

COM(2025) 434 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 27 août 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 27 août 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal

E 19883

Bruxelles, le 31 juillet 2025
(OR. en)

11315/25

**Dossier interinstitutionnel:
2025/0244 (NLE)**

**COPEN 202
DROIPEN 79
JAI 1042
ENV 704
RELEX 1009**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	29 juillet 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 434 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 434 final.

p.j.: COM(2025) 434 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.7.2025
COM(2025) 434 final

2025/0244 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de
l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal**

EXPOSÉ DES MOTIFS

La présente proposition concerne la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal (ci-après la «convention»).

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La criminalité environnementale cause des dommages importants à l'environnement, à la santé humaine et aux économies et est devenue une source de préoccupation croissante dans l'UE et le monde entier. Par son ampleur, la criminalité environnementale est la quatrième activité criminelle organisée au monde après le trafic de drogue, la traite des êtres humains et la contrefaçon. Elle connaît une croissance annuelle comprise entre 5 et 7 % ⁽¹⁾. Des infractions telles que la déforestation illégale, la pollution de l'eau, de l'air et des sols, le trafic de substances appauvrissant la couche d'ozone, le braconnage et d'autres actes illicites nuisent gravement à la biodiversité et à la santé humaine et détruisent des écosystèmes entiers. Les conséquences mondiales des dommages et de la dégradation qui en résultent, auxquels participe souvent la criminalité organisée à l'échelle transnationale, nécessitent une action résolue, une coopération internationale forte fondée sur une compréhension commune des catégories de criminalité environnementale, des sanctions et une coopération transfrontière en la matière.

Au cours des dernières décennies, l'UE a progressivement intensifié ses efforts pour réglementer les comportements préjudiciables à l'environnement. À l'heure actuelle, de nombreux instruments législatifs de l'UE, principalement des directives, fixent des normes et des limites pertinentes pour divers secteurs environnementaux et imposent des obligations connexes aux opérateurs. Afin d'améliorer encore la protection de l'environnement et de renforcer la lutte contre la criminalité environnementale, l'UE a adopté la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE (ci-après la «directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal»). Cette directive établit des règles minimales communes quant à la définition d'infractions pénales et de sanctions visant à protéger l'environnement de manière plus efficace, ainsi qu'en ce qui concerne des mesures visant à prévenir et à combattre la criminalité environnementale et à faire appliquer efficacement le droit environnemental de l'Union. La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal est entrée en vigueur le 20 mai 2024 et impose aux États membres d'adopter les mesures de transposition nécessaires au plus tard le 20 mai 2026.

Le Conseil de l'Europe, qui a adopté le premier instrument international de lutte contre la criminalité environnementale, à savoir la convention de 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal ⁽²⁾ (ci-après la «convention de 1998»), reconnaît également la nécessité d'une approche internationale renforcée pour lutter contre cette forme de criminalité.

La convention de 1998 n'est jamais entrée en vigueur, étant donné que le nombre minimal nécessaire de ratifications ou d'adhésions n'a pas été atteint.

⁽¹⁾ UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime, juin 2016.

⁽²⁾ Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, STE n° 172, adoptée le 4 novembre 1998.

Par conséquent, le comité directeur du Conseil de l'Europe chargé de superviser et de coordonner les activités dans le domaine de la prévention et du contrôle de la criminalité — le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) — a mis sur pied un groupe de travail sur la protection de l'environnement par le droit pénal (ci-après le «CDPC-EC»), composé d'experts et chargé d'examiner, dans le cadre d'une étude de faisabilité ⁽³⁾, l'éventuelle voie à suivre, en évaluant si l'élaboration d'une nouvelle convention visant à remplacer la convention existante de 1998 était faisable et appropriée; ce groupe de travail a conclu, en juin 2022, que tel était le cas.

Le 23 novembre 2022, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le mandat d'un nouveau Comité d'experts sur la protection de l'environnement par le droit pénal («PC-ENV») ⁽⁴⁾. Le PC-ENV a été créé et chargé, sous l'autorité du Comité des Ministres et du CDPC, d'élaborer une nouvelle convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal.

L'Union a négocié la convention sur le fondement de l'article 216, paragraphe 1, quatrième cas de figure, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), selon lequel l'Union peut négocier et conclure un accord international lorsque cet accord «(...) est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée».

La Commission européenne a représenté l'Union dans le cadre des négociations de la convention, conformément à l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE, sur la base de la décision du Conseil autorisant la Commission européenne à participer aux négociations ⁽⁵⁾.

L'Union a participé activement aux négociations et a poursuivi l'objectif de garantir la compatibilité de la convention avec le droit de l'Union, la cohérence avec la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, ainsi que la qualité et la valeur ajoutée de la convention au niveau international.

Après plusieurs cycles de négociation ⁽⁶⁾, le PC-ENV a marqué son accord sur le texte de la nouvelle convention lors de sa quatrième réunion, qui s'est tenue du 4 au 7 juin 2024.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la convention le [...] et l'a ouverte à la signature le [...] à [...].

La convention est pleinement compatible avec le droit de l'Union en général, et avec la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal en particulier, et promouvra des notions essentielles de l'approche de l'Union à l'égard de la criminalité environnementale à l'échelle mondiale auprès des autres membres du Conseil de l'Europe et des principaux partenaires internationaux qui peuvent adhérer à la convention.

Contenu de la convention

La convention a pour objectif de prévenir et de combattre efficacement la criminalité environnementale, de promouvoir et de renforcer la coopération nationale et internationale et d'établir des règles minimales pour guider les États dans leur législation nationale.

⁽³⁾ Étude de faisabilité sur la protection de l'environnement par le droit pénal «CDPC(2021)9-Fin».

⁽⁴⁾ Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) - Mandat du Comité d'experts sur la protection de l'environnement par le droit pénal (PC-ENV), CM (2022)148-add2final.

⁽⁵⁾ Décision (UE) 2023/2170 du Conseil du 28 septembre 2023 autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations sur une convention du Conseil de l'Europe supplantant et remplaçant la convention de 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172) (JO L, 2023/2170, 16.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/2170/oj>).

⁽⁶⁾ Les cycles de négociation ont eu lieu du 16 au 18 octobre 2023, du 27 au 29 février 2024 et du 4 au 7 juin 2024.

La convention s'applique à la prévention et à la détection des infractions pénales ainsi qu'aux enquêtes, aux poursuites et aux sanctions en la matière; elle définit aussi les termes «illicite», «eau», «écosystème» et «déchets». Ces définitions sont pleinement conformes aux définitions et notions pertinentes du droit de l'Union.

La convention engage ses parties à prendre les mesures nécessaires pour adopter les dispositions de la convention. Elle contient des mesures visant à ériger en infractions pénales dans le droit national les comportements illicites sur lesquels elle porte et à prévoir des sanctions pertinentes ainsi que plusieurs actions destinées à garantir l'efficacité de la lutte contre la criminalité environnementale, y compris en ce qui concerne les ressources, la formation, la coopération et les approches stratégiques.

Le chapitre relatif au droit pénal matériel mentionne les infractions illicites et intentionnelles liées à la pollution, à la mise sur le marché de produits en violation des exigences environnementales, les infractions liées aux substances chimiques, aux matières ou substances radioactives, au mercure, aux substances appauvrissant la couche d'ozone et aux gaz à effet de serre fluorés, les infractions liées aux déchets, aux installations, aux navires, ainsi qu'au captage illicite d'eaux de surface ou d'eaux souterraines, au commerce de bois récolté illégalement, aux activités minières illicites ainsi qu'à la mise à mort, à la destruction, à la capture et à la détention illicites d'espèces de faune ou de flore sauvages protégées, à la dégradation illicite d'habitats au sein d'un site protégé et les infractions liées aux espèces exotiques envahissantes.

La convention prévoit également d'ériger en infraction particulièrement grave toute infraction visée par la convention lorsqu'elle est commise délibérément et entraîne une destruction ou des dommages particulièrement graves.

Une section consacrée aux dispositions générales du droit pénal comprend des dispositions relatives à l'incitation, à la complicité et à la tentative, à la compétence, à la responsabilité des personnes morales, aux sanctions et mesures, aux circonstances aggravantes et à la prise en compte des condamnations antérieures prononcées par une autre partie. Les sanctions à l'encontre des personnes physiques devraient inclure des peines d'emprisonnement et, éventuellement, des sanctions pécuniaires également. Les sanctions à l'encontre des personnes morales devraient inclure des sanctions pécuniaires de nature pénale ou non pénale et pourraient comprendre d'autres mesures, telles que l'interdiction d'exercer une activité commerciale, l'exclusion du bénéfice d'un avantage public, d'une aide ou de l'accès au financement public et le placement sous surveillance judiciaire. Les parties devraient également permettre le gel, la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime provenant d'infractions établies conformément à la convention.

Les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions ne devraient pas être subordonnées à une plainte. Les personnes ayant un intérêt suffisant ou faisant valoir une atteinte à un droit ainsi que les organisations non gouvernementales qui promeuvent la protection de l'environnement devraient avoir le droit de participer aux procédures pénales dans la mesure où ces droits existent sur le territoire de la partie dans les procédures relatives à d'autres infractions pénales.

La convention engage ses parties à coopérer et à coordonner leurs actions conformément à ses dispositions, en appliquant les instruments internationaux et régionaux pertinents en matière de coopération en matière pénale. Elle permet également l'échange d'informations entre les parties, sous réserve du respect des règles en matière de protection des données.

La convention prévoit en outre des mesures de protection des victimes et des témoins ou des personnes qui signalent des infractions ou qui coopèrent d'une autre manière avec la justice.

Il sera institué un comité des parties, composé de représentants des parties, qui, au moyen d'un mécanisme de suivi, surveillera la mise en œuvre de la convention et facilitera la collecte, l'analyse et l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les parties.

La convention fournit également une base permettant aux parties de se prévaloir de certaines réserves, notamment la possibilité, pour les organisations d'intégration régionale, de préciser le champ d'application de certaines notions de la convention sur le fondement de leur législation harmonisée.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La convention a été négociée en tenant compte des directives de négociation globales adoptées par le Conseil en même temps que l'autorisation de négociation le 28 septembre 2023.

La convention est pleinement conforme à l'objectif de l'Union consistant à assurer un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, conformément à l'article 3, paragraphe 3, du TUE et à l'article 191 du TFUE.

La convention reflète étroitement le champ d'application, la structure et le contenu de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui couvre les questions relevant de la compétence de l'Union, telle que définie par les traités.

Les définitions et la terminologie juridiques de la convention sont conformes aux définitions et notions juridiques pertinentes du droit de l'Union, comme la définition du terme «écosystème» figurant à l'article 2, paragraphe 2, point c), de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et à l'article 3, point c), de la convention. Les catégories d'infractions faisant l'objet de la convention correspondent aux infractions établies par la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal ainsi qu'aux dispositions relatives à la responsabilité et aux sanctions des personnes; aux droits procéduraux et à la coopération; aux mesures préventives et à la participation de la société civile.

Les infractions environnementales et leur portée sont clairement définies dans la convention et sont compatibles avec le droit de l'Union, en particulier avec la liste des infractions pénales figurant à l'article 3, paragraphe 2, de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. La liste des infractions pénales faisant l'objet de la convention concerne des comportements intentionnels et illicites et est pleinement conforme aux infractions établies par la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. L'infraction relative à la «pêche illicite», qui figurait dans le projet initial du Conseil de l'Europe, ne figure pas dans le texte approuvé au niveau des experts en raison de l'absence d'accord entre les parties. Les parties ne sont pas parvenues non plus à se mettre d'accord sur la portée et la définition de l'infraction relative à «l'extraction et [au] trafic illicites de minerais et de métaux», proposées dans le projet initial du Conseil de l'Europe. La disposition concernée a été reformulée et ne couvre plus que les activités extractives entreprises sans l'autorisation légalement requise, ce qui est conforme à la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. En outre, à l'instar de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, la convention qualifie une infraction de «particulièrement grave» en cas de destruction, de dommages irréversibles, étendus et substantiels, ou de dommages durables, étendus et substantiels à un écosystème d'une taille ou d'une valeur environnementale considérable, ou à un habitat au sein d'un site protégé, ou à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau.

Les dispositions du projet initial de convention du Conseil de l'Europe relatives aux obligations de l'État et à la diligence raisonnable, aux organisations non gouvernementales et à la société civile, à l'éducation, à la participation du secteur privé et des médias, à l'évaluation des allégations environnementales ont été supprimées et ne sont pas conservées dans le texte final de la convention.

Les dispositions de la convention relatives à la prévention et à la sensibilisation, à la formation des professionnels et à la collecte de données ont été modifiées et alignées en substance sur les dispositions correspondantes de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (par exemple, l'article 16 et l'article 18 de ladite directive).

Les dispositions générales de droit pénal, telles que l'incitation, la complicité et la tentative, la compétence, la responsabilité des personnes morales, les sanctions et mesures, le gel et la confiscation et les circonstances aggravantes, qui figurent dans la convention, sont largement alignées sur les dispositions correspondantes de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. En outre, ces dispositions se reflètent également dans d'autres instruments de droit pénal de l'Union, tels que la directive (UE) 2024/1226 (directive relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union) ou la directive (UE) 2017/1371 (directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal), ainsi que d'autres instruments tels que la directive (UE) 2024/1260 (directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs).

La responsabilité des personnes morales prévue à l'article 34 de la convention est pleinement conforme aux dispositions de l'article 6 de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, étant donné que ces deux articles fixent les mêmes conditions et ont le même libellé. En outre, l'article 33 de la convention relatif à la compétence est également conforme aux dispositions de l'article 12 de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, étant donné que tous deux fixent des motifs obligatoires similaires pour établir la compétence et que la disposition de la convention relative au conflit de compétences correspond, par sa teneur et sa nature, à celle de ladite directive.

Les dispositions de la convention relatives aux sanctions à l'encontre des personnes physiques imposent aux parties de veiller à ce que les infractions prévues par la convention soient passibles d'une peine d'emprisonnement (sans toutefois fixer d'exigences minimales précises pour les peines d'emprisonnement maximales, comme dans la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal). Les parties peuvent également introduire des sanctions pécuniaires. Ces dispositions relatives aux sanctions à l'encontre des personnes physiques sont conformes à la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et figurent également dans d'autres instruments de droit pénal de l'UE, tels que la directive (UE) 2024/1226. Les deux cadres juridiques prévoient des sanctions pécuniaires à l'encontre des personnes morales ainsi que des sanctions ou des mesures accessoires, telles que l'interdiction d'exercer une activité commerciale, l'exclusion de l'accès au financement public, y compris aux procédures d'appel d'offres, aux subventions et aux concessions, et le retrait des permis et des autorisations. Tous les types de sanctions et de mesures prévus par la convention figurent également dans la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et sont conformes aux autres instruments juridiques de l'UE en matière pénale, tels que l'article 9 de la directive (UE) 2017/1371 et l'article 7 de la directive (UE) 2024/1226.

Le gel et la confiscation des instruments et produits des infractions pénales environnementales visées par chacun des cadres juridiques sont prévus à l'article 35, paragraphe 3, de la convention ainsi qu'à l'article 10 de la directive relative à la protection de l'environnement

par le droit pénal. En outre, la notion de gel et de confiscation des instruments et des produits visée à l'article 35, paragraphe 3, de la convention est conforme à la directive (UE) 2024/1260 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs et au règlement (UE) 2018/1805 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation. Des dispositions similaires concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits figurent également à l'article 10 de la directive (UE) 2024/1226 et à l'article 10 de la directive (UE) 2017/1371.

Les deux cadres juridiques prévoient des circonstances aggravantes, respectivement à l'article 36, pour la convention, et à l'article 8, pour la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Si la convention prévoit les mêmes circonstances aggravantes que la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, cette dernière va plus loin en énumérant d'autres circonstances aggravantes, telles que la destruction de preuves ou l'intimidation de témoins ou de plaignants par l'auteur de l'infraction. En outre, les circonstances aggravantes prévues à l'article 8 de la directive (UE) 2024/1226 reflètent presque entièrement celles de la convention.

L'importance du droit de participer à la procédure pour les personnes ayant un intérêt suffisant ou faisant valoir une atteinte à un droit, ainsi que pour les organisations non gouvernementales qui promeuvent la protection de l'environnement, est soulignée à l'article 39 de la convention ainsi qu'à l'article 15 de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Si la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal s'appliquera aux infractions pénales environnementales commises dans l'Union, la convention a une portée géographique plus large englobant les membres du Conseil de l'Europe et les États tiers du monde entier qui peuvent adhérer à la convention. Aussi la convention représente-t-elle une occasion unique de promouvoir la protection de l'environnement au-delà de l'Union dans un traité international juridiquement contraignant.

Conformément aux directives de négociation, il convient de veiller à ce que la convention soit compatible avec l'acquis de l'Union, ce qui contribuera à la poursuite des objectifs de la politique de l'Union en matière de protection de l'environnement et reflétera autant que possible le champ d'application de la nouvelle directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Une réserve précisant le sens et la portée des termes mentionnés à l'article 56, paragraphe 3, de la convention est un outil qui permettra de garantir que la convention est conforme à l'acquis de l'Union, y compris et en particulier à la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La convention est pleinement cohérente avec les autres politiques de l'UE et n'obligera pas l'UE à modifier ses règles, réglementations ou normes dans un domaine réglementé.

La convention partage également des objectifs communs avec d'autres politiques et législations de l'Union visant à mettre en œuvre les droits fondamentaux consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union.

En particulier, le principe de non-discrimination inscrit dans la convention est pleinement conforme à la législation de l'Union en matière de non-discrimination et favorisera l'intégration des considérations relatives à l'égalité dans la mise en œuvre de la convention.

La convention est également conforme au titre V de la troisième partie du TFUE, qui confère à l'Union européenne des compétences dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Outre la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, l'Union a adopté un ensemble complet d'instruments juridiques pour lutter contre la

criminalité environnementale, entre autres types de criminalité. Les instruments juridiques suivants s'inscrivent dans ce cadre juridique:

- directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal;
- directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union;
- directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs;
- règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil;
- règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI;
- directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil;
- décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée.

La convention est en outre cohérente avec l'acquis de l'Union en matière de protection des données, y compris le règlement général sur la protection des données (RGPD) ⁽⁷⁾ et la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif ⁽⁸⁾.

En outre, la convention est cohérente avec le corpus complet de la législation environnementale de l'Union en vigueur ou en cours de révision qui est couvert par la nouvelle directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, en tant qu'instrument horizontal. Le droit de l'Union dans le domaine de l'environnement et la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal interagissent l'un avec l'autre, dans la mesure où la définition d'une infraction pénale au titre de la directive exige un comportement illicite, c'est-à-dire un manquement aux obligations telles que définies dans le droit de l'environnement de l'Union.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La présente proposition est soumise au Conseil conformément à l'article 218, paragraphe 6, du TFUE.

⁽⁷⁾ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

⁽⁸⁾ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 6, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé. Selon la jurisprudence, si l'examen d'un acte de l'Union démontre qu'il poursuit deux finalités ou qu'il a deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant la finalité ou la composante principale ou prépondérante tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante.

La convention correspond en grande partie à la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Étant donné que la convention a pour objectif principal d'établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales pertinentes, de fixer des normes minimales concernant les sanctions et d'établir des normes minimales pour d'autres mesures visant à lutter plus efficacement contre la criminalité environnementale, la base juridique de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, à savoir l'article 83, paragraphe 2, du TFUE, est également la base juridique matérielle pour la conclusion de la convention.

Étant donné que la proposition concerne un domaine dans lequel la procédure législative ordinaire est appliquée (article 83, paragraphe 2, du TFUE), la base juridique procédurale est l'article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a) v), du TFUE et, par conséquent, l'approbation du Parlement européen est requise.

- **Compétence de l'Union**

La nature des accords internationaux («relevant uniquement de l'UE» ou «mixtes») dépend des compétences de l'Union relatives au sujet concerné.

L'article 3, paragraphe 2, du TFUE prévoit que l'Union dispose d'une compétence exclusive *«pour la conclusion d'un accord international [...] dans la mesure où [cette conclusion] est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée»*. En particulier, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que «la constatation d'un tel risque [de porter atteinte à des règles communes de l'Union par des engagements internationaux, ou d'altérer la portée de ces règles] ne présuppose pas une concordance complète entre le domaine couvert par les engagements internationaux et celui couvert par la réglementation de l'Union», mais que «la portée des règles communes de l'Union est susceptible d'être affectée ou altérée par de tels engagements également lorsque ces derniers relèvent d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles». ⁽⁹⁾ L'analyse de la nature de la compétence de l'Union doit prendre en considération les domaines couverts par les règles de l'Union et par les dispositions de l'accord envisagé, leurs perspectives d'évolution prévisibles, ainsi que la nature et le contenu de ces règles et dispositions, afin de vérifier si l'accord en question est susceptible de porter atteinte à l'application uniforme et cohérente des règles de l'Union et au bon fonctionnement du système qu'elles instituent⁽¹⁰⁾.

Étant donné que le champ d'application de la convention et celui de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal se recoupent largement, la conclusion de la convention est susceptible d'affecter des règles communes de l'Union ou d'en altérer la portée au sens de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE.

La nouvelle convention suit de près la structure, la nature, le contenu et la portée de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. On constate un alignement entre les deux instruments pour ce qui est des dispositions relatives à la finalité et au champ d'application, de la terminologie et des définitions, de la liste des infractions

⁽⁹⁾ Affaire C-114/12, Commission/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2151, points 69 et 70.

⁽¹⁰⁾ Avis 1/13 du 14 octobre 2014, EU:C:2014:2303, point 74.

pénales, des dispositions concernant la responsabilité des personnes morales, la compétence, les sanctions et mesures, les circonstances aggravantes, les droits procéduraux et la coopération, les mesures préventives et la participation de la société civile. En outre, au cours des négociations, plusieurs dispositions du projet initial de convention proposé par le PC-ENV ont été supprimées, ce qui a conduit à un alignement encore plus étroit du texte de la convention sur la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. À titre d'illustration, les dispositions supprimées concernaient les obligations de l'État et la diligence raisonnable, les organisations non gouvernementales et la société civile, l'éducation, la participation du secteur privé et des médias, l'évaluation des allégations environnementales, la pêche illicite, la création d'un groupe d'experts sur la protection de l'environnement et la lutte contre la criminalité environnementale, la participation parlementaire au contrôle, ainsi que la validité et l'examen des réserves. Plusieurs dispositions ont en outre été sensiblement modifiées par rapport au projet initial, par exemple la définition du terme «illicite» et l'infraction particulièrement grave (précédemment appelée «écocide»), qui reflètent désormais fidèlement le contenu de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Par ailleurs, les règles de l'Union en matière de criminalité environnementale sont en place depuis 2008 et, compte tenu de l'importance et de l'incidence croissantes de cette forme de criminalité, elles resteront une priorité élevée et évolueront au niveau de l'Union. Par conséquent, étant donné que la convention relève d'un domaine largement couvert par des règles communes de l'UE, l'Union devrait disposer de la compétence externe exclusive pour conclure la convention en tant qu'accord «relevant uniquement de l'UE».

L'article 53, paragraphe 1, de la convention prévoit qu'elle est ouverte à la signature de l'Union européenne. La convention contient également des dispositions sur les réserves qui permettent de préciser, par une déclaration, la portée du terme «illicite» et des notions de «droit interne», de «dispositions nationales», de «protection» et d'«exigence» utilisées dans la définition de certaines infractions dans le cadre de la convention.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Sans objet.

- **Proportionnalité**

La convention n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques consistant à lutter efficacement contre la criminalité environnementale et est, dès lors, conforme au principe de proportionnalité, tel qu'énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du TUE. L'Union a déjà exercé une compétence interne dans ce domaine en adoptant la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Les considérations qui s'appliquent à ladite directive s'appliquent également à la convention, étant donné que l'incidence de la criminalité environnementale et l'importance de la protection de l'environnement dépassent les frontières et appellent une approche internationale. La convention définit le champ des infractions pénales de façon à couvrir tous les comportements concernés, tout en le limitant à ce qui est nécessaire et proportionné. Tant les infractions que les sanctions prévues par la convention se limitent aux violations graves du droit de l'environnement et respectent donc le principe de proportionnalité.

- **Choix de l'instrument**

L'article 218, paragraphe 6, du TFUE prévoit que la Commission ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité soumet des propositions au Conseil, qui adopte une décision portant conclusion d'un accord international. Compte tenu

de l'objet de l'accord envisagé, il convient que la Commission présente une proposition en ce sens.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées**

La Commission n'a pas procédé à une consultation spécifique des parties prenantes sur cette proposition.

L'élaboration de la convention a été le fruit d'une collaboration entre les membres du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal, issus des États membres du Conseil de l'Europe, et les représentants des États observateurs, y compris le Saint-Siège.

Conformément à l'engagement pris par le Conseil de l'Europe de dialoguer avec diverses parties prenantes, l'élaboration de la convention a également tenu compte de la contribution de représentants de la société civile et d'autres organisations internationales, notamment le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'initiative mondiale pour mettre fin à la criminalité liée aux espèces sauvages, le programme *Wild Legal* et la *Wildlife Justice Commission*.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Les positions de l'Union en vue de la négociation de la convention ont été élaborées en concertation avec le groupe «Coopération judiciaire en matière pénale» (COPEN) du Conseil.

- **Analyse d'impact**

Sans objet.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

La convention vise à améliorer l'environnement, qui fait l'objet de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»), et donc le bien-être des citoyens également, ce qui influence positivement le droit à la vie (article 2 de la charte), le droit à l'intégrité physique (article 3), le droit des enfants aux soins nécessaires à leur bien-être (article 24), le droit à des conditions de travail qui respectent la santé (article 31) et le droit d'accéder à la prévention en matière de santé (article 35).

La convention veille à la nécessité et à la proportionnalité de toute ingérence eu égard à la protection des données à caractère personnel, moyennant l'application de garanties adéquates aux données à caractère personnel transférées, visées à l'article 42 de la convention, conformément à la législation applicable et aux accords internationaux.

La convention porte sur les droits fondamentaux dans les domaines suivants:

- la liberté d'entreprise, en établissant la responsabilité des personnes morales (article 34) et en précisant clairement les cas dans lesquels une personne morale sera tenue pour responsable d'infractions environnementales, ainsi qu'en prévoyant des

sanctions à l'encontre des personnes morales (article 35, paragraphe 2), qui doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, garantissant ainsi le caractère nécessaire et proportionnel de toute ingérence dans la liberté d'entreprise;

- les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (article 49 de la charte) énoncés à l'article 35 en prévoyant des mesures effectives, proportionnées et dissuasives, qui tiennent compte de la gravité de l'infraction, ainsi que des cas d'infraction particulièrement grave à l'article 31 et des circonstances aggravantes à l'article 36;
- le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction (article 50 de la charte - non bis in idem) à l'article 37, en prévoyant la possibilité de tenir compte des condamnations définitives prononcées par une autre partie;

il convient que les parties à la convention mettent en œuvre et appliquent cet instrument dans le respect de ces droits.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La convention prévoit des contributions financières d'États tiers aux activités du comité des parties. Si tous les membres du Conseil de l'Europe apporteront leur contribution via le budget ordinaire du Conseil de l'Europe conformément au statut du Conseil de l'Europe, les parties qui ne sont pas membres apporteront des contributions extrabudgétaires. La contribution d'un non-membre du Conseil de l'Europe est établie de manière conjointe par le Comité des Ministres et ce non-membre du Conseil de l'Europe.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La convention prévoit un mécanisme de suivi qui permettra au comité des parties, composé de représentants des parties, de suivre la mise en œuvre de la convention. Il facilitera également la collecte, l'analyse et l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les parties; le cas échéant, il facilitera également l'utilisation et la mise en œuvre effectives de la convention et émettra un avis sur toute question relative à son application.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'article 1^{er} explique la finalité de la convention.

L'article 2 définit le champ d'application de la convention.

L'article 3 contient les définitions des termes importants de la convention.

L'article 4 précise l'application du principe de non-discrimination pour la convention.

L'article 5 prévoit la mise en œuvre de politiques globales et coordonnées par les parties à la convention.

L'article 6 prévoit l'établissement et la publication d'une stratégie nationale.

L'article 7 prévoit l'affectation de ressources financières et humaines par les parties.

L'article 8 prévoit la formation de professionnels par les parties.

L'article 9 définit le champ de la collecte de données et de la recherche.

L'article 10 énonce les obligations générales découlant de la convention eu égard à l'adoption de mesures législatives ou autres nécessaires pour prévenir les infractions établies par la convention.

L'article 11 prévoit des mesures de sensibilisation.

L'article 12 définit les infractions liées à la pollution illicite.

L'article 13 définit les infractions liées à la mise sur le marché de produits en violation des exigences environnementales.

L'article 14 établit les infractions liées aux substances chimiques.

L'article 15 établit les infractions liées aux matières ou substances radioactives.

L'article 16 établit les infractions liées au mercure.

L'article 17 établit les infractions liées aux substances appauvrissant la couche d'ozone.

L'article 18 établit les infractions liées aux gaz à effet de serre fluorés.

L'article 19 établit les infractions liées à la collecte, au traitement, au transport, à la valorisation, à l'élimination ou au transfert illicite de déchets.

L'article 20 établit les infractions liées à l'exploitation ou à la fermeture illicite d'une installation en rapport avec l'exercice d'une activité dangereuse.

L'article 21 établit les infractions liées à l'exploitation ou à la fermeture illicites d'une installation impliquant l'utilisation de substances dangereuses.

L'article 22 établit les infractions liées au recyclage illicite de navires.

L'article 23 établit les infractions liées aux rejets de substances polluantes par les navires.

L'article 24 établit les infractions liées au captage illicite d'eaux de surface ou d'eaux souterraines.

L'article 25 établit les infractions liées au commerce de bois récolté illégalement.

L'article 26 établit les infractions liées aux activités minières illicites.

L'article 27 établit les infractions liées à la mise à mort, à la destruction, à la capture et à la détention illicites d'espèces de faune ou de flore sauvages protégées.

L'article 28 établit les infractions liées au commerce illicite d'espèces de faune ou de flore sauvages protégées.

L'article 29 établit les infractions liées à la dégradation illicite d'habitats au sein d'un site protégé.

L'article 30 établit les infractions liées aux espèces exotiques envahissantes.

L'article 31 établit ce qui doit être considéré comme une infraction particulièrement grave.

L'article 32 prévoit l'incitation à commettre une infraction, la complicité et la tentative d'infraction.

L'article 33 précise les cas dans lesquels les parties déterminent leur compétence eu égard à la convention.

L'article 34 prévoit la responsabilité des personnes morales.

L'article 35 prévoit les sanctions à appliquer et les mesures à prendre.

L'article 36 prévoit des circonstances aggravantes.

L'article 37 prévoit la possibilité de tenir compte des condamnations antérieures prononcées par une autre partie.

L'article 38 prévoit l'ouverture et la poursuite de procédures.

L'article 39 énumère les cas dans lesquels les parties devraient envisager d'accorder aux personnes et aux organisations non gouvernementales le droit de participer aux procédures.

L'article 40 prévoit la coopération internationale en matière pénale.

L'article 41 prévoit la possibilité de transmission d'informations entre les parties sans demande préalable.

L'article 42 dispose que les règles de protection des données dans le cadre de la législation applicable et des accords internationaux régissant la protection des données à caractère personnel doivent être respectées.

L'article 43 prévoit le statut des victimes dans le cadre d'enquêtes et de procédures pénales.

L'article 44 prévoit la protection des témoins en vertu de la convention.

L'article 45 prévoit la protection des personnes qui signalent des infractions ou coopèrent avec la justice en vertu de la convention.

L'article 46 prévoit la composition du comité des parties et ses procédures internes.

L'article 47 énumère les autres représentants qui sont ou peuvent être nommés au comité des parties.

L'article 48 énumère les fonctions du comité des parties.

L'article 49 concerne les relations avec d'autres sources du droit international.

L'article 50 porte sur les amendements à la convention.

L'article 51 précise les effets de la convention.

L'article 52 régit le mécanisme de règlement des différends afférent à la convention.

L'article 53 prévoit la signature et l'entrée en vigueur de la convention.

L'article 54 prévoit l'adhésion à la convention.

L'article 55 concerne le champ d'application territorial de la convention.

L'article 56 prévoit la possibilité d'émettre des réserves à l'égard de certaines dispositions de la convention, en particulier la possibilité pour les organisations d'intégration régionale de préciser la portée de certaines notions de la convention sur le fondement de leur droit harmonisé.

L'article 57 prévoit la dénonciation de la convention.

L'article 58 prévoit les cas dans lesquels le secrétaire général du Conseil de l'Europe doit procéder à une notification.

• **Texte de la convention et notifications**

Le texte de la convention est soumis au Conseil en même temps que la présente proposition.

Le texte de la réserve est soumis en même temps que la présente proposition.

Conformément aux traités, il appartient à la Commission de procéder, au nom de l'Union, à la notification prévue à l'article 58, de la convention, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union à être liée par la convention.

Conformément aux traités, il appartient également à la Commission de procéder aux notifications prévues aux articles 14, paragraphe 2, 20, paragraphe 2, 21, paragraphe 2, 26, paragraphe 2, et 29, paragraphe 2, de la convention.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL**relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 83, paragraphe 2, en liaison avec son article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à la décision [XXX] du Conseil du [...] ⁽²⁾, la convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal (ci-après dénommée la «convention») a été signée le [...], sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.
- (2) La convention contient des dispositions relatives à sa finalité et à son champ d'application, à des définitions et de la terminologie juridiques, aux infractions pénales, à la responsabilité des personnes morales, aux sanctions et autres mesures, aux circonstances aggravantes et atténuantes, aux droits procéduraux et à la coopération, aux mesures préventives et à la participation de la société civile en ce qui concerne la criminalité environnementale.
- (3) Le 11 avril 2024, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, sur le fondement de l'article 83, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾, qui s'aligne en grande partie sur la convention.
- (4) Étant donné que le champ d'application et les dispositions de fond de la convention coïncident dans une large mesure avec la directive (UE) 2024/1203, la conclusion de la convention est susceptible d'affecter des règles communes de l'Union ou d'en altérer la portée au sens de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE. Par conséquent, l'Union jouit d'une compétence externe exclusive pour conclure la convention.
- (5) Afin de garantir la compatibilité entre la convention et la directive (UE) 2024/1203, l'Union devrait faire usage de la possibilité, prévue à l'article 56, paragraphe 3, de la convention, de préciser la portée du terme «illicite» et d'autres notions utilisées aux fins de la définition des infractions pénales au titre de la convention en formulant une réserve.
- (6) La convention et cette réserve devraient être approuvées.

⁽¹⁾ Approbation publiée au JO L [...].

⁽²⁾ JO L [...] du [...], p. [...].

⁽³⁾ Directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE (JO L, 2024/1203, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>).

- (7) [Conformément à l'article 3 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié [par courrier du...] son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.] OU [Conformément aux articles 1er et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.]
- (8) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application,
- (9) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil⁴ et a rendu un avis le XXXX⁵,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal est approuvée ⁽⁶⁾.

Article 2

La réserve est approuvée ⁽⁷⁾.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le [...] ⁽⁸⁾.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

(4) Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) no 45/2001 et la décision no 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

(5) JO C [...], [...], p. [...].

(6) Le texte de la convention est publié au JO L, [...].

(7) La réserve est publiée au JO L, [...].

(8) La date d'entrée en vigueur de la convention sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.