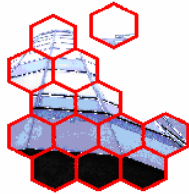




SPF Justice

POLITIQUE SCIENTIFIQUE FEDERALE



Service de la
Politique criminelle

PROGRAMME AGORA

Contrats de recherche n° AG/02/124-AG/02/125

BASE DE DONNEES « ECOLEX »

RAPPORT FINAL

Novembre 2006



1. Description du projet et de son contexte

La mise en oeuvre du droit pénal de l'environnement relève de différents niveaux de compétence. Ainsi, la Commission européenne a édicté un grand nombre de directives qui tournent spécifiquement autour de la problématique des déchets. En Belgique, si la politique en matière de déchets relève en principe de la compétence des Régions, il existe néanmoins un certain nombre d'exceptions. Ainsi, dans différents domaines (déchets radioactifs, le transit des déchets, la standardisation des produits, l'imposition de ceux-ci, le contrôle et la recherche par les fonctionnaires fédéraux et la répression des infractions en matière environnementale), c'est le niveau fédéral qui, soit de manière exclusive, soit en collaboration avec les Régions est compétent. De même, le niveau communal est également compétent en vertu de l'article 119*bis*, § 2 de la Nouvelle Loi Communale, inséré pour permettre aux communes de sanctionner administrativement les infractions en matière environnementale (nuisances en matière environnementale).

L'existence de ces différents niveaux de compétence conduit à une diversité des réglementations et des incriminations. Cette diversité, combinée à l'augmentation du nombre de réglementations et l'absence d'uniformité dans la politique de poursuites, a notamment pour conséquence de créer de grandes disparités dans l'application. Celles-ci encouragent partiellement le comportement d'entreprises et de contrevenants potentiels qui pratiquent un certain "shopping". Par exemple, on choisira de préférence de s'établir dans la partie du pays où l'on sait que les sanctions sont les moins élevées. Au-delà de ce phénomène, il n'est pas toujours aisé pour les entreprises de déterminer quelle législation leur est applicable.

Tant de la part des instances de mise en oeuvre que de la part des individus et des personnes morales qui sont confrontées à cette diversité et ce manque de transparence, il existe une forte demande d'une base de données qui regrouperait les différentes réglementations et qui permettrait de visualiser leurs différences et leur application. La Commission pour la politique de poursuite mettait en exergue déjà en 2003 le besoin d'un système permettant de mesurer la mise en oeuvre des infractions en matière environnementale. De plus, il ressort du rapport sur la mise en oeuvre du droit de l'environnement que cette même Commission souhaite davantage d'études sur la manière dont les parquets traitent les procès-verbaux des services d'inspection.

C'est pour ces raisons que le sous-groupe "Criminalité environnementale" a sollicité la présente recherche qui tend à l'élaboration d'une base de données en matière de criminalité environnementale, toutefois limitée à la matière des déchets. L'objectif de ce groupe de travail consiste en la gestion des problématiques les plus urgentes à travers tout le pays et en la mise au point d'une politique de lutte contre la criminalité environnementale organisée. Il a été décidé de se consacrer, dans le cadre de ces actions, à l'élaboration d'un aperçu des infractions et des sanctions en matière environnementale contenues dans les diverses dispositions réglementaires édictées par les différents niveaux de compétence.

2. Objectifs

La création de cette base de données poursuit de multiples objectifs :

- former un instrument précieux dans le cadre de l'exécution des missions dont le sous-groupe « Criminalité environnementale » est chargé ;
- constituer une aide utile pour tout utilisateur intéressé, professionnel ou non, par la législation en matière de déchets ;
- permettre particulièrement à toute personne chargée d'appliquer la législation environnementale de fonctionner plus efficacement.

- constituer un outil de connaissance en vue de l'élaboration et de la définition d'une politique criminelle pour les parquets et administrations ;
- offrir une base de travail pour les cabinets au niveau politique, leur permettant d'identifier les éventuelles discordances problématiques des différentes réglementations ;
- servir de base à la rédaction de protocoles de coopération 'trans-régionaux', dans un objectif de cohérence des législations environnementales et
- rencontrer le but postulé par le protocole de coopération du 27 mars 2003 prévoyant la création d'une Banque Carrefour de la Législation pour faire connaître au grand public la législation votée à tous les niveaux.

3. Déroulement de la recherche

La recherche et son résultat, la base de données, est le fruit d'une collaboration entre l'Université de Gand et l'Université de Liège (ci-après l'équipe scientifique)¹, sous la direction d'un Comité d'accompagnement constitué à cet effet et rassemblant divers acteurs publics spécialisés en la matière. Le Service de la Politique criminelle du SPF Justice (ci-après l'Institution publique) a activement soutenu les activités de recherche tout au long des différentes phases de la recherche.

Le déroulement de la recherche s'est articulé en 5 phases.

1^{ère} phase : Etude de la législation existante et création d'un concept d'analyse

L'équipe scientifique en collaboration avec l'Institution publique a recensé la législation existante pertinente. L'équipe de recherche de l'ULg a étudié la législation de la Région wallonne, de la Région bruxelloise et les accords de coopération entre ces Régions et l'Etat fédéral. Elle a également traité la législation européenne directement applicable en Belgique. L'équipe de recherche de l'UGent a étudié la législation de la Région flamande, du niveau fédéral et les éventuels accords de coopération entre la Région flamande et l'Etat fédéral. Les règlements communaux ont fait l'objet d'une étude limitée afin d'analyser les possibilités futures d'implémentation de ces réglementations dans la base de données.

La liste de la législation pertinente pour la recherche a été soumise au Comité d'accompagnement pour accord.

L'équipe scientifique a développé durant cette même phase le concept d'analyse permettant la future catégorisation du matériel étudié ;

2^{ème} phase : Structuration des données au vu du concept d'analyse

L'équipe scientifique s'est attachée à structurer les données sur base d'un modèle d'analyse commun, et plus précisément à développer les fiches de résultat.

¹ Coordinateur de la recherche : le Professeur Paul PONSASERS.

Promoteurs :

- pour l'Université de Gand : les professeurs Paul PONSASERS et Tom VANDER BEKEN ;
- pour l'Université de Liège : les professeurs Ann JACOBS, Adrien MASSET et Michel PAQUES.

Chercheurs :

- Pour l'Université de Gand : Evelien DE PAUW et Tessa GOMBEER
- Pour l'Université de Liège : Catherine THIRY et Nadège VANCRAVEBECK

3^{ème} phase : Conceptualisation de la banque de données

L'équipe scientifique a procédé à la conceptualisation de la banque de données. A cette occasion, elle a développé, en collaboration avec l'Institution publique, les mots-clefs et la nomenclature destinés à la méthode de recherche par arborescence. Elle a également établi une structure unique de fiche de résultat.

Ces éléments ont été soumis pour accord au Comité d'accompagnement.

La banque de données (devant pouvoir être consultée dans les deux régions linguistiques), ces mots-clefs et les emplacements dans la base de données sont prévus tant en néerlandais qu'en français. La législation reste cependant uniquement consultable dans sa langue originelle. Evidemment, les deux versions linguistiques sont reprises là où la législation est disponible dans les deux langues (i.e. la législation de la Région Bruxelles-Capitale, la législation fédérale et la législation européenne).

Cette phase de conceptualisation s'est prolongée pendant les autres phases de la recherche, puisqu'elle n'a pas été déterminante pour l'accomplissement des phases 4 et 5.

4^{ème} phase : Programmation de la banque de données

L'équipe scientifique, en collaboration avec le programmeur, a programmé la base de données sur base des résultats de recherche obtenus lors des phases 1 à 3. En outre, elle a développé une méthodologie, en vue de la mise à jour future de la banque de données.

L'équipe scientifique a également rédigé les différents textes utiles pour le site Internet de la base de données (présentation du site, dictionnaire, disclaimer, conversion des amendes). Elle a également développé la liste de mots-clefs destinés à la méthode de recherche par mot-clef prédéfini.

Enfin, une phase de test a été prévue au cours de laquelle l'Institution publique et les différents membres du Comité d'accompagnement ont pu tester la base de données et solliciter des adaptations.

Durant cette 4^{ème} phase, l'équipe scientifique a anticipé la 5^{ème} phase. Ainsi, elle a développé le vade-mecum, manuel d'utilisation de la base de données destinée à l'utilisateur (disponible en ligne).

En outre, l'équipe scientifique, en collaboration avec l'Institution publique, a déjà commencé, lors de cette phase, à préparer la phase de valorisation, notamment en déterminant les publics-cibles².

Enfin, le service d'encadrement CTI (service informatique de l'Institution publique) a procédé à l'enregistrement du nom de domaine du site Internet. Il a également établi, en collaboration avec le programmeur, les meilleurs prescrits informatiques pour la conservation de la base de données, sa diffusion sur Internet et sa mise à jour.

² Les publics-cibles arrêtés sont les suivants :

- les services de police,
- les services d'inspections régionaux et fédéraux,
- les magistrats,
- le monde de l'entreprise et
- les administrations communales.

5^{ème} phase : Valorisation

Durant cette dernière phase, des demi-journées d'information³ pour les futurs utilisateurs de la banque de données ont été organisées par l'Institution publique et l'équipe scientifique.

Le vade-mecum préalablement constitué et le document d'accompagnement pour la mise à jour de la base de données a en outre été utilisé lors de la séance d'information donnée aux représentants du SPF Justice chargés de mettre à jour la base de données.

L'équipe scientifique en collaboration avec l'Institution publique a également rédigé un article exposant l'objet de la base de données Ecolex. Ce dernier est destiné à être diffusé pour information (sous forme de communiqué de presse ou de lettres d'information) et être placé sur des sites Internet (les sites des institutions publiques impliquées dans le Comité d'accompagnement, les sites de l'équipe scientifique, les sites des barreaux, les sites des entreprises, etc.).

Perspectives

La base de données sera mise à jour par l'Institution publique (en collaboration avec les Régions). Elle assumera également la gestion informatique du site Internet et de la base de données qu'il contient.

4. Résultat final

A. Le site Internet

Le principal résultat de la recherche est le site Internet contenant la base de données. Ce site est accessible à tous à l'adresse suivante : <http://ecolex.just.fgov.be>
Ce site contient non seulement la base de données en tant que telle mais également d'autres outils utiles pour l'utilisateur :

- le choix de la langue de consultation, soit en néerlandais soit en français (à tout moment, la langue de consultation peut être modifiée),
- le « Dictionnaire » : recueil de définitions légales
- la « Conversion des amendes » : explications permettant à l'utilisateur de convertir en Euros les amendes exprimées dans les textes légaux en francs belges,
- le « Vade-mecum » : manuel d'utilisation de la banque de données,
- le « Disclaimer ».

Ce dernier document précise les limites inhérentes à la base de données :

→ La base de données recense uniquement la législation européenne, fédérale et régionale pertinente en matière de déchets. Les fiches de résultats se réfèrent à la législation consolidée, accessible sur la banque de données « Juridat ».

→ L'analyse des sanctions communales se limite aux principaux règlements-types édictés par l'Union des villes et communes de chaque Région. Pour plus d'informations, l'utilisateur est invité à se renseigner auprès des autorités communales concernées.

→ Les dispositions légales ne créant pas d'obligations sanctionnées ne sont pas reprises dans la banque de données.

→ La banque de données n'est pas un outil doctrinal ni un recueil de jurisprudence.

³ Celles-ci ont pris la forme de séminaires destinés à une vingtaine de personnes, cette approche offrant une formation plus adaptée et orientée selon les desiderata des différents publics cibles.

→ La banque de données peut être utilisée comme soutien au travail de qualification de faits infractionnels déterminés concernant les déchets, mais ne remplace en aucun cas ce dernier.

→ Ni le SPF Justice (l'institution publique), ni le SPP Politique scientifique, ni l'équipe scientifique ne peuvent être tenus pour responsables des éventuelles erreurs et imperfections de la base de données.

Le site offre à l'utilisateur la possibilité d'obtenir un ou plusieurs résultats soit par le biais d'une recherche par arborescence soit par une recherche par mots-clefs (prédéfinis ou insérés librement par l'utilisateur).

Après avoir lancé la recherche, l'utilisateur obtient une page reprenant les critères de recherche⁴ et listant les résultats obtenus. Ces résultats⁵ révèlent alors le titre de la législation et un bref résumé du contenu de la fiche de résultat. L'utilisateur peut alors sélectionner un des résultats affichés. Par cette opération, l'utilisateur obtient une fiche de résultat complète précisant l'obligation liée aux déchets, son titulaire, ses sanctions et les moyens de surveiller son respect. Pour chacun de ces éléments, l'utilisateur peut prendre connaissance des dispositions législatives qui les envisagent. Un lien hypertexte vers le site Juridat permet à l'utilisateur de consulter les dispositions législatives *in extenso*.

B. Méthodologie

L'équipe scientifique a mis au point un manuel, à l'attention du SPF Justice, contenant la méthodologie à suivre concernant l'encodage dans la base de données des obligations sanctionnées en matière de déchets. Ces dernières pourront ainsi être mises à jour et adaptées selon l'évolution de la législation concernée.

Ces modifications ultérieures seront réalisées dans le backoffice de la base de données⁶. Le manuel permettra à la personne chargée de la mise à jour progressive de la base de données de disposer d'un outil lui expliquant le fonctionnement pratique du backoffice d'Ecolex. Il s'agit d'une interface administrateur dont l'accès est limité. Un double système de protection a été prévu pour permettre l'accès des seules personnes autorisées à cet effet⁷.

⁴ Cette recherche peut être affinée par l'ajout de mots-clefs supplémentaires lesquels permettront d'obtenir hors de la liste de résultats initiale les résultats reprenant ces mots-clefs.

⁵ La liste des résultats peut être imprimée ou enregistrée.

⁶ Le backoffice est l'interface administrateur contenant la partie de la base de données qui peut être adaptée et modulée. Cette partie est uniquement accessible aux administrateurs de la base de données autorisés. Le système est constitué de telle sorte que toutes les données peuvent être étendues ou adaptées via une interface simple. La base de données peut donc être tenue à jour sans nécessiter l'intervention de tiers.

⁷ Un mot de passe est combiné à des adresses IP déterminées.