Document généré le 1 juil. 2025 23:16

**Revue générale de droit**

# Risques industriels et responsabilité : la réponse du Conseil de l'Europe en matière d'environnement

Alexandre Kiss et Amira Szönyi-Dandachi

Volume 33, numéro 2, 2003

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1027453ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1027453ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)
2292-2512 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Kiss, A. & Szönyi-Dandachi, A. (2003). Risques industriels et responsabilité : la réponse du Conseil de l'Europe en matière d'environnement. *Revue générale de droit*, *33*(2), 223–231. https://doi.org/10.7202/1027453ar

Résumé de l'article

Deux conventions du Conseil de l'Europe sont consacrées à la responsabilité des dommages à l'environnement, l'une concerne la responsabilité civile, l'autre entend renforcer la protection de l'environnement par le droit pénal. Les deux instruments doivent exercer leurs effets essentiellement dans les ordres juridiques internes des États parties et peuvent ainsi apporter une contribution significative à l'élaboration et à l'unification des normes juridiques dans ce domaine et, indirectement, à la prévention des atteintes à l'environnement.

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 2003

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

# Risques industriels et responsabilité : La réponse du Conseil de l'Europe en matière d'environnement

ALEXANDRE KISS
Président du Conseil européen du droit de l'environnement

AMIRA SZÖNYI-DANDACHI
Assistante de justice

**RÉSUMÉ**

*Deux conventions du Conseil de l'Europe sont consacrées à la responsabilité des dommages à l'environnement, l'une concerne la responsabilité civile, l'autre entend renforcer la protection de l'environnement par le droit pénal. Les deux instruments doivent exercer leurs effets essentiellement dans les ordres juridiques internes des États parties et peuvent ainsi apporter une contribution significative à l'élaboration et à l'unification des normes juridiques dans ce domaine et, indirectement, à la prévention des atteintes à l'environnement.*

**ABSTRACT**

*The Council of Europe has drafted two conventions on liability for environmental damage. One is related to civil liability, the other tends to reinforce environmental protection through criminal law. The two instruments are to be applied mainly in the national legal orders of the contracting States. They can thus contribute to the drafting and the unification of legal norms in this field as well as, in an indirect way, to the prevention of the deterioration of the environment.*

**SOMMAIRE**

Introduction ..... 224

I. La Convention de Lugano sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement .. 225

II. La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal ..... 226

Conclusion ..... 230

## INTRODUCTION

Par sa nature même, une organisation internationale s'intéresse avant tout aux problèmes qui surgissent dans les relations entre États. Or, le problème de la responsabilité pour dommage à l'environnement a été abordé par le Conseil de l'Europe de deux différentes manières : au point de vue du droit civil et au point de vue du droit pénal, c'est-à-dire sous deux angles où les solutions sont à rechercher avant tout dans les droits internes. Son intervention est, toutefois, justifiée par la circonstance que les faits et actes touchant à l'environnement peuvent facilement revêtir un caractère international. En tout cas, il s'agissait davantage d'un effort d'unification des solutions nationales aux problèmes soulevés par la responsabilité environnementale que d'une tentative de faire développer le droit international dans ce domaine. Le résultat, acquis au terme de longues années de travaux préparatoires est d'une part la *Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement*, adoptée à Lugano le 21 juin 1993, d'autre part la *Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal*, adoptée à Strasbourg le 4 novembre 1998.

Les difficultés de l'entreprise étaient évidentes, à cause de la nature même de la responsabilité environnementale. Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que cette dernière puisse être établie et jouer son rôle dans un système juridique donné. En premier lieu, il est nécessaire de prouver l'existence ou la menace d'un dommage à l'environnement, ce qui peut nécessiter le recours à l'expertise scientifique. En second lieu, le lien de causalité entre le dommage et un auteur doit être clarifié, opération pouvant être rendue difficile par une série de facteurs tels que la distance qui sépare l'activité incriminée du lieu du dommage, l'influence

de facteurs naturels, notamment climatiques, la combinaison de plusieurs sortes de pollution ou la pluralité des auteurs présumés. En troisième lieu, l'auteur doit être identifié au sens juridique du terme, surtout lorsqu'il s'agit d'entreprises pouvant avoir des structures complexes. Enfin, le dommage doit être évalué et les conséquences doivent être définies : réparation pécuniaire, remise en état, sanctions administratives ou pénales, sans oublier les tierces personnes.

Les deux conventions du Conseil de l'Europe ont le mérite d'apporter un certain nombre de réponses aux problèmes qui viennent d'être rappelés.

## I. LA CONVENTION DE LUGANO SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES DOMMAGES RÉSULTANT D'ACTIVITÉS DANGEREUSES POUR L'ENVIRONNEMENT

Si la Convention a pour but d'assurer une réparation adéquate des dommages résultant des activités dangereuses pour l'environnement, elle prévoit également des moyens de prévention et de remise en état (article 1). En réalité, ses dispositions sont largement fondées sur le concept d'activité dangereuse comprenant la production, la manipulation, le stockage ou le rejet d'une ou plusieurs substances dangereuses définies par une annexe à la Convention qui, d'ailleurs renvoie à la réglementation que la Communauté européenne a élaborée dans ce domaine. Les auteurs de la Convention ont fait preuve de clairvoyance en incluant dans la notion d'activité dangereuse une autre catégorie : la production, la culture, la manipulation, le stockage, l'utilisation, la destruction, l'élimination et la libération des organismes génétiquement modifiés et des micro-organismes qui présentent un risque significatif pour l'homme (article 2, alinéas 1 et 4). Les dommages provenant d'opérations de transport ou des substances nucléaires sont, toutefois, exclus (article 4).

D'autres définitions de la Convention sont également importantes. Il en est ainsi de celle de l'environnement, qui peut aider à clore un ancien débat. L'article 2 alinéa 10 y inclut non seulement les ressources naturelles abiotiques et biotiques, mais aussi l'interaction entre leurs éléments ainsi que les biens qui composent l'héritage culturel et les aspects

caractéristiques du paysage. La notion du dommage comprend outre le décès ou des lésions corporelles subies par des personnes tout dommage ou perte résultant de l'altération de l'environnement et inclut le coût des mesures de sauvegarde et des mesures de sauvegarde et de remise en état (article 7 alinéa 7).

Quant à la responsabilité, elle est canalisée sur l'exploitant de l'activité dangereuse (article 6). Pour les dommages causés par des déchets déposés dans un site de stockage permanent — un des principaux problèmes ayant motivé l'élaboration de la Convention — est responsable l'exploitant du site au moment où apparaissent les dommages (article 7). Contrairement aux conventions internationales relatives aux dommages causés par des activités nucléaires ou par des pollutions marines dues aux hydrocarbures, la Convention de Lugano ne prévoit pas de responsabilité objective. Selon l'article 10, lorsqu'il apprécie la preuve du lien de causalité entre l'événement et le dommage ou une activité dangereuse, le juge tient dûment compte du risque accru de provoquer le dommage inhérent à l'activité dangereuse. Par contre, la Convention suit les autres, relatives à certains dommages à l'environnement, en imposant aux exploitants l'obligation de participer à un régime de sécurité financière (article 12). Pour les actions en réparation le « forum shopping » est prévu (article 19), suivant ainsi les règles applicables en matière de responsabilité à l'intérieur de la Communauté européenne (article 19).

Il y a lieu de signaler, enfin, que sous certaines réserves, l'accès aux informations relatives à l'environnement est assuré (article 13) et que des organisations non gouvernementales peuvent, à certaines conditions, demander l'interdiction d'une activité dangereuse illicite qui constitue une menace sérieuse de dommage à l'environnement ainsi que, le cas échéant, une injonction à l'exploitant lui ordonnant de prendre certaines mesures de prévention ou de remise en état (article 18).

## II. La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal

La Convention de 1998 est le premier instrument international à caractère obligatoire qui a pour ambition de

dresser une liste de l'ensemble des atteintes les plus graves à l'environnement pour les ériger en infractions pénales et administratives.

L'article 2 énumère les actions ou omissions intentionnelles qui doivent être obligatoirement qualifiées d'infractions pénales par les États. Il s'agit de la pollution des milieux naturels, de la manipulation illicite de déchets dangereux, de l'exploitation illicite d'une usine dans laquelle une activité dangereuse est exercée et de la manipulation illicite de substances radioactives dangereuses, lorsqu'elles ont entraîné ou risquent d'entraîner certains préjudices. Ces mêmes faits devront être érigés en infraction pénale même lorsqu'ils auront été commis par simple négligence (article 3), c'est-à-dire par manquement au devoir de prudence coutumière. Les États peuvent se réserver la possibilité de n'incriminer que les infractions de « négligence grave », qui supposent une « atteinte sérieuse » au devoir de prudence.

L'article 4 complète la liste des atteintes à l'environnement par l'énumération d'agissements qui seront qualifiés, selon le choix des parties, soit comme infraction pénale, soit comme infraction administrative. Ce sont la pollution illicite des milieux naturels, le fait de causer du bruit de manière illicite, la manipulation illicite de déchets, l'exploitation illicite d'une usine, la manipulation illicite de matières nucléaires, d'autres substances radioactives ou de produits chimiques dangereux, et la possession, la capture, l'endommagement, la mise à mort ou le commerce illicite d'espèces protégées de la flore et de la faune sauvage.

Les États parties n'ont l'obligation d'incriminer la majeure partie des comportements énumérés qu'à condition qu'ils soient illicites. Une activité est illicite lorsqu'elle résulte de la « violation d'une loi, d'un règlement administratif ou d'une décision prise par une autorité compétente, visant à la protection de l'environnement » (article 1). C'est donc une illicéité par rapport au droit interne de chaque État.

Cette apparente liberté laissée aux États n'est cependant pas absolue. La première limite réside dans le fait que le droit international de l'environnement, et plus spécialement européen, réduit de plus en plus la marge de manœuvre

qu'ont les États pour qualifier un comportement comme « licite » et donc non relevant de la Convention de 1998.

La deuxième limite est celle qui figure dans la Convention même. Certaines infractions peuvent en effet être qualifiées d'« autonomes », leur définition ne dépend que de la Convention, et non pas de ce qui est autorisé ou non en droit interne. Ainsi, la pollution, même licite, des milieux naturels constituera toujours une infraction lorsqu'elle aura causé la mort ou une lésion grave à une personne, ou aura créé un risque significatif de les causer (article 2.1 a)).

Nous pouvons observer une tendance dans la Convention à formaliser les infractions contre l'environnement, c'est-à-dire à incriminer les comportements potentiellement dangereux, indépendamment de tout préjudice. Certaines infractions sont purement formelles, c'est-à-dire qu'elles sont réalisées indépendamment de tout préjudice, dès l'accomplissement d'un certain nombre d'actes illicites. Nous trouvons la liste de ces infractions aux articles 4 a) à e) de la Convention : la pollution illicite, le fait de causer du bruit de manière illicite, la manipulation illicite de déchets, l'exploitation illicite d'une usine, la possession, la capture, le commerce illicite d'espèces protégées. Les États ont le choix de qualifier ces faits d'infractions pénales ou administratives.

La Convention définit aussi de nombreuses infractions matérielles, qui nécessitent pour leur consommation la réalisation d'un préjudice. Tous les comportements énumérés à l'article 2 sont constitutifs d'infraction lorsqu'ils ont entraîné la mort ou de graves blessures à une personne. La pollution illicite constitue une infraction matérielle lorsqu'elle a causé la détérioration durable des milieux naturels ou un dommage substantiel à des monuments protégés, à d'autres objets protégés, à des biens, à des animaux ou à des végétaux. La manipulation illicite de déchets dangereux, l'exploitation illicite d'une usine dans laquelle des activités dangereuses sont exercées, la manipulation illicite de substances radioactives constituent des infractions matérielles lorsqu'elles ont causé des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux.

Enfin l'article 4 prévoit aussi des infractions matérielles (pénales ou administratives selon le choix des parties). Ce sont le fait de provoquer de manière illicite des altérations

nuisibles dans les éléments naturels d'un parc national, d'une réserve naturelle, d'une zone de conservation de l'eau ou d'autres zones protégées, et l'endommagement et la mise à mort d'espèces protégées.

Les infractions de mise en danger prévues par la Convention présentent un intérêt particulier en raison de leur caractère préventif, car elles permettent de sanctionner des comportements dangereux avant la survenance de tout préjudice. La pollution ayant créé un risque significatif de causer la mort ou de graves lésions à des personnes constitue une infraction pénale (article 2.1 a) ii)). L'expression « risque significatif » sous-entend une probabilité importante de la survenance du préjudice. Les autres infractions de l'article 2 existent aussi lorsque le préjudice prévu pour les infractions matérielles est simplement susceptible de se produire.

Ce mode d'incrimination amène à une formalisation des infractions contre l'environnement qui favorise la prévention des atteintes à l'environnement. L'efficacité de cette prévention laisse cependant à désirer, notamment en raison du manque d'information des autorités et des difficultés concernant la preuve. Les rédacteurs de la Convention ont pensé remédier à ce défaut par l'obligation faite aux États d'assurer la collaboration et la transmission d'information entre les services responsables de la protection de l'environnement et les autorités chargées des investigations et des poursuites des infractions pénales (article 10).

Peuvent être déclarées responsables des infractions énumérées par la Convention non seulement les personnes physiques mais également les personnes morales (article 9), les sanctions et mesures encourues étant pénales ou administratives selon le droit interne des États. L'introduction de cet article dans la Convention émane de la constatation du fait que « la majeure partie des infractions est commise dans le cadre des personnes morales », et que « la pratique révèle de graves difficultés à poursuivre pénalement les personnes physiques agissant dans le cadre de ces personnes morales », notamment « en raison de la taille des sociétés et la complexité des structures de leur organisation » (rapport explicatif).

Sont également responsables les complices d'une infraction pénale intentionnelle contre l'environnement (article 2.2).

Une des nouveautés de la Convention est que non seulement elle exige des sanctions et mesures efficaces et proportionnelles, mais elle en précise également la nature. Ainsi l'emprisonnement et la sanction pécuniaire doivent être envisagés au moins comme des sanctions possibles pour les infractions pénales énumérées aux articles 2 et 4, les peines alternatives restant envisageables. Les parties doivent prévoir des mesures de confiscation des instruments et produits des infractions pénales (article 7).

Les parties peuvent prévoir la remise en état de l'environnement suite à une infraction (article 8). La notion de remise en état pourra être interprétée notamment par référence à la Convention de Lugano.

À côté des compétences classiques liées au territoire et aux nationaux, les États doivent établir leur compétence lorsque l'auteur présumé d'une infraction est présent sur le territoire d'un État partie, et ne peut pas être extradé (article 5).

Chaque État peut préciser par déclaration qu'il accordera à des groupes, fondations et associations, dont le statut comporte comme objectif la protection de l'environnement, le droit de participer à la procédure pénale (article 11). Les rédacteurs ont ainsi voulu souligner l'importance croissante du rôle joué par de tels groupes dans la protection de l'environnement, mais leur participation à la procédure reste une option, en raison des grandes différences qui existent quant à la reconnaissance d'un tel droit.

## Conclusion

Aucune des deux conventions qui viennent d'être présentées n'est encore en vigueur. Les réticences à ratifier la Convention de Lugano semblent être plus fortes que celles concernant la Convention sur le droit pénal. La raison en est l'opposition de certains intérêts économiques, que l'on retrouve aussi à l'œuvre au sein de la Communauté européenne s'agissant de projets relatifs à la responsabilité. Il n'en reste pas moins que même ainsi, les deux conventions

ont le très grand mérite de proposer des solutions élaborées dans le cadre d'une organisation internationale, qui pourront servir de modèle à l'évolution du droit de l'environnement. Il y a lieu de souligner que les deux conventions, bien qu'elles concernent en premier lieu la responsabilité, préconisent la méthode de la prévention.

Alexandre Kiss
29, rue du Conseil des Quinze, F 67000
Strasbourg, France
Tél. : (33-3) 88 61 36 39
Courriel : achkiss@aol.com