



Strasbourg, 16 septembre 2020

CDPC(2020)9

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS (CDPC)

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT PENAL

Document établi par Mme Véronique Jaworski,
Maître de conférence HDR à l'Université de Strasbourg,
Chercheur à SAGE

La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et des Etats non-membres ayant participé à son élaboration le 4 novembre 1998. Le seuil des 3 ratifications requises pour son entrée en vigueur n'a jamais été atteint, la Convention n'ayant été ratifiée que par un seul Etat membre du Conseil de l'Europe : l'Estonie en 2002. Plusieurs raisons propres à la matière environnementale et à la conjoncture de l'époque peuvent être avancées pour expliquer l'échec de cette convention qui demeure inappliquée. Ces considérations amènent aujourd'hui à s'interroger sur la pertinence de réfléchir à un nouveau texte compte tenu de l'évolution de la situation environnementale et des enjeux actuels qu'elle présente (réchauffement climatique, érosion de la biodiversité, épuisement des ressources naturelles, développement de la criminalité écologique, etc...).

Du point de vue du droit de l'environnement, l'une des premières difficultés réside dans **l'existence d'un arsenal conventionnel quantitativement important mais désordonné et dénué de dispositions pénales précises**. La matière environnementale fait en effet l'objet de nombreuses réglementations éparses, à différents niveaux. Depuis la seconde moitié du XXe siècle, le droit de l'environnement connaît une véritable inflation des textes internationaux et européens. L'on dénombre ainsi plus de 300 traités internationaux multilatéraux portant sur des problèmes qui concernent des régions entières sinon toute la planète et plus de 900 traités internationaux bilatéraux relatifs aux pollutions transfrontières¹. Dans le cadre de l'UE, plus de 250 textes, essentiellement des directives, fixent des normes et des limites en matière d'environnement auxquelles la directive du 19 novembre 2008 vise à attacher des sanctions pénales afin d'en garantir le respect. Face à cet enchevêtrement de textes supranationaux, manquant de cohérence d'ensemble, il apparaît judicieux de mettre en place un dispositif pénal unifié en vue de l'adoption de définitions communes des incriminations et sanctions pénales pour un niveau minimal d'harmonisation en Europe. Car le problème est que l'actuel arsenal conventionnel présente une multitude de textes généraux qui ne comportent pas en leur sein de dispositif pénal propre à garantir le respect des normes qu'ils fixent, ce qui hypothèque gravement leur effectivité.

Du point de vue de la protection pénale, la **matière environnementale apparaît vaste et complexe, et surtout difficile à traduire pénalement et à unifier**. La problématique environnementale présente des particularités qui s'accordent difficilement avec les principes universels du droit pénal. Le principal obstacle d'un texte pénal général en la matière est la définition en des termes clairs et précis pour éviter l'arbitraire (principe de légalité criminelle) de ce qu'est une atteinte à l'environnement, du degré à partir duquel elle devient grave et sérieuse (principe de nécessité de la peine), du « prix » de la nature (principe de proportionnalité de la peine). L'hétérogénéité des systèmes pénaux nationaux faisant appel à des notions juridiques différentes, alliée au caractère sectoriel des législations visant à recouvrir les multiples champs environnementaux en droits interne et international, rend difficile la coordination et la mise en cohérence permettant d'aboutir à la rédaction équilibrée d'un droit pénal unifié et à son intégration dans les différents ordres juridiques internes des Etats européens. Face à cette diversité normative, il convient de trouver des dénominateurs communs dans ce qui existe déjà dans les systèmes pénaux nationaux, qui pourraient ensuite être complétés d'éléments de répression novateurs afin de répondre aux enjeux environnementaux actuels et à la progression de la criminalité écologique.

Enfin, il est à noter que **la Convention de 1998 était tout à fait innovante au regard de la conjoncture existant au moment des négociations et de son adoption**. Il est compréhensible que, très attachés à leur souveraineté nationale, certains Etats aient pu se sentir déstabilisés face à une convention si novatrice puisqu'elle est le premier texte supranational à

¹ V. M. Prieur, Droit de l'environnement, Précis Dalloz, 8^e éd., 2019 ; R. Romi, Droit international et européen de l'environnement, LGDJ Montchrestien, Domat Droit public, 3^e éd., 2017 ; C. Roche, L'essentiel du droit de l'environnement, Gualino, Lextensoéditions, 11^e éd., 2020-2021.

envisager le traitement pénal des comportements attentatoires à l'environnement. D'une part, le droit pénal est une matière par essence régalienne, d'autre part, l'environnement est à ce moment-là de préférence garanti sur le plan interne par des sanctions administratives ou civiles. La Convention de 1998, texte précurseur dans ces deux domaines, propose une nouvelle voie de protection que les Etats doivent intégrer dans leur système de pensée et avec laquelle ils doivent prendre le temps de se familiariser pour pouvoir l'adopter et la mettre en œuvre. Une réflexion sur un nouveau texte permettrait de répondre aux revendications sociétales actuelles de l'opinion publique et d'intégrer les évolutions récentes des justices nationales en faveur de la protection de l'environnement (p. ex. affaire « Urgenda », Pays-Bas). Il serait alors envisageable de poser les jalons d'un droit pénal européen qui soit le reflet des développements dans nos sociétés et qui tiennent compte des avancées des procès nationaux pour inciter à renforcer la politique de protection de l'environnement, notamment par des mesures de droit pénal plus strictes et adaptées aux atteintes environnementales les plus graves.

I- DOMAINES D'INTERET ET PRINCIPES GENERAUX

Tout texte juridique exige d'être rédigé dans le respect et le rappel des principes généraux qui régissent son domaine d'intervention. Une future convention relative à l'environnement et à sa protection pénale est ainsi amenée à combiner les principes fondamentaux du droit pénal et du droit de l'environnement.

S'agissant des premiers, les incriminations et peines retenues sont soumises au **principe cardinal et universel de la légalité criminelle** qui impose de rédiger en des termes clairs et précis les incriminations et sanctions pénales qui leur sont attachées. Le choix de la peine s'opère en application des **principes de nécessité et de proportionnalité**. La réponse pénale doit correspondre à la gravité de la faute commise et s'appuyer sur une gradation des peines principales en fonction du caractère intentionnel ou de négligence du comportement incriminé, ou encore du résultat dommageable atteint ou non. L'adaptation des peines attachées aux incriminations visées permet ainsi de répondre aux exigences posées par le Conseil de l'Europe dans d'autres Conventions pénales selon lesquelles elles doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives » et de fixer un niveau minimum commun de répression pénale. La solidarité des Etats et l'existence de règles communes pour développer une **coopération pénale internationale** constituent le socle du dispositif répressif harmonisé. Cette coopération est particulièrement indispensable non seulement parce que la criminalité écologique a souvent des effets extraterritoriaux mais aussi parce qu'elle prend de plus en plus la forme de trafics internationaux.

Concernant la matière spécifique de l'environnement, la reconnaissance de **l'intérêt général lié à la protection de l'environnement** est le principe fondateur. Avec l'accélération des phénomènes de dégradation, la problématique et l'urgence des enjeux environnementaux ont évolué. Face à l'intérêt commun - légalement reconnu - que constituent la sauvegarde de l'environnement et, corrélativement, la santé des êtres humains, la sécurité et la paix dans le monde², les Etats sont invités à réagir en rénovant les bases juridiques de la coopération internationale en ce domaine. De **nouvelles valeurs essentielles, telles que la sûreté de la planète, l'équilibre de la biosphère, la biodiversité et les écosystèmes**, émergent en droit et nécessitent une protection renforcée notamment par le biais d'un droit pénal unifié et adapté. Suivant cette évolution, l'objectif est donc de mettre en place un socle commun aux Etats fixant des règles minimales pour une protection de l'environnement plus efficace.

² Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable de 1992 et Agenda 21 ; Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ; Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) ; Protocole I additionnel aux Conventions de Genève...

Face à une criminalité environnementale protéiforme, aussi bien nationale que transnationale, le dispositif pénal doit s'inscrire dans une **approche à la fois sectorielle et systémique** afin d'englober l'ensemble des comportements et activités portant ou susceptibles de porter les atteintes les plus graves à l'environnement. Pour être complet, le dispositif d'incriminations comporterait à la fois des **infractions de non respect de règles spéciales préétablies** -de nature législative ou administrative-, ce qui renvoie à des actes « illicites » spécifiques, et des **infractions générales mettant en péril la planète**.

D'une part, les actuelles **incriminations spéciales, par secteurs environnementaux** (eau, air, faune, flore, déchets, pollution...), sont à compléter et à définir précisément, conformément aux exigences du principe universel de légalité des délits et des peines. Le caractère illicite des actes incriminés renvoie à la violation non seulement de lois mais aussi de normes administratives auxquelles le droit pénal viendra rattacher des sanctions pour en garantir l'application. Il est donc important que les Etats maintiennent, améliorent ou mettent en place un cadre administratif venant régir les différentes activités humaines qui sont de nature à impacter gravement l'environnement.

D'autre part, pour les comportements ne ressortant pas de ce premier groupe d'incriminations, des **infractions plus générales de mise en danger de l'environnement** sont à créer afin d'appréhender les atteintes massives, les plus graves, à l'environnement qui, pour l'heure ne connaissent pas de sanctions suffisamment dissuasives. L'objectif est de pouvoir répondre de manière adaptée aux enjeux globaux de situations très graves, comme par exemple la déforestation des forêts tropicales, lesquelles sont en train d'atteindre un point de non retour, la pollution des sols et des eaux liée aux forages de puits de pétrole ou encore le risque environnemental créé par des cargos transportant des matières dangereuses et qui pénètrent dans des aires marines protégées.

II- DISPOSITIONS TYPES EN MATIERE DE COOPERATION INTERNATIONALE

Reprenant les dispositions modèles pour des conventions de droit pénal du Conseil de l'Europe (doc. CDPC (2017) 15 et CDPC (2017) 14), les principes généraux devant régir la coopération internationale en matière pénale sont les suivants :

- 1 Les Parties coopèrent, conformément aux dispositions de la présente Convention, en application des instruments internationaux et régionaux applicables et pertinents, des arrangements reposant sur des législations uniformes ou sur la réciprocité et de leur droit interne, dans la mesure la plus large possible, aux fins des enquêtes et des procédures concernant les infractions pénales visées dans la présente Convention, y compris à l'aide de mesures de saisie et de confiscation.
- 2 Si une Partie qui subordonne l'extradition ou l'entraide judiciaire en matière pénale à l'existence d'un traité reçoit une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire en matière pénale d'une Partie avec laquelle elle n'a pas conclu pareil traité, elle peut, agissant en pleine conformité avec ses obligations découlant du droit international et sous réserve des conditions prévues par le droit interne de la Partie requise, considérer la présente Convention comme la base légale de l'extradition ou de l'entraide judiciaire en matière pénale pour les infractions visées dans la présente Convention et peuvent appliquer, mutatis mutandis, les articles 16 et 18 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée à cet égard.

III- TRAVAUX DE L'UE EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT PENAL

La directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal a été adoptée le 19 novembre 2008 suite à de longues tractations, s'inspirant directement du texte de la Convention du Conseil de l'Europe. A cette époque, l'UE pré-Traité de Lisbonne ne disposait pas de la compétence pénale. L'enjeu environnemental a donc ouvert de nouvelles compétences à l'Union avec un jugement remarqué de la CJCE rendu le 13 septembre 2005, Commission c/ Conseil, qui a reconnu le pouvoir à la Commission d'imposer aux Etats membres, par le biais de directive, de prendre des sanctions pénales, dès lors qu'elles sont indispensables et nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes communautaires édictées, en l'occurrence, en matière de protection de l'environnement. En 2007, le Traité de Lisbonne valide la possibilité de l'Union de légiférer en matière pénale. Mais la directive adoptée en 2008 avait commencé à être négociée bien avant le Traité de Lisbonne. Son contenu reste par conséquent timide et léger. Notamment, les incriminations reconnues se limitent à ajouter des sanctions pénales à des infractions administratives et ne portent pas sur des crimes et délits dits autonomes contre l'environnement. Ou encore, les difficultés liées à la participation accrue de groupes criminels organisés et la nécessité d'encourager davantage la coopération transfrontalière ne font pas l'objet de développements suffisants.

Au second semestre 2019, la présidence finlandaise de l'Union européenne (du Conseil) a rendu public deux documents essentiels sur l'état des lieux de la lutte contre la criminalité environnementale dans l'Union : le 4 octobre, un rapport de la présidence sur le droit pénal de l'UE en matière d'environnement, et le 15 novembre, le rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale (<https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2019/12/02-03/>). Fin 2019, la Commission a également lancé une [consultation publique d'évaluation de la directive](#), clôturée le 2 janvier 2020 et à laquelle ont participé plusieurs associations, telles que « Notre affaire à tous » ou encore « End Ecocide EU » ainsi que les réseaux de coopération des polices de l'environnement de l'Union. Enfin, le 19 décembre 2019, le [Conseil économique, social et environnemental européen](#) a à son tour donné son avis sur la directive.

Actuellement, les services de la Commission européenne sont en cours de finalisation de l'évaluation de la directive, à partir des différentes évaluations et contributions précitées plus haut (accessibles sur le site de la consultation publique, rapport de synthèse du 7/2). L'un des enjeux principaux repose à la fois sur la transposition de la directive et sur sa mise en œuvre effective. En effet, il ressort que la criminalité environnementale est très peu traitée par les autorités publiques, par les services de police et de gendarmerie et par les tribunaux dans les différents Etats membres. A la fin de cette évaluation, la Commission devra donc choisir parmi trois options :

- 1/ Démultiplier les efforts quant à la transposition et la mise en œuvre de la directive de 2008 qui demeure inchangée ;
- 2/ Amender la directive à la marge, notamment afin d'améliorer et d'harmoniser la définition du crime environnemental à travers les Etats membres ainsi que l'échelle des sanctions pénales ;
- 3/ Adopter une approche plus ambitieuse et novatrice, visant à reconnaître et condamner les atteintes autonomes à l'environnement avec notamment la reconnaissance du crime d'écocide au niveau européen.

Le 10 septembre 2020, la Commission européenne a fait une déclaration annonçant qu'il convient d'élargir le champ d'application des incriminations pénales au niveau européen. Elle semble donc s'orienter vers la 3^e voie, celle d'un nouveau texte plus ambitieux. Une voie dans laquelle le Conseil de l'Europe devrait s'engager aussi ayant à l'esprit que les questions environnementales dépassent les frontières de l'UE.

Dès l'origine, avec la Convention du Conseil de l'Europe de 1998 et la directive de l'UE de 2008, les deux institutions travaillent ainsi dans la même direction en ce qui concerne la protection de l'environnement par le droit pénal.