



NATIONS UNIES



NEUVIÈME CONGRÈS  
DES NATIONS UNIES  
POUR LA PRÉVENTION DU CRIME  
ET LE TRAITEMENT DES DÉLINQUANTS

Le Caire, Egypte, 29 avril – 8 mai 1995

Distr. GENERALE

A/CONF.169/12  
14 décembre 1994

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

Point 4 de l'ordre du jour provisoire\*

**LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE ECONOMIQUE ET LA CRIMINALITE ORGANISEE  
NATIONALES ET TRANSNATIONALES ET ROLE DU DROIT PENAL DANS LA PROTECTION  
DE L'ENVIRONNEMENT : EXPERIENCES NATIONALES ET COOPERATION INTERNATIONALE**

**Document de base pour l'atelier sur la protection de l'environnement aux échelons national et international : potentiel et limites de la justice pénale**

*Résumé*

Au fil des années, la communauté internationale en est venue à s'inquiéter de plus en plus des atteintes à l'environnement et des catastrophes technologiques, qui ont tendance à devenir plus destructrices, touchant des populations sans cesse plus importantes. Les mesures internationales sont principalement axées sur les opérations de secours, mais on se rend de plus en plus compte que ces catastrophes ont des conséquences effectives et potentielles si graves, et s'étendent sur une si vaste échelle qu'il est nécessaire d'accorder une place bien plus large à la prévention des dommages. Le rôle de la justice pénale dans la protection de l'environnement prend donc aussi de l'importance. En outre, les effets de certaines catastrophes écologiques se font sentir bien au delà des frontières nationales, en faisant ressortir les répercussions internationales. Le Conseil économique et social, à la section VI de sa résolution 1992/22, a considéré que le rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement devrait faire partie des thèmes prioritaires devant guider les travaux de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale pendant la période 1992-1996. Dans sa résolution 1993/32, le Conseil a approuvé le programme de travail du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, notamment l'organisation, entre autres, d'un atelier de deux jours sur la protection de l'environnement aux échelons national et international : potentiel et limites de la justice pénale. Il s'agit ici de présenter le thème de cet atelier dans un contexte international et par un examen comparatif en donnant les résultats d'une étude empirique réalisée spécialement pour l'atelier. Cette étude, qui portait sur 11 pays développés et en développement, comprenait l'examen de mesures pénales prises pour lutter contre a) la pollution transfrontière, b) les dommages considérables causés à l'environnement par de grandes installations industrielles où la gestion des risques est inappropriée et c) la pollution résultant d'activités quotidiennes de petites entreprises ou de particuliers. Le présent document formule également toute une série de propositions de projets visant à renforcer la coopération internationale dans les domaines suivants : assistance technique, recherche, formation, services consultatifs et éducation.

\*A/CONF.169/1.

## TABLE DES MATIERES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION .....	1-8	3
I. INFORMATIONS GENERALES .....	9-40	4
A. Rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement .....	11-16	5
B. Facteurs restrictifs .....	17-24	6
C. Perspectives .....	25-27	7
D. Application .....	28-34	7
E. Autres stratégies et instruments propres à faciliter l'application des textes .....	35-40	8
II. LES DELITS CONTRE L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE .....	41-59	9
A. Le développement durable : questions socio-économiques contre préoccupations environnementales .....	41-45	9
B. Information et sensibilité du public .....	46-50	10
C. Le rôle des organisations non gouvernementales .....	51-59	11
III. POLLUTION TRANSFRONTIERE .....	60-80	12
A. Emissions et déversements transfrontières .....	62-66	12
B. Déchets dangereux .....	67-75	13
C. Pollution des mers .....	76-80	15
IV. POLLUTION RESULTANT DU FONCTIONNEMENT DE VASTES INSTALLATIONS INDUSTRIELLES .....	81-96	16
A. Facteurs politiques et facteurs touchant au développement .....	81	16
B. Problèmes de responsabilité pénale .....	82-87	16
C. Modèles de responsabilité pénale des sociétés .....	88-92	17
D. Perspectives .....	93-96	17
V. PETITES ENTREPRISES ET POLLUEURS INDIVIDUELS .....	97-112	18
A. Petites entreprises, pollueurs individuels et dégradation de l'environnement .....	97-99	18
B. Le problème du contrôle des activités des personnes ou des petites entreprises qui nuisent à l'environnement .....	100-102	19
C. Le rôle du droit pénal .....	103-107	20
D. Tendances et problèmes en cause .....	108-112	21
VI. CONCLUSIONS .....	113-122	22
<i>Annexe.</i> Projet de programme de travail de l'atelier sur le thème "La protection de l'environnement aux échelons national et international : potentiel et limites de la justice pénale", prévu dans le cadre du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants .....		28

## INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 45/121, l'Assemblée générale a accueilli avec satisfaction les instruments et les résolutions adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants<sup>1</sup>. Ce Congrès, dans sa résolution intitulée "Rôle de la législation pénale dans la protection de la nature et de l'environnement"<sup>2</sup>, a demandé aux Etats Membres, notamment, de reconnaître la nécessité de modifier ou de promulguer, s'il y a lieu, et d'appliquer des lois pénales nationales destinées à protéger la nature et l'environnement. Il a aussi prié les Etats Membres, notamment, d'encourager l'harmonisation de la législation nationale et régionale des pays appartenant au même écosystème et de coopérer en ce qui concerne la prévention des actes criminels contre l'environnement, les enquêtes sur ces actes et les poursuites en découlant.

2. Sur recommandation de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa première session, le Conseil économique et social a adopté la résolution 1992/22. A la section VI de cette résolution, il a considéré que la criminalité nationale et transnationale, le crime organisé, les délits économiques, en particulier le blanchiment de l'argent et le rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement, devaient constituer un des thèmes prioritaires qui guideraient les travaux de la Commission pour la période 1992-1996. Sur recommandation de la Commission à sa deuxième session, le Conseil a adopté la résolution 1993/32, dans laquelle il a approuvé l'ordre du jour provisoire du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, notamment le point 5 intitulé "Lutte contre la délinquance économique et la criminalité organisée nationales et transnationales et rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement : expériences nationales et coopération internationale". Dans la même résolution, le Conseil a aussi approuvé le programme de travail du neuvième Congrès, notamment l'organisation d'un atelier de deux jours sur la protection de l'environnement aux échelons national et international : potentiel et limites de la justice pénale. Le rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement était aussi le sujet des résolutions 1993/28 et 1994/15 du Conseil. Dans sa résolution 1993/28, le Conseil a prié le Secrétaire général d'inclure les délits écologiques parmi les questions faisant l'objet d'une coopération technique. Dans sa résolution 1994/15, il a invité les Etats Membres et les organes compétents à tenir compte des recommandations relatives au rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement, formulées par le Groupe spécial d'experts chargé d'étudier des formes plus efficaces de coopération internationale contre la criminalité transnationale, y compris les crimes contre l'environnement, qui s'est réuni à Vienne du 7 au 10 décembre 1993.

3. L'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI) est l'organisateur de l'atelier, en coopération avec l'Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, affilié à l'Organisation des Nations Unies<sup>3</sup>, l'Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient, l'Institut australien de criminologie et le Conseil consultatif scientifique et professionnel international et en collaboration avec l'Istituto per l'Ambiente sis à Milan, le Centre international pour la réforme du droit pénal et de la politique de justice criminelle et l'Institut Max Planck de droit pénal international et comparé. D'autres instituts du réseau du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale ont été consultés. Un groupe de travail a été chargé de mettre au point une méthode et de coordonner les préparatifs.

4. Les organisateurs de l'atelier<sup>\*\*</sup> et de nombreux autres organismes ont fait un travail considérable dans ce domaine. Des recherches ont été menées sur le recours au droit pénal pour la protection de l'environnement, comme le montre le très grand nombre d'ouvrages sur le sujet, en particulier dans les pays développés<sup>3</sup>. Des exemples de projets de recherche exécutés par UNICRI et l'Institut australien de

---

<sup>1</sup> Ancien Institut d'Helsinki pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, affilié à l'Organisation des Nations Unies.

<sup>\*\*</sup> Pour de plus amples informations et des références bibliographiques, voir Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, Environmental Protection at National and International Levels: Potentials and Limits of Criminal Justice: Case Studies, à paraître.

criminologie, l'Institut européen pour la prévention du crime et l'Institut Max Planck seront mis à la disposition des participants à l'atelier<sup>4</sup>.

5. L'atelier a trois grands objectifs :

a) Fournir des informations sur les mesures prises dans les cas d'incidents de pollution dans différents pays et systèmes juridiques (présentation et examen des mesures existantes; présentation et examen d'études de cas nationales);

b) Encourager des recherches sur les différentes stratégies et leurs effets sur la prévention et les réactions à l'égard des comportements préjudiciables à l'environnement ou dangereux pour celui-ci (présentation et examen de "logiciels de recherche");

c) Examiner et comparer entre elles certaines mesures pénales afin de faciliter la coopération internationale (réunion d'experts; examen de principes directeurs concernant la mise au point de travaux de recherche et de stratégies internationales dans ce domaine).

6. Les résultats d'une étude empirique réalisée spécialement pour l'atelier seront présentés. Cette étude porte sur 11 pays développés et en développement et comprend des études de cas sur les mesures pénales adoptées pour lutter contre a) la pollution transfrontière; b) les dommages considérables causés à l'environnement par de grandes installations industrielles où la gestion des risques est inadéquate; et c) la pollution résultant des activités quotidiennes de petites entreprises ou de particuliers. En outre, un groupe d'experts examinera le sujet suivant : "La protection de l'environnement grâce au droit pénal : limites de la responsabilité individuelle - possibilités offertes par la responsabilité collective".

7. Les 11 pays ayant participé à l'étude empirique sont l'Allemagne, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, l'Italie, le Japon, le Nigéria, la Pologne, la Suède et la Tunisie<sup>5</sup>. Dans chacun d'entre eux, un expert a été choisi, avec l'aide des instituts du réseau du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale collaborant à l'étude, pour effectuer les travaux sur le terrain. Le groupe de travail a mis au point, à l'intention des experts, des principes directeurs pour la collecte des données<sup>5</sup>.

8. Pour qu'il soit possible de recueillir des informations sur la façon dont fonctionne tel ou tel système de protection de l'environnement, il a été demandé à chaque expert de donner trois exemples pour chacune des trois catégories de pollution décrites. Les experts ont aussi rassemblé des informations d'organes de poursuite, d'administrations et d'agences de l'environnement ainsi que de groupes et de mouvements écologistes (Greenpeace, Amis de la Terre, etc.). Pour les affaires en cours, les journaux et des revues spécialisées ont constitué d'autres sources de renseignement. Le dossier complet des études de cas effectuées dans les 11 pays participants sera mis à la disposition des participants à l'atelier<sup>6</sup>.

## I. INFORMATIONS GENERALES

9. Au fil des ans, la communauté internationale en est venue à s'inquiéter de plus en plus des atteintes à l'environnement et des catastrophes technologiques, qui tendent à devenir plus destructrices et touchent des populations sans cesse plus importantes. Les mesures internationales sont axées avant tout sur les opérations de secours, mais l'on se rend de plus en plus compte que ces catastrophes ont des conséquences effectives et potentielles si graves et s'étendent sur une si vaste échelle, qu'il est nécessaire d'accorder une place bien plus large à la prévention. Le rôle de la justice pénale dans la protection de l'environnement prend donc aussi plus d'importance. En outre, les effets de certaines catastrophes écologiques se font sentir bien au-delà des frontières nationales, en faisant ressortir les répercussions internationales.

---

<sup>5</sup> Dans le présent document, les références précises à ces 11 pays sont fondées sur les données recueillies par les experts.

10. Le droit à un environnement salubre et sûr a été reconnu dans plusieurs instances et instruments internationaux, notamment des Nations Unies, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217/A (II) de l'Assemblée générale) et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972. Des principes analogues ont aussi été énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (résolution 2200A (XXI), annexe de l'Assemblée générale), dans le rapport du Groupe d'experts sur le droit de l'environnement de la Commission mondiale de l'environnement et du développement<sup>7</sup> et dans le rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992<sup>8</sup>. Ils ont été consacrés dans les constitutions de plusieurs pays.

#### A. Rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement

11. Dans beaucoup de pays, le droit pénal a été l'un des premiers mécanismes à protéger directement, et indirectement, certains éléments de l'environnement, tels que l'air et l'eau, bien que les objets de cette protection aient été les êtres humains. Il continue de jouer un rôle qui varie en importance selon les systèmes juridiques. Dans de nombreux cas, on constate également une tendance à introduire la notion d'infraction pénale autonome contre l'environnement.

12. Certaines pollutions sont si graves qu'il est jugé nécessaire d'en faire des délits pénaux; toutefois, il serait peut-être plus approprié de traiter le problème en associant le droit pénal, le droit civil et le droit administratif. En effet, les victimes peuvent en général engager une action au civil mais ne sont pas toujours habilitées à poursuivre au pénal. Par ailleurs, il arrive fréquemment que l'Etat lui-même soit le plus gros pollueur mais le droit international ne reconnaît pas toujours sa responsabilité délictuelle.

13. Avant d'examiner le rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement, il faut définir l'expression "délit écologique". Pour ce faire, il faut déterminer l'objet de la protection. Il existe, au niveau international, un certain consensus sur l'importance qu'il y a à définir a) l'environnement comme le champ d'application de la protection, en le distinguant des biens et de la santé publique ou du droit à l'intégrité de la personne; et b) les éléments de l'environnement qui méritent une protection\*.

14. Les délits écologiques peuvent faire intervenir des problèmes de culture. Les personnes physiques et morales responsables de ces délits ne sont souvent pas considérées comme des délinquants au sens traditionnel du terme, bien qu'elles soient en général parfaitement conscientes des conséquences de leurs actes. A cet égard, le terme "délit contre l'environnement" serait peut-être préférable à "délit écologique", car il se rapprocherait d'autres notions de droit pénal telles que les délits contre les personnes, les délits contre les biens, etc.

15. Le problème, dans l'élaboration de dispositions pénales visant à sanctionner les comportements préjudiciables à l'environnement, est d'établir une démarcation claire et réaliste entre les délits contre l'environnement d'une part et l'exploitation légitime des ressources naturelles d'autre part. Il faudrait s'efforcer d'assurer une utilisation durable de ces ressources afin de maintenir un équilibre, dans l'intérêt des générations futures.

16. Les répercussions sur l'environnement du récent conflit entre l'Iraq et le Koweït montrent que les Etats peuvent gravement endommager l'environnement par des armes de guerre, engendrant une situation irréversible ou réversible seulement à long terme et à grands frais. En considérant non seulement de tels actes d'agression, mais aussi le rejet délibéré de déchets chimiques et radioactifs dangereux ou le sabotage de navires transportant ce type de cargaison comme des délits internationaux d'une gravité égale aux génocides,

---

\* Voir, par exemple, la directive 91/156/EEC du Conseil des Communautés européennes sur les déchets (*Journal officiel des communautés européennes*, N° L.78, 26 mars 1991); voir aussi F. Giampietro, "Models and types of environmental offences: preliminary considerations", *Criminal Law and the Environment*, H.-J. Albrecht and S. Leppä éd. Publication Series N° 22 (Forssa, Finlande, Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, affilié à l'Organisation des Nations Unies, 1992), p. 142 à 151.

on ferait progresser la protection internationale de l'environnement, dans l'intérêt des générations tant actuelles que futures.

## B. Facteurs restrictifs

17. L'intérêt croissant que suscite le recours au droit pénal pour protéger l'environnement a provoqué une vive controverse sur l'adéquation et l'efficacité de cet instrument pour prévenir et réparer les dommages dans ce domaine. Une des préoccupations majeures vient de la relation entre le droit pénal et le droit administratif; ne risque-t-on pas de "dilater" le droit pénal, ce qui en diminuerait la valeur, si "aussi bien un crime que le simple non-respect de directives administratives est défini comme une infraction pénale"<sup>9</sup>? Les risques de poursuites sélectives et d'application de peines légères et inefficaces, pouvant également conduire à un affaiblissement du droit pénal provoquant des inquiétudes analogues. Le manque de normes strictes en droit pénal pose également un problème; en droit administratif ces normes permettent une interaction directe entre l'organe administratif et le sujet, sans elles, le droit pénal manque d'ossature et il fonctionnera inévitablement mal dans le contexte de l'environnement si des corrections appropriées ne sont pas apportées.

18. Le coût élevé du recours au droit pénal pour la protection de l'environnement pourrait également avoir un effet négatif. Les pays en développement manquent souvent des ressources nécessaires pour appliquer les dispositions pénales. Pourtant, pauvreté et dégradation de l'environnement sont étroitement liées. La protection de l'environnement doit donc, dans ces pays, être considérée comme une partie intégrante du développement et non comme un élément séparé.

19. Le recours au droit pénal présente aussi d'autres inconvénients, à savoir : une charge de la preuve plus lourde, la nécessité de démontrer la connaissance ou l'intention et l'impossibilité dans un certain nombre de systèmes juridiques de condamner les entreprises au pénal. En outre, l'utilisation du droit pénal peut être une mesure purement symbolique visant à montrer que "quelque chose a été fait", afin de détourner l'attention de l'inefficacité générale de la protection de l'environnement.

20. En ce qui concerne la preuve, il est aussi difficile d'établir l'intention délictueuse, l'existence d'effets polluants ou nocifs et l'existence d'un lien entre la pollution, la substance et le pollueur. Du fait de ces obstacles, certains pays développés ont eu tendance à adopter des mécanismes qui facilitent l'imputation de la responsabilité pénale<sup>10</sup>.

21. Quelques Etats Membres se sont fondés sur la responsabilité objective pour surmonter certaines des difficultés associées au droit pénal. La responsabilité objective fait abstraction de la faute, bien qu'il soit possible d'invoquer, comme moyen de défense, une méprise non intentionnelle et raisonnable. Cette méthode pourrait cependant engendrer des problèmes pour la raison essentielle que l'un des principaux objectifs du droit pénal est d'exercer un effet dissuasif. Or, une responsabilité pénale sans faute annule cet effet.

22. La question de savoir qui est passible d'une sanction pénale est aussi cruciale. Les personnes physiques peuvent, bien entendu, faire l'objet d'une telle sanction. Dans certaines systèmes juridiques, les personnes morales, les entités publiques et les fonctionnaires des organismes de protection de l'environnement peuvent être responsables au pénal (ainsi qu'au civil) d'une dégradation de l'environnement résultant d'un manquement à des obligations réglementaires. Dans la plupart des pays de droit romain, cependant, les personnes morales ne peuvent être tenues responsables au pénal. On a parfois tenté de condamner les entreprises indirectement en prenant des sanctions contre les employés responsables. Les différences d'attitude face à des dommages causés par les entreprises reflètent des différences historiques entre les sociétés où les entreprises sont passibles de sanctions pénales et celles où elles ne le sont pas (à savoir celles où s'applique la maxime de droit romain *societas delinquere non potest*)<sup>10</sup>.

23. L'application de sanctions pénales peut aussi avoir des limites au niveau international. Les différences considérables dans les législations nationales, auxquelles s'ajoute l'état embryonnaire de l'entraide judiciaire en matière pénale, entravent considérablement l'utilisation efficace du droit pénal à cet échelon. En outre,

il n'existe aucune convention traitant de façon exhaustive de l'environnement; celles qui existent portent uniquement sur certains aspects des dommages causés.

24. Une autre limite à l'utilisation efficace de sanctions pénales à l'échelon international est la nécessité, dans de nombreux pays, d'adopter une législation nationale ou d'entreprendre des procédures de ratification pour donner effet à des obligations internationales. L'expérience a montré que dans beaucoup de pays le processus de transformation de prescriptions internationales en lois nationales est très lent\*.

### C. Perspectives

25. Le recours au droit pénal présente aussi des avantages. Ainsi, l'effet dissuasif qu'a le risque de condamnation au pénal peut être perçu comme plus grand que celui d'une condamnation au civil, étant donné notamment l'éventail de plus en plus large des sanctions novatrices pouvant être imposées.

26. Un autre avantage de l'application de sanctions pénales au niveau national est le fait que les délits peuvent être clairement définis dans le cadre du droit national positif et du droit procédural, assurant ainsi le respect du principe de la légalité. En outre, il peut arriver que des lois nationales aient une application extraterritoriale et permettent ainsi de sanctionner certains agissements dépassant les frontières d'un pays.

27. Il y a aussi de bonnes raisons de recourir au droit pénal au niveau régional, à savoir notamment : les fortes chances de parvenir à un accord sur des définitions communes des éléments des infractions; un effet de dissuasion plus grand dans les cas d'agissements transfrontières; la contribution à une meilleure harmonisation des dispositions juridiques et l'existence d'accords régionaux d'extradition et d'entraide judiciaire pour les questions pénales, pouvant contribuer à des enquêtes et à des poursuites efficaces.

### D. Application

28. En règle générale, la sanction appliquée pour une atteinte à l'environnement est une amende et/ou une peine de prison, l'amende étant la mesure traditionnelle dans ce domaine. On s'est récemment inquiété, dans certains Etats Membres, de l'inadéquation des amendes maximales prévues dans les textes et imposées par les tribunaux. Dans les pays où le droit de l'environnement a été revu, les amendes demeurent au centre du système de sanction.

29. La plupart des Etats Membres appliquent des sanctions essentiellement civiles ou administratives pour encourager le respect de la législation sur l'environnement, car un large éventail de sanctions est en général jugé plus approprié, plus efficace et plus rapide que les sanctions pénales traditionnelles que sont les amendes ou les peines de prison. Cependant, l'inquiétude que suscite la gravité croissante des pollutions a accru l'intérêt pour les mesures pénales qui ont un plus grand pouvoir potentiel de dissuasion. On constate dans le droit pénal une tendance à l'application de peines autrefois utilisées dans le droit administratif et civil, notamment la publicité négative, la confiscation des bénéfices illégaux, l'ordonnance de réparation, et des mesures incapacitantes et coercitives telles que l'interdiction d'activités professionnelles et la fermeture d'entreprises, auxquelles s'ajoutent le travail d'utilité générale et la condamnation avec sursis.

30. Une comparaison des instruments de caractère non pénal montre une certaine analogie avec les mesures de droit pénal. La plupart des pays prévoient des sanctions administratives dans les cas de non-respect de directives ou de normes administratives. La plus commune est l'amende administrative, qui peut être partiellement utilisée dans les affaires donnant lieu à une confiscation des profits ou de l'épargne découlant d'actes illégaux. En outre, des dispositions de caractère compensatoire ou restitutoire, coercitif et préventif existent dans le droit administratif. Elles comprennent la remise en état, la fermeture d'entreprises, la

---

\* Dans de nombreux pays, il a été difficile de transformer les traités internationaux en lois nationales. Ainsi, au Nigéria, sur la trentaine de conventions internationales qui ont été signées, cinq seulement sont devenues des lois nationales.

révocation ou la modification de permis et la confiscation de biens. Le droit civil offre dans la plupart des cas des recours similaires.

31. Pour ce qui est de l'application des dispositions pénales relatives à l'environnement, il est important de se rappeler que les administrations, les organes de justice pénale et la magistrature sont des entités indépendantes. Cette indépendance organisationnelle est certes un avantage qu'il vaut la peine de sauvegarder, mais des compétences techniques spécialisées représentent une des conditions préalables au bon fonctionnement du système judiciaire dans la majorité des affaires concernant l'environnement. Les lacunes dans ce domaine doivent être comblées d'une façon ou d'une autre. On peut le faire en augmentant le personnel qualifié et les moyens techniques modernes du corps judiciaire. Le plus souvent cependant, une telle démarche aboutirait à des chevauchements avec les ressources des administrations chargées de l'environnement. La solution pourrait être d'adopter une approche intégrée, fondée sur une coopération et des communications très étroites entre les autorités compétentes (par exemple des assesseurs spécialisés chargés d'aider les tribunaux à rendre leur jugement; un tribunal ou encore un collègue ou une chambre spécialisés dans les questions d'environnement, comme en a créé récemment la Cour internationale de justice de La Haye)<sup>11</sup>.

32. Pour un certain nombre de raisons, beaucoup de pays ne possèdent que des informations incomplètes sur l'application des lois adoptées. Tout d'abord, les textes sur la protection de l'environnement peuvent être si récents qu'il est impossible de tirer des conclusions concernant leur application. En outre, des données en la matière peuvent ne pas être recueillies ou publiées. Enfin, l'absence de lois sur la communication de renseignements au public peut rendre difficile toute obtention de renseignements, même si ceux-ci existent.

33. Les types de pollueurs sanctionnés varient considérablement selon les systèmes juridiques. Dans certains pays, il semble que ce soit davantage les petites entreprises et les particuliers que les grandes sociétés ou les organismes publics. Dans d'autres, par contre, ce sont les sociétés qui s'exposent davantage à des sanctions que les personnes. Les points de vue diffèrent quant à l'adéquation entre les poursuites et les pollueurs. Certains pensent que cette adéquation existe, mais d'autres estiment que les sociétés transnationales et les organismes publics bénéficient d'un traitement de faveur par rapport à des agents moins puissants tels que les particuliers et les petites entreprises.

34. On pense en général, à tort, que si les lois contre la pollution ne sont pas appliquées c'est parce que la législation ou ses administrateurs ne sont pas à la hauteur<sup>12</sup>. Il semble, en réalité, que les textes soient appliqués de façon inadéquate et même parfois irrationnelle, comme le montre la persistance des problèmes de pollution (parfois inquiétants). Une des raisons les plus évidentes de cette situation est le désir de renforcer l'industrialisation, désir commun aux pays développés et en développement. Dans les derniers, la volonté de profiter des retombées économiques, sociales et politiques du développement industriel, associée à une position de faiblesse dans les négociations et à la crainte de voir les sociétés étrangères ou transnationales se tourner vers d'autres pays si les exigences en matière de protection de l'environnement sont trop rigoureuses, peut jouer un rôle.

#### **E. Autres stratégies et instruments propres à faciliter l'application des textes**

35. L'attitude des gouvernements, des responsables et du public à l'égard de la pollution est aussi un facteur important pour déterminer dans quelle mesure la protection de l'environnement est réglementée par des textes de loi et de quelle façon ces textes sont appliqués. Les orientations politiques peuvent aussi influencer sur les attitudes vis-à-vis de la pollution. Les sociétés qui ont fait de l'industrialisation une priorité aux dépens d'autres objectifs tendent à considérer la pollution comme un problème négligeable.

36. On peut essayer de faire appliquer les dispositions législatives par d'autres moyens que la répression, par exemple par la conciliation. Ainsi le règlement traditionnel des litiges pourrait être fondé sur la conciliation. L'éducation est une autre stratégie souvent utilisée en association avec la précédente.

37. Il est aussi possible d'adopter une méthode synergique consistant dans la réalisation d'audits d'environnement permettant aux dirigeants d'une entreprise de savoir si cette dernière respecte ses obligations en matière de santé, de sécurité et d'environnement et si aucun manquement grave n'est à signaler. Cette méthode présente plusieurs avantages pour les entreprises : celles-ci peuvent effectuer des vérifications indépendantes de l'application de la législation sur l'environnement, trouver les faiblesses dans la gestion ou les problèmes liés au système, être davantage incitées à effectuer des auto-évaluations et être mieux à même de tenir compte des questions d'environnement dans la planification de leurs activités.

38. Dans certains pays développés, les responsables de la protection de l'environnement considèrent que l'importance des ressources nécessaires pour l'application de sanctions pénales est une des raisons pour lesquelles d'autres formules sont d'abord essayées et soulignent aussi la nécessité de donner aux agents chargés de l'application des mesures une formation, dans leurs services, aux enquêtes judiciaires. Le manque de ressources peut entraver l'application des textes relatifs à la protection de l'environnement, particulièrement dans les pays en développement.

39. Enfin, la plupart des mesures prises pour protéger l'environnement sont avant tout axées sur la dépollution, les ressources allouées à la prévention étant très limitées. Or, la prévention peut être une alternative efficace et souple. Elle peut consister dans la création d'un cadre qui encourage des choix propres à prévenir la pollution dans l'intérêt de l'individu ou de l'entité concerné.

40. Les choix étant en général fondés sur la rentabilité, il est important que le coût total des infractions aux lois sur l'environnement (y compris la responsabilité) soit clair pour les entités visées par les réglementations et que la solution de la prévention existe. Les économies résultant de l'adoption de mesures de prévention devraient être évidentes.

## II. LES DELITS CONTRE L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

### A. Le développement durable : questions socio-économiques contre préoccupations environnementales

41. En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a, dans son rapport intitulé *Notre avenir à tous*, attiré l'attention du monde sur la notion de développement durable, c'est-à-dire le fait de répondre "aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs" (A/42/427, annexe, Enquête, par. 27).

42. L'application des lois sur la protection de l'environnement soulève fréquemment de difficiles problèmes liés à nombre des questions faisant l'objet de controverses dans les débats sur le développement durable<sup>13</sup>. On a recensé un certain nombre de facteurs qui contribuent à l'inadéquation des lois sur l'environnement et à leur mauvaise application. Il s'agit notamment de la moindre importance accordée aux questions relatives à l'environnement, du manque de ressources et, tout particulièrement dans les pays en développement, du désir de renforcer la croissance industrielle.

43. Les modes de consommation et de production, insoutenables à terme, adoptés dans le monde développé non seulement dégradent l'environnement mais créent aussi des déséquilibres entre le Nord et le Sud et aggravent la pauvreté. Dans le programme Action 21 adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, les schémas de consommation et de production non viables sont considérés comme "la cause principale de la dégradation continue de l'environnement mondial"<sup>14</sup>.

44. Un développement véritablement durable est essentiel pour améliorer l'environnement et favoriser un système de justice pénale pouvant être utilisé vigoureusement et efficacement pour protéger l'environnement.

45. Dans les pays industrialisés, les traditions en matière de consommation et de croissance économique ont conduit beaucoup de personnes à assimiler le développement à la croissance économique; mais, croître,

c'est grandir naturellement par l'addition d'éléments, soit par assimilation ou par agglomération, alors que développer signifie donner de l'ampleur ou concrétiser des potentialités; amener progressivement à un état plus ample, plus grand ou meilleur. En bref, la croissance est une augmentation quantitative sur le plan physique alors que le développement est une amélioration qualitative ou une concrétisation de potentialités. Il peut donc y avoir croissance sans développement, développement sans croissance, les deux à la fois ou aucun des deux<sup>15</sup>.

## B. Information et sensibilité du public

46. Dans la plupart des pays, les questions relatives à l'environnement font régulièrement l'objet d'articles dans les journaux nationaux. L'intérêt des médias pour ces questions s'est accru pendant la période qui a précédé la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. En outre, dans de nombreux pays, les grands partis politiques ont reconnu l'importance des questions d'environnement et des partis "verts" ont été créés et prolifèrent.

47. Dans certains des pays qui ont entrepris des recherches pour l'atelier sur la protection de l'environnement aux niveaux national et international, les partis "verts" ont occupé des positions leur donnant un pouvoir considérable. Dans beaucoup de pays, ces partis ont proliféré à l'échelon local.

48. Les sondages d'opinion sont un autre baromètre de l'appui apporté à la protection de l'environnement dans la collectivité. Même pendant l'actuelle récession mondiale, on relève dans quelques pays des signes qui montrent que des questions telles que la pollution sont toujours considérées comme importantes et que les infractions dans ce domaine sont jugées extrêmement graves, même par rapport aux délits traditionnels contre les personnes\*\*. Ainsi, en Australie, 57 % des personnes récemment interrogées ont fait passer la protection de l'environnement avant la croissance économique<sup>16</sup>.

49. La prise de conscience du public est un facteur déterminant pour l'adoption et l'application de lois sur la protection de l'environnement et pour l'allocation de ressources budgétaires suffisantes à cette fin. En outre, pour faire contribuer le système de justice pénal à la protection de l'environnement, il est important que le public juge les infractions suffisamment graves pour être considérées comme des "délits".

50. Dans de nombreux pays en développement, toutefois, le grand public est peut-être moins sensible aux questions d'environnement en général et celles qu'il juge importantes ne sont souvent pas les mêmes que dans les pays développés. Il n'est pas surprenant d'ailleurs qu'elles passent, dans les sociétés pauvres, bien après des questions de "survie", telles que la santé, l'hygiène et le logement. Dans quelques pays, la protection de l'environnement était vue, autrefois, comme une invention des pays développés. Elle occupe peut-être aujourd'hui une plus grande place dans les préoccupations du public mais de nombreuses personnes se demandent encore quelle est la proportion de leurs faibles ressources que leurs pays peuvent se permettre d'allouer à cette activité.

---

\* Die Grünen en Allemagne est un très bon exemple à cet égard.

\*\* Ainsi, dans les deux sondages effectués en Australie, il a été demandé à 2 500 personnes de classer 13 infractions par ordre de gravité et de choisir pour chacune d'entre elles une sanction appropriée. La pollution délibérée du réseau de distribution d'eau par une usine, ayant entraîné la mort d'une personne, a été classée au troisième rang. (Voir P. Wilson, J. Walker et S. Mukherjee, "How the public sees crime: an Australian survey", *Trends et Issues in Crime and Criminal Justice*, N° 2, octobre 1986; J. Walker, M. Collins et P. Wilson, "How the public sees sentencing: an Australian survey", *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, N° 4, avril 1987.)

### C. Le rôle des organisations non gouvernementales\*

51. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, les organisations non gouvernementales ont été vigoureusement soutenues dans leur rôle de partenaires pour un développement durable. Action 21, le plan d'action de la Conférence, traitait spécifiquement de ce rôle, y compris de celui des organisations officielles et officieuses et des mouvements locaux. Il précisait que leur force résidait dans leur indépendance, leur crédibilité, leurs connaissances et leur expérience et notait qu'elles étaient une source importante d'innovation et de mesures et préconisait un accroissement de l'appui qui leur était apporté<sup>17</sup>.

52. En ce qui concerne les délits contre l'environnement, les organisations non gouvernementales ont un rôle à jouer qui inclut la détection, la prévention et l'application de sanctions. Parallèlement à ces activités, et en complément, elles peuvent faire en sorte que les questions relatives à l'environnement demeurent parmi les préoccupations du public et des responsables politiques. Les gouvernements pourraient ainsi être encouragés à s'attaquer à la dégradation de l'environnement par le biais du système de justice pénale ainsi que par d'autres moyens.

53. Des organisations non gouvernementales telles que Greenpeace International ont beaucoup contribué à faire connaître les cas de pollution transfrontière, de pollution marine et de transport de déchets dangereux. Elles ont en outre servi à faire passer l'information. Leurs réseaux, aux niveaux local, national et international, leurs liens avec d'autres organisations et leur savoir-faire dans l'utilisation des médias sont importants pour obtenir des renseignements sur la pollution et les incidents dans lesquels interviennent des déchets dangereux, pour porter ces questions à la connaissance du public et pour élaborer des solutions, par des moyens juridiques, administratifs ou politiques.

54. Les organisations non gouvernementales se sont aussi employées à exposer au grand jour les cas de pollution, à l'intérieur d'un pays, découlant d'un développement industriel rapide et non contrôlé<sup>\*\*</sup>. Dans un cas, les preuves de l'ampleur et de la nature de la pollution ont été fournies par des groupements locaux de citoyens qui ont recueilli des informations, les ont publiées et ont établi un système permettant de contrôler les émissions des installations industrielles.

55. Dans certains pays, les organisations non gouvernementales sont d'importantes sources d'informations pour l'élaboration et la publication de rapports sur l'état de l'environnement. Des rapports réguliers et indépendants dans ce domaine sont fondamentaux pour recenser les problèmes et suivre les progrès faits dans l'instauration d'un développement écologiquement durable.

56. Les particuliers et les organisations locales ont incité les pouvoirs publics ou la police à enquêter sur des incidents de pollution et à prendre des sanctions. Les particuliers sont souvent les mieux placés pour découvrir de tels incidents car les services administratifs et la police n'ont tout simplement pas les ressources voulues pour surveiller à tout moment tous les pollueurs potentiels.

57. Les particuliers et les organisations non gouvernementales peuvent beaucoup contribuer à inciter les pouvoirs publics à revoir et modifier leurs politiques environnementales et leurs lois sur la question et, ce faisant, peuvent constituer un puissant instrument dans la prévention des délits contre l'environnement et dans la protection de ce dernier.

58. Les organisations non gouvernementales ont joué un rôle direct dans la condamnation des auteurs d'infractions - par des moyens extra-juridiques ou en utilisant les recours juridiques traditionnels. Dans

---

\* Il est aussi fait référence, dans la présente sous-section, à des particuliers et à des organisations locales.

\*\* Ainsi, à Cubatao (Brésil), dans les années 70 les organisations non gouvernementales ont, par leur action, joué un rôle important dans l'amélioration de l'environnement (voir J. Hardoy, D. Mitlin et D. Satterhwaite, *Environmental Problems in Third World Cities* (Londres, Earthscan, 1992)).

certaines pays, comme l'Australie et la Chine, il a été signalé que ces organisations avaient pris directement des mesures contre les pollueurs, allant du blocage temporaire des conduites d'évacuation au sabotage des installations polluantes. De telles actions sont courantes lorsque la pollution est connue des pouvoirs publics mais que rien n'est fait pour y mettre fin. Les organisations non gouvernementales ont aussi attaqué en justice des pollueurs et des organismes publics\*.

59. Les organisations non gouvernementales et les particuliers peuvent enfin participer directement au fonctionnement du système de justice pénale en instituant des poursuites contre les auteurs d'infractions. Dans de nombreux systèmes juridiques cette démarche est contestée, mais elle est particulièrement importante pour les groupes de protection de l'environnement et les victimes de la pollution.

### III. POLLUTION TRANSFRONTIÈRE

60. Les trois principales sources de la pollution transfrontière sont :

a) Les installations industrielles et les autres sources telluriques qui émettent ou versent des polluants dans la mer ou les transportent jusqu'au territoire d'un autre État ou à l'indivis mondial (atmosphère, océans);

b) Le transport et l'élimination des déchets chimiques, médicaux et radioactifs dangereux;

c) La pollution par le mazout ou d'autres substances nocives causée par les navires navigant en haute mer ou dans les eaux territoriales.

61. Le présent document porte exclusivement sur ces trois sources, bien qu'on ait signalé aussi, preuves à l'appui, des cas de "pollution naturelle"\*\*\* et qu'il se soit produit aussi des cas de pollution transfrontière en ce sens, uniquement, que l'usine émettant des vapeurs toxiques appartenait à une société étrangère\*\*\*.

#### A. Émissions et déversements transfrontières

62. La pollution provenant d'un État et endommageant l'écosystème d'un autre État ou le patrimoine naturel international est plus ancienne que les deux autres types de pollution. Le droit international en ce domaine s'est développé par des traités bilatéraux, dont le premier a été le traité relatif aux eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis (1909)\*\*\*\*. La Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (ou Déclaration de Stockholm)<sup>18</sup> (1972) a marqué le commencement des efforts entrepris à l'échelon mondial pour développer le droit international. Depuis lors, des conventions importantes ont été conclus, par exemple la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance<sup>19</sup> (1979), la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985), la Convention-cadre des

---

\* Dans certains pays, des organisations non gouvernementales et des particuliers ont été autorisés à engager des poursuites au nom de toute une collectivité. Ainsi, la Société suédoise de protection de la nature a été habilitée à se porter partie civile dans une affaire de pollution de la côte suédoise; la Cour suprême indienne a admis les poursuites dans l'intérêt du public; et la Cour suprême philippine a accordé l'autorisation d'ester en justice pour prévenir la poursuite des activités d'abattage dans les forêts.

\*\* Ayant trait, par exemple, aux jacinthes d'eau au Nigéria et aux nuages de sauterelles en Tunisie.

\*\*\* En Chine.

\*\*\*\* Y compris la Convention sur la protection de l'environnement entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède (1974), l'Accord sur les fleuves frontières (1971), la Convention pour la protection du Rhin contre la pollution chimique (1976); la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures (1976) et les sentences arbitrales, dont les plus importantes ont été celles de Trail Smelter (1938) et de Lac Lannoux (1957).

Nations Unies sur les changements climatiques (A/AC.237/28 (deuxième partie)/Add.1 et Corr.1, annexe I) et la Convention sur la diversité biologique<sup>20</sup>.

63. Malgré ces traités bilatéraux et ces conventions multilatérales, la pollution transfrontière se poursuit au même rythme. La situation est compliquée par le fait que les États sont souvent à la fois les polluants et les victimes de la pollution d'autres pays. Tel est le cas de toute évidence pour la pluie acide qui abîme les écosystèmes, par exemple au Canada, au Japon, en Pologne et en Suède.

64. Les législations pénales nationales sont susceptibles de recevoir une application extraterritoriale en vertu du principe que les États peuvent considérer qu'une infraction est commise à la fois là où l'acte est perpétré et où le dommage est subi. Sans la coopération des autorités de l'État polluant, toutes les poursuites risquent d'être vaines et de peser sur les relations internationales.

65. Les solutions de rechange à la justice pénale sont bien plus prometteuses. Ce sont :

a) L'engagement de réduire ou d'éliminer la pollution dans le cadre de traités bilatéraux ou de conventions multilatérales\*;

b) Des négociations (comme au Japon, au sujet de la pollution transfrontière causée par les pluies acides);

c) La résolution des différends par l'arbitrage, la médiation, etc. (comme les propositions faites par les associations du barreau du Canada et des États-Unis d'Amérique à leur gouvernement; les recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); et les dispositions de certaines conventions récentes;

d) Le fait de rendre l'accès aux tribunaux et aux procédures administratives aussi facile pour les ressortissants d'autres pays que pour ceux du pays lui-même, afin que les premiers puissent engager une action civile pour obtenir compensation en vue de faciliter l'application mutuelle des jugements, etc. (recommandations de l'OCDE; lois sur l'accès réciproque dans le cas de pollution transfrontière dans plusieurs provinces canadiennes; l'Accord de libre-échange d'Amérique du Nord entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, etc.

66. Une condition du succès de ces mécanismes est l'existence d'un climat amical entre les États. La coopération internationale donne de meilleurs résultats que la confrontation. Les efforts internationaux visant à lutter contre la criminalité peuvent être renforcés si l'on donne aux organisations non gouvernementales le droit d'engager les poursuites au civil et au pénal. Donner aux victimes ou aux organisations privées les représentant, ainsi qu'aux organisations qui ont pour objectif principal de protéger l'environnement, la possibilité d'engager des poursuites civiles ou pénales et faire en sorte que les jugements rendus soient appliqués peut contribuer efficacement à combattre la pollution transfrontière.

## **B. Déchets dangereux**

67. Le droit international a commencé à s'occuper des déchets dangereux avec la Convention pour la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets<sup>21</sup> (1972), généralement nommée Convention de Londres sur l'immersion des déchets, qui a interdit l'immersion de déchets dangereux dans les océans, et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) dans laquelle les États signataires ont résolu de protéger l'environnement marin, notamment, en prenant des mesures contre la pollution de

---

\*Par exemple, la Convention sur la protection de l'environnement entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède; la Convention pour la protection du Rhin contre la pollution chimique; la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures; la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles; et la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et ses protocoles.

l'environnement marin et en réduisant autant que possible l'évacuation de substances toxiques, nuisibles ou nocives<sup>22</sup>.

68. L'augmentation du volume des déchets exportés par les pays développés vers les pays en développement d'Afrique, d'Asie orientale et d'Amérique latine a contraint la communauté internationale à demander que ce commerce soit soumis à un contrôle. L'OCDE a pris l'initiative en ce domaine en adoptant une recommandation dans laquelle elle demandait aux États membres de notifier les autorités de l'État importateur avant d'exporter des déchets dangereux vers des États non membres de l'Organisation, et la communauté internationale a conclu en 1989 la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination<sup>23</sup>, dans laquelle les États signataires convenaient de subordonner le transport illégal de déchets dangereux vers d'autres États et leur élimination dans ces États au consentement préalable de ces derniers, donné en toute connaissance de cause, de reprendre les déchets expédiés illégalement et de frapper les auteurs d'infraction de sanctions pénales. Cette Convention a été suivie de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leur mouvement transfrontière en Afrique, adoptée en 1991, dans laquelle l'importation des déchets dangereux en Afrique a été déclarée illégale et une infraction pénale. Le Conseil des Communautés européennes a publié aussi un ensemble de règles sur le transport des déchets\*.

69. Malgré les législations pénales nationales et les conventions internationales, le commerce des déchets dangereux constitue encore un grave problème. Par suite du coût élevé de l'élimination légale des déchets dangereux dans les pays développés, les producteurs sont très tentés d'inciter les pays pauvres à accepter ces déchets contre une forte compensation financière; parfois même, ils corrompent des fonctionnaires pour parvenir à leurs fins. Les documents d'expédition, les analyses de laboratoire et les autorisations sont souvent falsifiés par les chargeurs et les transporteurs, ce qui fait que les marchandises échappent à l'attention des fonctionnaires des douanes et de la police des frontières.

70. Certaines des pratiques susmentionnées sont favorisées par le langage imprécis qui est utilisé dans les conventions, comme la définition des déchets (les déchets destinés au recyclage sont-ils des déchets ?) ou celle des parties (les courtiers ou les personnes facilitant les arrangements à l'échelon international sont-ils couverts par la Convention de Bâle et le consentement des pays de transit est-il nécessaire ?).

71. Des obstacles plus sérieux auxquels se heurte la lutte contre ce type de criminalité, toutefois, sont les difficultés que l'on éprouve à détecter, inspecter et suivre les navires navigant sur les océans et les véhicules qui franchissent sans cesse les frontières internationales. A cet égard, les pays en développement manquent de l'infrastructure, des laboratoires et des installations d'essai nécessaires pour déterminer si les "marchandises" qu'ils reçoivent des pays développés sont des déchets interdits.

72. Ce sont les sanctions pénales qui ont le plus d'efficacité contre le transport et l'élimination illégaux des déchets dangereux, où la criminalité organisée semble s'être introduite. Des organisations non gouvernementales internationales, comme Greenpeace International, ou une équipe internationale d'enquêteurs, comme les "bérêts verts" proposés par le Gouvernement norvégien, pourraient aider les gouvernements à combattre les dépôts sauvages effectués dans des zones reculées et en haute mer. En outre, les tribunaux pénaux nationaux étant impuissants devant cette criminalité, donner compétence pénale à un tribunal international pourrait se révéler une solution intéressante.

73. Il est nécessaire pour remporter des succès dans la lutte contre la criminalité transfrontière et internationale d'appliquer strictement les conventions internationales comme la Convention de Bâle, ainsi que la législation nationale qui doit prévoir des sanctions pénales sévères en cas d'infraction. Une coopération internationale qui revêtirait la forme de la fourniture de renseignements, de la notification des mouvements des cargaisons et d'une entraide pour l'enquête et les poursuites serait aussi extrêmement utile.

---

\* Voir le règlement (CEE) N° 259/93 du Conseil concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (*Journal officiel des Communautés européennes*, No L 30, 6 février 1993, p. 1).

74. Si les pays développés fournissaient l'assistance technique voulue aux pays en développement qui ne disposent pas de l'infrastructure administrative, des techniques d'enquête et des installations de laboratoire nécessaires pour analyser les échantillons de cargaison, cela permettrait d'améliorer sensiblement les efforts de répression au niveau international.

75. Traiter comme un crime international le déversement illégal de déchets chimiques et radioactifs toxiques qui constituent un grave danger pour l'écosystème d'un autre État ou pour le patrimoine naturel international pourrait décourager ce type de criminalité. Les propositions de la Commission du droit international visant à inclure les dégâts délibérés et importants à l'environnement dans la catégorie des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, si elles étaient adoptées par la communauté des États, contribueraient beaucoup à faire disparaître cette criminalité, surtout si les propositions concomitantes de la Commission à propos d'un tribunal international et d'un mécanisme international d'enquête et de répression étaient adoptées.

### C. Pollution des mers

76. La pollution des mers a été réglementée à la fois par les législations nationales sur les transports maritimes et sur les ports et, depuis l'établissement en 1948 de l'Organisation maritime internationale, par des conventions internationales telles que la Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures<sup>24</sup> (1954), la Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures<sup>25</sup> (1969), la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures<sup>26</sup> (1969) et ses protocoles, le Protocole de 1978 se rapportant à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires et, plus récemment, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

77. La plupart des accidents de pollution peuvent être réglés par les législations nationales sur la protection des mers, mais les amendes que celles-ci prévoient sont souvent beaucoup trop faibles lorsqu'il s'agit de navires étrangers qui polluent les eaux territoriales des pays en développement. Or, les conventions telles que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>27</sup> interdisent toute discrimination à l'encontre des navires étrangers. Dans le cas de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, seules des peines pécuniaires peuvent être infligées en cas d'infraction commise par des navires étrangers dans la mer territoriale, sauf s'il s'agit d'un acte délibéré et grave de pollution<sup>28</sup>.

78. Les États victimes sont avant tout désireux qu'il soit procédé rapidement au nettoyage nécessaire et soucieux de décourager les infractions. Les autres stratégies de réparation des dommages, comme la négociation sur les chefs d'inculpation et les accords d'indemnisation, permettent quelquefois un nettoyage rapide. Les stratégies novatrices, comme le recours à de lourdes amendes qui sont censées être payées en fin de compte par les assureurs, donnent parfois de bons résultats.

79. Poursuivre les propriétaires de navires battant pavillon étranger qui déversent en haute mer des polluants, lesquels sont entraînés vers les eaux territoriales qu'ils polluent, pose des problèmes. Si ces propriétaires ne relèvent pas de la juridiction du pays qui a été victime de cette pollution, les autorités de ce pays doivent s'en remettre aux autorités du pays dont ces propriétaires sont ressortissants pour les poursuites à engager contre eux, ce qui ne s'est pas toujours révélé une solution satisfaisante.

80. Les efforts accomplis à l'échelon international pour lutter contre la pollution des mers doivent être axés sur les tramps qui servent souvent à transporter des déchets dangereux. Ces navires, qui ont tendance à ne pas être en mesure de tenir la mer dès le départ, risquent de se disloquer lors d'une tempête. Les propriétaires de ces navires peuvent aussi avoir intérêt à les saborder au lieu d'amener la cargaison de déchets dangereux à destination. Il convient de renforcer les conventions internationales et de faire de cet acte un délit pénal, qu'il soit commis délibérément ou soit le résultat d'une négligence.

#### IV. POLLUTION RÉSULTANT DU FONCTIONNEMENT DE VASTES INSTALLATIONS INDUSTRIELLES

##### A. Facteurs politiques et facteurs touchant au développement

81. Les obstacles à l'influence que peut exercer le droit pénal sur les entreprises sont différents dans les pays de *common law* et les pays de droit romain. En outre, le rôle du droit pénal dépend de facteurs juridiques, économiques, techniques et sociaux complexes. Aussi le droit établi dans un système doit-il être interprété selon tout un éventail d'éléments très divers. En général, la multitude d'intérêts existant en ce domaine favorise des stratégies souples. A cela, il faut ajouter le pouvoir social des entreprises. Un facteur important de l'application de la loi est le fait que les entreprises sont privées ou publiques, surtout dans les pays en développement. Dans le cas des entreprises publiques, malgré le principe de la séparation des pouvoirs, l'application de la loi est sans conteste plus difficile. Il existe différents niveaux de développement du droit administratif et des normes différentes, qui influent fortement sur l'efficacité de l'imposition d'une responsabilité pénale aux entreprises. En dernier lieu, et ce n'est pas là le moins important, un certain nombre de pays ont tendance à adopter de nouvelles lois pénales en réaction à des incidents spectaculaires de pollution. En général, l'interprétation des nouvelles lois reste incertaine pendant très longtemps. Des problèmes spéciaux se posent dans les pays qui n'ont pas de normes d'application. Dans une zone rurale de Chine, par exemple, où la pollution endommageait les biens, la population a dû agir par ses propres moyens, car la loi ne permettait pas de mettre un terme à la pollution.

##### B. Problèmes de responsabilité pénale

82. Le droit pénal, qui sanctionne en général un acte condamnable commis par une personne dans une situation donnée, a ici à faire à toute une suite de décisions regrettables, à la structure complexe des entreprises, à la responsabilité incertaine des entreprises et des organismes et à des intérêts enchevêtrés.

83. Dans tous les pays, on constate une tendance à l'élargissement de la responsabilité pénale des individus. C'est particulièrement le cas dans les pays de droit romain où la responsabilité des entreprises n'est pas prévue dans le droit pénal. On a constaté que le principe consistant à considérer comme des délits pénaux les actes d'un individu afin d'atteindre l'entreprise par son personnel, ce qui incite celle-ci à ne plus commettre d'autres infractions, se heurtait à plusieurs obstacles. D'une part, le fonctionnement d'une vaste entreprise dépend de différents systèmes, départements ou sous-structures et n'est pas dirigé par un seul individu. D'autre part, dans de nombreux pays, la responsabilité d'un individu n'est pas illimitée.

84. On constate cette extension de la responsabilité individuelle même dans les pays qui ont une expérience considérable de la responsabilité collective. Cette dernière repose sur l'axiome que l'entreprise doit s'identifier avec les personnes qui la dirigent et dont elle dépend pour ses activités, c'est-à-dire qu'elle est responsable des actes de son personnel. Au Canada, par exemple, pays régi par la *common law*, le règlement des cas de "responsabilité organisée" ou de décisions erronées s'échelonnant dans le temps ne pose pas de problème particulier, mais si ce système fonctionne dans le contexte juridique et social propre au Canada, il ne pourrait sans doute guère servir de modèle pour tous les pays. Du point de vue de nombreux autres pays, il risque d'être porté atteinte à un principe important du droit pénal individuel : la délimitation du domaine de responsabilité de l'individu en face de revendications exagérées de l'appareil de répression de l'État. Plus une sanction est éloignée de certains principes touchant au côté répréhensible de l'acte ou des actes incriminés, plus elle perd son caractère punitif. En fin de compte, de nombreux pays de droit romain craignent que l'introduction d'une responsabilité pénale collective ne diminue l'efficacité de la répression en ce qui concerne les personnes physiques, en atténuant les différences entre les sanctions du droit pénal, civil et administratif.

85. Un autre problème réside dans le fait que de nombreux pays ne prévoient que des sanctions pénales classiques. Parfois même, on ne peut qu'infliger une amende, surtout dans les cas impliquant le non-respect de la réglementation administrative.

86. Dans les sociétés modernes, la tâche consistant à déterminer quels risques sont acceptables est déléguée de plus en plus à des organismes administratifs. Le droit criminel n'est considéré être utile que dans les cas mettant en jeu des pollueurs récalcitrants qui n'acceptent pas de coopérer avec les autorités administratives. Dans d'autres cas, il y a tendance à réduire la réglementation administrative, selon le principe qui consiste à "contrôler les contrôleurs".

87. Le droit pénal s'est révélé très efficace dans quelques pays. Son influence semble plus importante en Australie et au Canada que dans d'autres pays où il joue un rôle mineur vis-à-vis des grosses entreprises. Les sanctions revêtent d'ordinaire la forme d'amendes.

### C. Modèles de responsabilité pénale des sociétés

88. A l'heure actuelle, trois raisons militent en faveur d'un débat international sur la responsabilité collective : le désir d'encourager les membres de la communauté internationale à avoir davantage le sens de leurs responsabilités dans leur gestion des risques pesant sur l'environnement; la nécessité d'étudier des méthodes adéquates pour imputer une responsabilité aux individus; et, enfin, le souci d'empêcher la réduction de la responsabilité individuelle dans le droit pénal.

89. A la lumière de la dangerosité potentielle des entreprises à risques élevés, il semble encore plus nécessaire de s'entendre sur une approche et une terminologie communes. Les paragraphes ci-après constituent une tentative dans ce sens. Il existe trois grands modèles de responsabilité pénale des sociétés.

90. *L'acte commis par la direction, considéré comme une faute commise par l'entreprise elle-même.* L'entreprise doit s'identifier avec sa direction, dont elle dépend pour ses activités (c'est-à-dire qu'elle est responsable des actes commis par son personnel). Bien qu'il existe plusieurs manières d'imputer une responsabilité aux entreprises, les organes législatifs et judiciaires se trouvent obligés d'élargir progressivement la responsabilité pénale individuelle afin de faciliter la responsabilité collective.

91. *L'organisation défectueuse de l'entreprise.* Un incident, de pollution par exemple, est lié à l'organisation défectueuse d'une entreprise. Il ne s'agit plus de responsabilité personnelle pour une seule décision erronée (qu'il est peut-être impossible de déceler, étant donné que c'est le résultat d'une longue évolution dans l'entreprise), mais de la responsabilité de l'entité pour ne s'être pas souciée comme elle aurait dû le faire d'équilibrer adéquatement les risques encourus en lançant et faisant fonctionner un système complexe.

92. *Le principe de causalité.* La charge de la preuve en ce qui concerne la mauvaise organisation de la société est complètement éliminée. Le fait d'avoir créé une organisation à structure opérationnelle complexe et d'appliquer des procédés intrinsèquement dangereux est estimé suffisant. Les conditions de la responsabilité collective sont seulement des résultats bien déterminés (des dégâts graves pour l'environnement, la violation des normes d'émission) et un avantage économique pour l'entreprise.

### D. Perspectives

93. A l'échelon international, on a tendance, à l'heure actuelle, à rendre les entreprises responsables, surtout lorsqu'il s'agit de grosses entreprises et d'une mauvaise gestion des risques sur une longue période de temps. L'analyse comparative a aussi ouvert un vaste éventail d'options. Toutefois, penser que l'une d'entre elles permettrait de résoudre rapidement le problème d'un pays, c'est ne pas tenir compte du fait que les structures et les conditions d'application locales doivent d'abord être analysées. C'est seulement ensuite que l'on peut décider (conformément au droit pénal, administratif, civil et constitutionnel) si l'un des concepts de responsabilité collective peut être recommandé et, si oui, dans quelle mesure.

94. Toutes les tentatives entreprises pour réduire la responsabilité des individus et des organisations à un dénominateur commun (comme un concept social de culpabilité) sont viciées par le fait que les domaines de responsabilité des individus et des organisations peuvent théoriquement coïncider, mais divergent en fait pour

la simple raison que les éléments d'une culpabilité potentielle de l'entreprise sont complètement différents. Mettre sur le même pied la responsabilité collective et la responsabilité individuelle aboutit inévitablement à trop exploiter le concept de responsabilité des entreprises et à affaiblir tout le concept de responsabilité pénale de l'individu.

95. Par conséquent, on peut recommander l'établissement d'un système pénal distinct pour les entreprises\*, dans lequel il sera appliqué aux entreprises des règles semblables à celles qui établissent la responsabilité pénale individuelle tout en tenant compte des différences entre ces deux catégories de délinquants. Les entreprises et les individus ont des formes différentes de responsabilité du fait de la différence de leurs objectifs, de leur nature et de leurs fonctions. Les individus employés dans une entreprise constituent collectivement celle-ci, leurs connaissances collectives sont censées être celles de l'entreprise, mais c'est l'entreprise qui est "coupable" du délit pénal.

96. Ce concept facilite l'identification et la solution des nouveaux problèmes des sociétés modernes, où il ne semble pas approprié d'accroître la responsabilité des individus, et il offre des options correspondant à l'état du système juridique national dans les pays développés ou en développement, dans les pays de droit romain ou de *common law*. Ainsi, on peut introduire des lois qui soient efficaces et non pas simplement symboliques.

## V. PETITES ENTREPRISES ET POLLUEURS INDIVIDUELS

### A. Petites entreprises, pollueurs individuels et dégradation de l'environnement

97. Présentés de façon stéréotypée, les phénomènes de la pollution et de la dégradation des ressources naturelles sont essentiellement caractérisés par leur ampleur : pollueurs puissants, vastes zones affectées, nombreuses victimes et dommage irréversible. Mais en réalité, la dégradation de l'environnement n'est pas l'apanage des grands et des puissants. Elle vient de multiples atteintes dans lesquelles les petits pollueurs interviennent pour une part non négligeable.

98. Dans les pays peu développés, notamment, les particuliers et les petites entreprises sont largement en cause s'agissant de l'utilisation non viable des ressources écologiques. Contrairement à une idée répandue, l'action préjudiciable à l'environnement d'un individu ou d'une petite entreprise\*\* peut avoir des conséquences plus graves que lorsqu'une grande entreprise est en cause. Les "petits pollueurs" (particuliers ou petites entreprises) sont souvent de "gros pollueurs" de par les dommages qu'ils causent à l'environnement\*\*\*.

---

\* Voir, par exemple, D. Cotic, "Protection of the environment through penal law in Yugoslavia", *Protection of the Environment and Penal Law*, C. Zanghi éd. (Bari, Carucci, 1993), p. 197 à 204. Pour plus de détails, voir G. Heine, *Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen* (Baden-Baden, Nomos), qui doit être publié sous peu, p. 218 et suiv.

\*\* En Pologne par exemple, un agriculteur qui s'était débarrassé d'un conteneur de matières fécales dans une zone aquifère a privé toute une communauté de son approvisionnement en eau pendant 17 jours. Et en Allemagne, une petite usine chimique a pollué l'eau potable d'une communauté de 20 000 personnes avec des substances carcinogènes.

\*\*\* On trouve un exemple de l'impact des petites pollutions sur l'environnement en Amazone (Brésil), où le déboisement est considéré comme l'une des plus graves catastrophes écologiques mondiales (voir A. Alvazzi del Frate et J. Norberry, "Rounding up: themes and issues" *Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development*, A. Alvazzi del Frate et J. Norberry, éd. (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.III.N.4. p. 3)). On estime qu'entre 1980 et 1988, à cause du lavage du sable aurifère pratiqué par des milliers de chercheurs d'or quelque 855 tonnes de mercure auraient été déversées dans l'environnement (voir José Francisco de Fonseca Ramos, "Garimpagem: poluição química e física", Séminaire international sur l'environnement, la pauvreté et le développement de l'Amazone, Belém (Brésil), 16 au 19 février 1992, p. 86).

99. Les activités préjudiciables à l'environnement des petits pollueurs peuvent être lourdes de conséquences à double titre : le dommage peut être important en lui-même ou bien des dommages mineurs peuvent devenir graves en raison de leurs effets cumulatifs. Dans certains pays, cependant, il n'est pas exclu que la pollution causée par les petites entreprises et les particuliers ne représente qu'une faible part des atteintes à l'environnement.

### **B. Le problème du contrôle des activités des personnes ou des petites entreprises qui nuisent à l'environnement**

100. Dans la présente sous-section sont visés les problèmes du braconnage, du déboisement, de l'élimination des déchets toxiques et dangereux et de l'extraction minière menée à titre individuel, notamment dans les pays en développement. Les dispositions prévues pour préserver l'environnement contre certains comportements individuels visent essentiellement à protéger la santé publique. Les activités des petites entreprises peuvent également être dangereuses pour l'environnement du fait qu'elles sont généralisées et qu'il n'existe pas le plus souvent, de systèmes de contrôle adéquats.

101. Il semblerait, à première vue que les atteintes à l'environnement venant des petites entreprises et des particuliers puissent être plus facilement contrôlées par la loi. Comme elles ne sont ni grandes ni puissantes, les petites entreprises et les personnes qui polluent ont généralement, à titre individuel, peu de pouvoir politique ou économique\* et elles ne peuvent pas manipuler les médias. Bref, elles n'ont pas les moyens de s'assurer les services de groupes de pression ou de cabinets d'avocats éminents.

102. Si l'on veut contrôler en revanche les activités des grosses entreprises qui polluent, il faut surmonter de multiples difficultés pour faire appliquer la loi (difficultés tenant notamment au pouvoir économique et politique de ces entreprises et à leur capacité de s'entourer d'avis autorisés et de s'assurer les services d'avocats réputés). Mais le contrôle des petites entreprises et des pollueurs individuels pose des problèmes d'une autre nature, tenant à l'application des lois réprimant les activités polluantes plutôt qu'à la réglementation de activités\*\* en question. Premièrement, il est extrêmement difficile de déceler les activités de ce type parce qu'elles ne sont pas aussi visibles que les activités polluantes des grandes entreprises et parce qu'elles interviennent souvent dans des zones isolées et d'accès difficile. Deuxièmement, comme ces activités sont beaucoup plus nombreuses et rarement cantonnées à un site ou à une région spécifiques, elles n'attirent pas autant l'attention des médias. Troisièmement, dans la mesure où elles impliquent des personnes ordinaires, elles suscitent moins de réprobation sociale que les dégâts causés par les grosses entreprises. Quatrièmement et surtout dans les pays peu développés, ces activités sont plus souvent destinées à assurer la subsistance qu'à dégager un profit. Elles correspondent souvent à des traditions millénaires ou encore elles sont cruciales - parce que constituant l'unique moyen de subsistance - pour la survie des hommes. En Amérique latine, par exemple, l'efficacité du système juridique et plus encore du système pénal est hautement contestable en cas d'infractions massives et lorsque les pratiques interdites sont profondément imbriquées dans le tissu social. "Cette législation ignore le fait que la pratique qu'elle prétend corriger à travers ces sanctions implique normalement non pas des dérogations individuelles à un ordre légal imposé mais un comportement social généralisé qui est profondément ancré dans la société parce que le mode de développement dominant est fondé sur des schémas de production et de consommation souvent incompatibles avec la protection de l'environnement"<sup>29</sup>.

---

\* Collectivement, cependant, ces personnes peuvent avoir un pouvoir politique et économique important. L'organe qui représente les *garimpeiros* (chercheurs d'or) de l'Amazonie au Brésil a libre accès aux législateurs fédéraux originaires de la région et contribue pour beaucoup à maintenir ces représentants en fonctions.

\*\* Il est à noter que l'application des lois pose des problèmes généralisés dans les pays en développement pour les petits et les gros pollueurs. En Amérique latine et aux Caraïbes, par exemple, des problèmes d'efficacité se posent systématiquement lorsqu'on tente de faire appliquer la législation en matière d'environnement (voir R. Brañas, *Institutionnal and Legal Aspects of the Environment in Latin America, Including the Participation of Non-Governmental Organizations in Environmental Management* (Washington, D.C., Banque interaméricaine de développement, 1991, p. 7).

### C. Le rôle du droit pénal

103. Un examen objectif du problème de la pollution causée par les particuliers et les petites entreprises montre qu'à de rares exceptions près, la loi joue un rôle régulateur insuffisant. Les règlements administratifs risquent de ne jamais être appliqués en pratique puisque, dans les pays en développement notamment, il n'existe pratiquement pas d'autorités chargées de faire appliquer ces règlements en matière d'environnement; même lorsque ces autorités existent, elles n'ont ni les moyens matériels ni les compétences scientifiques nécessaires. La situation n'est pas sensiblement meilleure dans le domaine du droit civil. D'une part, il n'existe pas de mécanisme efficace et rapide assurant l'accès à la justice et, d'autre part, les individus et les petites entreprises ont rarement les moyens de réparer ou de pallier les dégâts qu'ils ont causés à l'environnement. Cette lacune du droit administratif et civil engendre généralement un phénomène bien connu et largement critiqué, celui des lois qui "ne servent à rien".

104. La question du rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement doit être envisagée sous l'angle de l'inefficacité du système juridique. Les gros et les petits pollueurs ne réagissent pas aux sanctions civiles et administratives de façon identique ou même voisine. En d'autres termes, la dissuasion est différente selon les groupes. Les grandes entreprises appréhendent non seulement les sanctions administratives (une décision administrative ordonnant la suspension d'une activité peut être catastrophique pour un grand complexe industriel), mais aussi l'impact négatif - atteinte à l'image et dommages-intérêts élevés - des poursuites intentées au civil en cas d'atteinte à l'environnement\*. Les petits pollueurs voient le droit administratif et le droit civil sous un autre angle. Les sanctions administratives (amendes ou interdictions) ont moins d'impact sur des petits pollueurs qui peuvent plus facilement passer d'une activité à une autre. Dans certains cas, par exemple déboisement et extraction minière menée à titre individuel, il leur suffit de "plier bagages" et de passer à une autre région ou à un autre Etat. Quand de plus les personnes condamnées ne peuvent être retrouvées, les décisions de justice leur imposant de verser des dommages-intérêts pour pollution de l'environnement sont inopérantes.

105. Lorsque les réglementations et les lois en matière d'environnement sont appliquées, le droit pénal présente certains avantages par rapport au droit civil et administratif. Les sanctions pénales sont craintes non seulement par les grandes entreprises (même dans les systèmes ne prévoyant pas que la responsabilité pénale d'une entreprise puisse être engagée) mais aussi par les particuliers et les petites entreprises\*\*. En outre, les pays ont en général un système national de répression pénale plus complet que le système de répression prévu en matière administrative et pour l'environnement. Les juges, les procureurs et la police sont habilités à faire appliquer la loi dans diverses situations. Enfin, il est tout à fait exceptionnel que des questions juridiques complexes impliquant des actions collectives - ce qui est souvent le cas pour les grandes sociétés - soient posées s'agissant des petits pollueurs.

106. Le recours au droit pénal présente toutefois des inconvénients ou des limites. En plus des difficultés liées à la charge de la preuve que de nombreux auteurs ont mentionnées\*\*\*, le droit pénal est notoirement

---

\* Sans mentionner la question de l'évaluation des dégâts causés à l'environnement, notamment quand des ressources naturelles sont en cause; en cas de délit touchant l'environnement proprement dit, la loi pénale n'impose pas normalement qu'il soit procédé à une évaluation exacte des dégâts causés à l'environnement.

\*\* Il n'est pas étonnant que certains pays aient préféré inclure dans leurs législations sur l'environnement des sanctions impératives (responsabilité civile objective, par exemple) plutôt que la notion de crime contre l'environnement. Cela a été le cas au Brésil notamment avec la loi N° 6938/81 (loi nationale sur la politique en matière d'environnement), lorsque le Congrès national a refusé l'inclusion de toute disposition pénale (voir Paulo Offonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro* (Sao Paulo, Malheiros, 1992, p. 398).

\*\*\* Voir A. Alvazzi del Frate et J. Norberry, éd. *Environmental Crime, Sanctioning and Sustainable Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.III.N.4), p. 11. Même lorsque l'infraction a été commise par une petite entreprise ou par un individu il est difficile d'établir un lien causal, surtout lorsque la loi exige la preuve du dommage causé à l'environnement.

*ultima ratio* et il ne s'applique pas à toutes les modalités de la dégradation de l'environnement\*. Par ailleurs, et en ce qui concerne plus particulièrement les activités des petits pollueurs, l'application d'une sanction pénale implique une adhésion culturelle et sociale beaucoup plus forte que pour une simple mesure administrative (amende par exemple) ou une sanction civile (ordre de réparer le tort causé). Les petits pollueurs peuvent faire valoir avec plus de succès qu'ils ignoraient la législation pénale. En outre, certains arguments tenant par exemple à l'état de nécessité ou à la pauvreté ont beaucoup plus de poids lorsque des petits pollueurs et non de grosses sociétés sont impliqués. Dans les pays en développement, il arrive souvent que la législation en matière d'environnement ne soit pas appliquée parce que l'on est bien conscients du manque de ressources. L'argument de la pauvreté a un impact majeur en droit pénal. Bien souvent, les petits pollueurs invoquent ce qu'il est convenu d'appeler l'"état de nécessité", notion fréquemment employée en droit pénal pour acquitter l'inculpé.

107. Enfin, le fait que les juges, les procureurs et la police soient habitués à appliquer le droit pénal ne facilite pas l'application des dispositions pénales en matière d'environnement, car les problèmes qui peuvent se poser sont d'une plus grande complexité technique et, en général, sans précédent dans le système juridique.

#### **D. Tendances et problèmes en cause**

108. Dans les pays en développement, les personnes et leurs pratiques posent des problèmes qui n'interviennent pas nécessairement dans les régions ou les pays développés. L'Amazone, par exemple, n'est pas contaminée seulement par des grandes sociétés, mais essentiellement par des activités minières menées à titre individuel, avec des dégâts qui pourraient bien se chiffrer à des millions de dollars et se révéler irréversibles. Les chasseurs qui menacent les espèces de faune et de flore sauvages devraient aussi être considérés comme des pollueurs individuels.

109. La pollution à grande échelle pose un gros problème, celui de la responsabilité des entreprises. Au niveau du législateur, les valeurs à préserver dans les pays développés comme dans les pays en développement, peuvent aussi être sources de problèmes. Dans les pays peu développés, la pollution à petite échelle est parfois la plus importante. Dans beaucoup de pays développés, les infractions mineures sont décriminalisées. Même si la décriminalisation ne signifie pas que l'acte reste impuni (puisque'il est encore passible de sanctions de nature non pénale), on observe actuellement dans certains pays une tendance à criminaliser la pollution causée par des particuliers (perçue comme un problème majeur) et au contraire dans d'autres pays une tendance à décriminaliser la pollution de même origine. Ces deux tendances différentes font qu'il est difficile de présenter un modèle unique et de proposer une stratégie à long terme dans ce domaine.

110. Les pays en développement sont souvent dépourvus des ressources nécessaires pour faire appliquer les dispositions pénales, civiles ou administratives en rapport avec l'environnement. La protection de l'environnement fait pourtant partie intégrante du développement et elle est affectée par toute déficience du système de justice. Dans le cadre des dispositions pénales en rapport avec l'environnement on pourrait conférer au pouvoir judiciaire un rôle direct en lui attribuant une responsabilité s'agissant de la protection de l'environnement.

111. Lorsqu'on analyse les cas de pollution imputables à des particuliers ou à des petites entreprises, deux grands problèmes se dégagent : a) la "surcriminalisation" des activités courantes des petites entreprises et des particuliers; et b) la perte de crédibilité concomitante des mesures de contrôle prévues dans le cadre des lois pénales concernant l'environnement. La forme de sanction jugée le plus appropriée dans les cas impliquant des petites entreprises ou des individus n'est pas applicable ou ne fonctionne pas lorsque de grandes entreprises sont en cause, et vice versa. Dans les pays ayant un système fédéral, c'est au gouvernement local qu'il appartient d'intervenir lorsque des petites entreprises ou des particuliers commettent de telles infractions.

---

\* En Italie et en Pologne, par exemple, il n'est appliqué généralement de sanction pénale que dans les cas graves impliquant une dégradation de l'environnement.

Une intervention plus prompte et plus efficace et une limitation du nombre des cas de pollution impliquant des entreprises plus importantes qui n'aboutissent pas devraient en résulter. Mais lorsque la culture locale favorise la pratique illicite, une forme de juridiction fédérale ou nationale peut se révéler nécessaire dans certains cas.

112. A la lumière du principe 11 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui dispose que "les normes écologiques, et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent"<sup>30</sup>, des différences pourraient être introduites dans le cas des petits pollueurs, c'est-à-dire quand l'argument de la pauvreté est prépondérant. En d'autres termes, dans les pays en développement il faudrait envisager de prendre en compte, dans les sanctions, des problèmes et des difficultés peu connus ou inconnus dans les pays développés. Quoiqu'il en soit, le droit pénal en matière d'environnement a certainement un rôle à jouer lorsque des petites entreprises ou des pollueurs individuels sont en cause. Mais comme dans d'autres domaines du droit de l'environnement, il ne faut pas se bercer d'"illusions en pensant que l'on peut trouver des solutions 'prêtes à l'emploi'" (A/42/427, annexe, chap. 12, par. 5) et le droit pénal n'est qu'un volet d'un ensemble de solutions plus vastes.

## VI. CONCLUSIONS

113. Le droit pénal a un rôle indispensable à jouer dans la protection de l'environnement. Dans certains cas notamment, où il y a par exemple déversement délibéré de déchets toxiques pour des raisons d'économie, le droit pénal devrait être le premier recours pour lutter contre les crimes contre l'environnement. En effet, le droit pénal peut contribuer à promouvoir le sens des responsabilités en matière de protection de l'environnement, à aider l'Etat à équilibrer les risques, à prévenir d'autres atteintes à l'environnement, et à éviter de surcharger de dispositions pénales le droit civil et administratif.

114. Mais le droit pénal ne doit être considéré que comme l'un des moyens d'atteindre les objectifs visés en matière d'environnement. Il ne peut pas y avoir de protection de l'environnement sans un développement réellement durable. Une sensibilisation de l'opinion et une action vigoureuse des organisations non gouvernementales sont importantes pour inscrire l'environnement à l'ordre du jour politique et l'y maintenir; elles peuvent aider en outre à obtenir une intervention de la justice pénale ou d'autres instances - politiques, administratives ou civiles - pour protéger l'environnement.

115. Des réformes de la législation, y compris la reconnaissance des droits et obligations des citoyens dans les constitutions nationales, et un plus large éventail de sanctions et procédures judiciaires et administratives sont nécessaires pour renforcer le potentiel de la loi pénale. Les Etats devraient être encouragés, en particulier, à modifier en tant que de besoin les prescriptions concernant la responsabilité des entreprises afin d'établir effectivement cette responsabilité, surtout lorsqu'une tendance à l'erreur ou à la négligence se développe dans l'entreprise. Cela devrait permettre une meilleure gestion des risques encourus par la population et par l'environnement, aider les autorités compétentes à équilibrer les risques, éviter l'érosion du droit pénal individuel et promouvoir une "culture d'entreprise" pour l'observation des prescriptions.

116. L'atelier sur la protection de l'environnement aux échelons national et international pourrait examiner la nécessité pour les Etats Membres d'établir des normes minimales en matière de droit pénal pour l'environnement. Si dans certains pays, et en particulier dans des pays en développement, le droit pénal ne joue pas un rôle suffisant dans la protection de l'environnement, dans d'autres, au contraire, son rôle est trop prépondérant.

117. Sur le plan des procédures, les garanties classiques prévues pour les personnes ne sont pas adaptées aux situations et aux problèmes nouveaux. Une flexibilité plus grande s'impose, notamment pour poursuivre des entités collectives. On pourrait par exemple envisager les initiatives suivantes :

- a) Prévoir des injonctions préliminaires, par exemple avertissements et fermeture partielle d'une installation industrielle;
- b) Modifier les prescriptions concernant la charge de la preuve;
- c) Instituer des services d'enquête et des procureurs spécialisés;
- d) Introduire une plus grande flexibilité en ce qui concerne la qualité requise pour agir en justice et intervenir dans les poursuites;
- e) Faciliter l'accès à l'information sur les substances polluantes, les activités des entreprises et l'action des autorités et des services de répression pertinents.

118. Les sanctions pénales classiques (telles qu'amendes et peines d'emprisonnement) sont insuffisantes par elles-mêmes pour lutter contre les crimes contre l'environnement. Un plus large éventail de sanctions s'impose donc. Pour renforcer le rôle du droit pénal, les Etats pourraient envisager les sanctions suivantes, notamment pour les infractions commises par les entreprises :

- a) Fermeture de l'entreprise;
- b) Mise sous séquestre (destitution des dirigeants, désignation d'experts pour une période spécifiée);
- c) Programmes visant à faire appliquer les prescriptions, avec notamment des inspections en rapport avec le respect de l'environnement;
- d) Indemnisation, confiscation et restitution;
- e) Ordre de nettoyage ou de remise en état;
- f) Interdiction de certaines activités, privation d'avantages financiers, annulation ou suspension de licence;
- g) Ordre de faire paraître des publicités négatives;
- h) Exclusion des marchés publics.

En outre, le champ de certaines sanctions, telles que service communautaire ou sursis probatoire, devrait être étendu aux affaires concernant l'environnement.

119. Ces sanctions et ces réformes de procédure doivent être complétées par des mesures propres à faciliter leur mise en oeuvre. Ces mesures consisteraient notamment à assurer les ressources matérielles et humaines voulues; à fournir des moyens financiers adéquats; et à dispenser une formation de qualité, en temps opportun, aux personnels de la justice pénale et des services officiels pertinents.

120. Dans les cas impliquant une pollution transfrontière ou le trafic illicite d'espèces menacées ou de matières radioactives dangereuses, toutefois, il semble qu'une coopération internationale en matière de prévention et de contrôle des risques offre un potentiel nettement plus grand. Cette coopération pourrait inclure des accords ou traités bilatéraux et régionaux, des solutions négociées aux problèmes communs, une concertation pour l'établissement des faits en commun et une entraide pour les enquêtes, en permettant aux gouvernements et aux citoyens de recourir au même titre aux procédures judiciaires et administratives, le règlement des différends par d'autres voies et l'arbitrage obligatoire. Il faut reconnaître, toutefois, que certaines infractions comme le déversement délibéré de déchets toxiques et nucléaires dans les océans ou le terrorisme écologique, devraient être traitées comme des crimes internationaux.

121. Le système des Nations Unies a un rôle crucial à jouer dans la protection de l'environnement en favorisant l'assistance technique, la recherche, la formation, les services consultatifs et l'éducation. Il devrait aussi faciliter l'interaction entre tous ceux qui participent à un processus de réflexion novateur dans ce domaine, y compris les universitaires, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les organismes officiels. En outre, la coordination avec les autres organisations intergouvernementales devrait être renforcée à travers une coopération avec d'autres organismes des Nations Unies comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et la Commission du développement durable.

122. L'atelier voudra peut-être examiner les propositions de projets suivantes en matière de coopération internationale :

a) Renforcer les activités de recherche et d'échange d'informations, en participant et en faisant plus largement appel au mécanisme mis en place par l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC/Interpol), à la lumière de la décision concernant le trafic illicite des déchets dangereux et autres déchets adoptée en mars 1994 à la deuxième réunion de la Conférence des parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, dans laquelle la Conférence a prié le secrétariat de la Convention de Bâle d'envisager la possibilité de coopérer avec l'OIPC/Interpol pour lutter contre le trafic illicite des déchets dangereux et autres déchets;

b) Etudier le droit pénal dans les conventions internationales concernant l'environnement (y compris la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction<sup>31</sup> (1973) et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer); et examiner et évaluer les législations nationales et notamment :

i) Les dispositions pénales existantes ou potentielles dans les conventions internationales concernant l'environnement;

ii) La mise en oeuvre des dispositions pénales des conventions internationales dans la législation nationale, afin de voir si ces lois sont suffisamment compatibles pour satisfaire au critère de la "double incrimination" s'agissant des obligations d'extradition et d'entraide;

c) Préparer un recueil de normes à l'intention des professionnels;

d) Mieux sensibiliser les responsables des politiques en organisant une conférence parlementaire pour promouvoir l'échange d'informations sur la législation en matière d'environnement et faciliter l'introduction et la mise en oeuvre de cette législation;

e) Effectuer une étude comparative des infractions graves visant l'environnement, afin d'établir dans quelle mesure la population est consciente de la gravité des actes de pollution délibérés et de mieux l'y sensibiliser;

f) Fournir une assistance technique sous forme de services consultatifs (par exemple pour évaluer les besoins et aux fins de consultations);

g) Organiser des cours de formation à l'intention des personnels de la justice pénale et des organismes officiels concernés, qui manquent souvent des compétences et des spécialisations en matière de protection de l'environnement que leur seraient nécessaires pour bien s'acquitter de leur tâche, cours qui porteraient notamment sur les informations scientifiques et techniques permettant d'identifier ou de déceler diverses atteintes à l'environnement; la coordination avec les services de protection de l'environnement, la législation en matière d'environnement, les formes de coopération entre l'administration et les tribunaux; et des exemples de coopération impliquant différents types de gouvernement (par exemple, pays dotés d'un ministère de l'environnement centralisé ou autres systèmes de répartition des responsabilités);

h) Elaborer des directives pour faciliter le respect des prescriptions, y compris l'accès à l'information et l'évaluation des risques, afin de mieux montrer à l'opinion comment réagir face aux incidents de pollution et comment prévenir ces incidents;

i) Etudier l'efficacité des mesures réglementaires et de la justice pénale, y compris en élaborant des indicateurs d'efficacité;

j) Effectuer une étude comparative des systèmes chargés de faire appliquer la législation en matière d'environnement, de leur organisation, de leur coordination et de leurs relations mutuelles.

Notes

<sup>1</sup>Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1993 : Rapport établi par le Secrétariat (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.91.IV.2), chap. I.

<sup>2</sup>Ibid., sect. C.2.

<sup>3</sup>Voir D. Chappell et R. Moore, *The Use of Criminal Penalties for Pollution of the Environment: A Selective and Annotated Bibliography of the Literature* (Ottawa, Ministère canadien de la justice, 1989).

<sup>4</sup>Voir Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, *Selected Research Material*, à paraître.

<sup>5</sup>Voir Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice "Guidelines for the experts", *Environmental Protection at National and International Levels: Potentials and Limits of Criminal Justice: Case Studies*, à paraître.

<sup>6</sup>Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, *Environmental Protection at National and International Levels: Potentials and Limits of Criminal Justice: Case Studies*, à paraître.

<sup>7</sup>Voir *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations* (Londres, Graham et Trotman, 1987).

<sup>8</sup>Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence.

<sup>9</sup>G. Heine, "Elaboration of norms and the protection of the environment", *Protection of the Environment and Penal Law*, C. Zanghi, éd., (Bari, Cacucci, 1993), p. 78 et 79.

<sup>10</sup>A. Alvazzi del Frate et J. Norberry, éd. *Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.III.N.4), p. 11.

<sup>11</sup>Voir par exemple H. Lefèvre et H. Wattel, "Enforcement of environmental law in the Netherlands" *Criminal Law and the Environment*, H.-J. Albrecht et S. Leppä, éd., Publication series N° 22 (Forssa, Finlande, Institut d'Helsinki pour la prévention du crime et la lutte contre la criminalité, affilié à l'Organisation des Nations Unies, 1992), p. 112 à 126.

<sup>12</sup>K. Webb, *Pollution Control in Canada: the Regulatory Approach of the 1980s* (Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1988).

<sup>13</sup>Alvazzi del Frate et Norberry, *Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development...*, p. 14 à 18.

<sup>14</sup>*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ...*, résolution 1, annexe II, par. 4.3.

<sup>15</sup>H.E. Daly, "Toward some operational principles of sustainable development", *Ecological Economics*, vol. 2, 1990, p. 1 à 6.

<sup>16</sup>Saulwick Opinion Poll, *Sydney Morning Herald*, 12 avril 1994.

<sup>17</sup>*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ...*, résolution 1, annexe II, chap. 27.

<sup>18</sup>*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14 et correctif), chap. Ier.

<sup>19</sup>Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1302, N° 21623.

<sup>20</sup>Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Convention on Biological Diversity* (Environmental Law and Institutions Programme Activity Centre), juin 1992.

<sup>21</sup>Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1046, N° 15749.

<sup>22</sup>*Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.84.V.3), art. 194.

<sup>23</sup>Voir UNEP/IG.80/3.

<sup>24</sup>Nations Unies, *Recueil des Traités*, Vol. 327, N° 4714.

<sup>25</sup>*Ibid.*, vol. 970, N° 14049.

<sup>26</sup>*Ibid.*, vol. 973, N° 14097.

<sup>27</sup>*Convention des Nations Unies sur le droit de la mer...*, art. 227.

<sup>28</sup>*Ibid.*, art. 230, par. 2.

<sup>29</sup>R. Brañes, *Institutional and Legal Aspects of the Environment in Latin America, Including the Participation of Non-Governmental Organizations in Environmental Management* (Washington, D.C., Banque interaméricaine de développement, 1991), p. 37.

<sup>30</sup>*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ...*, résolution 1, annexe I.

<sup>31</sup>Nations Unies, *Série des traités*, vol. 993, N° 14 537.

*Annexe*

PROJET DE PROGRAMME DE TRAVAIL DE L'ATELIER SUR LE THEME "LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AUX ECHELONS NATIONAL ET INTERNATIONAL : POTENTIEL ET LIMITES DE LA JUSTICE PENALE", PREVU DANS LE CADRE DU NEUVIEME CONGRES DES NATIONS UNIES POUR LA PREVENTION DU CRIME ET LE TRAITEMENT DES DELINQUANTS

L'atelier de deux jours consacré au thème "La protection de l'environnement aux échelons national et international : potentiel et limites de la justice pénale" se tiendra durant la deuxième semaine du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Quatre séances d'une durée de trois heures chacune sont prévues.

**Premier jour**

*Matin*

1. Présentation de la note de position et du plan de discussion.
2. Résultats de l'étude empirique sur la pollution produite par les petites industries et les particuliers.  
Discussion.

*Après-midi*

3. Grandes entreprises.  
Discussion.
4. Pollution transfrontière.  
Discussion.

**Deuxième jour**

*Matin*

5. Discussion de groupe d'experts sur le thème "La protection de l'environnement au moyen du droit pénal : limites de la responsabilité individuelle - potentiel de la responsabilité collective ?".

*Après-midi*

6. Présentation de travaux de recherche : méthodologie et résultats des études comparatives concernant les questions d'environnement.
7. Stratégies de coopération internationale.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at [cjsmithphd@comcast.net](mailto:cjsmithphd@comcast.net) or Emil Wandzilak at [emil.wandzilak@unodc.org](mailto:emil.wandzilak@unodc.org).