

Strasbourg, le 14 octobre 2015
[tpvs03e_2015.docx]

T-PVS (2015) 3

CONVENTION RELATIVE À LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE ET DU
MILIEU NATUREL DE L'EUROPE

Comité permanent

35^e réunion
Strasbourg, 1^{er}-4 décembre 2015

**Propositions pour éclairer le processus d'application
des sanctions infligées pour des crimes contre la vie
sauvage, notamment la mise à mort, le piégeage et le
commerce illégaux d'oiseaux sauvages**

- FINAL -

*Document préparé par M. Nicholas Crampton
Consultant auprès
de la Direction de la gouvernance démocratique*

RESUME

L'**introduction** définit le champ d'application du présent document, qui a pour but de rechercher les moyens d'aider les systèmes judiciaires nationaux à élaborer des barèmes de peines suffisamment dissuasifs pour apporter une contribution appropriée à la concrétisation des objectifs de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104, Convention de Berne).

La **section 1** examine brièvement le rôle des autorités judiciaires, la portée et le but de l'indépendance judiciaire, le processus de communication aux tribunaux d'informations sur des domaines spécialisés, et la mesure dans laquelle des procureurs peuvent chercher à influencer sur les décisions judiciaires relatives à la fixation des peines, notamment lorsqu'ils sont autorisés ou invités à proposer un niveau de sanction. Elle comprend également un exemple de la façon dont la détermination des peines dans un domaine des crimes contre la vie sauvage a évolué au fil du temps.

La **section 2** porte sur l'utilisation des mesures administratives, leurs points positifs et négatifs, le lien entre les mesures administratives et les sanctions prononcées par les tribunaux, et présente la contribution qu'elles peuvent apporter à la répression des infractions les moins graves, ce qui peut donner aux autorités judiciaires quelques orientations initiales sur les sanctions qu'elles devraient infliger.

La **section 3** cherche à expliquer la nature des « principes de fixation des peines » et en propose plusieurs formes. L'exigence de proportionnalité de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui est un facteur commun à de nombreuses juridictions, suppose l'existence d'un processus objectif de fixation des sanctions. La section examine cet aspect, le fait de prévoir des amendes ou d'autres sanctions minimales dans la loi, ainsi que le questionnaire sur les sanctions minimales, comme l'avaient demandé les participants à la 2^e réunion des Correspondants spéciaux, soit autant d'éléments qui pourraient permettre de définir des « orientations » initiales. Elle aborde ensuite plusieurs caractéristiques de la législation actuelle qui peuvent contribuer à l'élaboration de principes généraux applicables à l'échelle internationale.

La **section 4** examine la directive de l'Union européenne relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui peut servir de modèle à des « principes » susceptibles d'aider les autorités judiciaires de plusieurs juridictions à appliquer des sanctions, et qui peut être associée à l'article 11 de la Convention de Berne sur la coopération entre les Parties. Un certain nombre d'exigences, de composantes ou d'objectifs liés à ces « orientations » sont proposés. Conformément à ce qui avait été demandé à la 2^e réunion des Correspondants spéciaux, 21 principes possibles sont énumérés, expliqués et classés en deux groupes : un groupe « transnational » et un groupe « axé sur les juridictions ». Cette approche montre qu'il est nécessaire de proposer une vision partagée ou commune permettant de mettre en œuvre la Convention et qui devrait inclure la « *réciprocité judiciaire et policière internationale* ». Les systèmes judiciaires autonomes et imperméables à toute influence extérieure, si tant est qu'ils existent, ne sont pas « adaptés au but poursuivi » au XXI^e siècle.

La **section 5** présente d'autres incidences sur la mise en œuvre du Plan d'Action de Tunis qui semblent découler des propositions formulées. Il s'agit, premièrement, de la possibilité d'appliquer les conclusions des affaires traitées dans l'ensemble des juridictions et donc d'établir une « *jurisprudence des condamnations pour des infractions commises contre la vie sauvage* » et, deuxièmement, de la nécessité éventuelle d'établir une base de données unique pour l'enregistrement des décisions et des conclusions des poursuites, qui serait accessible et recevable dans tous les territoires.

Les **conclusions** soulignent la nécessité de faire participer les procureurs et juges actuels à ce processus.

INTRODUCTION

- i) Le présent document examine le « résultat attendu 4 », c'est-à-dire ***l'élaboration de directives de fixation des peines***, qui est l'étape finale de la partie sur les « aspects répressifs et juridiques » du Plan d'action de Tunis 2013 – 2020. La structure du plan et les aspects répressifs et juridiques présentés aux paragraphes 1 et 2 du document « *Analyse des facteurs de gravité qui serviront à*

évaluer les infractions et proposition de liste de facteurs de gravité harmonisés/normalisés soumise pour examen au Parties du Comité permanent » (projet de l'auteur, en anglais) ne seront pas reproduits ici, mais l'efficacité de cette étape finale dépend de la bonne utilisation des précédentes.

Le but du document n'est pas de créer des directives ou des orientations concernant un mode de fixation des peines propres à une juridiction, mais d'examiner la mesure dans laquelle des « avis » ou une « assistance », sous la forme de principes généraux, peuvent fournir un contexte nécessaire et une forme pouvant y contribuer. Ces éléments pourraient être soumis aux autorités judiciaires afin de les aider à élaborer, dans les limites autorisées dans chaque juridiction, un processus formalisé de fixation des peines qui faciliterait la réalisation des objectifs de la Convention. Une attention particulière a été accordée, largement, fréquemment et dans de nombreuses juridictions, au double problème que posent l'application incohérente des sanctions et le recours insuffisant aux peines les plus lourdes, ce qui se traduit dans plusieurs Parties par un régime de sanctions dont l'effet dissuasif n'est apparemment pas suffisant pour lutter contre la gravité croissante des infractions commises, réduire le nombre d'infractions et empêcher la récurrence de certains types d'infractions (notamment contre les oiseaux). Des orientations concernant la fixation des peines dans l'ensemble des systèmes judiciaires seraient donc utiles, à condition de trouver une formule acceptable.

- ii) Précisons à ce stade que l'expression « directives de fixation des peines » a un sens spécifique, un peu étroit, dans certaines juridictions mais que dans le Plan d'action de Tunis elle est censée être interprétée au sens large, pour désigner également des « orientations », une « assistance » ou tout « processus reconnu, objectif » au moyen duquel des peines sont appliquées au cas par cas pour sanctionner des crimes contre les oiseaux sauvages et, plus généralement, contre la vie sauvage. L'élaboration d'un tel processus décisionnel est une compétence judiciaire et ne peut pas être imposée de l'extérieur, sauf si la loi prévoit une peine spécifique pour une infraction donnée. Un tel processus est certes mené individuellement par chaque Partie, mais peut cependant être étayé en faisant référence à un ensemble commun de principes généraux.
- iii) Il s'agit peut-être de la plus difficile des quatre étapes de la partie sur les « aspects répressifs et juridiques » à mettre en œuvre car elle nécessite la coopération d'une partie du système de gouvernance de l'État (le système judiciaire) qui ne dialogue en général pas directement avec le grand public et avec lequel la plupart des citoyens n'ont jamais de contact direct (et ceux qui y ont souvent affaire le font avec une certaine appréhension). En outre, l'« indépendance judiciaire », qui est un aspect, fondamental, jalousement gardé, de l'exercice de la fonction judiciaire, vient encore compliquer le problème. Avant de s'engager dans ce qui peut être considéré par certains comme une tentative un peu audacieuse de chercher à influencer les autorités judiciaires nationales dans l'exercice de leur fonction, examinons d'abord, en termes généraux, la nature de cette fonction et le rôle et les limites de l'« indépendance judiciaire », ainsi que le rôle des procureurs.

1. Systèmes judiciaires, indépendance judiciaire et rôle des procureurs

1.1) Le rôle du système judiciaire est d'appliquer la loi au cas par cas. Ce faisant, de nombreuses décisions impliquent l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge. Mais l'exercice de ce pouvoir n'est pas purement personnel ou arbitraire. Le juge exerce en effet son jugement de manière rationnelle, éclairée et équilibrée, sur la base de critères objectifs et dans le cadre de ce qui est autorisé par la loi. C'est notamment le cas lorsque des sanctions ou des peines doivent être infligées pour des violations de la loi. Il existe cependant quelques infractions très graves pour lesquelles les sanctions sont fixées par des textes juridiques. Lorsque la loi prévoit un large éventail de sanctions, même si un niveau minimum est prévu dans les textes, le juge dispose alors d'un large pouvoir discrétionnaire. Ce pouvoir permet au juge d'utiliser tout l'éventail des peines, tant minimales que maximales, ce qui implique une décision fondée sur des critères objectifs, pour déterminer la sanction qui est la plus appropriée dans chaque affaire.

Si le législateur a prévu un large éventail de sanctions pour une infraction, les autorités judiciaires ne peuvent pas simplement se fier à leur opinion personnelle et refuser d'utiliser les peines maximales ou minimales. L'obligation de pleinement appliquer la loi implique notamment d'utiliser tout l'éventail

des peines selon ce qu'exige chaque affaire. Il faut pour cela définir des critères objectifs permettant d'analyser de manière juste et équilibrée la gravité de l'infraction.

Lorsque la loi prévoit des sanctions visant à interdire ou contrôler une activité ou un problème social particulier, et que les tribunaux qui jugent des récidivistes ne leur infligent que des peines minimales, l'on est en droit de se demander si le système répressif fonctionne correctement, et en particulier si les autorités judiciaires jouent correctement leur rôle. L'exercice adéquat du pouvoir discrétionnaire judiciaire implique de veiller à ce que les objectifs de la législation soient atteints.

1.2) Le rôle de *l'indépendance judiciaire* est de libérer la fonction judiciaire de toute influence ou pression extérieure qu'elle pourrait subir et qui ne relèverait pas de l'application licite d'une « procédure régulière ». Elle limite en particulier la possibilité qu'ont les juges de prendre en compte des questions qui ne sont pas présentées conformément aux procédures juridiques régissant la présentation de l'affaire concernée.

Le principe de la CEDH de « l'égalité des armes », le principe « *audi alteram partem* » (« entendre l'autre partie »), plus ancien, et la maxime « la justice doit non seulement être rendue, mais on doit aussi voir qu'elle est rendue » existent pour que chaque partie sache quels sont les faits et les pièces que l'autre partie présente au tribunal afin de pouvoir les contester. Toutes les juridictions ont des règles de procédure régissant la façon dont le tribunal peut recevoir des informations sur une affaire et comment celles-ci peuvent être présentées. La plupart, sinon toutes, peuvent empêcher les juges de prendre en compte les informations qu'ils ont recueillies en dehors des audiences judiciaires et provenant d'autres sources (par exemple les médias) que les parties, et fixer des limites à la nature des pièces qui peuvent être présentées en exigeant que celles qui sont « pertinentes » pour l'affaire jugée fassent l'objet d'une décision. Cela impose à la partie qui souhaite présenter des pièces de démontrer qu'elles sont « pertinentes ».

1.3) Ce point est d'une importance particulière pour ceux qui traitent d'affaires dans lesquelles des infractions sont commises contre la vie sauvage. L'on ne peut s'attendre à ce que tous les juges s'intéressent à la biodiversité et aux problèmes qui la concernent, ou en comprennent la nature. La plupart des juridictions ont des procédures ou comptent des « experts » qui permettent aux tribunaux d'être éclairés sur des domaines spécialisés. La connaissance des aspects de la biodiversité et de ses interdépendances complexes entre bien dans ce cadre, à condition que le tribunal puisse être convaincu qu'elle est « pertinente » pour les questions qu'il doit trancher.

Fournir ces informations et démontrer leur pertinence est le but des « Déclarations d'impact sur la sauvegarde » mentionnées dans le « résultat attendu 2 » de la section sur les aspects répressifs et juridiques. La connaissance des procédures pertinentes permettant d'introduire ce type de matériel dans la juridiction dans laquelle ils travaillent est essentielle pour les enquêteurs et les procureurs.

1.4) La dernière partie de ce bref examen du rôle du pouvoir judiciaire s'intéresse aux liens que les procureurs ont avec le tribunal et pose la question suivante : « les procureurs peuvent-ils chercher à influencer sur la peine et, si oui, comment ? » Tout dépend de ce qui est autorisé dans chaque juridiction.

L'on peut distinguer celles qui permettent au procureur, selon une procédure établie, de recommander ou de demander un niveau ou un type particulier de peine ou de sanction, de celles qui ne le permettent pas. Dans le premier cas, le procureur dispose d'un mécanisme prêt à l'emploi pour se forger une opinion sur le degré de gravité de l'infraction, obtenir et fournir des arguments et des informations justifiant cette opinion, et chercher à convaincre le tribunal de les approuver. La question est beaucoup plus complexe dans les juridictions relevant de la deuxième catégorie. En général, la confiscation des pièces liées à l'infraction est demandée, tout versement ou déchéance automatique peut être énuméré et toute restriction discrétionnaire (par exemple le retrait d'une licence) peut être exigée. Il existe également la possibilité de rappeler toutes les options au tribunal afin qu'il se mette à les examiner. Sinon, les procureurs sont tenus de s'en tenir aux éléments de preuve ou à tout autre matériel recevable constituant l'affaire, et c'est là que les Déclarations d'impact sur la sauvegarde jouent un rôle crucial. Il devrait alors être possible de s'assurer que le tribunal est au moins informé du degré de gravité estimé par le procureur.

1.5) Dans les limites du droit et de la déontologie qui s'appliquent à leur profession, les droits et/ou obligations des procureurs de fournir des informations qui expliquent l'affaire aux autorités judiciaires

au moyen des pièces qu'ils soumettent au tribunal et des arguments écrits et oraux qu'ils présentent doivent être pleinement compris et exploités par ces magistrats. Ils sont non seulement essentiels dans les juridictions qui acceptent n'importe quelles « directives de fixation des peines » (puisque le tribunal doit savoir où se situe l'affaire par rapport à ces directives), mais ils apparaissent également comme une forme fondamentale d'« orientations pour le pouvoir judiciaire » et devraient être pleinement utilisés par les procureurs dans les juridictions qui les autorisent ou les obligent à « demander » un niveau de peine particulier. La structure (ou l'enchaînement) des étapes décrites dans les « aspects répressifs et juridiques » a été conçue pour fournir une assistance maximale aux procureurs afin qu'ils jouent ce rôle.

1.6) Les autorités judiciaires peuvent être persuadées de prendre certains types d'infraction plus au sérieux et le cas de la violence et de l'exploitation sexuelles, notamment à l'encontre des mineurs, illustrent bien comment des infractions peuvent déboucher sur des peines plus lourdes qu'auparavant, car l'appareil judiciaire n'est pas imperméable aux grandes évolutions des comportements sociaux.

Les crimes contre la vie sauvage peuvent bénéficier de cette prise de conscience, et les statistiques recueillies au Royaume-Uni par le réseau TRAFFIC de la CITES (où les procureurs ne sont pas autorisés à demander des niveaux de peine) peuvent être intéressantes à cet égard, voire encourageantes. Elles montrent en effet que le niveau des peines infligées augmente constamment et qu'un pourcentage croissant d'affaires débouche sur des peines qui vont au-delà d'une simple sanction financière, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Analyse des peines infligées dans des affaires relevant de la CITES au Royaume-Uni pendant la période 1986 – 2012 *Source : Traffic UK*

Année	Nombre d'affaires faisant l'objet de poursuites	Nombre de peines d'emprisonnement ou de sanctions d'intérêt général	Pourcentage d'affaires aboutissant à des peines d'emprisonnement et des sanctions d'intérêt général sur une période de cinq ans
1986	2	0	1 affaire sur 16, 6 %
1987	4	0	
1988	1	0	
1989	9	1	
1990	4	2	5 affaires sur 20, 25 %
1991	6	0	
1992	8	2	
1993	0	0	
1994	2	1	7 affaires sur 27, 26 %
1995	8	3	
1996	4	2	
1997	6	1	
1998	4	1	
1999	5	0	11 affaires sur 37, 29 %
2000	9	2	
2001	11	4	
2002	7	1	
2003	6	2	9 affaires sur 29, 31 %
2004	4	2	
2005	2	1	
2006	9	2	
2007	3	0	
2008	6	1	18 affaires sur 31, 58 %
2009	9	5	
2010	13	9	
2011	6	3	
2012	12	6	

Il serait intéressant de savoir si les juridictions d'autres Parties ont des statistiques analogues concernant certains types de crimes contre la vie sauvage.

2 Mesures administratives : avantages, inconvénients et liens avec les procédures pénales

2.1) Le point suivant que nous devons aborder concerne le lien entre les « mesures administratives » et les procédures judiciaires, en tant que moyen d'imposer des sanctions, puisque dans de nombreuses juridictions, les infractions contre les oiseaux sauvages et d'autres infractions « environnementales » sont fréquemment sanctionnées par des amendes, en dehors de toute procédure judiciaire.

Ces mesures, qui sont généralement de nature pécuniaires, s'accompagnent souvent d'une confiscation du « corps du délit » et parfois de l'annulation de toute autorisation violée par l'infraction. Les mesures pécuniaires peuvent inclure un élément punitif et une certaine forme de « compensation », parfois évaluée selon les espèces, ce qui peut être au moins un moyen simple de marquer la « gravité » de l'infraction. Certains systèmes judiciaires prévoient des amendes payables sur le champ pour certaines infractions qualifiées de mineures.

2.2) Ces mesures ont l'avantage d'être immédiates. Dans certains systèmes judiciaires, les procédures peuvent durer des années, notamment en cas de recours, et l'avantage que présente une sanction immédiate pour une infraction est évident, tant pour les autorités (c'est moins cher et plus rapide) que pour l'accusé (c'est plus rapide, sûr et sans risque d'emprisonnement si vous pouvez payer). Dans certaines juridictions, l'accusé peut saisir un tribunal pour contester les sanctions administratives. Le fait que ces mesures soient claires et connues à l'avance est un autre avantage. En outre, dans certains pays, l'argent des amendes est affecté à la sauvegarde et/ou à l'application des lois de protection de la nature.

2.3) Des aspects négatifs importants sont néanmoins à noter. Premièrement, dans certaines juridictions, le montant des amendes « administratives » et des peines maximales prononcées par les tribunaux est fixé en tenant compte du niveau de revenu de la population, c'est-à-dire à un niveau considéré comme « raisonnable » par les autorités dans l'économie concernée. Or ce niveau peut varier considérablement. Les groupes criminels transnationaux, et les individus qui ont l'intention d'utiliser abusivement le « tourisme cynégétique », détecteront rapidement où les amendes sont les moins lourdes et choisiront ses destinations. Ces personnes ont en effet des moyens qui leur permettent de « payer » pour leurs crimes. L'effet dissuasif est donc négligeable et le système encourage plutôt ce type de comportement.

Deuxièmement, les mesures administratives sont trop rigides et n'établissent pas de distinction entre une culpabilité « grave » et une culpabilité « mineure » de l'auteur de l'infraction. Elles ne permettent pas non plus de sanctionner les récidivistes plus lourdement, sauf si le système a intégré des sanctions majorées à leur intention.

Troisièmement, l'archivage des dossiers n'étant pas toujours efficace ou possible, il est difficile d'identifier le récidiviste et de le sanctionner plus sévèrement le cas échéant, par exemple en engageant des procédures judiciaires contre lui. Ces sanctions s'apparentent davantage à une « taxe » qu'à un « casier judiciaire ». Or, des procédures qui ne sont pas considérées comme « pénales » ne sont pas enregistrées dans les bases de données internationales de la police. Il est dès lors impossible d'établir des rapprochements.

Quatrièmement, les mesures administratives ne permettent pas une analyse détaillée des profits réalisés ou escomptés par les auteurs d'infractions, et donc d'adapter la peine afin de supprimer tous les produits du crime.

Cinquièmement, l'éventail des sanctions étant limité, il est peu probable que des restrictions importantes à la liberté, voire des peines d'emprisonnement, puissent être imposées.

2.4) Malgré leurs lacunes, on aurait tort d'ignorer les « mesures administratives », qui peuvent être une arme utile dans l'arsenal répressif. Elles apparaissent en effet comme un moyen parfaitement raisonnable de traiter des infractions moins graves et de les sanctionner rapidement, ce qui laisse davantage de ressources pour cibler les infractions les plus graves. Trois éléments sont essentiels à cet égard. Premièrement, elles ne devraient s'appliquer qu'aux infractions les moins graves.

Deuxièmement, le niveau des peines doit être dissuasif. Troisièmement, elles doivent être enregistrées lorsqu'elles sont infligées à une personne afin de pouvoir être réutilisées ultérieurement, notamment dans les bases de données internationales de la police, et elles ne doivent pas être considérées comme une simple taxe versée aux autorités fiscales nationales.

2.5) La démarcation entre les mesures administratives et les procédures judiciaires doit être claire, ainsi que le lien qui les unit, de sorte que leurs utilisations se complètent mutuellement dans un ensemble intégré rationnel. Les mêmes principes objectifs ainsi que les facteurs de gravité doivent déterminer quelle infraction peut être traitée par des mesures administratives ou des procédures judiciaires. Les mesures administratives ne devraient être utilisées que lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que le niveau des sanctions pécuniaires ne suffira pas à supprimer tous les avantages que l'auteur de l'infraction aurait obtenus en la commettant et en évitant d'être repéré.

Quand une même infraction peut faire l'objet de l'une ou l'autre de ces procédures, il est évident qu'une enquête minutieuse est nécessaire pour que le décideur puisse s'assurer que l'infraction est suffisamment mineure pour relever de mesures administratives. Enfin, il convient de fixer une limite claire, et très faible, au nombre de fois où de telles mesures peuvent être imposées au même auteur d'infraction, ce qui nécessite de mettre en place un système d'enregistrement efficace de leur utilisation contre chaque auteur.

2.6) À supposer que le régime de sanctions soit un tout, qu'il permette de filtrer les infractions mineures pour qu'elles fassent l'objet de sanctions administratives et de confier les infractions les plus graves aux tribunaux, les sanctions et peines administratives peuvent jouer un rôle pour sanctionner une série d'infractions, y compris celles qui sont commises contre les oiseaux et d'autres animaux sauvages. Elles ont notamment pour avantage de fournir une contribution importante à l'évaluation du régime de sanctions dans son ensemble. Si elles sont clairement limitées aux infractions les moins graves, quel que soit leur niveau ou leur composition, elles ont le mérite de signaler clairement que les infractions qui n'entrent pas dans leur champ d'application et qui sont jugées devant un tribunal sont plus graves et doivent être sanctionnées par des peines plus lourdes. Elles peuvent donc apparaître comme une forme initiale d'orientations pour l'appareil judiciaire en matière de fixation des peines.

3 « Directives » ou « orientations » en matière de fixation des peines : corset judiciaire ou voie vers une proportionnalité de la peine ?

3.1) Historiquement, le concept de « directives de fixation des peines » s'est développé progressivement depuis les années 1980 dans un certain nombre de juridictions de « *common law* », en particulier aux États-Unis, pour veiller à ce que les infractions d'une gravité analogue soient sanctionnées de la même façon dans le cadre de la notion de « juste dû ». Dans leur forme la plus stricte, tous les crimes, ou un certain nombre de crimes spécifiés, sont associés à un niveau de gravité et disposés sur un axe X d'une matrice.

Les auteurs d'infractions sont regroupés, quant à eux, en fonction de leurs antécédents criminels et les groupes qu'ils constituent sont ajoutés à l'axe Y de la matrice. Les intersections qui en résultent représentent l'éventail des peines disponibles. Les juges sont tenus de choisir une peine dans cette matrice et n'ont pas beaucoup de latitude pour s'en écarter. Dans certaines juridictions, tout écart par rapport à la matrice déclenche un droit de recours. Il en résulte un degré de certitude sur la sanction appliquée à un crime, mais cette certitude a un prix, qui est celui de limiter considérablement la possibilité des juges d'individualiser la peine et de l'adapter à la situation du délinquant et à son rôle dans le crime commis.

Un organisme public est nommé au sein de la juridiction pour superviser l'application des directives et apporter les modifications qui semblent nécessaires. Il peut fournir un rapport de temps à autre détaillant le degré de conformité judiciaire. Un exemple particulièrement clair est présenté à la page <http://mn.gov/sentencing-guidelines/images/Standard%2520Grid%25202014.pdf> (uniquement en anglais) concernant l'État du Minnesota.

3.2) Ce concept n'a pas eu de succès dans les juridictions de « droit civil », et je n'ai pas pu en trouver d'exemple.

3.3) Toutefois, dans les pays utilisant les « directives de fixation des peines », le degré de « rigueur » qui est exigé varie énormément. Beaucoup établissent des critères qui atténuent considérablement la rigueur exigée, par exemple dans certaines juridictions des États-Unis. Il existe une version « moins rigoureuse » en Angleterre et au Pays de Galles, dans laquelle le tribunal est tenu d'analyser la gravité de chaque affaire en fonction d'une série de facteurs pertinents pour le type d'infraction considéré, ce qui donne ensuite un « point de départ » pour examiner la peine applicable à l'espèce. Chaque type d'infraction peut avoir plusieurs « points de départ » qui dépendent des facteurs de gravité présents. Ceux-ci sont disposés dans une matrice qui fait ressortir l'éventail (souvent très large) des peines « attendues ». Le tribunal doit ensuite « individualiser » la peine en tenant compte des mesures d'atténuation applicables au délinquant et des antécédents criminels de celui-ci. Il est peut-être plus explicite de parler dans ce cas de voie structurée vers la peine. Citons à cet égard le document récent (de 24 pages) sur les directives relatives aux crimes environnementaux (à l'exclusion de la vie sauvage) publiées par le Conseil de détermination de la peine pour l'Angleterre et le Pays de Galles, texte que l'on peut consulter à l'adresse suivante: http://www.sentencingcouncil.org.uk/wp-content/uploads/Final_Environmental_Offences_Definitive_Guideline_web1.pdf (uniquement en anglais).

3.4) Malgré l'emploi du terme « lignes directrices », cette dernière approche ne paraît pas très éloignée de la réalité de certaines juridictions de droit civil. Dans les deux systèmes, la peine n'est jamais déterminée à partir d'une matrice prédéterminée car il existe un processus pour aboutir à une conclusion. Deux facteurs utilisés dans les juridictions de « droit civil » le suggèrent : premièrement, l'existence fréquente d'une peine plancher et d'une peine plafond pour une infraction prévue au code pénal, et deuxièmement, le fait que le procureur soit autorisé (ou appelé) à recommander ou à demander un niveau particulier de peine dans le cadre de ce que prévoit le code. Les procureurs peuvent ainsi disposer d'un degré de compréhension de ce que les juges ont choisi auparavant comme niveau de peine dans des affaires similaires, et d'une certaine forme d'indication pour eux-mêmes. Il faut en effet que les deux régimes prévoient un tel processus, puisqu'ils sont tous deux soumis à l'obligation de proportionnalité de la CEDH quand ils prononcent des peines à la demande de l'État.

3.5) Deux autres approches concernant les oiseaux et la vie sauvage ont été présentées au cours de la 2^{ème} réunion des Correspondants spéciaux et méritent d'être mentionnées. La première découle d'un rapport de 2005 de l'Institut finlandais pour l'environnement intitulé « Évaluation de la valeur de sauvegarde des oiseaux des zones humides », et la deuxième s'appuie sur le manuel que la Commission centrale turque pour la chasse produit chaque année. Les deux approches permettent d'aborder la première étape de la section « aspects répressifs et juridiques » du Plan d'action de Tunis car elles recommandent l'évaluation de l'état de sauvegarde et lui attribuent une « valeur », contribuant ainsi à orienter l'application de sanctions. Aucune des deux ne contient toutefois les subtilités qui résultent de l'application des autres « facteurs de gravité » relevant du Plan d'action. Ces approches sont louables en tant que telles et pourraient être des modèles fournissant des orientations. Elles méritent d'être prises en considération pour inspirer d'autres juridictions.

3.6) Le rapport de l'Institut finlandais pour l'environnement intitulé « Évaluation de la valeur de sauvegarde des oiseaux des zones humides » (en anglais) peut être téléchargé au format pdf à l'adresse https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40540/FE_596en.pdf. Les auteurs visaient à définir les priorités en matière de sauvegarde en utilisant une évaluation objective fondée sur la capacité de la population sauvage à se régénérer naturellement, sur le statut d'espèce menacée en Finlande, en Europe ou dans le monde et sur l'importance (quantitative) de la population reproductrice de l'espèce en Finlande. Les auteurs ont pu ainsi assigner une valeur chiffrée à chaque espèce.

Dans l'éventail de ces valeurs chiffrées, le nombre le plus élevé était environ 300 fois plus élevé que le plus faible. Initialement conçue comme un outil de conservation, cette approche fournit manifestement une évaluation de la gravité d'un incident de mise à mort, de piégeage ou de commerce illégaux et directement inspirer le niveau des sanctions imposées et servir de base à un régime de sanctions. D'après une enquête effectuée au cours de la 2^e réunion des Correspondants spéciaux, aucune utilisation formelle de cette approche n'a été prévue, mais les procureurs y ont été sensibilisés tant en Finlande que dans d'autres pays.

3.7) Le manuel de la Commission centrale turque pour la chasse (en turc), qui est apparemment produit chaque année, est un document de 200 pages suffisamment mince pour se glisser facilement dans une poche de la veste d'un chasseur. Il contient non seulement des informations détaillées sur les espèces qui peuvent être tuées ou capturées dans telle ou telle région du pays et à quelle période de l'année, mais aussi sur le niveau des amendes pour chaque type d'infraction, ainsi que les « valeurs de compensation » pour chaque espèce, établies en fonction de sa rareté ou de son « attractivité » pour une mise à mort ou un piégeage illégaux. Le manuel est régulièrement révisé par un comité qui comprend des spécialistes de la biodiversité ainsi que des représentants des chasseurs. Il est bien intégré dans le système répressif.

3.8) Afin de trouver des points communs entre les juridictions qui pourraient servir de base à l'élaboration ou la définition d'une approche commune, il a été demandé aux participants de la 2^e réunion des Correspondants spéciaux de répondre à un questionnaire sur la législation et les sanctions, ce qui permettrait de recueillir des exemples de sanctions minimales. L'objectif initial de ce questionnaire avait été de définir des sanctions maximales, mais certaines réponses incluaient également des informations détaillées sur des sanctions minimales. Le tableau suivant est le fruit de ces réponses : il est entendu que les pays mentionnés ne sont pas les seuls à prévoir des peines minimales dans leur législation.

Pays	Infraction	Sanction(s) minimale(s)
Albanie	Mise à mort illégale d'un oiseau protégé ou d'un animal sauvage à l'aide d'un engin interdit. Trafic illégal (qui ne relève pas de la CITES). Infractions relevant de la CITES.	570 € 215€ 500€
Chypre	Utilisation d'un dispositif sonore pour attirer des espèces de gibier.	Amende de 850 € "sur place"
République Tchèque	Mise à mort ou importation de plus de 25 spécimens, ou dommages durables causés à la population ou à l'habitat d'espèces protégées pour réaliser un profit « important » ou en tant que groupe organisé. Idem, concerne également des espèces en danger critique, pour des actes commis pour un profit « considérable » ou par un groupe international organisé.	6 mois de prison 2 ans de prison
Géorgie	Mise à mort illégale d'un oiseau protégé ou d'un animal sauvage à l'aide d'un engin interdit. Trafic (ne relevant pas de la CITES).	300 € - amende administrative 870 € - idem 130 €, 370 € pour des espèces de la liste rouge – idem
Italie	Mise à mort de mammifères spécifiés. Mise à mort d'oiseaux sauvages. Trafic (ne relevant pas de la CITES). Trafic relevant de la CITES.	1032 € et 3 mois de prison 774 € 516 € ou 2 mois de prison (2 ans si l'acte est commis sans permis de chasse) 7746 € (10 329 € si récidive) et trois mois de prison
Ex-République yougoslave de Macédoine	Mise à mort d'un oiseau sauvage ou d'un animal protégé à l'aide d'un engin interdit. Trafic relevant notamment de la CITES	500 € (3 300 € pour les personnes morales) 500 €

		3300 € pour les personnes morales
Malte	Utilisation d'un dispositif sonore pour attirer des espèces de gibier. Utilisation d'un engin interdit (en cas de poursuites pénales).	Sanction administrative de 250 € Première infraction : deux années de suspension du permis de chasse. Deuxième infraction : 6 mois de prison.
Roumanie	Mise à mort illégale d'un oiseau sauvage ou d'un animal protégé à l'aide d'un engin interdit.	3 mois de prison 6 mois de prison
République slovaque	Mise à mort illégale d'un oiseau sauvage ou d'un animal protégé à l'aide d'un engin interdit. Trafic (ne relevant pas de la CITES) - si la « valeur sociale » dépasse 2660 €, acte accompli pour un profit considérable ou à grande échelle. Idem, pour des espèces de gibier à grande échelle. Trafic relevant de la CITES, si la valeur sociale dépasse 2660 €, actes commis pour un profit considérable ou à grande échelle.	3 mois de prison. 4 ans de prison. 3 ans de prison.
Turquie	Mise à mort illégale d'un oiseau protégé ou d'un animal sauvage à l'aide d'un engin interdit. Trafic (ne relevant pas de la CITES) Trafic relevant de la CITES : importation - exportation	Si les actes commis provoquent l'extinction d'une espèce ou nuisent à l'équilibre écologique : 2 ans de prison. Sinon, des amendes administratives et des amendes compensatoires sont fixées par espèce dans le manuel de la Commission centrale pour la chasse, publié chaque année. Amende administrative de 75 €. Amende administrative de 100 € plus une amende compensatoire (voir ci-dessus). 2 ans de prison + 200 € d'amende 1 an de prison + 200 € d'amende.

3.9) Le tableau ci-dessus, ainsi que l'ensemble des réponses complètes qui figurent dans le document [T-PVS/Inf \(2015\) 07](#), montrent que le type et l'éventail des sanctions varient considérablement entre les Parties.

Aucune tendance manifeste ne se dessine entre la plupart des juridictions, voire même entre quelques-unes, qui aurait permis d'élaborer des orientations de manière directe. Certains régimes législatifs sont assez complexes et mettent en œuvre plusieurs textes de loi. D'autres cherchent à recenser les infractions les plus graves par des moyens novateurs. Cependant, un certain nombre de caractéristiques législatives mentionnées dans les réponses méritent d'être notées et gardées à l'esprit à l'heure de recenser les principes qui pourraient faciliter la répression dans l'ensemble des Etats:

1. L'éventail très large des sanctions pécuniaires maximales pour les personnes physiques reflète-t-il les niveaux de salaires/revenus nationaux ?

2. Une augmentation importante des sanctions pécuniaires maximales pour les personnes morales.
3. L'utilisation répandue des sanctions administratives, amendes fixes ou « sur place ».
4. En général, les sanctions pour des infractions relevant de la CITES sont plus élevées que pour d'autres infractions contre la vie sauvage.
5. Quelques pays tentent de classer les sanctions selon l'état de sauvegarde des espèces.
6. Dans certains pays, les sanctions pour les infractions « cynégétiques » sont plus élevées que pour les infractions contre les lois de sauvegarde de la nature.
7. Une certaine reconnaissance du rôle des « groupes criminels organisés » et de la nature transnationale des infractions, ainsi qu'une augmentation des peines correspondantes.
8. Des peines maximales d'emprisonnement élevées, généralement de 2 à 5 ans.
9. Un large éventail de peines de prison avec sursis (ce qui permet par la suite d'imposer des peines supplémentaires de privation de liberté).
10. Les peines privatives de liberté ne sont pas pleinement applicables dans la plupart des pays.
11. La confiscation et une forme de compensation sont presque toujours possibles.
12. Un certain recours aux interdictions et à des déchéances civiles supplémentaires.
13. Une utilisation très limitée de diverses formes d' « orientation judiciaire ».

3.10) Il convient enfin, en examinant la question des orientations au sens large, de noter les liens avec les autres parties du Plan d'action de Tunis. Dans la section « Aspects de sensibilisation », « Résultat attendu 2 », il est fait référence à la publication des conclusions des poursuites et des sanctions infligées. La possibilité de créer un recueil de conclusions qui pourraient être consultées par les juges est examinée ci-dessous (paragraphe 5.3). La section « Aspects biologiques et institutionnels », « Résultat attendu 1 », mentionne la création d'une « boîte à outils » pour les juges et les procureurs. On voit donc que le Plan d'action de Tunis ne se contente pas de fournir des informations pertinentes, mais qu'il contient également un certain nombre d'actions liées. Cependant, les orientations, pour être efficaces, doivent à la fois tenir compte de la « nature » des informations fournies et de la « manière » dont elles devraient être utilisées. Nous devons donc chercher à y parvenir dans le cadre des aspects répressifs et juridiques.

3.11) Il ressort clairement de l'examen des différents modèles ou approches susmentionnés qu'indépendamment de sa forme et de son nom, le processus de fixation d'une peine doit rester ancré fermement dans chaque juridiction. Il est impossible de concevoir des « directives de fixation des peines » applicables dans tout un ensemble de juridictions nationales. De même, chaque juridiction dispose de son propre processus de détermination des peines. Aucune juridiction n'utilise de procédure purement arbitraire.

Cela ne nous empêche toutefois pas d'examiner s'il existe des principes généraux qui pourraient être applicables dans un ensemble de juridictions et qui, sans violer leur indépendance et intégrité, pourraient faire en sorte que des infractions analogues, notamment les plus graves, soient punies par des sanctions globalement d'un même niveau de sévérité dans plusieurs pays. Lorsque l'on doit traiter d'un problème qui est transnational et qui a conduit des pays à adhérer à une convention internationale pour atteindre des objectifs mutuellement convenus, il ne semble pas déraisonnable de suggérer que la répression et la contribution des systèmes judiciaires soient, dans leurs grandes lignes, analogues dans l'ensemble des pays concernés.

4 Principes qui peuvent aider les autorités judiciaires de plusieurs juridictions à mettre en place des sanctions facilitant la mise en œuvre de la Convention de Berne.

4.1) Bien qu'ils ne s'appliquent pas à toutes les Parties, les principes de la « directive sur la criminalité environnementale » de l'Union européenne (*Directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal*) peuvent constituer un bon point de départ. La directive s'applique (entre autres) à toutes les espèces protégées de la faune et de la flore sauvages et à tout habitat dans un

site protégé. L'article 3 dispose que tout acte qui cause des dommages constitue une infraction pénale « *lorsqu'ils sont ... commis intentionnellement ou par négligence au moins grave* », tandis que l'article 5 prévoit que ces infractions devraient être « *passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives* ». Il s'agit d'une tentative de fournir des principes directeurs fondamentaux pour l'application d'un accord international (en l'occurrence les Directives de l'UE sur la nature) qui soient rigoureusement conformes à la CEDH.

Deux éléments dans le préambule doivent être notés. En effet, au point 2, il est indiqué que « *la Communauté est préoccupée par la progression des infractions au détriment de l'environnement et par leurs effets, qui s'étendent de plus en plus souvent au-delà des frontières des États où ces infractions sont commises* », et au point 3 que « *l'expérience montre que les systèmes de sanction existants ne suffisent pas à garantir le respect absolu de la législation en matière de protection de l'environnement. Ce respect peut et doit être renforcé par l'existence de sanctions pénales, qui reflètent une désapprobation de la société qualitativement différente de celle manifestée par le biais des sanctions administratives ou d'une indemnisation au civil.* » Ces préoccupations s'appliquent aussi aux Parties qui ne font pas partie de l'UE et qui pourraient considérer que l'article 3 vise à « *... être en conformité complète avec les objectifs de la Convention pour ...* ». Ces éléments fournissent un précédent et s'avèrent particulièrement pertinents pour le concept de juridictions indépendantes fonctionnant d'une manière similaire pour atteindre des objectifs internationaux communs en faisant référence à des principes généraux spécifiés.

4.2) Un engagement exprimé à l'article 11 de la Convention est potentiellement utile:

« *1. Dans l'exécution des dispositions de la présente Convention, les Parties contractantes s'engagent à :*

- a. *coopérer chaque fois qu'il sera utile de le faire, notamment lorsque cette coopération pourrait renforcer l'efficacité des mesures prises conformément aux autres articles de la présente Convention ;* »

Ni le degré ni le type de « coopération » ne sont spécifiés, et l'utilisation de stratégies et de processus d'application coordonnés n'est pas exclue. Une approche judiciaire coordonnée semble importante, sinon fondamentale, pour garantir la conformité et donc « *améliorer l'efficacité des mesures* » prises pour mettre en œuvre la Convention.

4.3) La question qui s'ensuit naturellement est donc : à quel moment ces principes sont-ils si détaillés qu'ils en deviennent intrusifs au point de devenir inacceptables ? Toute « orientation » doit être flexible au sens où elle doit reconnaître que les ressources ne seront pas disponibles pour garantir une conformité parfaite dans tous les pays. Pour mieux utiliser les ressources disponibles, il convient d'établir une distinction correcte entre une conduite « moins grave » et une conduite « plus grave ». Cette distinction est donc essentielle pour tout régime d'application, quel qu'il soit. Ici, le lien entre les sanctions administratives et les procédures pénales est un aspect important. Une autre question, non moins cruciale, concerne la cohérence avec laquelle les sanctions maximales, et notamment l'emprisonnement de personnes physiques, sont appliquées en lien avec les espèces (et habitats) les plus menacées, ou avec une conduite particulièrement néfaste. La recherche d'un éventail globalement similaire de « résultats attendus », en particulier pour les infractions les plus graves, est un objectif raisonnable et logique et qui devrait être réalisable sans porter atteinte à l'indépendance des juridictions nationales.

4.4) J'estime en effet, avec tout le respect dû à cet égard, que le bon exercice de la fonction judiciaire tient précisément à cela. Il doit être conforme à la CEDH, sachant que les systèmes judiciaires nationaux sont déjà tenus d'en appliquer les principes, et ne pas compromettre l'indépendance judiciaire. Le précédent de la conformité avec les principes internationaux existe donc déjà. L'indépendance judiciaire signifie que les juges sont libres de tenir compte des principes juridiques internationalement convenus, et pas qu'ils sont empêchés de le faire.

4.5) La réponse à la question posée ci-dessus, si elle n'est pas très claire, est une tentative de définir ce qui doit être fait. Un certain nombre de « principes » ont été recommandés ou proposés à la 2^e réunion des Correspondants spéciaux, et les participants ont suggéré qu'ils soient classés en deux groupes : d'une part les principes « généraux », « transnationaux », et d'autre part les principes plus spécifiques

à certaines juridictions. La version ci-dessous a été légèrement révisée pour tenir compte des considérations qui précèdent et vise à définir une approche et non matrice rigide.

Principes « transnationaux »

1. Les bénéficiaires de la législation sont la biodiversité, son écosystème et les espèces qui le composent.
2. Ces éléments sont transnationaux et leur sauvegarde appelle donc une approche multinationale.
3. Ils ont besoin d'un protecteur et que les gouvernements signataires d'une convention internationale reconnaissent la nécessité de les défendre, c'est-à-dire d'honorer concrètement leurs engagements.
4. Chaque législation nationale destinée à mettre en œuvre une même convention internationale devrait poursuivre les mêmes objectifs que cette convention, tout comme les autorités d'enquête et de poursuite et l'appareil judiciaire qui la mettent en œuvre et la font respecter.
5. La « *réciprocité judiciaire et policière internationale* » devrait être un facteur pertinent lorsque l'on cherche à mettre en œuvre une Convention internationale dans le cadre d'une vision commune afin de réaliser ses objectifs dans toutes les Parties. Les niveaux des sanctions et les approches doivent donc être pris en compte par les autres juridictions pour parvenir à un certain degré d'harmonisation ou d'analogie des conséquences pour des agissements similaires, sans porter atteinte à l'indépendance judiciaire.
6. Une répression inefficace ou l'application de sanctions très faibles dans une Partie est contraire à l'intention de toute la Convention.
7. Toutes les Parties devraient adopter une législation prévoyant des sanctions pénales analogues, y compris des amendes et des peines privatives de liberté (emprisonnement) en ce qui concerne les infractions relatives: i) aux actes interdits concernant des espèces que la Convention qualifie de « strictement protégées » (articles 5, 6 et annexes I et II), et ii) aux moyens et méthodes interdits de mise à mort ou de capture (annexe IV).

Principes spécifiques à certaines juridictions

8. Les informations biologiques et écologiques, notamment les activités de sauvegarde, concernant les espèces ou habitats à l'égard desquels la ou les infractions ont été commises (« Déclarations d'impact sur la sauvegarde ») provenant d'une ou de plusieurs sources objectives, sont mises à la disposition, sous une forme juridiquement recevable, du tribunal ou de la personne qui impose les sanctions.
9. Une liste commune de facteurs de base pour évaluer la gravité de chaque cas doit être examinée et appliquée dans l'ensemble des juridictions et au sein de chacune. La présente liste ne saurait être considérée comme étant exhaustive.
10. La gravité d'une infraction doit être déterminée en tenant compte des « dommages » (réels ou potentiels) et de la « culpabilité » de leur auteur.
11. Le type d'infraction, c'est-à-dire le mode opératoire, peut être plus important que le nombre réel de spécimens capturés ou en cause dans une affaire d'années (par exemple, si la méthode utilisée était non sélective ou à grande échelle).
12. L'éventail complet des sanctions applicables en vertu de la législation devrait être utilisé objectivement selon la gravité de l'infraction et de la culpabilité de son auteur.
13. Le recours à des sanctions plus lourdes devrait être déclenché par le type d'infraction et ne devrait pas viser uniquement la récidive.
14. Le niveau et la base du seuil fixé pour l'utilisation de l'emprisonnement (pour les particuliers) devraient être globalement analogues et concerner la même liste des « facteurs de gravité » dans l'ensemble des Parties à la Convention.

15. Les niveaux des sanctions pécuniaires pour les sociétés (personnes morales) devraient être déterminés sur la base de leur taille (chiffre d'affaires ou valeur des actifs), et non des pertes/profits ou impôts déclarés.
16. Les sanctions appliquées devraient annuler tous les profits ou gains financiers que l'auteur de l'infraction a tirés de l'infraction ou aurait tiré s'il l'avait commise jusqu'au bout.
17. Les sanctions appliquées devraient obliger l'auteur à réparer tous les dommages infligés par l'infraction, soit directement, soit (si possible) par un remplacement équivalent.
18. Quand la loi prévoit des mesures administratives et des sanctions pénales pour sanctionner une infraction, violation de la loi, il faudrait disposer d'une méthode d'évaluation claire, objective et publiée, reposant uniquement sur la gravité de l'incident ou de la violation, afin de déterminer quelle orientation prendre, et appliquer le principe selon lequel les mesures administratives ne doivent être réservées aux infractions les moins graves.
19. Au sein de chaque Partie, les autorités judiciaires devraient si nécessaire adopter toute procédure permettant d'autoriser ou de faciliter la diffusion d'informations fiables sur le niveau des sanctions prévues dans les juridictions d'autres Parties, afin de veiller à ce que les sanctions encourues pour les infractions impliquant: i) des actes interdits liés aux espèces considérées dans la Convention comme « strictement protégées » (articles 5, 6 et annexes I et II), et ii) des moyens et méthodes interdits de mise à mort ou de capture (annexe IV), soient globalement similaires, proportionnées et dissuasives.
20. Le régime de sanctions devrait être étayé par des travaux de recherche afin d'obtenir des avis ou des réponses de la part de personnes ou de groupes intéressés et bien informés travaillant dans des organismes scientifiques pertinents ou actifs dans la société civile, et il devrait être réexaminé à intervalles réguliers.
21. Lorsque les incidents ou les infractions impliquent des personnes âgées de moins de 18 ans, ce qui précède doit être adapté *mutatis mutandis* au régime juridique applicable aux mineurs accusés d'infractions.

Observations sur les « principes » énoncés ci-dessus

4.6) La plupart des points susmentionnés sont relativement explicites, mais quelques observations méritent d'être formulées.

Les points 1 à 4 concernent l'utilité de la Convention, ses objectifs et les responsables de sa mise en œuvre et de son exécution.

Les points 5, 7 et 19 sont liés et contiennent sans doute les propositions les plus ambitieuses. L'idée qui les relie est que les objectifs de la Convention étant communs à toutes les Parties, les lois visant à la faire appliquer dans chacune des Parties devraient non seulement interdire les mêmes activités visées par la Convention, mais aussi appliquer à ces activités interdites un degré de gravité et des peines globalement similaires.

Les points 7 et 19 renvoient aux actes les plus néfastes du point de vue de la Convention, pour lesquels la loi devrait donc prévoir les sanctions plus graves (voir point 7). Les autorités judiciaires devraient donc adopter la même approche en imposant des sanctions largement similaires pour des infractions analogues. Pour y parvenir, l'éducation ou la sensibilisation ne suffisent pas, car il s'agit d'une forme de transmission unilatérale d'informations, d'un échange d'informations qui nécessite simplement de dialoguer, même si cela peut être important par ailleurs.

Il faut dépasser ce cadre et reconnaître la « *réciprocité* », c'est-à-dire une *interaction active et consciente fondée sur une conception ou un objectif partagés*. Cette idée a été acceptée par les gouvernements lorsqu'ils sont devenus Parties à la Convention en la signant. Elle doit donc être poursuivie, non seulement en ce qui concerne le champ d'application de la législation et le niveau des peines prévues, mais aussi dans l'attitude des autorités judiciaires et le niveau des sanctions réellement utilisés.

Les points 8, 9 et 10 concernent les premières parties des aspects répressifs et juridiques.

Les points 11 et 13 insistent sur la nécessité d'évaluer initialement la gravité de l'infraction sur la base du type d'infraction et pas uniquement en fonction des conséquences réelles.

Les points 12, 14 et 15 soulignent que l'éventail des sanctions devrait être utilisé de façon objective.

Les points 16 et 17 font référence à la maxime (provenant à l'origine du droit romain) « *commodum ex injuria sua non habere debet* » (personne ne devrait conserver le produit de ses mauvaises actions), et au fait que l'auteur d'un dommage doit le réparer.

Le point 18 indique qu'il est nécessaire d'articuler les mesures administratives et les sanctions pénales dans un ordre logique qui peut facilement être compris et suivi par ceux qui ont pour fonction de décider de la procédure à appliquer dans une affaire ou dans une autre.

Le point 20 concerne la nécessité d'évaluer régulièrement les procédures et les sanctions, ainsi que la nécessité de faire participer la société à ce processus pour que ces procédures et sanctions soient pertinentes, objectives, légitimes et efficaces.

5. Plan d'action de Tunis : autres incidences sur la mise en œuvre

5.1) Les deux objectifs spécifiques au « résultat attendu 4 » des aspects répressifs et juridiques (l'élaboration de directives de fixation des peines) appellent également quelques observations. Ces deux objectifs sont les suivants :

i) La fixation des peines est plus cohérente et transparente grâce à la définition de Directives de fixation des peines permettant de sanctionner plus lourdement les crimes graves contre la vie sauvage, en s'appuyant sur tout l'arsenal répressif, et donc d'instaurer une 'tolérance zéro' pour les crimes contre la vie sauvage suivant l'approche de 'l'intolérance proportionnée' qui respecte la jurisprudence de la CEDH et s'appuie sur les priorités nationales et les facteurs de gravité.

ii) Un mécanisme de relevés et de rapports sur les conclusions des poursuites pour crimes contre la vie sauvage est mis en place.

5.2) L'idée d'un ensemble de principes qui reflètent et respectent les valeurs fondamentales, les buts et les traditions de plusieurs juridictions est apparemment une façon équilibrée et prudente de contribuer à la concrétisation du premier objectif sans porter atteinte à l'indépendance judiciaire. Cela faciliterait le choix des sanctions et permettrait de comparer l'issue des poursuites judiciaires dans les différents pays et donc d'élaborer une « jurisprudence en matière de fixation des peines sanctionnant des crimes contre la vie sauvage » qui serait utile à toutes les Parties.

5.3) Le « principe » 19 proposé ci-dessus, sur « la fourniture d'informations fiables concernant les niveaux de sanctions imposées dans les juridictions d'autres Parties », reflète le deuxième objectif mais dépasse le cadre du simple enregistrement des condamnations antérieures infligées à une personne en particulier puisqu'il permet que cet enregistrement soit recevable dans une autre juridiction, ce qui est déjà couvert par une procédure au sein de l'UE. Il faudrait pour cela produire un recueil des conclusions et le mettre à jour d'une manière qui soit fiable, fidèle et digne de confiance, peut-être sous la forme d'une base de données internet.

L'action proposée pour concrétiser cet objectif se lit comme suit : « *Les procureurs ou les enquêteurs s'engagent à fournir, à un correspondant national, une synthèse des faits et des infractions prouvées, ainsi que des peines prononcées; les dossiers de ces correspondants devraient être accessibles aux enquêteurs et aux procureurs.* » Cette « action » semble concerner chaque juridiction, mais il faudrait néanmoins un mécanisme permettant à ces rapports d'être accessibles et utilisés (c'est-à-dire « recevables ») dans d'autres juridictions. (Voir également le paragraphe 3.10 ci-dessus.)

6. Conclusions

Etant donné que le présent document est un projet de rapport, destiné à être diffusé auprès des Parties pour commentaires, et qu'il sera révisé à la lumière de leurs observations je me limiterai à un petit nombre de conclusions. Il s'agit surtout de brefs messages signalant des domaines qui mériteraient une attention particulière.

i) Il est nécessaire de comprendre le processus par lequel les procureurs sélectionnent actuellement le niveau de la peine qu'ils proposent au tribunal, par exemple, les documents officiels de

« politique » ou d'autres « orientations », et donc de faire participer les procureurs au processus de mise en œuvre du Plan d'action de Tunis. La nécessité de recenser les « pratiques actuelles » concernant les demandes ou les propositions de sanctions n'est apparue qu'après la 2^e réunion des Correspondants spéciaux. Il n'a pas été possible, pendant l'élaboration du présent document, d'étudier la pratique des Parties dans ce domaine. Or ce travail serait utile. La participation ou la contribution de juristes professionnels est essentielle si l'on veut que le Plan d'action de Tunis concrétise ses objectifs en matière d'application.

- ii) Il est important de créer une « *réciprocité judiciaire et policière internationale* » ou d'élaborer une vision commune de l'exécution dans les systèmes judiciaires. Il est essentiel à cet égard que ce processus soit « organique » et mû de l'intérieur car il ne saurait être imposé de l'extérieur. *Il est donc nécessaire de faire participer les systèmes judiciaires à ce processus.* Il est essentiel qu'ils soient au moins disposés à envisager une influence extérieure sur leur processus de décision. Tout comme les procureurs, les juges doivent participer à la création de tout ensemble de « principes » qu'ils seront invités à utiliser. Les Parties devraient prendre des dispositions pour y veiller dans le cadre de l'examen du présent projet de rapport.
- iii) *Il est important de trouver le niveau de sanctions qui est nécessaire pour dissuader efficacement la plupart de ceux qui ont l'intention de violer la loi, en gardant à l'esprit qu'en général, la majorité des citoyens se conformeront volontairement à la loi, ou ne la violeront que rarement, car la conformité volontaire (quoique réticente) est encore la forme la plus efficace d'« exécution ».* Cette remarque résume peut-être ce que la mise en œuvre du Plan de Tunis cherche à réaliser.

REFERENCES

Tous les documents consultés dans le cadre du présent rapport sont décrits ou mentionnés dans le texte. Le rapport est également étayé par les documents élaborés pour le Plan d'action de Tunis 2013-2020 et les mesures prises ensuite pour concrétiser sa mise en œuvre, qui sont disponibles sur le site internet du Conseil de l'Europe.
