ces cas, l'affectation de personnel supplémentaire aux services de gestion et d'inspection a été recommandée par les évaluateurs afin d'accroître les possibilités d'intervention, notamment avec davantage d'inspections, ce qui peut conduire à la mise en place de mesures proactives concernant la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres devraient maintenir et/ou, le cas échéant, accroître encore le niveau de spécialisation et les compétences du personnel de leurs autorités administratives chargées des infractions environnementales, y compris en matière de déchets, afin de garantir une expertise appropriée dans ce domaine complexe et technique.***

- ***Les États membres sont encouragés à veiller à ce que leurs autorités administratives chargées de l'environnement disposent d'un personnel suffisant pour mener les activités de contrôle de manière efficace et proactive, en particulier avec un nombre suffisant d'inspections afin de contrôler le respect de la législation environnementale et de détecter les infractions en la matière.***

- ***Les États membres sont encouragés à envisager, conformément à leur droit national, la possibilité de conférer des pouvoirs d'enquête pénale (limités) aux inspecteurs de l'administration chargés de l'environnement, afin de renforcer leur capacité à détecter les infractions environnementales, y compris en matière de déchets, et à enquêter sur celles-ci.***

IX - STRUCTURES
- COOPÉRATION ET COORDINATION AU NIVEAU NATIONAL

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Étant donné que la criminalité environnementale est de nature transversale et qu'elle fait intervenir plusieurs autorités au niveau national, une approche pluridisciplinaire est essentielle pour prévenir et combattre efficacement ce phénomène.

Dans ce contexte, une coordination et une coopération interinstitutionnelles étroites et efficaces entre les différents acteurs publics au niveau opérationnel et stratégique, ainsi qu'entre les autorités centrales et locales/régionales, afin de coordonner les initiatives et de renforcer l'échange de données, le soutien technique et les techniques d'enquête, sont donc essentielles pour le bon fonctionnement du système environnemental national et des mesures de répression dans ce domaine.

Cet objectif pourrait être mieux atteint en désignant une instance composée de représentants des ministères, des pouvoirs publics et d'autres parties prenantes responsables de la lutte contre la criminalité environnementale et de la protection de l'environnement. Des réunions de coordination devraient être organisées régulièrement et prévoir la participation d'acteurs non permanents, y compris des entreprises et des ONG, si nécessaire.

Toutefois, seuls quelques États membres ont créé de telles instances centrales ou mis en place des groupes de travail ou des formes de coopération interministérielle assurant une coordination. Hormis ces exceptions, dans la plupart des États membres, aucune autorité n'a été désignée au niveau central pour jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre et la gestion des questions liées à l'environnement et aux déchets, et la responsabilité dans ce domaine est souvent dispersée entre plusieurs acteurs.

L'évaluation a fait apparaître à cet égard que, s'il est important d'associer autant de services que possible à la lutte contre la criminalité liée à l'environnement et aux déchets, lorsqu'il n'existe pas d'autorité centrale générale pour définir les orientations et les priorités, la coopération est fragmentée et il peut donc s'avérer difficile d'assurer une approche coordonnée et structurée de cette responsabilité nationale.

Par conséquent, l'utilité de mettre en place une instance centrale ou une plateforme ou structure permanente au niveau central pour la coopération et la coordination du travail des autorités concernées, y compris les procureurs et les juges, a été soulignée, afin d'assurer la cohérence entre tous les acteurs de la lutte contre la criminalité environnementale et d'accroître la résilience du système de protection de l'environnement.

D'après les conclusions des évaluations, les formes, les modalités et les niveaux de coopération et de coordination entre les parties prenantes concernées par la lutte contre la criminalité environnementale varient d'un État membre à un autre.

Pour l'heure, dans de nombreux États membres, il n'existe pas de cadre juridique pour la coopération entre les différentes autorités dans les affaires de criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et la coopération interinstitutionnelle se déroule le plus souvent sur une base ad hoc et informelle, au moyen de contacts personnels, sans accord formel entre les différentes autorités.

Bien que cela ne semble généralement pas poser de problèmes dans la pratique, un système dépendant des relations interpersonnelles, des qualités personnelles et de la bonne volonté des parties prenantes n'est pas le meilleur moyen d'assurer une coopération efficace, car ce système peut s'avérer fragile dans certaines circonstances imprévues; peut se poser aussi à cet égard la question de la transmission du savoir-faire, étant donné que les connaissances disparaissent souvent en cas de départ de personnel et qu'il n'y a pas de passage de témoin.

D'autres États membres ont développé des formes d'interaction plus avancées et plus efficaces, qui sont considérées comme de bonnes pratiques dans les différents rapports. Dans certains de ces États, des protocoles ou mémorandums d'accord entre toutes les autorités concernées ont été conclus afin de préciser les rôles et responsabilités de chaque autorité concernée et de favoriser une action coordonnée au niveau opérationnel et stratégique.

L'établissement de réseaux formels au niveau national avec des représentants de tous les services répressifs, comme cela existe déjà dans certains États membres, peut également être considéré comme un bon pas en avant.

En raison de la complexité de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, qui fait intervenir de multiples acteurs, il a été souligné à maintes reprises dans le cadre de l'évaluation mutuelle qu'un cadre interinstitutionnel formel et structuré contribuerait à renforcer la coopération entre les différents services en la matière; il faudrait aussi qu'il y ait un échange d'informations plus systématique et que des bases de données communes soient mises en place.

Une coordination structurée des efforts pourrait facilement, et presque gratuitement, créer des synergies pour renforcer la capacité du système national à prévenir et combattre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.

Il est également rappelé, en ce qui concerne notamment les transferts de déchets, que, conformément à l'article 50 du règlement (CE) n° 1013/2006, modifié par le règlement (UE) 660/2014, dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan d'inspection, les États membres devraient prévoir les modalités de coopération entre les autorités intervenant dans les inspections.

Il est en outre essentiel d'avoir une coopération harmonieuse entre les entités administratives et le corps judiciaire, en particulier la notification des infractions environnementales aux procureurs, qui décident si les éléments de l'affaire répondent aux critères requis pour engager des poursuites pénales et pour imposer une sanction pénale.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres sont encouragés à mettre en place un cadre interinstitutionnel formel et structuré pour la coopération aux niveaux stratégique et opérationnel entre toutes les parties prenantes concernées par la prévention de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et la lutte contre ce phénomène, sur la base d'une approche pluridisciplinaire, éventuellement au moyen de protocoles ou de mémorandums d'accord.***

- ***Les États membres devraient envisager de désigner une instance/entité ou une plateforme centrale, au niveau national, chargée de coordonner les efforts de toutes les autorités intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, en vue de créer des synergies et d'optimiser les capacités de préparation et de réaction.***

- ***Les États membres sont encouragés à assurer un échange systématique d'informations et la mise en place de bases de données communes contenant des données sur la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, entre toutes les autorités compétentes intervenant dans la lutte contre les activités criminelles de ce type.***

X - FORMATION

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

La législation environnementale de l'UE et celle des États membres sont très complexes, techniques et en constante évolution et requièrent dès lors un niveau élevé de compréhension de la part des services administratifs, des services répressifs, des procureurs et des juges.

Il est dès lors particulièrement difficile pour tous les acteurs concernés de maintenir leur expertise et de rester constamment au fait des dispositions juridiques et procédurales en ce qui concerne les implications pratiques de l'application de ces législations (par exemple, interrogatoire à différents stades de la procédure administrative/pénale; prélèvement d'échantillons recevable pour les éléments de preuve) et les particularités relatives à la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.

Pour ce qui est de la classification erronée des déchets et/ou des fausses déclarations de marchandises, il est également important que les opérateurs de gestion des déchets qui collectent ou transportent des déchets à titre professionnel soient correctement formés, étant donné qu'ils constituent la première ligne de défense dans le système de gestion des déchets.

Dans certains rapports d'évaluation, il a été souligné que la formation de base des autorités compétentes en matière de contrôle des transferts de déchets était nécessaire pour leur permettre d'identifier plus facilement les transferts illicites de déchets et, une fois qu'un transfert suspect a été détecté, de le comparer à la cargaison déclarée dans la documentation. À cette fin, la formation spécialisée de ces acteurs devrait comprendre la collecte, l'analyse et l'examen minutieux d'échantillons.

Par conséquent, et en raison des exigences spécifiques relatives à la détection et à l'investigation des infractions et actes criminels en matière d'environnement, la formation de base, régulière et continue sur le tas, à tous les niveaux, des praticiens susmentionnés, dès le début de leur carrière, revêt une importance capitale. Cela peut contribuer à accroître leurs compétences et leurs connaissances et à les sensibiliser à ce type d'activités criminelles en vue du bon déroulement des enquêtes et des poursuites relatives à ces formes de criminalité.

Dans certains États membres, des efforts, des ressources et des moyens humains importants sont investis dans l'organisation de formations spécialisées poussées sur la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, pour les acteurs concernés par la prévention de ces activités criminelles et la lutte contre ces activités, lesquels ont un niveau élevé d'expertise technique et juridique à la hauteur des défis posés par ces formes de criminalité.

Dans d'autres États membres, des améliorations sont possibles, étant donné que la formation dispensée au personnel de certaines autorités compétentes est jugée inappropriée et insuffisante, car elle n'est pas régulière et/ou n'est pas proposée tout au long de la carrière, ou, si elle est disponible, n'est pas obligatoire.

En outre, les États membres ne dispensent généralement pas le même niveau de formation à l'ensemble du personnel de toutes les autorités compétentes. D'une manière générale, la formation dispensée aux autorités chargées de l'environnement est plus satisfaisante.

En ce qui concerne la police, la formation est généralement suffisante, à l'exception de quelques États membres dans lesquels des améliorations sont possibles. Cette formation devrait comprendre l'utilisation de sources de renseignement, l'analyse de données et les techniques de détection et d'investigation pour obtenir des preuves adéquates dans des affaires environnementales spécifiques, en particulier dans les États membres où seule la police est investie de pouvoirs d'enquête.

L'utilité de renforcer la formation des policiers, le cas échéant, par des programmes de formation des formateurs et par la diffusion de connaissances en matière de législation environnementale a également été mise en évidence comme un avantage potentiel.

En ce qui concerne les douanes, dans le cas d'un certain nombre d'États membres, la formation dans ce domaine est jugée insuffisante, les questions environnementales n'ayant pas encore été prises en compte de façon régulière dans la formation spécifique, ou pas suffisamment. Pour ces autorités, la formation devrait porter en particulier sur la classification des déchets et la différenciation entre les déchets et les sous-produits.

La situation est généralement insatisfaisante pour le corps judiciaire, car les procureurs et en particulier les juges ne reçoivent pas de formation spécialisée dans ce domaine, ou pas suffisamment. Dans quelques États membres seulement, ces autorités participent occasionnellement à des activités de formation organisées à l'étranger par des organes de l'UE ou d'autres pays.

À cet égard, l'évaluation a mis en lumière le fait que les procureurs et les juges, du moins ceux qui s'occupent d'affaires de criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, doivent être bien formés pour gérer des questions juridiques particulièrement complexes dans le cadre du processus décisionnel, en vue de déterminer s'il y a lieu d'engager des poursuites ou de statuer sur une affaire (notamment en définissant la gravité des dommages environnementaux); une formation spécialisée doit donc leur être dispensée.

Dans un État membre, la formation commune des procureurs et de la police et la formation spécialisée dispensée par des procureurs aux policiers et aux agents des douanes ont été considérées comme des exemples de bonnes pratiques.

Dans quelques États membres, la responsabilité de la coordination et de l'organisation de ces activités de formation, non seulement pour les fonctionnaires travaillant dans l'institution qui dispense la formation, mais également pour le personnel d'autres institutions, est confiée à une seule instance, le plus souvent aux administrations chargées de l'environnement, qui dispensent une formation aux policiers, aux services douaniers et à la police des frontières, tandis que dans quelques cas, cette tâche est assurée par la police. Dans d'autres États membres, chaque autorité dispense une formation à son personnel dans son propre domaine de compétence.

Dans un État membre, la formation est également dispensée sous la forme de sessions d'apprentissage à distance (apprentissage en ligne), ce qui peut être considéré comme une bonne pratique et une méthode de formation efficace présentant des aspects économiques positifs, compte tenu du coût relativement faible des outils informatiques.

Dans le cadre de l'évaluation, il a été souligné que des formations communes régulières associant des juges, des procureurs, des unités de police et des unités administratives pour partager des expériences sont extrêmement utiles, car non seulement elles permettent d'échanger des expériences, mais elles constituent aussi une occasion de se concentrer sur les problèmes et les solutions possibles sous des angles différents.

Outre la formation dispensée au niveau national, les instances compétentes de l'UE, comme le CEPOL, et les réseaux de l'UE, comme EnviCrimenet, le réseau européen des procureurs pour l'environnement (ENPE) et le forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE), dispensent également une formation spécialisée dans le domaine de la criminalité environnementale ou y contribuent; toutefois, les États membres n'exploitent généralement pas pleinement cette possibilité.

RECOMMANDATIONS

- ***Compte tenu de la nature complexe et multiforme de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, il est recommandé aux États membres de maintenir ou de renforcer la formation approfondie continue et régulière dispensée dans ce domaine pour tous les praticiens intervenant dans la lutte contre ces formes de criminalité, y compris les procureurs et les juges.***

- ***Les États membres devraient envisager d'étudier la possibilité de fournir ou d'établir la programmation interinstitutionnelle de la formation, en vue de dispenser une formation commune réunissant toutes les parties prenantes concernées par la lutte contre la criminalité environnementale et de permettre une coopération renforcée entre les services répressifs et les services du ministère public.***

- ***Les États membres devraient tirer le meilleur parti possible des possibilités de formation disponibles au niveau de l'UE, comme le CEPOL et les réseaux concernés, ainsi qu'au niveau international, en assurant la participation régulière des parties prenantes intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, à ces activités de formation.***

- ***Les États membres devraient envisager la possibilité d'utiliser des méthodes d'apprentissage en ligne dans le cadre de la formation aux questions environnementales pour toutes les entités intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale.***

XI - ASPECTS JURIDIQUES

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Tous les États membres possèdent une législation spécifique pour prévenir et combattre la criminalité environnementale de manière efficace. Toutefois, la précision des définitions juridiques, le niveau des sanctions et l'éventail des outils d'investigation varient considérablement d'un État membre à l'autre.

Tous les États membres ont transposé la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, et la plupart d'entre eux ont mis en place des cadres juridiques appropriés pour protéger l'environnement. Certains États membres n'ont satisfait qu'aux normes minimales de la directive en question, tandis que d'autres ont mis en œuvre une réglementation plus détaillée et plus complète. Dans un petit nombre d'État membres, la protection de l'environnement est inscrite dans la Constitution.

Dans la quasi-totalité des États membres, il n'existe pas de texte juridique unique couvrant toutes les infractions environnementales. Celles-ci figurent en général dans le code pénal et/ou dans d'autres actes législatifs spécifiques relatifs à l'environnement. La fragmentation du cadre juridique en plusieurs actes législatifs régissant tous les différents types d'actions susceptibles de nuire à l'environnement et à la santé humaine peut entraîner une complexité et d'éventuels chevauchements. Les États membres ont par conséquent été encouragés à envisager de réexaminer leur législation nationale dans ce domaine et à la regrouper en un texte juridique unique.

Les définitions juridiques des infractions environnementales et les critères d'évaluation de la gravité de ces infractions varient d'un État membre à l'autre et reposent généralement sur des concepts tels que les risques qu'elles représentent pour la vie ou la santé humaine ou pour l'environnement ou les dommages qu'elles peuvent leur causer.

Or, dans de nombreux États membres, il n'existe pas de critères prédéfinis clairs pour évaluer l'ampleur des dommages environnementaux, et la jurisprudence quant à la manière dont les tribunaux définissent ces termes est souvent assez peu fournie. La plupart du temps, dans la pratique, les dommages environnementaux, le risque de dommage et l'étendue des dommages, de même que d'autres facteurs pertinents, sont évalués au cas par cas par les autorités judiciaires.

L'évaluation a mis en évidence à cet égard qu'une différence de perception de la gravité de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, peut porter atteinte à l'efficacité des mesures prises pour lutter contre ces formes de criminalité, et qu'il importe donc que l'ensemble des autorités nationales adoptent une approche similaire et appliquent des procédures identiques à l'égard des infractions graves dans ce domaine, y compris en prévoyant, au besoin, un suivi judiciaire.

Certaines notions, telles que la "dégradation substantielle" visée à l'article 3 de la directive 2008/99/CE, les dommages environnementaux, les VHU, etc. sont trop vagues et trop peu claires; dans de nombreux cas, il n'existe pas de critères, d'orientations ou d'instructions pour les définir, ou ces derniers ne sont pas suffisants.

Autre problème apparu à plusieurs reprises dans le cadre de l'évaluation: l'absence de distinction claire entre les infractions de gravité moyenne et les infractions plus graves et/ou le régime de sanctions administratives ou pénales compte tenu de l'absence de critères clairs permettant de déterminer quel régime devrait s'appliquer. En outre, dans certains cas, la législation ne permet pas de déterminer clairement et sans ambiguïté si des infractions mineures doivent faire l'objet d'un signalement à la police ou au procureur. En conséquence, l'autorité chargée des poursuites peut ne pas enquêter sur l'affaire, laissant aux autorités administratives compétentes le soin de prendre les mesures appropriées.

Des recommandations ont donc été adressées aux États membres concernés, aux fins d'une plus grande clarté et d'une plus grande uniformité dans la détermination de la législation et du régime de sanctions applicables et dans le but de faire une distinction, sur la base de critères prédéfinis précis, entre les infractions pénales et les infractions administratives. Cela devrait permettre de traiter chaque infraction environnementale de la manière la plus appropriée et d'assurer un suivi judiciaire lorsqu'une atteinte à la législation environnementale entraîne une responsabilité pénale.

Dans certains États membres, les mesures de droit pénal sont un dernier recours, et les questions environnementales sont presque exclusivement traitées par les instances administratives.
Les arguments avancés par les autorités nationales à cet égard font allusion aux éléments constitutifs de l'infraction et aux exigences pour ce qui est des preuves à fournir, ou au fait que l'exécution administrative est considérée comme moins problématique et plus efficace que le suivi judiciaire, étant donné que, souvent, une poursuite pénale prend beaucoup de temps et est difficile du point de vue de la procédure. L'évaluation a donné lieu à des recommandations adressées à ces États membres afin que soit revu l'équilibre entre l'approche administrative et l'approche pénale de la criminalité environnementale.

Outre les règles contenues dans la législation, des accords ou des protocoles formels entre les autorités compétentes en matière d'infractions environnementales, ou des lignes directrices à leur attention clarifiant les critères visant à déterminer quand ces infractions doivent faire l'objet d'un suivi administratif ou d'un suivi judiciaire, peuvent s'avérer utiles afin de mettre en œuvre des critères normalisés et éviter des interprétations erronées.

En vertu de l'article 6 de la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, les États membres doivent faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions visées à l'article 3. Dans ce type d'affaires, certains États membres ont prévu la responsabilité pénale des personnes morales, d'autres la responsabilité administrative.

Le niveau des sanctions applicables aux infractions environnementales, y compris en matière de déchets, varie d'un État membre à l'autre, selon une échelle prévoyant en général un niveau maximum et un niveau minimum; dans quelques États membres, ce niveau a été jugé trop bas et insuffisant pour permettre au droit pénal de jouer son rôle punitif et dissuasif.

Certains rapports ont souligné que l'on ne recourt pas suffisamment aux amendes infligées aux personnes morales et/ou que celles-ci sont trop faibles par rapport aux avantages potentiels qui peuvent être retirés des infractions environnementales, y compris en matière de déchets. Il ressort de plusieurs rapports que le montant de ces amendes pourrait être revu. Des recommandations ont donc été adressées aux États membres concernés afin qu'ils recourent davantage aux amendes infligées aux entreprises en cas d'infractions environnementales et qu'ils augmentent le montant de telles amendes.

Dans certains États membres, le recours à des techniques d'enquête spéciales (telles que l'observation, l'infiltration, les écoutes téléphoniques, etc.) dans le cadre d'infractions environnementales, y compris en matière de déchets, n'est pas prévu. Ces États membres peuvent invoquer des infractions économiques et financières, qui vont souvent de pair avec les infractions environnementales étant donné que leurs auteurs tentent d'optimiser leurs profits, pour permettre aux services répressifs de recourir à de telles techniques.

Toutefois, cette solution n'étant pas toujours applicable, les évaluations ont insisté sur le fait qu'il était indispensable de disposer de techniques d'enquête spéciales pour lutter efficacement contre la criminalité environnementale et elles recommandent aux États membres concernés de prévoir dans leur législation la possibilité d'y recourir afin d'enquêter sur ces formes de criminalité.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres sont invités à envisager un réexamen de leur législation nationale en matière de lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, en en regroupant si possible les dispositions en un acte juridique unique afin qu'elle puisse plus facilement être totalement comprise et appliquée par toutes les autorités compétentes.***
- ***Il est recommandé aux États membres de veiller à opérer une distinction claire entre les systèmes de sanctions administratives et pénales dans le domaine de l'environnement en adoptant des critères spécifiques et uniformes aux fins de cette différenciation et en les mettant à la disposition de tous les acteurs concernés.***
- ***Il est recommandé aux États membres d'établir des lignes directrices afin que les concepts problématiques, tels que la "dégradation substantielle" et les "dommages environnementaux", soient définis de façon appropriée, de manière à faciliter le travail des autorités compétentes dans ce domaine.***
- ***Il est recommandé aux États membres de veiller à ce que le niveau des sanctions, et notamment les amendes infligées aux entreprises, applicables aux infractions environnementales, y compris en matière de déchets, soit approprié, et à ce que ces amendes soient effectivement infligées dès lors que les critères pertinents sont remplis.***
- ***Il est recommandé aux États membres de faire en sorte que leur législation nationale permette de recourir à des instruments d'enquête spéciaux afin d'enquêter sur les infractions environnementales, y compris en matière de déchets, dans la mesure où cela est proportionné par rapport à l'infraction concernée, de manière à lutter efficacement contre ces infractions pénales.***

XII - QUESTIONS DE PROCÉDURE

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Dans tous les États membres, il existe des exigences à respecter en ce qui concerne le recueil de preuves afin de garantir leur validité et leur recevabilité devant les tribunaux ou dans le cadre des procédures administratives liées à des infractions environnementales. Dans certains États membres, les autorités compétentes ont fait savoir que le recueil ou la recevabilité des preuves dans ce domaine ne posait pas, à leur connaissance, de problème particulier, et que les obstacles rencontrés ne différaient pas de ceux qui survenaient dans d'autres types d'affaires pénales.

D'autres États membres ont cependant signalé des problèmes à cet égard. L'une des difficultés les plus courantes porte sur le non-respect des garanties procédurales lors du prélèvement et de l'analyse d'échantillons, ce qui peut avoir une incidence sur la procédure dans la mesure où ils ne peuvent être utilisés comme éléments de preuve. C'est le cas en particulier pour les preuves recueillies par les autorités administratives, qui ne peuvent donc pas toujours être utilisées dans le cadre d'une procédure judiciaire étant donné que ces autorités ne sont pas soumises aux règles strictes de la procédure pénale.

Les autorités de certains États membres ont fait état de difficultés dans l'évaluation des dommages causés par la criminalité environnementale, notamment dans le cas d'infractions en matière de déchets, et plus spécialement dans l'évaluation des risques de dommages, leur identification et leur ampleur réelle, dans la mesure où les dommages sont souvent difficilement visibles ou mesurables. Ces difficultés peuvent avoir une incidence sur la classification appropriée de l'infraction, sur l'appréciation des circonstances aggravantes et, par conséquent, de la valeur pénale (voir également le chapitre XI).

Les difficultés spécifiques liées aux preuves des infractions en matière de déchets sont abordées au chapitre XV.

L'évaluation a mis en évidence d'autres difficultés, qui compliquent les enquêtes, rencontrées au sujet des preuves à fournir devant les tribunaux et dans le cadre des procédures administratives, et notamment: l'identification des auteurs, la preuve des éléments psychologiques (négligence ou intention) concernant la personne ou l'entité accusée et, dans le cas d'infractions commises par une entité, l'identification de la ou des personnes responsables, la documentation et l'évaluation des conditions environnementales au moment de l'inspection d'une manière qui réponde aux attentes du tribunal, ainsi que l'utilisation de documents falsifiés.

Dans certains États membres où le nombre d'affaires portées devant les tribunaux est très faible, des difficultés peuvent survenir en ce qui concerne la recevabilité des preuves dans la mesure où les praticiens ne disposent pas des connaissances et de l'expérience juridiques suffisantes dans ce domaine.

Dans tous les États membres, d'autres mesures, outre les sanctions pénales et les amendes administratives, peuvent être imposées en ce qui concerne les infractions environnementales, y compris en matière de déchets, par les instances administratives chargées de faire appliquer la réglementation (exécution non judiciaire).

Il peut s'agir de mesures administratives coercitives destinées à prévenir et faire cesser les infractions administratives ainsi que les conséquences préjudiciables de ces infractions.
Ces mesures comprennent (avec quelques différences entre les États membres) la confiscation ou la saisie, le versement d'une somme d'argent équivalant au montant de l'enrichissement réalisé, la fermeture temporaire ou définitive de la société, la suspension ou l'annulation des licences et autres agréments, la mise en place d'exigences, de conditions et d'instructions, la suppression des droits accordés à la société et/ou le refus d'accorder des avantages, ainsi que des mesures visant à ce qu'une action immédiate soit entreprise pour remédier aux effets néfastes sur l'environnement.

Quelques États membres prévoient également des mesures de sécurité qui ne punissent pas les contrevenants mais visent à les empêcher de récidiver en supprimant les conditions qui facilitent ou encouragent de nouvelles infractions pénales.

Dans les procédures pénales, les mesures autres que les sanctions pénales qui peuvent être imposées sont la confiscation des moyens utilisés pour commettre l'infraction (instruments) et la confiscation des produits du crime ou des produits acquis par le biais de l'infraction (avoirs d'origine criminelle), y compris les avantages économiques obtenus en commettant l'infraction. En cas de transmission et d'exécution des décisions de confiscation par différents États membres, la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009, s'applique.

Dans la plupart des États membres, à quelques exceptions près, il n'est pas possible de verser directement les bénéfices confisqués à des agences environnementales et/ou au budget de la police ou à un fonds d'indemnisation pour les victimes d'infractions environnementales, ce qui, d'après les conclusions de l'évaluation, pourrait être utile.

Les sanctions pénales autres que les peines d'emprisonnement et les amendes peuvent également prendre la forme d'une interdiction de droits spéciaux, d'une déchéance de droits publics, d'une interdiction d'exercer une fonction publique, une profession ou d'occuper un poste d'encadrement dans une entreprise, d'une indemnisation des dommages causés par l'infraction pénale, d'une publication du jugement et d'une réhabilitation de l'environnement.

Pour ce qui est de ce dernier point, en vertu du principe du "pollueur-payeur" inscrit à l'article 191, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et régi par la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale et par la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la responsabilité de la réhabilitation de l'environnement et de la réparation des dommages environnementaux causés incombe en premier lieu aux contrevenants, à leurs propres frais.

Ce principe repose sur le principe de la responsabilité élargie des producteurs. Sur cette base, dans tous les États membres, les organes chargés de l'application de la législation peuvent, lorsque la réhabilitation n'a pas eu lieu ou qu'elle est toujours insuffisante après expiration du délai indiqué, imposer des mesures d'exécution administratives visant à contraindre les personnes morales et physiques responsables à remédier aux dommages environnementaux (dans la mesure où ce retour à l'état antérieur est objectivement possible) et à payer toutes les dépenses engagées.

Dans certains États membres, la législation prévoit la possibilité de suspendre la sanction à condition que les dommages soient réparés et que des mesures soient prises pour sécuriser, nettoyer et réhabiliter le site concerné.

Ce sont les autorités publiques qui portent la responsabilité ultime de la réhabilitation de l'environnement mais elles n'interviennent en général qu'en dernier ressort si un défendeur reconnu coupable d'une infraction pénale par un jugement valable refuse de procéder à la réhabilitation ou s'il ne peut être identifié ou n'a pas la capacité financière de le faire. Dans un petit nombre de cas, l'État a recours à des fonds spéciaux à cette fin.

Dans un État membre, un registre de la responsabilité environnementale contenant des informations sur les personnes et les entreprises reconnues coupables d'infractions environnementales graves et/ou d'atteintes graves aux réglementations environnementales a été considéré comme un moyen efficace de prévenir les violations du droit environnemental, et donc comme un exemple de bonne pratique.

Conformément aux législations nationales, de part et d'autre de l'UE, les ONG jouent des rôles différents en matière de criminalité environnementale et d'infractions liées aux déchets, et le niveau de leur participation active varie d'un État membre à l'autre.

Dans tous les États membres, les ONG, comme n'importe quelle autre personne physique ou morale, peuvent apporter leur soutien ou déposer plainte pour un comportement néfaste pour l'environnement et signaler aux autorités nationales compétentes les infractions présumées à la législation environnementale. Dans quelques États membres, elles ont non pas le droit, mais le devoir de signaler les infractions pénales.

En revanche, la légitimité procédurale des ONG diffère entre les systèmes juridiques des États membres; néanmoins, lorsque la législation nationale ne prévoit pas d'obligation en ce sens, dans un nombre important d'États membres, les ONG peuvent également agir en tant que partie civile dans les procédures pénales relatives à des affaires de criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et peuvent engager une action de droit civil pour obtenir une indemnisation des dommages environnementaux. Dans la plupart des cas, cette possibilité est soumise à certaines conditions, telles que le fait d'avoir un intérêt dans l'affaire et/ou d'être une partie lésée dans le cadre de l'infraction environnementale pénale. Dans d'autres États membres, la législation nationale n'autorise pas les ONG à se constituer partie civile dans le cadre d'une procédure pénale, ce droit étant limité aux victimes de l'infraction.

Toutefois, dans la plupart de ces États membres, les ONG peuvent participer aux procédures pénales à des degrés divers, notamment en fournissant des données/informations sur les infractions présumées et/ou en présentant des preuves aux services répressifs et aux bureaux du procureur, en participant aux auditions par l'intermédiaire de leurs représentants et en étant partie prenante en tant que témoins ou experts. Dans quelques États membres, ces possibilités ne sont pas prévues par la législation et les ONG ne peuvent jouer aucun rôle particulier dans les procédures pénales.

Dans le cadre des évaluations mutuelles, l'accent a été mis à plusieurs reprises, en référence à la convention d'Aarhus, sur le rôle important que les ONG peuvent jouer, dans la mesure où elles possèdent souvent des connaissances spécialisées utiles sur les questions environnementales, et sur l'importance de leur donner la possibilité d'introduire une action en justice.

RECOMMANDATIONS

- ***Il est recommandé aux États membres de veiller à ce que les procureurs et les juges disposent des connaissances suffisantes pour évaluer la recevabilité des preuves, notamment celle des échantillons dans les affaires de criminalité environnementale, et à ce qu'il puissent à cet effet bénéficier d'une formation spécialisée adéquate.***

- ***Les États membres sont invités à envisager la possibilité d'utiliser les produits de la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, afin de financer la lutte contre de telles activités criminelles.***

- ***Il est recommandé aux États membres d'exploiter au maximum la possibilité pour les ONG actives dans le domaine de la protection de l'environnement de participer aux procédures judiciaires de manière à tirer le meilleur parti de leur expertise, contribuant ainsi à la lutte contre la criminalité environnementale.***

- ***Sans préjudice de la législation de l'UE en matière de protection des données, les États membres devraient envisager la création d'un registre de la responsabilité environnementale afin de promouvoir le respect des règles et de prévenir les infractions au droit de l'environnement.***

XIII - COOPÉRATION INTERNATIONALE

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

La criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, revêt souvent une dimension transfrontière, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour lutter efficacement contre ce phénomène. Toutefois, les États membres n'ont pas tous le même degré de familiarité avec les procédures propres à un contexte international et leur engagement effectif dans ce type de coopération varie.

Europol, Eurojust et le RJE, compte tenu de l'expertise et de l'équipement dont ils disposent, jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la confiance mutuelle et de la coopération entre les autorités chargées des enquêtes et les autorités judiciaires des États membres et dans la facilitation de la coopération avec les États tiers.

Ils mènent une large gamme d'activités, qui comprend notamment la réalisation d'analyses des tendances de la criminalité environnementale, la coordination des enquêtes et des poursuites internationales, l'échange d'informations, de renseignements en matière pénale et d'éléments de preuve, et la contribution à la formation à l'échelle de l'UE. Dans le cadre du cycle politique de l'UE pour la période 2018-2021, une priorité spécifique du projet EMPACT porte sur la lutte contre la criminalité environnementale.

Le soutien et la coordination assurés par Europol, Eurojust et le RJE sont généralement appréciés des États membres, même si certains d'entre eux ont souligné la nécessité d'accroître leurs ressources pour leur permettre de jouer un rôle encore plus actif dans la lutte contre la criminalité environnementale. La coopération avec ces organes de l'UE est en général satisfaisante et les canaux de communication et les bases de données d'Europol et Interpol, y compris la plateforme d'échange d'informations SIENA d'Europol, sont fréquemment utilisés par les services répressifs des États membres pour l'échange d'informations transfrontière.

Toutefois, dans certains cas, cette coopération pourrait être renforcée, les services et produits qu'Europol, Eurojust et le RJE peuvent fournir en matière de criminalité environnementale n'étant pas toujours très bien connus ni totalement exploités par tous les praticiens concernés dans certains États membres. Dans le rapport d'un pays, il a été souligné qu'une coopération planifiée et intégrée des forces opérationnelles avec Europol et Interpol, principalement dans la détermination de points de contact dans les pays de destination des déchets, et en particulier ceux extérieurs à l'UE, renforcerait la communication au niveau opérationnel.

Dans le cadre de l'UE, un large éventail de réseaux importants a été mis en place pour toutes les entités actives dans le secteur de l'environnement:

- le réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement (IMPEL), qui réunit les autorités environnementales, organise des conférences et mène des projets dans le domaine de l'environnement en vue d'améliorer et de faire appliquer le droit de l'environnement de l'UE;

- le réseau IMPEL-TFS (transferts transfrontières de déchets), qui traite des problèmes liés aux transferts illicites de déchets;

- le réseau informel de lutte contre la criminalité environnementale (EnviCrimeNet), qui relie les services répressifs dans le domaine de la criminalité environnementale aux fins d'un partage des connaissances et des bonnes pratiques;

- le réseau européen des procureurs pour l'environnement (ENPE), qui associe les procureurs compétents dans le domaine environnemental et dispose de groupes de travail spécialisés dans la criminalité en matière de déchets ou dans les sanctions, les poursuites et les pratiques judiciaires en la matière;

- le forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (UEFJE), qui permet aux juges d'échanger leurs expériences, contribuant ainsi à une meilleure connaissance et à une application plus efficace du droit de l'environnement.

Le niveau de participation aux activités de ces réseaux varie selon les États membres. La majorité d'entre eux sont membres d'IMPEL et d'EnviCrimeNet et participent à ces réseaux, même si certains sont très actifs alors que pour d'autres, cette participation n'est pas régulière et/ou ne concerne pas toutes les activités pertinentes de ces enceintes.

En ce qui concerne les réseaux judiciaires susvisés, le niveau d'engagement est généralement plus faible et, dans un certain nombre d'États membres, aucun juge ne participe actuellement aux activités de l'UEFJE et aucun procureur ne participe à l'ENPE.

L'évaluation a notamment souligné que les juges chargés des affaires de criminalité environnementale, qui doivent déterminer l'ampleur des dommages environnementaux pour établir la responsabilité pénale, sont encouragés à s'engager davantage dans les activités axées sur la criminalité environnementale au niveau de l'UE.

Plus globalement, une participation pleine et entière à tous les réseaux susvisés a été recommandée dans le cadre de l'évaluation dans la mesure où elle permet un partage des bonnes pratiques, des modes opératoires, du renseignement transfrontière, ainsi que des contacts aisés et directs avec les partenaires étrangers dans le domaine de la criminalité environnementale.

En outre, dans le cadre des enquêtes transfrontières, la participation à des enquêtes coordonnées au niveau international peut être bénéfique pour l'efficacité desdites enquêtes et des poursuites des infractions environnementales.

Dans le cadre de l'UE, les équipes communes d'enquête (ECE) constituent un outil utile de coopération internationale dans les affaires de criminalité transnationale, qui se fonde sur un accord conclu entre les autorités compétentes (tant judiciaires que répressives) de deux États membres ou plus, afin d'effectuer des enquêtes pénales de manière conjointe. De plus, Europol et Eurojust peuvent faciliter et financer la création et le fonctionnement des ECE.

La participation aux ECE est généralement considérée comme une expérience positive par les États membres participants, qui les perçoivent comme un instrument efficace pour mener des enquêtes transfrontières, en ce qu'elles permettent aux enquêteurs d'échanger des informations directement et d'effectuer une collecte croisée des preuves en temps utile sans qu'il soit nécessaire de présenter des demandes formelles d'entraide judiciaire ou de décision d'enquête européenne distinctes. Cependant, au moment de l'évaluation, seuls quelques États membres avaient participé à des ECE concernant des affaires de criminalité environnementale, y compris en matière de déchets.

L'importance de la coopération et des échanges d'information transfrontières avec les autorités compétentes d'autres pays, en particulier les pays voisins, afin de coordonner les efforts de lutte contre la criminalité environnementale transnationale, a été soulignée à plusieurs reprises dans le cadre de l'évaluation.

Il est par ailleurs essentiel de développer, comme le font déjà certains États membres, des relations avec des pays tiers directement concernés en tant que pays de destination ou d'origine des déchets, afin de lutter efficacement contre les transferts illicites de déchets et faire en sorte que les procédures pénales bénéficient de la coopération internationale.

L'efficacité et les formes de cette coopération diffèrent cependant d'un État membre de l'UE à l'autre. Certains États membres ont développé entre eux, à des degrés divers, des formes de coopération à cet égard, qui peuvent se manifester par des échanges d'informations et/ou de bonnes pratiques, des rencontres régulières et/ou des actions/projets conjoints, des formations et des inspections communes (portant notamment sur les transferts transfrontières de déchets, la désignation d'officiers de liaison, etc.). Cette coopération repose parfois sur des protocoles, des mémorandums d'accord ou d'autres formes d'accords bilatéraux, qui peuvent être considérés comme de bonnes pratiques.

Dans d'autres cas, la coopération avec d'autres États membres de l'UE ne semble pas avoir un caractère formel ni systématique. Des recommandations pertinentes ont été adressées aux autres États membres pour lesquels une marge de progression a été constatée en ce qui concerne ce type de coopération.

Dans certains cas, des formes régionales de coopération internationale ont été développées, y compris avec des pays tiers, telles que HELCOM, dans la région de la mer Baltique, afin de lutter contre les problèmes environnementaux transfrontières régionaux dans ce domaine, avec notamment la création d'un réseau des procureurs de la criminalité environnementale (ENPRO), et le Centre de maintien de l'ordre de l'Europe du Sud-Est (SELEC), dans la région de la mer Noire, avec la création du groupe consultatif des procureurs d'Europe du Sud-Est (SEEPAG) dans le but de mieux coordonner la prévention et la lutte contre les infractions, y compris la grande criminalité organisée transnationale. Ces structures peuvent être considérées comme des exemples de bonnes pratiques dans la mesure où elles élargissent la coopération en faisant participer les pays tiers, permettant ainsi le partage de nouvelles expériences et de nouvelles données, ce qui contribue à renforcer la lutte contre la criminalité environnementale.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres sont invités à participer activement aux travaux menés au niveau de l'UE et au niveau international pour renforcer la coopération dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en matière de déchets, et en particulier aux activités des agences et organes de l'UE (Eurojust, Europol et le RJE) et des réseaux européens actifs dans ce domaine.***

- ***Les États membres sont encouragés à mieux faire connaître aux praticiens les possibilités et les avantages qu'offrent les ECE et leur utilisation dans les affaires de criminalité environnementale afin de renforcer l'efficacité des enquêtes.***

- ***Les États membres sont invités à mettre en place ou à approfondir une coopération avec les pays voisins, notamment les pays tiers, et, le cas échéant, à développer une coopération régionale dans la lutte contre la criminalité environnementale.***

- ***Les États membres sont encouragés en particulier à coopérer étroitement avec les pays d'origine ou de destination des transferts de déchets, qu'ils soient ou non membres de l'UE, afin de coordonner les efforts de lutte contre les activités transfrontières illicites dans ce domaine, notamment en établissant des points de contact/des agents de liaison aux fins de l'échange d'informations et du partage des bonnes pratiques.***

XIV - COOPÉRATION ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Selon les constatations de l'évaluation, le niveau de coopération entre le secteur public et le secteur privé varie d'un État membre à l'autre et, d'une manière générale, cette coopération est plus développée et efficace lorsqu'elle est plus structurée et lorsqu'il existe un climat de confiance.

Il ressort de l'évaluation que cette coopération fonctionne de manière efficace dans certains États membres tandis que, dans d'autres États membres, le secteur privé pourrait participer plus activement à la lutte contre la criminalité environnementale.

Dans certains États membres, le recours à des partenariats public-privé fondés sur des mémorandums d'accord ou d'autres accords formels est prévu, mais il est parfois limité à des domaines spécifiques. D'autres États membres n'ont pas mis en place de cadre formel pour les partenariats public-privé et, dans certains d'entre eux, la coopération, les réunions et l'échange d'informations avec le secteur privé concernant les incidents, les tendances et l'évolution de la situation ont lieu de manière informelle.

L'évaluation a mis en évidence l'importance d'établir des partenariats public-privé afin de permettre la mise en place, sur une base régulière, d'une collaboration et d'un échange d'informations, de connaissances, d'expériences et de capacités avec le secteur privé dans le cadre de la lutte contre la criminalité environnementale, essentiellement en ce qui concerne la détection d'activités illicites en matière de déchets.

Les formes les plus avancées de coopération avec le secteur privé ont été observées dans certains États membres où cette coopération est institutionnalisée par la mise en place d'institutions/de groupes de travail appropriés, auxquels participent des représentants du secteur privé, et dans certains cas également des ONG ou des universités traitant des questions environnementales, et des instances publiques/services répressifs compétents dans ce domaine.

Dans le cadre de l'évaluation, ces structures ont été jugées utiles et bénéfiques, dans la mesure où elles permettent à la société civile de participer activement à la prévention de la criminalité environnementale et à la lutte contre celle-ci, et elles ont donc été considérées comme des exemples de bonnes pratiques.

Les ONG actives dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent, en raison de leurs compétences spécialisées, jouer un rôle important dans la prévention de la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets, et dans la lutte contre ce phénomène, par exemple en menant des actions de sensibilisation et des campagnes d'éducation, en transmettant des données et des informations utiles sur d'éventuelles activités criminelles et les tendances correspondantes, ainsi que dans l'évaluation des dommages environnementaux.

Si des associations privées et des ONG actives dans ce domaine sont présentes dans presque tous les États membres, leur niveau de coopération avec les services répressifs varie. Dans certains États membres, elles apportent des contributions déterminantes en transmettant des informations faisant état de dommages environnementaux, tandis que dans d'autres, il semble qu'elles pourraient être davantage associées aux efforts publics visant à renforcer la prévention et à sensibiliser les citoyens et les entreprises privées dans ce domaine (voir également le chapitre XII).

Dans certains États membres, la coopération en la matière avec le secteur privé associe également l'industrie, ce qui se révèle utile pour débattre de la mise en œuvre de la législation environnementale et améliorer le respect de cette législation.

Dans certains États membres, le secteur privé est tenu de transmettre des informations sur la criminalité en matière de déchets, tandis que dans d'autres États membres, cette obligation d'information n'existe pas ou est limitée. Selon les constatations de l'évaluation, un dialogue avec le secteur privé allant au-delà des exigences en matière de signalement obligatoire pourrait permettre d'obtenir de meilleurs résultats dans la lutte contre la criminalité environnementale.

RECOMMANDATIONS

- ***Les États membres sont encouragés à recourir à des partenariats public-privé structurés dans le domaine de la protection environnementale, qui pourraient se fonder sur des mémorandums d'accord ou d'autres accords formels, en vue de mettre en place un cadre bien défini pour une coopération régulière, ce qui contribuerait à renforcer la lutte contre la criminalité environnementale, y compris la criminalité en matière de déchets.***

- ***Les États membres sont encouragés à mettre en place des instances ou des structures auxquelles participent des représentants du secteur public ainsi que du secteur privé s'intéressant aux questions environnementales, en vue d'assurer une coopération en matière de prévention de la criminalité environnementale, y compris de la criminalité en matière de déchets, et de lutte contre ce phénomène.***

- ***Les États membres sont encouragés à établir ou à développer des relations de travail, un dialogue et des échanges d'informations réguliers avec les ONG nationales actives dans le domaine de l'environnement.***

- ***Les États membres devraient encourager le secteur privé à partager des informations concernant des soupçons d'infractions environnementales avec les pouvoirs publics, le cas échéant, en établissant dans le droit national l'obligation pour le secteur privé de signaler les incidents environnementaux.***

XV - TRAFIC DE DÉCHETS

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Les structures nationales chargées de la prévention du transfert illicite de déchets et de la lutte contre ce phénomène dans les États membres comptent un grand nombre d'instances de contrôle, à différents niveaux, ayant chacune des rôles distincts, qui effectuent des inspections et des enquêtes.

Les systèmes nationaux de répartition des compétences, l'efficacité de l'organisation et le degré d'interaction entre les différentes autorités dans la chaîne répressive dans le domaine des déchets varient d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, le faible taux de détection des transferts illicites de déchets laisse supposer qu'il pourrait être possible d'améliorer leur système afin de lutter contre le trafic de déchets de manière plus efficace.

Tandis que, dans un certain nombre d'États membres, la coopération dans ce domaine est formalisée et assez efficace, dans d'autres États membres, il est possible d'améliorer cette coopération par des actions plus intégrées et coordonnées entre les différents services répressifs afin d'instaurer un système plus solide de détection et de suivi des transferts transfrontières illicites de déchets.

Ce sont généralement les autorités chargées de l'environnement qui sont responsables au premier chef de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1013/2006, en particulier pour ce qui concerne le contrôle des transferts transfrontières de déchets. Dans certains États membres, des autorités administratives différentes sont compétentes pour ce qui concerne, d'une part, les obligations administratives (par exemple l'octroi d'autorisations) et, d'autre part, l'inspection des installations, des entreprises productrices de déchets et des entreprises opérant dans le transport des déchets.

Les infractions en matière de déchets étant considérées comme des "infractions nécessitant un contrôle", il est essentiel de prévoir un nombre suffisamment important d'inspecteurs et d'inspections afin de détecter cette forme de criminalité. En vertu du règlement (CE) n° 1013/2006, les États membres ont mis en place des plans d'inspection concernant les transferts de déchets.

Dans quelques États membres, il apparaît que les services d'inspection fonctionnent correctement, les inspecteurs disposant des connaissances spécialisées, des capacités et des équipements nécessaires pour procéder aux inspections.

Dans d'autres États membres, le manque d'informations, de renseignements et d'orientations/de priorités, ainsi que l'absence d'une stratégie centrale pour mettre en évidence et combattre ce phénomène, altèrent la capacité du système à prévenir ou à détecter les transferts illicites de déchets. Il en résulte souvent que le nombre total d'inspections de routine ainsi que le nombre d'inspecteurs disponibles sont insuffisants pour agir contre la criminalité en matière de déchets. Dans certains États membres, l'évaluation a notamment permis de mettre en évidence la nécessité de procéder à des contrôles plus ciblés sur les routes et aux frontières ainsi qu'à des inspections dans les locaux des entreprises.

Étant donné que les déchets, y compris les déchets dangereux, circulent entre différents États membres, l'absence de contrôles réguliers ne constitue pas uniquement un facteur de risque pour le pays lui-même, mais est aussi susceptible d'avoir des répercussions au niveau de l'UE et pourrait constituer un frein à la détection des réseaux illicites opérant dans ce domaine dans et à travers plusieurs pays. Toutefois, il n'existe pas de liens évidents entre le trafic de déchets et la criminalité organisée. Dans certains pays, l'existence de tels liens n'a pas été prouvée, tandis que dans d'autres, ces liens apparaissent plus ou moins clairement.

L'évaluation a par conséquent aussi mis en avant la nécessité de contrôles physiques pour détecter les transferts illicites de déchets à l'occasion des contrôles douaniers effectués lors de l'importation et de l'exportation de déchets, y compris pour prélever des échantillons, de manière régulière et non pas seulement en cas d'irrégularités des documents, qui peuvent parfois être frauduleux sans toutefois éveiller de soupçons.

Il est également important de recourir au renseignement, à des techniques d'enquête spéciales et à des enquêtes financières pour faciliter l'obtention d'éléments de preuve pertinents dans ce domaine, c'est pourquoi des recommandations ont été adressées à un certain nombre d'États membres en vue d'améliorations à apporter à cet égard.

L'évaluation des risques est également essentielle pour les inspections ciblées, notamment dans les États membres où le volume important de marchandises qui franchissent les frontières rend difficile l'inspection de l'ensemble du trafic de conteneurs.

Compte tenu de la très grande complexité de la législation applicable et de la nécessité de veiller à son application effective, il est primordial que les inspecteurs/enquêteurs traitant des transferts transfrontières bénéficient d'une formation spécialisée. Ce n'est toutefois pas toujours le cas, en particulier pour les services douaniers, qui ne disposent souvent pas des compétences spécialisées nécessaires pour traiter des transferts illicites de déchets de manière à déterminer si une activité criminelle a eu lieu en lien avec les déchets physiques.

En raison de la quantité considérable de déchets transférés par voiture ou bateau, les instances intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale ne peuvent pas uniquement s'appuyer sur des analyses humaines pour contrôler les transferts, et elles ont besoin d'outils pouvant être utilisés pour procéder à des inspections rapides. Afin de lutter efficacement contre la criminalité en matière de déchets, il importe également que les autorités d'inspection des États membres disposent d'infrastructures et d'équipements modernes.

L'utilisation de scanners pour procéder aux inspections permet d'obtenir des images des marchandises transférées sans avoir besoin d'ouvrir les conteneurs. Par ailleurs, certains États membres partagent l'utilisation de scanners au niveau des frontières communes, ce qui a été considéré comme une bonne pratique. Quelques États membres recourent à des instruments d'inspection avancés, tels que des drones, des appareils à rayons X et des scanners mobiles, lors des inspections transfrontières. Des véhicules spéciaux équipés de dispositifs scientifiques pour la collecte d'échantillons sur le terrain ont été considérés comme des exemples de bonnes pratiques. Plus généralement, des améliorations sont possibles à cet égard.

Certains États membres possèdent des bases de données électroniques concernant les transferts transfrontières de déchets devant faire l'objet de notifications, qui contiennent des informations relatives à la production, au transport et à la destination des déchets et, dans certains cas, aux infractions y afférentes, auxquelles les autorités intervenant dans la lutte contre la criminalité en matière de déchets peuvent accéder. Ces bases de données étant susceptibles de faciliter le suivi des déchets et de contribuer ainsi à améliorer l'efficacité des inspections ainsi que l'analyse stratégique et tactique, elles peuvent être considérées comme des bonnes pratiques.

Afin de prévenir la criminalité en matière de déchets, quelques États membres imposent une obligation d'apposer une plaque "A" sur les poids lourds et camions chargés du transport de déchets. Cette mesure est très utile pour faciliter l'identification et le suivi des transferts de déchets ainsi que l'exécution des inspections correspondantes, et elle peut donc être considérée comme une bonne pratique.

Quelques pays ont numérisé les formulaires obligatoires pour les transferts de déchets, ont ajouté une analyse automatisée de ces formulaires et ont partagé leur système d'exploitation avec toutes les instances intervenant dans la lutte contre la criminalité environnementale. Ils sont ainsi en mesure de procéder à des évaluations rapides et précises des risques, de détecter les infractions et de déployer immédiatement des agents pour effectuer des inspections.

L'évaluation a permis de mettre en évidence certains obstacles majeurs à la détection des infractions relatives aux transferts illicites de déchets: tout d'abord, la complexité de la classification des déchets, qui crée des difficultés en ce qui concerne la définition des déchets dans la législation de l'Union, la distinction entre les déchets dangereux et non dangereux et la différenciation entre les sous-produits et les déchets, ou entre les voitures d'occasion et les véhicules hors d'usage. Dans certains cas, il a été souligné qu'il peut être difficile d'obtenir des échantillons qui reflètent précisément les déchets transférés. Or, les États membres doivent s'appuyer sur une expertise, ce qui exige avant tout l'obtention d'échantillons adéquats.

Dans quelques pays, l'existence d'instances publiques disposant de laboratoires spécialisés qui fournissent assistance et conseils sur des questions techniques et scientifiques aux autorités compétentes offre une expertise techniquement pointue et impartiale. Dans d'autres États membres, les examens de police scientifique sont effectués par des experts ou des entreprises privés; certains d'entre eux ont souligné le manque d'experts en matière de criminalité environnementale (et plus particulièrement d'experts dans le domaine des déchets), les coûts de l'expertise ainsi que sa durée, ce qui peut entraîner des retards dans les procédures pénales.

Certains États membres ont réalisé des manuels et des guides au niveau national qui facilitent ces évaluations par les autorités compétentes, ce qui contribue à une application plus efficace de la législation sur les déchets. Un certain nombre d'États membres ont sollicité des orientations au niveau de l'UE pour résoudre des difficultés d'interprétation du système de classification des déchets, afin de contribuer à l'établissement d'une approche plus efficace et cohérente de la criminalité en matière de déchets dans l'ensemble de l'UE.

L'évaluation a également mis en évidence les difficultés qui se posent, lorsqu'un transfert international illicite est détecté, pour organiser le retour de la cargaison vers le pays d'origine. Conformément à la législation de l'UE, les États membres doivent prendre des mesures pour détecter les transports illicites de déchets et veiller à une bonne gestion des déchets d'un point de vue environnemental, soit en assurant leur retour vers leur lieu d'origine, soit en les envoyant vers un centre de collecte ou de traitement adéquat et autorisé.

À cette fin, la traçabilité des déchets depuis le stade de la production jusqu'à la destination finale doit faire l'objet, dans la législation nationale, de dispositions exigeant que, lors de leur transfert, les déchets soient accompagnés de documents d'identification et que les producteurs et les gestionnaires de déchets tiennent un registre chronologique des déchets qu'ils gèrent, conformément à la directive-cadre relative aux déchets.

Ces situations doivent être surveillées et les instances nationales compétentes du pays concerné doivent être informées afin de pouvoir confirmer le dépôt des déchets dans leur lieu d'origine. Pour garantir une bonne gestion des déchets, ces mesures doivent être prises en collaboration étroite avec les autres autorités compétentes étrangères concernées.

Néanmoins, dans les cas où les déchets ont déjà été éliminés, la traçabilité des auteurs des infractions et l'identification des parties responsables lorsque les déchets sont déchargés à l'étranger peuvent également poser problème. Par ailleurs, il peut se révéler extrêmement difficile d'établir la gravité d'une infraction, étant donné que les lots de déchets sont souvent transportés hors du territoire des États membres avant que des contrôles approfondis n'aient été réalisés.

Pour agir efficacement à cet égard, en vue de faciliter le retour et la bonne gestion des déchets, il est nécessaire de mettre en place une coopération avec les États d'origine, notamment les pays tiers, qui sont directement concernés par le trafic de déchets mais qui, souvent, ne sont pas connus. Lorsqu'il est possible de les identifier, il peut être difficile de communiquer avec eux, ce qui est souvent chronophage.

Une autre difficulté est liée à la nécessité d'évaluer les éléments de preuve recueillis au moyen d'avis d'experts pertinents, en particulier en ce qui concerne la criminalité en matière de déchets, notamment lorsque les déchets ont déjà été éliminés sur le territoire national ou transférés à l'étranger. Une préoccupation commune à cet égard est le problème posé par la collecte d'échantillons dans le cadre d'une procédure administrative, qui est soumise à des règles moins strictes qu'au cours d'une enquête et qui est parfois insatisfaisante du point de vue d'un suivi relevant du droit pénal (voir également le chapitre XII).

Parmi les autres obstacles à la détection des transferts illicites de déchets signalés par les États membres figurent des budgets limités, compte tenu du fait que le stockage des marchandises saisies peut entraîner des coûts supplémentaires, des ressources humaines limitées et la complexité des circonstances à l'origine des infractions pénales.

Les flux de DEEE et de VHU nécessitent l'adoption de mesures spécifiques à différents stades du processus de gestion des déchets, conformément aux exigences prévues par la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et par la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, respectivement.

Si, dans certains États membres, les DEEE et les VHU sont considérés comme des flux de déchets prioritaires et sont soumis à des activités d'inspection et analyses spécifiques, comprenant non seulement des contrôles documentaires, mais également des inspections physiques approfondies, ces mesures n'existent pas dans tous les États membres.

Des constatations spécifiques ayant trait aux déchets dangereux figurent au chapitre XVI.

RECOMMANDATIONS

- ***Il est recommandé aux États membres de mettre en place des actions intégrées et coordonnées associant les différents services répressifs et les instances administratives afin d'instaurer ou de renforcer un système efficace de lutte contre les activités illicites liées aux transferts transfrontières de déchets.***

- ***Il est recommandé aux États membres, afin d'améliorer les mesures de répression en ce qui concerne les transferts transfrontières illicites de déchets, de disposer d'un nombre suffisant d'inspecteurs spécialisés et dûment formés, éventuellement investis de pouvoirs de répression pénale, et prévoir un nombre suffisant d'inspections régulières, y compris des contrôles physiques des conteneurs transportant les déchets.***

- ***Il est recommandé aux États membres de recourir au renseignement, à des évaluations des risques, à des enquêtes financières et à des techniques d'enquête spéciales, dans la mesure où cela est proportionné à l'infraction concernée, ainsi que de mettre en place des bases de données électroniques relatives au transfert transfrontière de déchets, en vue de renforcer encore leur capacité à détecter les transferts illicites de déchets.***

- ***Compte tenu des risques potentiels liés aux DEEE et aux VHU, les États membres devraient envisager d'élaborer un plan d'action global pour l'ensemble du cycle de ces flux de déchets, de la production à l'élimination, qui recense aussi tous les services intervenant dans les activités de répression en la matière.***

- ***Les États membres sont encouragés à prendre des mesures pour améliorer la coopération avec les États d'origine, notamment les pays tiers, directement concernés par le trafic de déchets, en vue de faciliter le retour des déchets dans ces pays et leur bonne gestion par ceux-ci.***

XVI- PRODUCTION OU MANIPULATION ILLICITE DE MATIÈRES DANGEREUSES ET GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Étant donné les incidences significatives que la production et la manipulation illicites de substances dangereuses peuvent avoir, non seulement sur l'environnement mais également sur la santé publique, il est de la plus haute importance que le cadre législatif approprié soit en place, ainsi que les structures permettant de réglementer et de contrôler les activités concernées.

D'après les conclusions de l'évaluation, afin de protéger les personnes et l'environnement contre les dangers, il importe que les substances et produits dangereux soient manipulés avec soin pendant la production, le stockage, le transport, l'utilisation et l'élimination, et que, à ces fins, les mesures prises pour prévenir ou limiter les dommages soient fondées sur une évaluation des risques pour chaque substance.

Bien que les États membres n'accordent pas tous la même attention à la problématique de la production et la manipulation illicites de substances et matières dangereuses, la plupart d'entre eux ont mis en place, à des degrés divers, le cadre réglementaire et organisationnel correspondant dans ce domaine, y compris en adoptant des dispositions de droit pénal spécifiques afin de définir les infractions et les sanctions qui y sont liées.

Dans le cadre de l'évaluation, il a été souligné qu'il importait que la législation pertinente soit clairement conçue pour garantir que toutes les activités soient menées selon des règles strictes précisant les restrictions applicables concernant la production, l'importation, le traitement, la collecte, etc., des substances dangereuses.

Dans la majorité des États membres, il existe une définition de la notion de "matière dangereuse" dans la législation nationale, généralement dans des lois administratives. Quelques États membres, en revanche, ne disposent pas d'une telle définition.

Toutefois, en cas d'incertitude, c'est la législation de l'UE pertinente dans ce domaine qui s'applique. Ainsi, au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, une substance ou un mélange qui répond aux critères relatifs aux dangers physiques, aux dangers pour la santé ou aux dangers pour l'environnement, tels qu'ils sont énoncés à l'annexe I dudit règlement, est considéré comme dangereux et doit être classé selon les classes de danger correspondantes prévues à cette annexe I.

En vertu de l'article 4 du même règlement, les fabricants, importateurs et utilisateurs en aval sont tenus de classer les substances ou mélanges, conformément aux dispositions du titre II du règlement, avant de les mettre sur le marché.

La fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation de certaines substances dangereuses et de certains mélanges et articles dangereux sont interdites et/ou soumises à des restrictions par les dispositions spécifiques énoncées à l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

Dans le cadre de l'évaluation, il a été souligné qu'il serait préférable de systématiser la coopération entre les autorités compétentes (services administratifs, police, douanes, protection civile, sapeurs-pompiers et services judiciaires), sur la base de procédures opérationnelles types, afin de garantir une réponse coordonnée appropriée aux menaces posées par des matières chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires.

Certains États membres ont indiqué avoir rencontré un très petit nombre de cas d'activités illégales liées à la production et à la manipulation de substances dangereuses, ou seulement des infractions mineures associées au non-respect de la législation applicable en matière de licences, d'autorisations, etc.

Le faible taux de détection des activités illégales (encore plus graves) liées à la production ou à la manipulation de matières dangereuses conduit à se demander si cette situation est liée à une méconnaissance de ces formes de criminalité et/ou à une surveillance et un contrôle insuffisants de la part des autorités répressives, auquel cas il serait par conséquent nécessaire de prendre les mesures qui s'imposent pour renforcer la prévention et la lutte contre les activités illégales dans ce domaine.

Si certains États membres ont indiqué ne pas avoir connaissance d'obstacles quelconques à ce que des enquêtes et des poursuites soient menées avec succès par rapport à des activités illégales concernant la production et la manipulation de substances dangereuses, d'autres ont mis en évidence des problèmes d'ordre général, tels que la complexité de la législation, le manque de spécialisation, les difficultés que pose la détection, etc.

Une des principales difficultés rencontrées dans le cadre des enquêtes menées sur des activités criminelles ayant trait à la manipulation de matières dangereuses ainsi que par rapport à la détection de ces activités semble être la collecte de preuves suffisantes et fiables, pour laquelle il est nécessaire de disposer de mesures d'enquête appropriées et de compétences spécialisées, sachant aussi que les caractéristiques physiques et chimiques peuvent évoluer par rapport à ce qu'elles étaient au moment du prélèvement des échantillons.

Les matières dangereuses elles-mêmes constituent souvent des preuves qui doivent être collectées en prélevant des échantillons et analysées par des experts désignés/des laboratoires de police scientifique. Les éléments de preuve pertinents devraient également être conservés par des services officiels ou saisis d'une autre manière, garantissant un stockage sûr et sécurisé, ce qui implique souvent des coûts élevés (voir également le chapitre XII).

D'après les constatations de l'évaluation, et compte tenu du fait que la manipulation de matières dangereuses a souvent des liens avec la criminalité organisée, il importe, si l'on veut améliorer les capacités de détection dans ce domaine, de recourir aux informations provenant des services de renseignement. De plus, les États membres devraient tirer le meilleur parti des possibilités offertes par les technologies modernes grâce à des instruments de haute technologie et à du matériel très sophistiqué susceptible de faciliter la détection, l'échantillonnage et la décontamination des matières dangereuses.

Étant donné que, pour tout ce qui est lié aux substances dangereuses, il est indispensable de disposer d'un niveau d'expertise élevé et que, d'une manière générale, une spécialisation plus poussée s'avère nécessaire, il est essentiel de prévoir régulièrement une formation spécialisée adéquate dans le domaine des matières dangereuses pour les opérateurs nationaux qui s'occupent de ces questions. Cette formation est dispensée dans certains États membres, à des degrés divers; dans quelques-uns d'entre eux, elle est mieux organisée et approfondie, dans d'autres il convient de la développer et de l'améliorer.

La coopération avec les autorités compétentes dans d'autres États membres de l'UE et dans des pays tiers en ce qui concerne les substances dangereuses est également importante, afin de permettre l'échange d'informations sur les tendances observées en matière de production, de manipulation et de mise sur le marché de ces substances au niveau européen et international.

Or, certains États membres n'ont fourni aucune information ni signalé aucune expérience spécifique en matière de coopération avec d'autres partenaires européens et internationaux sur la question de la manipulation de matières dangereuses. D'autres États membres ont fait part d'expériences de coopération, en particulier sous la forme d'échanges d'informations, avec d'autres pays par les voies appropriées, telles que Europol et Interpol. Certains États membres ont signalé qu'ils étaient passés par d'autres voies de communication, telles que la plateforme d'échange (Portal Dashboard) à l'attention des autorités répressives nationales (PD-NEA), le système d'information et de communication pour la surveillance des marchés (ICSMS) et, pour les risques sérieux, le safety gate RAPEX, un système d'échange rapide sur les produits dangereux.

En ce qui concerne les déchets, les critères pour la classification de déchets dans la catégorie "dangereux" sont énoncés dans le règlement (UE) n° 1357/2014 de la Commission du 18 décembre 2014. En raison de leur impact sur la santé humaine et sur l'environnement, il convient d'accorder une attention particulière aux infractions liées à des déchets dangereux, visées à l'article 3, points b) et e), de la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

La manipulation et le transport de déchets dangereux devraient faire l'objet d'une surveillance, car la gestion inadéquate de ces déchets peut causer de graves pollutions et avoir des effets néfastes sur la santé publique. Cette surveillance est exercée, d'une part, sous la forme de l'obligation faite aux personnes qui produisent, détiennent, collectent, transportent et éliminent des déchets dangereux d'informer les autorités compétentes de l'élimination et du transport de déchets dangereux, et d'autre part, sous la forme d'inspections. Dans la plupart des États membres, toutefois, il n'existe pas de système ni de mesure spécifiquement prévu(e) pour les inspections et les enquêtes ciblant spécifiquement les déchets dangereux.

Dans de nombreux États membres ayant fait l'objet des évaluations, le nombre d'affaires pénales relatives à des déchets dangereux ou à des matières dangereuses est faible. Un mode opératoire habituel de la gestion illégale des déchets dangereux consiste à déclarer des déchets dangereux comme déchets non dangereux, à classifier les DEEE comme produits et à cacher des déchets dangereux sous d'autres déchets non dangereux.

Bon nombre des infractions liées aux déchets dangereux sont commises par le recours à une classification erronée des déchets, certaines entreprises tendant à présenter les marchandises comme non dangereuses s'il y a la moindre chance qu'elles puissent être détectées. Par conséquent, un des principaux défis pour les autorités compétentes est de veiller à ce que, dans les documents accompagnant les déchets, ceux-ci soient correctement classifiés comme étant dangereux. Vu la complexité et la nature hautement technique de la gestion des déchets dangereux, il convient de veiller à ce que les inspections et le prélèvement d'échantillons soient réalisés par des techniciens qualifiés disposant d'une expertise spécifique dans ce domaine.

RECOMMANDATIONS

- ***Afin de consolider leurs capacités en matière de détection et de contrôle de l'application des dispositions dans le cadre de la lutte contre la production et la manipulation illicites de substances dangereuses, les États membres sont encouragés à renforcer les activités de surveillance et les contrôles y afférents, ainsi qu'à recourir au renseignement et utiliser les évaluations des risques pour identifier les tendances et les menaces dans ce domaine.***

- ***Les États membres devraient envisager de systématiser la coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre les activités illicites concernant la production et la manipulation de substances dangereuses, afin de garantir que les autorités compétentes soient en mesure de réagir, rapidement et de façon coordonnée, aux menaces posées par les substances chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.***

- ***Les États membres sont encouragés à prendre des mesures appropriées en vue d'accroître la spécialisation des autorités compétentes intervenant dans la lutte contre la production et la manutention illicites de substances dangereuses, par exemple en augmentant les possibilités de formation offertes aux praticiens dans ce domaine de criminalité complexe et hautement technique.***