



Avis 305 (2025)¹

Projet de convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal

Assemblée parlementaire

1. La protection de l'environnement contre les préjudices causés par l'activité humaine est devenue l'une des principales préoccupations de la communauté internationale depuis que celle-ci a pris conscience que la santé de la planète et le bien-être de l'humanité sont étroitement liés. Les nations européennes se sont associées à l'action mondiale qui a été engagée, en soutenant le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, l'Accord de Paris sur les changements climatiques et le Pacte vert pour l'Europe. Dans la Déclaration de Reykjavík adoptée en 2023, les États membres du Conseil de l'Europe reconnaissaient qu'il était urgent d'agir face à la triple crise planétaire en s'engageant à travailler «sur les aspects de l'environnement liés aux droits de l'homme [...], en ligne avec la Résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le droit à un environnement propre, sain et durable».
2. Avec le projet de stratégie du Conseil de l'Europe sur l'environnement et le projet de plan d'action y afférent, le nouveau projet de convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal («le projet de convention») fera partie de l'ensemble des mesures en faveur de l'environnement qui seront soumises au Comité des Ministres pour adoption le 14 mai 2025.
3. L'Assemblée parlementaire se félicite que le Comité européen pour les problèmes criminels ait terminé ses travaux sur ce nouveau projet de convention, qui est destiné à remplacer la convention de 1998 sur le même sujet (STE n° 172). Une fois adoptée et mise en œuvre, cette nouvelle convention sera le premier instrument international juridiquement contraignant qui traite de la criminalité environnementale, visant un large éventail d'infractions, dont une infraction particulièrement grave qui recouvre des comportements souvent qualifiés d'«écocide». Le projet de convention s'appuie sur des traités internationaux et sur des normes juridiques relatives à la protection de l'environnement, aux droits humains et à la criminalité transnationale, y compris une série d'instruments juridiques du Conseil de l'Europe.
4. L'Assemblée rappelle que, dans sa [Recommandation 2213 \(2021\)](#) «Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique», elle avait demandé au Comité des Ministres «de mener une étude sur la notion d'«écocide», son incorporation dans le droit national et son éventuelle reconnaissance universelle», et d'élaborer un nouvel instrument juridique pour remplacer la convention de 1998, qui n'est toujours pas mise en œuvre. L'Assemblée a renouvelé cet appel dans sa [Recommandation 2246 \(2023\)](#) «Impact environnemental des conflits armés», en demandant que la nouvelle convention s'applique aussi dans le contexte des conflits armés, en temps de guerre ou en cas d'occupation, et qu'elle couvre l'écocide. En outre, dans sa [Recommandation 2272 \(2024\)](#) «Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík», l'Assemblée a insisté sur la nécessité d'instaurer un mécanisme de contrôle performant pour la nouvelle convention.
5. L'Assemblée note que le projet de convention vise à prévenir et à combattre efficacement la criminalité environnementale, à promouvoir la coopération nationale et internationale, et à établir des normes juridiques minimales à l'intention des États en matière de criminalité environnementale. Elle se félicite que le projet de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance) (voir [Doc. 16150](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: M^{me} Yuliia Ovchynnykova). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance).



convention mette l'accent sur la prévention en définissant un large éventail d'infractions passibles de sanctions et en prévoyant la mise en œuvre de mesures de sensibilisation du grand public et d'une coopération avec la société civile et les organisations non gouvernementales.

6. L'Assemblée se félicite que le projet de convention prévoit des dispositions qui précisent que cet instrument «s'applique en temps de paix et dans les situations de conflit armé, de guerre ou d'occupation», et qui donnent des définitions des termes «illicite», «eaux», «écosystème» et «déchet», en tirant des enseignements de l'expérience des États membres et des difficultés pratiques rencontrées dans l'application du droit pénal en matière d'environnement. Une définition de l'écocide, telle que celle qui a été proposée par le Groupe d'experts indépendants pour la définition juridique de l'écocide, pourrait être ajoutée dans le rapport explicatif de la convention afin d'amener les États membres à aligner leur compréhension de ce concept juridique et d'en faciliter l'intégration dans le droit interne. Dans la même optique, le rapport explicatif devrait esquisser une définition des termes «irréversibles», «étendus», «substantiels» et «de longue durée» employés à l'article 31 du projet de convention, comme cela avait été proposé à l'origine au cours du processus de négociation. L'Assemblée note que, dans la version française de l'article 31 du projet de convention, l'équivalent français de la partie de phrase «*or causes long-lasting, widespread and substantial damage*» est manquant et devrait être ajouté.

7. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle que de nombreuses parties prenantes dans le monde entier s'emploient à faire reconnaître l'écocide ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement comme un cinquième crime international, ce qui permettrait des poursuites devant la Cour pénale internationale. La nouvelle Directive (UE) 2024/1203 de l'Union européenne du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les Directives 2008/99/CE et 2009/123/CE énumère des infractions environnementales, notamment celles qui peuvent constituer une «infraction pénale qualifiée» lorsqu'elles sont commises intentionnellement et causent une destruction ou des dommages étendus, substantiels et de longue durée à l'environnement, ce qui est analogue à une «infraction particulièrement grave» telle que définie dans le projet de convention.

8. L'Assemblée considère qu'il existe de bonnes raisons de relever encore le niveau d'ambition de cet instrument juridique du Conseil de l'Europe. Le projet de convention tel qu'il est actuellement omet de mentionner l'exploitation illégale des forêts et la pêche illicite parmi les infractions visées. Ayant à l'esprit le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, adopté en 2001 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et en tenant dûment compte du Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil de l'Union européenne du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire visant à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, il conviendrait donc de rétablir, dans le projet de convention, un article concernant la pêche illicite dans la section 5 relative aux ressources naturelles.

9. L'Assemblée note que le chapitre VIII du projet de convention établit un mécanisme de suivi dont la portée a été revue à la baisse au cours des négociations, bien que les représentant·es de l'Assemblée se soient exprimé·e·s en faveur d'un mécanisme plus fort. Après l'examen de deux options inspirées de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») (option plus forte) et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, «Convention de Lanzarote») (option plus faible), c'est l'option plus faible qui a été retenue. Le mécanisme de suivi proposé actuellement prévoit la création d'un comité des Parties dont les modalités de fonctionnement seront déterminées par son règlement intérieur.

10. L'Assemblée note avec préoccupation que, pour ce qui est de l'application de la convention, les rédacteurs et rédactrices ont accepté une disposition à l'article 51 (sur les «Effets de la présente Convention»), paragraphe 2, qui permet aux États membres de l'Union européenne d'appliquer entre eux les dispositions de l'Union européenne qui relèvent du champ d'application de la convention «sans préjudice de l'application pleine et entière de la présente Convention dans leurs relations avec les autres Parties». Si cette disposition pourrait faciliter la ratification de la convention par les pays de l'Union européenne et par l'Union européenne elle-même, sa formulation laisse entendre aux autres Parties que le groupe des pays de l'Union européenne a un statut d'exception. En outre, l'article 56, relatif aux réserves, comporte des dispositions permettant à l'Union européenne et à ses États membres de restreindre le champ d'application du terme «illicite» à l'article 3.a, de la convention, ainsi que la portée des termes «droits internes» (qui devrait être mis ici au singulier comme dans le reste de la convention), «dispositions de droit interne», «protégé» et «exigence», utilisés pour définir les infractions visées aux articles 13, 14, 19 à 22 et 26 à 30 de cette convention.

11. Afin d'équilibrer davantage les dispositions, de rendre le projet de convention plus complet et d'améliorer l'efficacité des poursuites relatives aux infractions environnementales, l'Assemblée propose d'apporter les amendements suivants au projet de convention:

11.1. dans la phrase du préambule qui fait référence aux résolutions et recommandations de l'Assemblée, après les mots «qui appellent à la reconnaissance», ajouter les mots «et à la codification juridique»;

11.2. dans la version anglaise du projet de convention, dans la phrase du préambule qui fait référence aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, après les mots «A/RES/76/185 of» remplacer les mots «11 January 2022» par les mots «16 December 2021»;

11.3. à l'article 12, après les mots «commis de façon illicite et intentionnelle», et aux articles 16, 17, 18, 20, 21 et 23, après les mots «commis de manière illicite et intentionnelle», ajouter les mots «ou par négligence»;

11.4. à l'article 16, remplacer le mot «ou» qui se trouve avant le mot «l'exportation» par une virgule et, après le mot «l'exportation», ajouter les mots «ou le rejet», étant donné le caractère particulièrement toxique et les effets cumulatifs du mercure ou des produits contenant du mercure, même en faible quantité;

11.5. à l'article 25, avant les mots «la mise sur le marché de bois issu de coupes illicites», ajouter les mots «les coupes de bois illicites et», et reformuler l'intitulé de cet article comme suit: «Infractions liées aux coupes de bois illicites et au commerce qui y est associé»;

11.6. après l'article 24, ajouter un nouvel article libellé comme suit:

«Pêche illicite, non déclarée et non réglementée

1. Les Parties prennent les mesures législatives nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à leur droit interne, lorsque l'acte a été commis de manière illicite et intentionnelle, les activités de pêche menées par des navires de pêche nationaux ou étrangers dans les eaux maritimes relevant de la juridiction d'un État, sans l'autorisation de cet État ou enfreignant une loi, une réglementation administrative ou une décision d'une autorité compétente de cet État, y compris la capture, la mise sur le marché, la transformation, l'importation ou l'exportation de produits de ces activités, à l'exception des cas où le comportement concerne une quantité négligeable.

2. Les Parties prennent les mesures législatives nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à leur droit interne, lorsque l'acte a été commis de manière illicite et intentionnelle, les activités de pêche menées par des navires de pêche nationaux ou étrangers dans les eaux maritimes relevant de la juridiction d'un État, dès lors qu'elles n'ont pas été déclarées à cet État ou qu'elles ont été déclarées erronément à l'autorité nationale compétente de cet État, enfreignant une loi, une réglementation administrative ou une décision des autorités compétentes de cet État, à l'exception des cas où le comportement concerne une quantité négligeable.

3. Les Parties prennent les mesures législatives nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à leur droit interne, lorsque l'acte a été commis de manière illicite et intentionnelle, la pêche au moyen de techniques de pêche ou d'autres instruments qui sont destructeurs ou non sélectifs à l'égard de la faune et de la flore sauvages, ou qui causent ou sont susceptibles de causer la destruction massive d'animaux marins et de plantes, et de leur environnement.»

11.7. aux articles 27 et 28, remplacer les mots «faune ou flore sauvages protégées» par les mots «faune, flore ou champignons sauvages protégés», y compris dans le titre de ces articles, étant donné que les champignons ne sont ni des plantes ni des animaux, mais une catégorie à part;

11.8. dans la version française de l'article 31, après les mots «des dommages irréversibles, étendus et substantiels,» ajouter la traduction des mots «*or causes long-lasting, widespread and substantial damage*» qui manquent en français comme suit: «ou cause des dommages de longue durée, étendus et substantiels,»;

11.9. à l'article 39 relatif au droit d'être partie à la procédure, après les mots «conformément à la présente Convention», ajouter les mots «ainsi que de demander qu'il soit procédé à un contrôle juridictionnel de toute décision de ne pas engager de poursuites»;

11.10. supprimer l'article 56, paragraphe 3, alinéa *b*, réduisant ainsi la portée des réserves;

11.11. si la proposition ci-dessus n'est pas retenue, à l'article 56, paragraphe 3, alinéa *b*, de la version française, remplacer les mots «droits internes» par les mots «droit interne» comme dans le reste du projet de convention.

12. Enfin, l'Assemblée demande au Comité des Ministres d'allouer des ressources appropriées pour promouvoir la signature et la ratification de cette convention dès son lancement, en vue d'assurer son entrée en vigueur dans les meilleurs délais.