



Rapport explicatif de la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal

Strasbourg, 4.XI.1998

I. La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, élaborée au sein de Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), a été ouverte à la signature le 4 novembre 1998.

II. Après une déclassification du texte de la Convention en 1995 en vue d'une large consultation, et sur la base des discussions du comité d'experts mentionné ci-dessus, le Comité des Ministres a adopté la Convention en tenant compte des observations formulées par l'Assemblée Parlementaire, saisie par celui-ci en 1996.

I. Historique

Les travaux du comité restreint

Comme suite à l'adoption de la Résolution No 1. par la 17e Conférence des Ministres Européens de la Justice (1990, Istanbul), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a mis sur pied un nouveau comité restreint d'experts en 1991 sous la dénomination de « Groupe de spécialistes sur la protection de l'environnement par le droit pénal » (PC-S-EN). Le comité a été transformé plus tard en comité d'experts traditionnel (PC-EN). Il a entamé ses travaux en octobre 1991 pour les terminer en novembre 1995. Il a tenu sept réunions plénières et dix réunions de groupe de travail.

Le mandat du Comité était le suivant:

« Le Groupe de projet est invité à examiner les conclusions de la Dix-septième Conférence des Ministres européens de la Justice (Istanbul, 5-7 juin 1990), recommandant l'élaboration de lignes directrices communes afin de lutter contre les atteintes à l'environnement, et plus particulièrement d'étudier les questions suivantes en tenant compte des travaux du PC-S-EN :

a. Elaboration d'une liste d'infractions en vue de prévoir une protection adéquate par le droit pénal, de l'eau, du sol, de l'air, de la faune et de la flore ou d'autres éléments du milieu méritant protection, ainsi que de l'homme dans cet environnement ;

b. Mise en oeuvre dans ce domaine du concept d'infractions de mise en danger (concret, abstrait ou potentiel) indépendantes du préjudice effectif ;

c. Définition des relations entre le droit pénal et le droit administratif en matière d'environnement ;

d. Prise en considération dans les décisions sur les poursuites ou les sanctions de l'action du délinquant pour éviter le danger ou les dommages résultant de l'infraction ;

e. la possibilité d'appliquer les Conventions européennes dans le domaine pénal aux questions de criminalité en relation avec l'environnement, coopération internationale, compétence juridictionnelle, conflits de compétence, lieu de la commission de l'infraction et à d'autres questions pertinentes relatives au droit pénal international en ce qui concerne l'environnement.

Le Groupe de projet devrait élaborer une Recommandation contenant des lignes directrices ou, le cas échéant, une Convention. »

Lors de sa première réunion (octobre 1991), le Comité a décidé de rédiger un traité international ayant force obligatoire ; le Comité, lors de sa dernière réunion (décembre 1995), a adopté le projet de la Convention ainsi que le projet de rapport explicatif y relatif qui ont ensuite été transmis au CDPC pour approbation. Le projet de Convention et le rapport explicatif ont été approuvés par le CDPC en juin 1996 et adoptés par le Comité des Ministres en septembre 1998.

Le Comité a basé ses travaux sur les rapports remis par les experts et consultants scientifiques. L'objectif principal du Comité était d'établir un jeu de dispositions dont la mise en oeuvre devrait être assurée par le droit pénal des Etats contractants. Ces dispositions traitent d'abord des comportements qui, de l'avis du Comité, représentent le plus grand danger à l'environnement, y compris les êtres humains, et devraient par conséquent faire l'objet d'incriminations pénales ; la Convention aborde ensuite des questions relatives à la compétence, sanctions et autres mesures, responsabilité pénale des entreprises et certains sujets de procédure pénale ; elle établit en dernier lieu des principes de coopération internationale, compte tenu d'autres instruments pertinents en la matière (cf commentaire sur l'article 12).

La Convention a comme but une meilleure protection de l'environnement en ayant recours à la solution ultime, le droit pénal, pour décourager et prévenir les comportements les plus nocifs à son égard. A cette fin, la Convention cherche à harmoniser les législations nationales dans le domaine spécifique des infractions contre l'environnement. La Convention crée des obligations aux Etats contractants d'introduire, lorsque cela est nécessaire, de nouveaux éléments ou de modifier les dispositions existantes dans leur droits pénaux, étant entendu que l'harmonisation des législations dans ce domaine contribue au renforcement de la coopération internationale. La mesure dans laquelle les Etats adopteront de nouvelles législations ou introduiront des modifications dans les législations en vigueur dépendra cependant du recours aux possibilités de réserve offertes par la Convention au regard de certaines dispositions et de la compatibilité des législations pénales en vigueur avec la Convention.

II. Introduction

Infractions autonomes et comportement illégal

Le législateur partout dans le monde s'est attaqué à l'exploitation de l'environnement par le biais d'une série plus ou moins complète de lois administratives. Ces lois ont donné des indications de base quant au degré permis de pollution et des risques acceptables dans la plupart des domaines de l'environnement, tout en laissant souvent aux autorités administratives la tâche de fixer le niveau autorisé de pollution dans des cas particuliers. Il existe, par conséquent, une relation étroite entre le droit administratif et le droit pénal, quel que soit le type de système juridique en question. C'est particulièrement le cas dans les pays où le droit pénal et le droit administratif sont traditionnellement liés.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, le droit pénal et le droit administratif sont généralement liés. Les dispositions du droit administratif peuvent préciser ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas en matière d'environnement. Cela peut se faire soit par le biais des dispositions légales (lois), des textes réglementaires d'application de la loi, comme les circulaires ou règlements, ou des décisions administratives visant la protection de l'environnement. En règle générale, le comportement polluant pour lequel une personne physique ou une personne morale peut être tenue responsable en droit pénal, présuppose la violation de telles dispositions et devient donc à cet égard "illicite". Toutefois, les Etats membres ont la possibilité de restreindre le recours au droit administratif, par exemple quand une décision administrative a été prise en violation d'une disposition de fond du droit administratif (« abus de droit »).

Toutefois, la conformité du comportement au droit administratif de l'environnement ne saurait exclure la responsabilité pénale dans toutes les situations possibles. Un permis peut légaliser certains actes, mais cela ne signifie pas qu'il accorde des droits absolus au polluant.

L'autorisation administrative ne doit pas être possible, ou si elle a été accordée, elle doit être sans importance lorsque l'utilisation de l'environnement cause la mort ou une lésion grave à une personne ou crée un risque significatif de les entraîner. Il y a consensus parmi les Etats membres sur le fait que la mise en danger concrète de la vie ou de l'intégrité physique des personnes doit, du moins dans certains domaines, constituer une infraction pénale. Une infraction « autonome » devrait en conséquence être créée lorsque le comportement cause, ou crée un risque significatif de causer, la mort ou des lésions graves à des personnes et lorsqu'il est commis intentionnellement ou par négligence.

III. Commentaires

SECTION I – TERMINOLOGIE

Article 1 – Définitions

Seuls deux termes sont définis par l'article 1, puisque toute autre notion sera définie à l'endroit approprié dans le Rapport Explicatif.

Le terme « illicite » est utilisé dans l'article 2, alinéas 1/b-1/e et dans l'article 4, alinéas a-g. Il a un champ d'application étendu. Il s'applique aux lois et aux règlements, mais également à la législation subsidiaire introduite par des organes gouvernementaux en vue de l'application des lois et textes législatifs ainsi qu'aux décisions prises par des autorités compétentes dans le domaine de la protection de l'environnement, et notamment du milieu naturel (air, eaux, sol) ainsi que de la flore et de la faune. Les règles administratives appliquées à l'intérieur des entreprises ne sont pas incluses dans cette définition.

Le terme « eaux » est utilisé dans l'article 2, alinéas 1/b-1/e et dans l'article 4, alinéa a. La définition donnée à l'article 1 correspond à la définition utilisée par la plupart des traités internationaux en matière de protection de l'environnement et inclut les cours et plans d'eau naturels, notamment les nappes phréatiques, les lacs, les rivières et autres eaux de surface, y compris les eaux côtières, les mers et océans, mais à l'exclusion des eaux de piscines, de l'eau de distribution ou des eaux des systèmes d'égout.

SECTION II – MESURES A PRENDRE AU NIVEAU NATIONAL

Article 2 – Infractions commises intentionnellement

L'article 2 couvre des actes ou omissions constituant des infractions graves commises « intentionnellement » contre l'environnement. Cet élément moral s'appliquera à tous les éléments des infractions énumérées aux alinéas 1/a – 1/e. Par contre, si ces atteintes résultent d'une négligence, ce sont les articles 3 et 4 qui s'appliquent, ce dernier étant également applicable, de manière générale, aux infractions moins graves.

Paragraphe 1

Les Etats contractants sont obligés de qualifier le « noyau dur » des infractions couvertes par les articles 2 et 3 d' « infractions pénales ». Ils sont censés (en général) appliquer la sanction privative de liberté, au moins comme sanction alternative (voir article 6, 1ère phrase).

L'article 2 couvre les infractions spécifiques contre l'environnement en soulignant la protection des milieux naturels, c'est-à-dire l'air, le sol et les eaux; il inclut également la protection des êtres humains, des monuments protégés, d'autres objets protégés, des biens, des animaux et des végétaux contre les dangers de la pollution. Les deux premières infractions sont des infractions de pollution, les autres s'appliquent aux stades qui la précède, c'est-à-dire lorsque l'utilisation illégale d'installations dangereuses, ou la manipulation illégale de substances dangereuses spécifiques (substances radioactives, déchets dangereux) est susceptible de causer la mort ou de graves lésions aux personnes ou de dommages substantiels à l'environnement.

Alinéa 1/a

La première infraction visée s'applique aux atteintes les plus sérieuses portées à l'environnement, c'est-à-dire la pollution intentionnelle des milieux naturels qui provoque intentionnellement au moins le danger significatif de mort ou de grave lésion aux personnes. C'est ce que l'on appelle l'infraction autonome (voir introduction).

Les comportements polluants sont décrits comme étant « le rejet, l'émission ou l'introduction d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes » dans l'un des trois milieux naturels (voir également la définition de la « pollution » figurant à l'article 1 (4) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer – UNCLOS – qui fait référence à l'introduction de substances et la définition de « rejet » figurant à l'article 2 (3) (a) de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, 1973). Celle-ci couvre également les cas de déversement des produits nocifs. L'énumération des différentes alternatives, même dans le cas où elles se chevauchent, garantit l'exhaustivité du catalogue des types d'activités polluantes. Ces dernières peuvent différer quant à la forme, en fonction de l'état de la substance (solide, liquide ou gazeux) et quant au milieu dans lequel elles s'exercent. Le terme « radiation ionisante » figure également dans l'article, car dans certains cas, les substances rejetées, etc. ne constituent pas la source de la pollution.

Tous les milieux sont cités sur un plan d'égalité, alors que par le passé, les infractions relatives à la pollution de l'eau prédominaient. Cependant, de nombreux Etats membres ont jugé bon de prendre des mesures plus strictes en matière de protection de l'air et, plus récemment, du sol. Par « air », on entend l'air atmosphérique ou extérieur (c'est-à-dire à l'extérieur des immeubles et des installations) qui constitue l'un des objets de la protection de l'environnement. Le maintien d'un air propre à l'intérieur des immeubles relève notamment du domaine couvert par les lois et règlements en matière de protection des lieux de travail et de la santé. Le « sol » désigne la croûte terrestre externe, pour autant qu'elle ait un objectif écologique.

Les comportements polluants doivent rechercher intentionnellement soit la « mort ou de graves lésions à des personnes » (voir article 7 (1) (a) de la « Convention sur la protection physique des matières nucléaires »), soit le « risque significatif de causer », ce qui établit un lien de cause à effet entre les deux éléments de l'infraction. Les infractions commises sur le plan national peuvent lier ce « résultat » aux altérations de la qualité ou des propriétés des milieux naturels et les considérer comme la conséquence habituelle des comportements décrits précédemment. Même dans le cas où il n'a causé ni la mort, ni des lésions graves à une personne, l'auteur de l'infraction est responsable s'il a créé intentionnellement, après analyse de toutes les circonstances du cas, un danger concret, c'est-à-dire un risque immédiat et substantiel pour une personne. Ces infractions, que l'on peut appeler de mise en danger, figurent dans le droit pénal de nombreux Etats membres et également dans les conventions internationales (voir article 1 (e) de la Convention européenne pour l'élimination du terrorisme).

Alinéa 1/b

La deuxième infraction constitue la principale infraction de pollution puisque la première a une portée très limitée. Elle diffère de la première par deux aspects.

Elle ne se restreint pas à la pollution qui met en danger des personnes, mais s'applique à la pollution qui provoque « des dommages substantiels à des monuments protégés, à d'autres objets protégés, à des biens, à des animaux ou à des végétaux ». Elle dépasse largement la portée de la disposition générale que contient le droit pénal en matière de dommages, dans la mesure où les biens mentionnés ici n'appartiennent pas nécessairement à une autre personne. Cet article place sur le même plan le fait de causer « des dommages » et celui de provoquer la détérioration « durable » des objets. De plus, en ce qui concerne les personnes, il est suffisant que les comportements polluants soient "susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes" : ces termes ont une acception plus large que l'expression « créer un danger » du paragraphe a). Il suffit donc que le risque soit présent, même à un degré moindre ou plus général.

La référence à une probabilité de créer un dommage, une détérioration, voire seulement un danger, figure dans les conventions internationales (voir article 1 I (4) UNCLOS (voir également article 218 II); article 7 (1) de la Convention pour la protection physique des matières nucléaires; article 2 I (b) de la Convention pour la prévention et la répression des crimes contre les personnes protégées au niveau international, y compris les agents diplomatiques).

La deuxième différence concerne l'exigence supplémentaire de transgresser des dispositions légales (caractère « illicite »), c'est-à-dire des dispositions réglementaires, des dispositions relevant de décrets locaux, comme les ordonnances ou les règlements (« *Verordnungen* » en Allemagne) ou des décisions administratives. Ces dernières peuvent figurer dans un acte administratif, délivré par une autorité administrative, et contenir des obligations ou des interdictions spécifiques visant une situation particulière. Le présent texte ne fait référence qu'aux dispositions qui poursuivent des objectifs de protection de l'environnement, tout en n'excluant pas la possibilité de servir également d'autres objectifs.

Le terme « biens » dans cet alinéa se réfère à toutes sortes d'objets tangibles qui ne sont pas couverts par les « monuments protégés, autres objets protégés, animaux ou végétaux ».

Alinéa 1/c

Le paragraphe 1/c vise les infractions, commises intentionnellement, qui procèdent de la manipulation illégale et dangereuse de déchets dangereux.

Le terme « déchets » désigne toutes substances ou tous objets que l'on élimine, que l'on a l'intention d'éliminer, ou que l'on a l'obligation d'éliminer en vertu des dispositions du droit national (article 2, paragraphe 1 de la Convention de Bâle sur le contrôle des déplacements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination; voir également article 1 a) de la directive du Conseil 75/442/CEE sur les déchets). L'article 1, paragraphe 1 (de même que l'annexe) de la Convention de Bâle et l'article 1, paragraphe 4 de la directive du Conseil 91/689/CEE (et l'annexe) donnent une indication claire sur la notion de déchets « dangereux ». Ce texte inclut également les déchets hautement radioactifs.

L'infraction couvre toutes les phases importantes de la manipulation illégale desdits déchets. L'annexe IV de la Convention de Bâle (voir également annexe IIA de la directive du Conseil 75/442/CEE) cite des exemples d'élimination comme le dépôt, le dépôt en surface, le déversement dans un cours ou un plan d'eau, l'incinération ou le traitement (biologique, physico-chimique) et le stockage (permanent ou non). Les termes importation et exportation couvrent notamment tous les déplacements transfrontaliers (voir article 1, paragraphe 3, article 9 de la Convention de Bâle, et le Règlement du Conseil (CEE) N° 259/93) et le terme « transport » s'applique également aux expéditions de déchets à l'intérieur des Etats contractants.

L'obligation d'incriminer l'infraction ne se justifiant que pour des infractions relativement graves, les comportements illégaux décrits ne constituent une infraction pénale que s'ils entraînent ou sont susceptibles d'entraîner la mort ou de graves lésions à des personnes ou des dommages substantiels à l'environnement. Toutefois, ceci n'empêche pas les Etats membres d'aller au-delà du texte et de punir ce type de comportement illégal s'il est commis de manière répréhensible (voir article 4, paragraphe 1 c).

Alinéa 1/d

Le paragraphe 1/d couvre l'exploitation illégale et intentionnelle d'une usine dont l'activité est dangereuse et qui risque de causer des dommages graves aux personnes ou à l'environnement. C'est au droit national qu'il appartient de définir la notion « usine dans laquelle une activité dangereuse est exercée ». Cette notion peut inclure les usines nucléaires ou les usines chimiques qui traitent des substances dangereuses. L'infraction sous-entend la violation du droit administratif et la probabilité de créer un danger tel que le décrit le paragraphe 1/c. Elle ne s'applique pas aux effets qui se produisent uniquement à l'intérieur de l'usine.

Alinéa 1/e

Le paragraphe 1/e s'inscrit, à deux titres, dans le prolongement de l'infraction visée à l'article 7 (paragraphe 1/a) de la Convention de Vienne pour la protection physique des matières nucléaires: il s'applique non seulement aux matières nucléaires, mais également aux substances radioactives dangereuses comme le césium et le strontium. De plus, il couvre les cas dans lesquels les comportements sont susceptibles de causer des dommages sérieux aux animaux ou aux végétaux. La suite de ce paragraphe est semblable au paragraphe 1/c.

Paragraphe 2

Ce paragraphe s'applique à la responsabilité pénale des participants aux infractions intentionnelles décrites dans le paragraphe 1 de l'article 2.

Article 3 – Infractions de négligence

Paragraphe 1

Ce paragraphe de l'article 3 étend la portée de l'article 2 aux cas dans lesquels l'infraction est commise par « négligence ». Si l'élément moral de l'intention n'est pas présent dans l'un, dans plusieurs ou même dans tous les éléments importants (objectifs) des infractions de l'article 2, mais que l'on peut établir un fait de négligence, c'est l'article 3 qui s'applique. Il vise les cas de négligence dans la mesure où ceux-ci ne relèvent pas des infractions intentionnelles visées à l'article 2. Le niveau d'un tel devoir de prudence visant à éviter les dommages ou les risques créés par des actes décrits à l'article 2 est influencé par la prudence coutumière, telle que souvent requise par des règles juridiques, administratives ou techniques, ou celles généralement respectées dans certains domaines professionnels spécifiques. Cela s'applique également à l'infraction contenue dans l'article 2, alinéa 1/a, parce que ces règles, qu'elles soient juridiques ou non, ne permettraient pas la création de risques aussi élevés (cf. commentaire concernant l'article 2).

Paragraphe 2

Ce paragraphe permet aux Etats de restreindre l'application de l'article 3 aux infractions commises par négligence grave. Le concept de « négligence grave » nécessite la présence d'une atteinte sérieuse au devoir de prudence. La législation de plusieurs Etats connaît cette forme de négligence dans le domaine du droit pénal de l'environnement.

Paragraphe 3

Pour répondre aux difficultés de certains Etats membres dont la législation ne connaît la mise en danger d'autrui (article 2, alinéa 1/a.ii) que sous la forme d'une infraction intentionnelle, une possibilité de réserve a été introduite dans le texte de cet article. Une autre possibilité de réserve est ouverte par ce paragraphe s'agissant de l'infraction de pollution définie à l'article 2, alinéa 1/b, lorsqu'elle est commise par négligence, et à condition qu'elle soit liée à des dommages à des monuments protégés, à d'autres objets protégés ou à des biens. Cette possibilité par conséquent ne s'applique pas lorsque l'infraction est liée à des dommages causés ou susceptibles d'être causés au milieu naturel, animaux ou plantes.

Article 4 – Autres infractions pénales ou infractions administratives

Cet article étend la portée de la convention à une large gamme de comportements illicites en matière d'environnement. Le caractère « illicite » fait toujours référence à la « violation de la loi, d'un règlement administratif ou d'une décision prise par une autorité compétente » (voir commentaires sur l'article 2, alinéa 1/b).

Le choix d'imposer des sanctions et/ou des mesures pénales comme le prévoient les articles 5 à 7 pour les infractions aux articles 2 ou 3, ou des sanctions et/ou mesures administratives est laissé à la discrétion des Etats contractants. Ces sanctions et mesures peuvent inclure des amendes administratives mais également la confiscation et la remise en l'état de l'environnement (articles 7 et 8). Parmi les autres mesures de nature répressive, on peut envisager le retrait d'une autorisation, l'interdiction de poursuivre l'exploitation des procédés dangereux pour l'environnement ou l'obligation de réduire l'émission de polluants, le retrait d'agrément, voire – dans les cas mineurs – un simple avertissement qui, s'il est violé, peut entraîner une amende. Les sanctions ou mesures appliquées dépendent dans une large mesure de la gravité du comportement répréhensible et du degré de culpabilité.

Certains Etats membres considèrent le niveau des éléments de qualification figurant aux articles 2 et 3 comme trop élevés et trop sévères et incluent par conséquent des dispositions complémentaires dans leur droit pénal. Parmi les cas de figure, citons la pollution de l'eau, l'exportation et l'importation illégales de déchets dangereux (sur la base de la Convention de Bâle) et le rejet illicite de ces derniers.

Souvent, le droit national prévoit des critères pour différencier les infractions comme cela est fait dans les articles 2, 3 et 4 de la Convention. Ces distinctions sont fonction de la structure du droit national, notamment selon le cas où les délits mineurs relèvent du domaine des infractions pénales (en tant que catégorie la plus basse), ou du domaine des infractions administratives (par exemple, en Allemagne, les « *Ordnungswidrigkeiten* » qui n'entraînent comme sanctions que des amendes administratives non pénales).

Les différentes catégories d'infractions de l'article 4 appartiennent à ce que l'on appelle des infractions de mise en danger abstraites au travers desquelles on protège des intérêts légaux comme la préservation d'une certaine norme de la qualité et les fonctions écologiques des milieux naturels, ainsi que les intérêts de contrôle des autorités administratives.

Alinéa a

L'alinéa a vise la pollution intentionnelle ou par imprudence des milieux naturels. A l'instar de l'article 2 (alinéas 1/a et 1/b), les substances ou les radiations doivent « pénétrer » dans ces milieux à la suite de comportements illicites. C'est à la législation nationale que revient la décision d'établir la qualification comme infraction pénale ou infraction administrative (« *Ordnungswidrigkeit* », etc.). L'incrimination de ces comportements peut être rendue dépendante d'une pollution entraînant un moindre risque de dommage ou un effet délétère moins important que celle visée à l'article 2.

Alinéa b

L'alinéa b couvre le fait de causer du bruit de façon illicite. Comme tel, il s'agit en général d'une infraction considérée comme mineure. Toutefois, si elle s'associe avec des éléments supplémentaires comme ceux que décrit l'article 2 (alinéa 1/a), elle peut être qualifiée d'infraction pénale. L'obligation imposée par l'alinéa b peut également être satisfaite dans le droit national par l'établissement d'une infraction dont la définition n'implique pas une violation du droit administratif.

Alinéa c

L'alinéa c fait référence à l'article 2 (alinéa 1/c) tout comme l'alinéa 1/a (article 2, alinéa 1/b). L'infraction visée est d'ordre général, et couvre les cas très mineurs relatifs aux déchets. Ce paragraphe étend la portée de l'article 2 (alinéa 1/c) aux déchets non dangereux, aux atteintes à la loi et aux règlements en général, et à la violation des conditions imposées par une décision administrative. La simple négligence est suffisante.

Alinéa d

L'alinéa d étend la portée de la protection offerte par l'article 2 (alinéa 1/d) aux cas dans lesquels une usine est exploitée illicitement, sans prendre en considération le fait que l'usine exerce ou non une activité dangereuse. Au demeurant, en vertu de cette disposition, le risque de causer des dommages n'est pas nécessaire et même les cas ne comportant qu'une simple négligence sont couverts par cet alinéa.

Alinéa e

L'alinéa e vient compléter l'article 2 (alinéa 1/e) tout comme l'alinéa c et l'alinéa d. Les produits chimiques dangereux (tels que définis par le droit national, international ou supranational, y compris les réglementations C.E.) sont ajoutés.

Alinéa f

L'alinéa f ne fait aucune référence à l'article 2. Il inclut dans la Convention tout comportement illicite relatif à des domaines naturels spécifiques, qui méritent une protection spéciale. Les exemples portent notamment sur les parcs nationaux et les réserves naturelles, telles que les zones de conservation et de protection de l'eau, y compris les réservoirs d'eau potable. « Les autres zones protégées » sont celles qui nécessitent une protection en vertu d'une part de leur qualité particulière pour l'environnement, comme les biotopes ou les paysages particulièrement beaux, et d'autre part des dangers auxquels elles sont exposées, comme le smog ou encore afin de préserver leur très haute norme de qualité, par exemple dans les stations thermales.

Alinéa g

L'alinéa g s'applique à la violation des lois et des règlements relatifs aux espèces de la flore et de la faune sauvages. Dans ce domaine, la Convention (de Washington) sur le commerce international des espèces en danger de la flore et de la faune sauvage (CITES) constitue une base internationale importante, dont la mise en oeuvre est assurée dans l'Union européenne par les réglementations C.E., et, de manière générale, par le droit national. L'Article VIII de cette Convention impose l'obligation « de poursuivre pénalement le commerce, et/ou la possession de ces spécimens; et d'organiser la confiscation ou le retour dans l'Etat d'exportation desdits spécimens ». Aux termes de l'article 1 (c) de la Convention CITES, « commerce » signifie exportation, réexportation, telles que les définit l'article 1 (d), importation et introduction par mer, comme les définit l'article 1 (e).

Il faut noter cependant que ce paragraphe a une plus large portée d'application que la Convention CITES. Il s'applique non seulement au commerce international mais également au commerce au sein de l'Etat contractant. De plus, il inclut la capture, l'endommagement et la mise à mort qui sont également couverts par les lois nationales sur la chasse. Les comportements décrits dans ce paragraphe sont, quasiment dans tous les Etats membres, des infractions sanctionnées au moins par des amendes mais souvent par des mesures pénales. Dans ce dernier cas, ces comportements nécessitent souvent des éléments de qualification supplémentaires (par exemple il est nécessaire que l'animal protégé soit menacé d'extinction ou que l'auteur ait agi de manière professionnelle dans le but de réaliser des profits illicites).

Article 5 – Compétence

Paragraphe 1, alinéa a

La Convention oblige les Parties contractantes à définir leur compétence relative aux infractions pénales énumérées dans la présente Convention. Le paragraphe 1/a de cet article établit le principe de territorialité. Toutefois, la pollution transfrontalière peut soulever des problèmes en matière de compétence territoriale. Dans certains cas, il est difficile de définir exactement le lieu où l'infraction a réellement été commise si les éléments qui constituent l'infraction ont été commis dans différents pays en même temps.

« Dans de nombreux Etats membres, mais pas dans tous, afin de permettre l'exercice de la compétence conformément au principe de territorialité, on détermine le lieu de l'infraction en s'appuyant sur ce qu'on appelle la doctrine de l'ubiquité: selon celle-ci, une infraction tout entière peut être considérée comme ayant été commise à l'endroit où une partie de celle-ci l'a été. Selon une des versions de la doctrine de l'ubiquité, une infraction peut être considérée comme ayant été commise à l'endroit où ses conséquences ou ses effets se sont manifestés. Cette doctrine dite « des effets » est reconnue par plusieurs Etats membres » (Rapport du Conseil de l'Europe sur la compétence extraterritoriale en matière pénale, op. cit., pages 8-9).

En d'autres termes, l'endroit où les éléments constitutifs de l'infraction sont commis, ou celui où se produisent ses effets sont généralement considérés comme le lieu de perpétration. Dans ce contexte, l'intention de l'auteur de l'infraction est sans rapport et n'affecte en rien le principe de la compétence territoriale.

Alinéa 1/b

L'alinéa 1/b introduit le principe traditionnel « du pavillon », qui revêt une importance majeure du point de vue de la protection de l'environnement. Si la haute mer et son espace aérien sont hors de portée des revendications émanant des Etats, la pollution se produisant à bord peut porter de graves atteintes tant à l'Etat qui possède ou exploite l'engin qu'à d'autres Etats dont les intérêts en matière d'environnement risquent d'être lésés. L'article 5 se réfère aux « navires » au lieu des « vaisseaux », car le premier terme est utilisé dans la plupart des documents internationaux pertinents, dont la Convention sur le droit de la mer (UNCLOS, 10 décembre 1982) et la Convention de Londres pour la prévention de la pollution par des navires (« Marpol », 2 novembre 1973).

Alinéa 1/c

La théorie de la nationalité se fonde également sur la souveraineté de l'Etat: elle part du principe que les nationaux d'un Etat sont tenus de se conformer à leur droit national même s'ils se trouvent hors du territoire de celui-ci. Toutefois, il existe diverses interprétations quant à la portée de ce principe. Si, d'une part, l'on peut considérer que toutes les infractions perpétrées à l'étranger sont punissables, cette interprétation peut également subir certaines restrictions: seuls sont punissables les délits qui sont également punissables par la loi du lieu où l'infraction a été commise. L'exigence de la double incrimination a été incluse dans cet article et concerne les infractions définies à l'Article 4 ainsi que celles définies aux articles 2 et 3, commises sur le territoire d'un Etat non-contractant. Lorsque les Parties contractantes de la présente Convention auront érigé en infractions pénales les infractions intentionnelles ou commises par négligence grave au sens des articles 2 et 3 de la présente Convention, l'exigence de double incrimination, dans la mesure où l'infraction a été commise sur le territoire d'un Etat contractant, devrait être satisfaite.

La haute-mer ne saurait faire l'objet de revendications territoriales d'aucun Etat. De même, l'espace aérien au-dessus de la haute-mer n'appartient à aucun Etat. Il y a aussi quelques territoires spécifiques comme l'Arctique et l'Antarctique ainsi que l'espace cosmique qui échappent au contrôle exclusif de tout Etat. A cet égard, la Convention ne requiert pas la double incrimination lorsque l'auteur de l'infraction est punissable selon le principe de nationalité. Il est utile de mentionner que ces cas peuvent, en général, trouver une solution par l'application du principe de pavillon aussi.

Paragraphe 2

Ce paragraphe se base sur le principe de « extraditer ou juger ». Il crée une obligation pour les Parties contractantes d'établir leur compétence à l'égard de l'auteur présumé dans les cas où l'extradition a été refusée. Un exemple typique de ce cas est le refus d'extradition par un Etat de ses propres ressortissants.

Paragraphe 3

La compétence repose traditionnellement sur la territorialité ou la nationalité, tandis que le principe du pavillon permet à un Etat d'avoir une compétence « quasi-territoriale » en cas d'infraction commise par un navire (ou un aéronef) battant son pavillon ou enregistré sur son territoire. Toutefois, dans le domaine de la protection de l'environnement, ces principes peuvent s'avérer insuffisants pour que l'Etat puisse exercer sa compétence, par exemple en cas de pollution en haute mer. Le paragraphe 3 de cet article permet donc aux Parties d'établir également, conformément à leur droit interne, d'autres types de compétence. Le principe d'universalité pourrait notamment permettre aux Etats d'exercer une compétence vis-

à-vis des très graves atteintes à l'environnement, sans considération du lieu ni de l'auteur de l'infraction, dans la mesure où celle-ci peut être considérée comme une menace pour les valeurs universelles et l'intérêt de l'humanité. Ce principe n'a pas obtenu jusqu'à présent de reconnaissance internationale générale, bien qu'il soit évoqué dans certains documents internationaux comme la Déclaration de Rio de 1990 sur la biodiversité.

Le droit international actuel et en particulier la récente Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (« UNCLOS », voir par exemple les articles 216 à 218) offrent peut-être de nouvelles possibilités pour faire respecter les normes internationales en matière d'environnement. Sous certaines conditions, un Etat côtier pourrait exercer une compétence vis-à-vis des infractions commises par des non-ressortissants dans la zone économique exclusive, au-delà des limites de la compétence territoriale classique. La possibilité d'une compétence de l'Etat du port a également été introduite. Ainsi, lorsqu'un navire battant pavillon de l'Etat X se trouve volontairement dans un port ou à une installation terminale au large de l'Etat Y, ce dernier peut tenter une action pour tout rejet effectué au-delà de sa zone économique exclusive en violation des règles internationales applicables.

En outre, le principe du déversement de déchets permettrait à un Etat d'établir sa compétence vis-à-vis des cas de pollution marine par immersion lorsque les actes de déversement des déchets ou d'autres matières se sont produits sur son territoire ou à des installations terminales au large de ses côtes. Les conditions pour réclamer la compétence selon ce principe sont similaires à celles du principe de l'Etat du port : les actes devraient avoir eu lieu à l'intérieur de la zone économique exclusive de l'Etat côtier et en violation des règles internationales applicables.

Paragraphe 4

Etant donné les problèmes mentionnés dans les paragraphes 1 et 2, les Parties contractantes sont autorisées à émettre des réserves en ce qui concerne les paragraphes 1/c et 2.

Article 6 – Sanctions réprimant les atteintes à l'environnement

Cet article est étroitement lié aux articles 2 et 3 définissant les atteintes sérieuses à l'environnement qui, en vertu de cette Convention, peuvent être rendues punissables par le droit pénal. Conformément aux obligations imposées par ces articles, il oblige explicitement les Parties contractantes à prévoir dans leur droit pénal des sanctions pénales adaptées au degré de gravité des infractions (1^{ère} phrase). Il découle de la deuxième phrase que cette obligation implique que l'emprisonnement et les sanctions pécuniaires soient au moins envisagés comme des sanctions possibles. Les Parties contractantes peuvent prévoir, à leur discrétion, la remise en l'état de l'environnement.

Comme les infractions relevant de l'article 4 sont punissables soit en vertu du droit pénal, soit en vertu du droit administratif, cet article ne s'applique pas directement à ces infractions. Dans la mesure où ces infractions deviennent pénales, cet article peut s'appliquer en conséquence. Les sanctions applicables aux personnes morales relèvent de l'article 9.

Il est évident que l'obligation de rendre les atteintes sérieuses à l'environnement punissables en vertu du droit pénal perdrait une bonne part de sa substance si elle n'était pas complétée par l'obligation de prévoir des sanctions sévères adéquates. Tandis que l'article prévoit que l'emprisonnement et les sanctions pécuniaires devraient de toute manière être des sanctions pouvant être appliquées aux infractions concernées, sa rédaction autorise le recours à d'autres sanctions reflétant la gravité des infractions. La Convention bien sûr ne peut avoir pour objectif d'énumérer les dispositions détaillées relatives aux sanctions pénales à lier aux différentes infractions mentionnées dans les articles 2 et 3. Sur ce point, les Parties ont inévitablement besoin d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant de créer un système d'infractions et de sanctions pénales, qui soit cohérent avec les systèmes légaux nationaux existants.

L'obligation que comporte cet article est limitée par une référence faite à la nécessaire conformité avec des instruments internationaux pertinents. Cette référence a été introduite au regard de l'article 230 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, en vertu duquel il est exclu d'imposer d'autres sanctions que pécuniaires (avec une exception faite au paragraphe 2 de cet article). Lorsqu'il s'avère applicable, cet article devrait également être pris en considération lors du prononcé des sanctions.

En sus de l'emprisonnement et des sanctions pécuniaires, d'autres sanctions et mesures peuvent correspondre au degré de gravité des infractions. A titre d'exemple, la remise en l'état de l'environnement est citée dans la deuxième phrase de cet article. Les sanctions pécuniaires se rapportent évidemment aux amendes qui constituent des sanctions pénales traditionnelles. Mais en plus des amendes, d'autres sanctions financières sont également concevables. Si l'on prend en compte le fait que les infractions pertinentes doivent être incriminées de façon appropriée, la sévérité de la sanction financière prévue doit être suffisamment dissuasive. Le niveau de la sanction financière peut être ajusté au degré de sévérité de l'infraction, lui-même déterminé par des éléments moraux. Une autre approche peut lier celle-ci au caractère rémunérateur de l'infraction et de ce fait exercer un effet dissuasif. S'il se combine avec l'obligation de remettre l'environnement en état ou de prendre des mesures pour prévenir d'éventuelles futures infractions, un système qui ne fixe pas l'amende (totalement) d'avance, par exemple l'amende journalière, peut constituer un instrument efficace. Le rapport du Comité européen pour les problèmes criminels sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement (1978) a analysé ce sujet de manière plus détaillée. La confiscation comme sanction ou mesure pénale constitue le sujet de l'article 7 de cette Convention.

Les Parties contractantes peuvent envisager de remplacer les sanctions d'emprisonnement par des sanctions alternatives. Compte tenu de ces considérations, seules les sanctions alternatives qui exercent un effet dissuasif ou préventif équivalent sont prises en considération. La caractéristique particulière que peuvent revêtir les atteintes à l'environnement nécessite une analyse critique des alternatives à l'emprisonnement. Comme, dans un grand nombre de cas, ces infractions peuvent – bien sûr, en fonction de leur nature spécifique – résulter de défauts techniques presque inévitables se produisant au cours d'un processus industriel compliqué, il peut exister d'excellentes raisons non seulement de confronter leur portée avec la réponse pénale traditionnelle, mais aussi d'adapter strictement la sanction à la nature et à la portée de l'infraction.

Les travaux d'intérêt public peuvent constituer un exemple intéressant de sanctions alternatives. Puisque la sanction consiste, pour l'auteur de l'infraction, à effectuer un travail dans l'intérêt de la communauté, celui-ci peut contribuer à la protection de l'environnement. Certains systèmes légaux prévoient d'autres possibilités : la limitation du droit de l'auteur de l'infraction de poursuivre ses activités dans une branche professionnelle définie ou d'exercer certaines fonctions, le retrait d'une licence ou d'un permis, la limitation ou le refus de compromis financiers ou autres (relatifs à la conduite des affaires dans lesquelles l'auteur a commis son infraction) accordés par les autorités, etc.

La remise en état de l'environnement (voir également article 8) est explicitement mentionnée comme une mesure appropriée, qui peut être imposée suite à une atteinte à l'environnement. Certains systèmes légaux stipulent que la responsabilité en matière d'atteinte à l'environnement (ou infractions similaires) est une condition suffisante pour que soit prise une décision judiciaire ou administrative visant à obliger l'auteur à prendre les mesures nécessaires pour réparer les dommages causés aux intérêts de l'environnement ou de recréer une situation proche de l'état dans lequel se trouvait l'environnement avant l'infraction. Il est clair que les mesures ayant un tel objectif ont une certaine valeur pour différents motifs, et par conséquent méritent qu'on les prenne en considération. D'une part, ce type de réaction suite à une infraction produit un impact positif; en effet, elle ne constitue pas la pure et simple indemnisation de la désapprobation de l'infraction. D'autre part, l'effet positif résulte également de l'amélioration de l'état de l'environnement endommagé par l'acte interdit.

La Résolution 1 de la 17e Conférence des Ministres européens de la Justice, qui s'est tenue en 1990, défendait l'idée que les mesures prises par l'auteur en vue de réduire les dangers ou les dommages causés à l'environnement, suite à son infraction, méritent de figurer dans les décisions judiciaires pénales. Le Comité, chargé de la rédaction de la présente Convention, a envisagé de rédiger une disposition à ce sujet. Considérant cependant que ce thème relève davantage de l'application du droit pénal plutôt que de celui de la législation, il a été décidé de ne pas traiter de ce sujet dans cet article. Le présent article laisse aux Parties contractantes le soin de s'assurer que leurs tribunaux sont en mesure de déterminer les sanctions appropriées, tout en tenant compte des mesures possibles de remise en état de l'environnement par l'auteur de l'infraction. Il n'affecte aucunement le pouvoir des autorités judiciaires de décider s'il faut ou non engager ou continuer les poursuites criminelles, après la remise en état de l'environnement par l'auteur de l'infraction. Les possibilités à ce sujet restent du ressort des systèmes légaux nationaux.

L'article 6 présume que les systèmes légaux nationaux laissent aux tribunaux un certain pouvoir discrétionnaire pour déterminer la sanction appropriée dans les cas pertinents. Il n'appartient pas à cette Convention de déterminer la mesure dans laquelle la remise en état doit influencer la décision portant sur les sanctions concrètes, ni sur la recevabilité des actions entreprises pour la remise en état de l'environnement. Tenant compte cependant de l'obligation mentionnée dans la première phrase de cet article, les effets liés à la remise en état doivent s'inscrire dans les mêmes limites que les sanctions: même en cas de remise en état, les mesures prises doivent de façon adéquate refléter le degré de gravité de l'infraction.

Les raisons qui justifient le pouvoir discrétionnaire laissé aux tribunaux sont évidentes. Dans la tradition du droit pénal, les efforts spontanés de l'auteur de l'infraction pour réduire les effets négatifs de son infraction sont considérés comme un sentiment de responsabilité sociale qu'il faut apprécier à sa juste valeur – pour autant bien sûr que les efforts aient une certaine ampleur. Dans le cas de la protection de l'environnement, l'imposition de sanctions pénales devrait, le cas échéant, prévenir les effets contradictoires et s'attacher à encourager de préférence les mesures visant la remise en état de l'environnement.

Article 7 – Mesures de confiscation

Le paragraphe 1 de cet article prescrit une obligation générale pour les Parties contractantes de prévoir les instruments légaux garantissant que la confiscation des instruments et produits, à concurrence de leur valeur est possible au titre des infractions mentionnées aux articles 2 et 3. Le deuxième paragraphe permet aux Parties contractantes d'émettre une réserve partielle en ce qui concerne cette obligation.

Cet article doit être examiné à la lumière de l'historique de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Strasbourg, 8 novembre 1990). La Convention se fonde sur l'idée que la confiscation des produits est l'une des méthodes efficaces pour combattre le crime. Tenant compte du fait qu'un nombre relativement important d'atteintes à l'environnement est commis soit directement pour obtenir des profits illégaux, (exemples : le transport illégal et le déversement de déchets) soit indirectement en vue d'économiser des frais, il est clair que les mesures entraînant la confiscation de biens liés à ou provenant de l'infraction devraient, en principe, s'avérer également possibles dans ce domaine. En dehors de l'effet préventif espéré, la contribution de ces mesures à la restauration d'une concurrence économique loyale peut également constituer une raison en faveur de l'adoption de celles-ci dans cette Convention. La possibilité de coopérer à l'échelon international, prévue par la Convention, confère une importance majeure à l'application du premier paragraphe de cet Article.

Cet article fait référence aux articles 2 et 3. Dans la mesure, cependant, où les infractions mentionnées dans l'article 4 deviennent pénales, les Parties contractantes peuvent envisager de prévoir également des possibilités de confiscation en relation avec ces infractions.

Paragraphe 1

Il est important de noter que – bien qu'une disposition explicite dans ce sens ne soit pas prévue dans la Convention – la mise en application de ce paragraphe présuppose l'existence d'instruments légaux permettant aux Parties contractantes de prendre les mesures préventives nécessaires avant d'imposer les mesures entraînant la confiscation. L'efficacité des mesures de confiscation dépend, dans la pratique, des possibilités d'effectuer les enquêtes nécessaires quant à la quantité des produits perçus ou des frais épargnés, et la manière dont les profits sont utilisés (ouvertement ou non). Pour mener à bien ces enquêtes, il est nécessaire de s'assurer que les autorités d'instruction disposent du pouvoir de « geler » les biens tangibles et intangibles de manière à éviter qu'ils disparaissent avant le prononcé ou l'exécution de la décision de confiscation (voir articles 3 et 4 de la Convention sur le blanchiment de l'argent).

Il est clair que l'application de mesures de confiscation gagne en efficacité si les connaissances techniques financières et économiques nécessaires pour mener à bien l'instruction et les mesures provisoires sont à la disposition de la police, de l'instruction et du pouvoir judiciaire. A cet égard, il y a lieu de résoudre le problème de l'évaluation du montant des dépenses économisées par le fait d'avoir commis des atteintes à l'environnement, au lieu de se conformer aux règlements en matière d'environnement. Si le calcul des produits d'un certain nombre d'atteintes à l'environnement peut être effectué avec une relative précision, dans d'autres cas, il faudra inévitablement procéder à des estimations raisonnables, éventuellement en se basant sur des opinions d'experts. S'il existe des solutions légales à ce problème, ce ne peut être qu'à l'échelon national.

Comme mentionné ci-dessus, cet article est lié à la Convention sur le blanchiment de l'argent. La définition du terme « produits » figurant dans l'Article 1 est dérivée de celle-ci. L'article 1 de cette Convention constitue également un instrument d'interprétation des autres termes utilisés dans cet article. Le terme « confisquer » fait référence à toute sanction criminelle ou mesure pénale ordonnée par un tribunal suite à des procédures relatives à des infractions pénales entraînant la confiscation définitive de biens. Par « instruments », on entend tous les objets utilisés ou qui auraient pu être utilisés, de quelque manière que ce soit, en tout ou en partie, pour commettre les infractions pénales en question, établies conformément aux articles 2 et 3. Le terme « produits » signifie tout avantage économique et économies dues aux dépenses réduites, résultant de l'infraction. Il peut consister en tout « bien » dans l'interprétation qui est donnée à ce terme ci-après.

La formulation de ce paragraphe tient compte des différences qui apparaissent dans les systèmes légaux nationaux en ce qui concerne les biens susceptibles d'être confisqués en cas d'infraction. La confiscation est possible pour les objets qui constituent (directement) les produits de l'infraction et pour les autres biens appartenant à l'auteur de l'infraction, et qui – bien qu'ils n'aient pas été (directement) produits par l'infraction – sont égaux en valeur aux produits illégaux directement perçus. Par conséquent, par « biens », on comprend dans ce contexte tous les biens, quelle qu'en soit la description, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, ainsi que les documents ou instruments légaux apportant la preuve ou le titre de propriété dudit bien, ou d'un intérêt dans ce dernier.

Paragraphe 2

Ce paragraphe permet aux Parties d'émettre une réserve quant à l'applicabilité du paragraphe 1. La déclaration de réserve peut porter sur les infractions ou catégories d'infractions pour lesquelles les mesures de confiscation sont applicables ou sur les objets ou catégories d'objets pertinents à cet égard. Dans les deux situations – ou en cas de combinaison des deux – la déclaration doit contenir les précisions nécessaires.

Il a paru nécessaire d'introduire dans cette Convention la possibilité d'émettre des réserves à cause des différences, parfois considérables, affectant le droit national des Etats membres en ce qui concerne l'imposition de mesures de confiscation. Ces différences portent, par exemple, sur les dispositions prévues par les systèmes légaux en matière de saisie des profits illicites. La détermination du montant de l'amende en fonction du montant du profit réalisé, et l'imposition d'une mesure obligeant l'auteur de l'infraction à payer un montant égal aux profits perçus, poursuivent le même objectif. Il existe d'autres différences, par exemple en ce qui concerne les possibilités de confiscation, notamment lorsqu'il s'agit de réclamations en compensation par la Partie lésée, ou en ce qui concerne les critères – comme la culpabilité de l'auteur de l'infraction ou la nature de l'infraction ou le degré de gravité de la sanction – qui déterminent les cas dans lesquels les mesures de confiscation s'appliquent. De plus, les Etats membres peuvent avoir de bonnes raisons de prévoir des réglementations portant sur la confiscation liée aux atteintes à l'environnement, compte tenu des caractéristiques particulières qu'ont certaines de ces infractions. Il est à noter que la clause de réserve est cohérente avec l'article 2 de la Convention sur le blanchiment de l'argent qui prévoit également certaines réserves.

Sachant que les mesures de confiscation (de certains types) liées à la condamnation pour des infractions pénales sont généralement prévues par la législation pénale, il ne semble pas nécessaire de prévoir une clause de réserve portant sur l'exclusion complète de l'application du paragraphe 1. Par souci de cohérence législative, et pour tenir compte d'éléments d'ordres politique ou législatif relatifs aux problèmes pratiques de mise en vigueur de certaines formes de confiscation, les Etats membres peuvent estimer nécessaire d'exclure de manière plus générale la confiscation des catégories d'objets mentionnées dans le paragraphe 1.

Article 8 – Remise en l'état de l'environnement

L'article est formulé sous la forme d'une disposition facultative. Cette flexibilité a semblé nécessaire parce que seules les législations d'un nombre limité d'Etats membres prévoient la possibilité de la remise en état de l'environnement dans le cadre des procédures pénales, en particulier avant le stade du jugement. Cette démarche est inspirée par la philosophie sous-jacente de certaines législations existantes qui reconnaissent la possibilité de résoudre les litiges soit en faisant usage de différents moyens de réparation, y compris la remise en état de l'environnement, soit par le dédommagement des victimes avant de poursuivre l'infraction ou pendant le procès.

Alinéa a

Cet alinéa prévoit la possibilité générale de la remise en état de l'environnement, en particulier dans le cas où il est recommandé de gérer les situations de conflit plutôt que d'imposer des sanctions pénales traditionnelles. L'expression "mesures de remise en état" signifie toute mesure raisonnable visant à réhabiliter ou à restaurer les composantes endommagées ou détruites de l'environnement, ou à introduire, si c'est raisonnable, l'équivalent de ces composantes dans l'environnement.

Vu les divergences dans l'application de cette mesure dans les Etats membres, ce paragraphe ne détermine pas les différents stades de la procédure pénale au cours desquels l'ordonnance de remise en état de l'environnement peut être prononcée. Celle-ci peut précéder toute poursuite pénale, lorsque l'auteur de l'infraction n'a pas eu l'intention de la commettre et lorsque le dommage causé est relativement faible. Elle peut également intervenir au stade du jugement. Les deux alternatives sont laissées à la discrétion des autorités nationales compétentes, qui devraient dûment tenir compte, lorsque cela est approprié, du consentement de l'auteur de l'infraction. Les « autorités compétentes » peuvent inclure, conformément à la législation nationale, des autorités judiciaires et administratives, ainsi que des procureurs.

La mesure de la remise en état de l'environnement peut être soumise à des conditions spécifiques, comme l'absence de casier judiciaire à charge de la personne poursuivie, la consultation des victimes, des associations, des services ou organes autorisés à introduire une réclamation devant la justice pénale. Si la remise en état de l'environnement est ordonnée avant les poursuites pénales, il faut laisser à l'auteur de l'infraction un délai suffisant pour se conformer à cette ordonnance. Si celle-ci est exécutée correctement, les poursuites criminelles devront être abandonnées. Au stade du jugement, la remise en état de l'environnement peut être imposée par décision de l'autorité judiciaire compétente comme la seule sanction, ou peut se combiner avec une sanction complémentaire, telle que prononcée en général par les tribunaux pénaux (amendes, retrait de permis, etc.).

Alinéa b

Pour assurer la mise en vigueur efficace de la mesure de remise en état de l'environnement par l'auteur des infractions, l'autorité judiciaire compétente doit introduire une procédure de contrôle. Celle-ci peut consister soit en une procédure d'ajournement du procès permettant de contrôler l'exécution réelle de la remise en état de l'environnement, soit en un jugement de condamnation, en fonction de la situation et en conformité avec les traditions judiciaires des Etats membres. L'alinéa b offre la possibilité, mais n'impose pas l'obligation aux autorités judiciaires d'assurer, par des sanctions supplémentaires, la mise en vigueur efficace de l'ordonnance de remise en l'état de l'environnement, si celle-ci n'a pas été exécutée correctement ou si les conditions n'en ont pas été respectées (l'auteur de l'infraction semblant être de mauvaise foi). Par exemple, l'autorité judiciaire compétente se réserve la possibilité de décider que la mesure doit être mise en vigueur par l'auteur de l'infraction à ses propres frais ou imposer des sanctions supplémentaires.

Article 9 – Responsabilité des personnes morales

L'article 9 concerne la responsabilité des personnes morales. Il est clair que la majeure partie des infractions contre l'environnement est commise dans le cadre des personnes morales. Or, la pratique révèle de graves difficultés à poursuivre pénalement les personnes physiques agissant dans le cadre de ces personnes morales. Par exemple, étant donné la taille des sociétés et la complexité des structures de leur organisation, il devient de plus en plus difficile d'identifier une personne physique que l'on peut tenir pour responsable (dans le sens du droit pénal) de l'infraction. De plus, si un agent de direction est condamné, la sanction peut facilement être « compensée » par la personne morale.

A l'échelon international, la tendance qui se dessine semble soutenir la reconnaissance générale de la responsabilité de la personne morale dans le droit pénal, même dans les pays qui n'ont adopté que récemment le principe selon lequel une société ne peut pas commettre d'infraction pénale. Par conséquent, les présentes dispositions de la Convention sont en harmonie avec ces tendances récentes, et notamment avec les recommandations des institutions internationales (voir les Recommandations de l'AIDP en 1994 – Portland/Rio de Janeiro) et la Recommandation N° R (88) 18 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Ces dispositions laissent cependant à la discrétion des Etats la possibilité d'imposer des « sanctions et des mesures pénales ou administratives aux personnes morales » en fonction de leurs traditions légales.

L'article 9, paragraphe 1 porte sur la responsabilité des personnes morales. Ce type de responsabilité nécessite quelques explications en ce qui concerne ses trois conditions. La première condition suppose qu'une infraction pénale a été commise contre l'environnement, comme le spécifie l'article 2 (intentionnellement) ou l'article 3 (par négligence). La deuxième condition suppose que l'infraction a été commise « pour le compte » de la personne morale. La troisième condition, qui limite cette responsabilité, nécessite l'implication de « leurs organes, un membre de leurs organes ou d'autres représentants » dans l'infraction pénale, supposant que les personnes physiques auxquelles on fait référence, exercent, en droit ou en fait, une fonction qui peut engager la responsabilité de la personne morale. Des manquements à leur devoir de surveillance sont, à cet égard, suffisants.

L'article 9, paragraphe 2, précise que la responsabilité des personnes morales n'exclut pas la responsabilité individuelle. Pour un cas concret, différentes sphères de responsabilités peuvent être déterminées en même temps, par exemple la responsabilité d'un organe, etc., peut être séparée de la responsabilité de la personne morale dans son ensemble. La responsabilité individuelle peut se combiner avec n'importe quelle autre catégorie de responsabilités.

L'article 9, paragraphe 3 établit que chaque Partie « peut, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, dans une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, préciser qu'elle se réserve le droit de ne pas appliquer le paragraphe 1 du présent article ou une partie quelconque de ce paragraphe ou que celui-ci ne s'applique qu'aux infractions spécifiées dans une telle déclaration ». Cette possibilité figure dans cet article, parce que, en dépit des tendances internationales mentionnées en ce qui concerne la responsabilité des personnes morales dans le droit pénal, certains Etats membres continuent à renvoyer ces problèmes (ou une partie d'entre eux) au droit administratif ou au droit civil, et par conséquent ne peuvent appliquer ces principes dans leur intégralité.

Article 10 – Coopération entre autorités

Paragraphe 1

Dans la plupart des pays, il existe un système complet de règlements administratifs et une jurisprudence relatifs à la protection de l'environnement. Le système contient une grande variété d'obligations et de responsabilités concernant les interdictions de pollution, les autorisations de commencer et d'effectuer différents types d'activités, les rapports à délivrer aux autorités chargées de la protection de l'environnement et l'acceptation de contrôles, les niveaux de polluants, etc. La législation pénale relative à la protection de l'environnement est liée, dans une large mesure, aux règles administratives et d'autres normes. Toutefois, les atteintes les plus graves à l'environnement sont, dans de certains pays, indépendantes du droit administratif, ce qui signifie qu'elles sont punissables même si l'activité dangereuse n'est pas en contravention avec une règle administrative. Dans ces cas, cependant, le système administratif conserve un rôle important dans la relation avec l'auteur des faits. En ce qui concerne les infractions ou délits en matière d'environnement, l'intervention du droit pénal peut dépendre des constatations faites par l'autorité administrative.

La structure du droit pénal en matière d'environnement, développée ci-dessus, se reflète dans ce projet de convention (voir les infractions « autonomes » relevant de l'article 2 1/a et celles qui dépendent du droit administratif à l'article 2 1/b-e).

Les membres du Comité chargé de la rédaction de la présente Convention ont convenu que, étant donné les divergences importantes entre les législations administratives des Etats, la coopération entre les autorités chargées de la protection de l'environnement et les autorités d'instruction et de poursuite requiert, dans son ensemble, une décision et une réglementation au niveau national. Toutefois, il a été également convenu qu'un aspect important de ce type de coopération devrait faire partie de la présente convention, notamment la transmission d'informations aux autorités chargées de l'application de la loi par les autorités chargées de la protection de l'environnement. Ce type d'information est manifestement nécessaire pour les autorités chargées de l'application de la loi ; or, ce sont les autorités chargées de la protection de l'environnement qui en disposent en premier lieu.

Alinéa 1/a

Tenant compte des circonstances ci-dessus, l'article 10, alinéa 1/a établit que les autorités chargées de la protection de l'environnement auront l'obligation d'informer les autorités d'instruction et de poursuite lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer qu'une infraction énumérée à l'article 2 a été commise. L'information sera donnée à l'initiative de l'autorité chargée de la protection de l'environnement.

Les autorités chargées de la protection de l'environnement mentionnées ne sont pas définies dans l'article. Cette question est laissée à la discrétion du législateur national. Le Comité considère qu'il s'agit des autorités qui disposent d'une compétence de surveillance et de contrôle dans le domaine de la protection de l'environnement.

Les termes « motifs raisonnables » signifient que l'observation de l'obligation d'informer intervient dès que l'autorité chargée de la protection de l'environnement considère qu'il existe la possibilité qu'une atteinte à l'environnement a été commise. Le Comité considère que le niveau d'appréciation doit être le même que le niveau requis pour mener une enquête de police ou une enquête d'instruction.

L'obligation d'informer sans demande est proposée pour prendre en compte uniquement les infractions graves. C'est la raison pour laquelle il est fait référence à l'article 2.

Alinéa 1/b

Cet alinéa concerne l'obligation de fournir des informations sur demande expresse. Il établit que les autorités chargées de la protection de l'environnement fourniront aux autorités d'instruction et de poursuite toutes les informations nécessaires, conformément aux garanties et procédures établies par le droit national. L'interprétation des termes « information nécessaire » reste du ressort de l'autorité qui introduit la demande.

Le Comité a reconnu que dans certains pays, on pourrait se trouver confronté avec un problème de secret lié au transfert d'informations de l'autorité chargée de la protection de l'environnement aux autorités chargées de l'application de la loi. Il a considéré cependant qu'une disposition sur l'information fournie par les autorités en matière d'environnement, conformément à une obligation légalement établie, comme c'est le cas ici, ne saurait pas constituer une atteinte à la restriction de divulgation d'informations, ni n'imposerait à l'autorité une quelconque responsabilité. Cependant, certains cas particuliers peuvent relever, au niveau national, du secret dans le but de protéger les intérêts nationaux ou autres intérêts essentiels.

Paragraphe 2

Le Comité a également reconnu que l'obligation de fournir des informations en dehors de toute demande peut poser des problèmes dans certains pays. Une possibilité de réserve a par conséquent été prévue dans le paragraphe 2. En ce qui concerne les informations à fournir sur la base d'une demande expresse, dans le respect du droit national, aucune possibilité de réserve n'a été considérée comme nécessaire, parce que l'obligation est soumise au droit national.

Article 11 – Droits pour des groupes de participer aux procédures

Certains pays ont pris des mesures législatives pour permettre à des groupes, fondations et associations, ayant pour objectif la protection de l'environnement (organisations non-gouvernementales, ci-après « ONG »), de participer aux procédures portant sur des infractions à l'environnement. La teneur de ce droit, cependant, varie largement d'un Etat à l'autre. Dans d'autres pays, ce droit n'est pas reconnu ou il est en cours d'établissement. Il a semblé au Comité que la reconnaissance de ce droit pour les ONG revêt une importance croissante. Il est à mentionner, dans ce contexte, que la Résolution (77) 28 du Conseil de l'Europe sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement s'est déjà référé à ce sujet.

Cette autorisation pour les ONG de participer aux procédures relatives à l'environnement se justifie par le fait que le droit pénal dans le domaine de l'environnement protège des intérêts de nature essentiellement collective: en effet, les diverses formes de pollution sont susceptibles d'affecter l'intérêt non seulement d'individus isolés, mais aussi de groupes de personnes.

La question de permettre aux ONG l'accès aux procédures pénales reste controversée. Seul un nombre limité de pays ont reconnu ce droit. Par conséquent, considérant que des dispositions obligatoires seraient inadaptées, le Comité a rédigé l'article sous forme facultative.

En vertu de l'article 11, chaque Partie peut accorder aux ONG le droit de participer aux procédures pénales relatives aux atteintes graves à l'environnement, telles que les définissent les articles 2 et 3 de la Convention. Le caractère volontaire de l'article s'exprime par l'usage des mots "peut accorder". La question de savoir quelles sont les ONG qui auront le droit de participer aux procédures et quels seront les contenus exacts de ces droits est une question laissée à la discrétion du législateur national. La formulation du paragraphe indique que les ONG visées doivent, dans une certaine mesure, être organisées en vertu de statuts et défendre explicitement l'objectif de protection de l'environnement.

Du fait de la forme facultative de cet article, toute Partie contractante sera autorisée à stipuler des conditions limitant le nombre d'ONG qui auront accès aux procédures ou le droit d'y participer.

SECTION III – MESURES A PRENDRE AU NIVEAU INTERNATIONAL

Article 12 – Coopération internationale

Cette section sur les mesures à prendre au niveau international a fait l'objet de discussions longues et approfondies au sein du Comité. Elles se sont portées essentiellement sur la question de savoir s'il était approprié ou non de prévoir une section substantielle et relativement détaillée couvrant plusieurs sujets dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale. Au cours de ses discussions portant sur le contenu possible de la section, le Comité est arrivé à la conclusion qu'il était peu probable qu'une telle section offrirait plus de possibilités de coopération internationale que celles contenues dans les conventions pertinentes existantes du Conseil de l'Europe. Compte tenu de ce fait, la majorité du Comité partageait l'opinion qu'il n'y avait pas suffisamment de raisons pour considérer que les Parties contractantes seraient disposées à accepter des obligations spécifiques relatives à la coopération internationale en matière pénale dans le domaine des infractions contre l'environnement.

A cet égard, il a été remarqué que le développement des instruments internationaux concernant des sujets spécifiques peut réduire la volonté des Etats d'accéder à des conventions générales. Dans la perspective également de l'application pratique, une limitation du nombre des instruments internationaux pertinents a été considérée souhaitable. En raison de ces considérations, cette Section se limite au présent article.

Le premier alinéa de cet article concerne la coopération internationale en matière pénale. Il établit une obligation générale pour les Etats contractants de fournir entre eux toute assistance possible dans le cadre des accords (bi- et multilatéraux) auxquels ils sont Parties et conformément à leur droit national. La référence faite aux instruments internationaux de coopération est formulée de manière générale. Il inclut bien sûr les Conventions du Conseil de l'Europe d'extradition (STE 24), d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 30), pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition (STE 51), sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE 70), sur la transmission des procédures répressives (STE 73), sur le transfèrement des personnes condamnées (STE 112), relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141). D'autres traités internationaux, y inclus des conventions maritimes, telle que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, mais également la Convention de Vienne sur la protection physique des matières nucléaires, peuvent être pertinents en matière de coopération internationale.

Le second alinéa de l'article est destiné à encourager les Parties contractantes à se prêter mutuellement assistance dans la poursuite et les procédures relatives aux actes qui sont passibles de sanctions et mesures administratives selon l'article 4 de cette Convention. Cette forme de coopération internationale devrait être envisagée lorsque l'infraction en question n'est qualifiée d'infraction pénale dans aucun des deux pays concernés ou lorsqu'elle ne l'est que dans un des pays, mais pas dans l'autre.

Compte tenu du fait que les instruments en matière de coopération internationale dans ce domaine n'ont pas encore atteint le même niveau d'évolution que celui que l'on peut constater dans le domaine des incriminations pénales, il n'est pas possible d'étendre l'application de cette Convention à des obligations relatives aux infractions administratives. A la lumière des textes déjà existants comme le règlement des Communautés européennes 1468/81 (L144), le Traité de Schengen (article 50) et la Convention du Conseil de l'Europe sur l'obtention des informations et preuves à l'étranger en matière administrative, l'on peut, néanmoins, constater une tendance qui favorise la coopération internationale. Il est clair que le but de la Convention invite les Parties à joindre leurs efforts pour se prêter assistance dans l'application des législations relatives à l'environnement.

SECTION IV – DISPOSITIONS FINALES

Articles 13 à 21

A quelques exceptions près, les dispositions contenues dans ce Chapitre sont pour la plupart fondées sur le « modèle de clauses finales pour les Conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe », qui a été approuvé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à la 315e réunion au niveau des Délégués, en février 1980. La plupart de ces articles n'appellent donc pas d'observation particulière, mais les points suivants méritent une explication.

Article 13 – Signature et entrée en vigueur

L'article 13 a été rédigé sur la base de plusieurs précédents établis dans d'autres Conventions élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe, comme la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE N° 112) ou la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits de crime (STE N° 141), qui prévoient la signature, avant l'entrée en vigueur de la Convention, non seulement par les Etats membres du Conseil de l'Europe mais aussi par des Etats non membres qui ont participé à l'élaboration de la Convention. Ces dispositions visent à permettre à un nombre maximum d'Etats intéressés, pas nécessairement membres du Conseil de l'Europe, de devenir Parties dès que possible. La disposition figurant à l'article 13 est destinée à s'appliquer à un Etat non membre, à savoir le Canada, qui était représenté au Comité restreint par un observateur et a été activement associé à l'élaboration de la Convention. Les Etats non membres autres que ceux visés à l'article 13 peuvent être invités à adhérer à la Convention conformément à l'article 14.

Article 14 – Adhésion à la Convention

Le Comité des Ministres peut, de sa propre initiative ou sur demande, et après avoir consulté les Parties, inviter tout Etat non membre à adhérer à la Convention.

Article 15 – Application territoriale

Cette disposition visant essentiellement les territoires d'outre-mer, il a été entendu qu'il serait manifestement contraire à la philosophie de la Convention qu'une Partie exclue de l'application de cet instrument des parties de son territoire principal et qu'il n'était pas nécessaire de préciser ce point explicitement dans la Convention.

Article 16 – Relations avec les autres Conventions ou Accords

Conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités internationaux (1969), cet article vise à assurer la coexistence de la Convention avec d'autres traités – multilatéraux ou bilatéraux – portant sur des points également abordés dans la présente Convention. Le paragraphe 2 exprime de manière positive le fait que les Parties pourront, à certaines fins, conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux (cf les conventions mentionnées dans le commentaire sur l'article 12) relatifs aux questions réglées par la Convention. Le libellé permet de déduire *a contrario* que les Parties ne peuvent pas conclure des accords qui dérogent à la Convention. Le paragraphe 3 garantit la poursuite de l'application des accords ou traités se rapportant aux sujets couverts par la présente Convention, par exemple au sein de la coopération nordique.

En ce qui concerne le choix de sanctions disponibles en matière des infractions contre l'environnement, la conformité avec d'autres instruments internationaux est assurée par l'article 6.

Article 17 – Réserves

Cet article énumère, limitativement, les réserves pouvant être faites à la Convention.