

Transcription légistique de l'objectif 7.1 : Légiférer sur le crime d'écocide



COMMENT LIRE LES TRANSCRIPTIONS LÉGISTIQUES ?

Le noir barré concerne les parties de textes existant qui devraient être supprimées.

Les parties en **rouge gras** correspondent aux textes qu'il y aurait lieu de créer ou mots à ajouter dans les textes existants.

PROPOSITION SN 7.1.1 ADOPTER UNE LOI QUI PÉNALISE LE CRIME D'ÉCOCIDE DANS LE CADRE DES 9 LIMITES PLANÉTAIRES, ET QUI INTÈGRE LE DEVOIR DE VIGILANCE ET LE DÉLIT D'IMPRUDENCE, DONT LA MISE EN ŒUVRE EST GARANTIE PAR LA HAUTE AUTORITÉ DES LIMITES PLANÉTAIRES

POINTS D'ATTENTION

La proposition a été soumise au comité légistique sous la forme d'une proposition de loi déjà rédigée. Le travail du comité légistique s'est donc appuyé sur la proposition des citoyens. Elle lui apporte plusieurs modifications afin de lever des obstacles juridiques qui ont été identifiés.

Elle propose deux propositions distinctes : l'institution d'un crime d'écocide (SN7.1.1) et la création d'une haute autorité de protection des limites planétaires (SN7.1.2.)

Chacune de ces propositions appelle des points d'attention distincts :

→ L'écocide (SN7.1.1)

Avant tout, le comité légistique souligne qu'il existe déjà de nombreuses incriminations – contraventions, délits – en matière environnementale auxquelles s'ajoutent des sanctions administratives. Par ailleurs, l'ajout d'une nouvelle incrimination ne suffira pas à changer la politique pénale en matière de répression des atteintes à l'environnement.

Toutefois, plusieurs modifications sont proposées pour transcrire l'intention des citoyens :

- Inclure l'incrimination dans un autre livre du code pénal relatif à la protection de l'environnement.
- **Modifier la définition juridique du crime d'écocide.** En effet, la référence aux limites planétaires pour définir l'incrimination n'est pas **conforme au principe de légalité des délits et des peines**. Ce principe impose trois obligations à la loi. D'une part, le comportement interdit doit être **clairement défini par le législateur**. D'autre part, **la sanction qu'encourt celui qui commet le comportement interdit doit être clairement identifiée par la loi**. Enfin, le comportement **doit être défini avant de pouvoir être sanctionné**. Autrement dit, tous les actes accomplis avant l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent être poursuivis sur son fondement (principe de non rétroactivité de la loi pénale plus dure).
- À ce principe, **s'ajoute celui de proportionnalité des peines**. Sur ce point, le comité légistique alerte sur le quantum de l'amende maximale envisagée par le GT. Son montant de 10.000.000 d'euros est très élevé, hors de proportion avec les montants habituels, et encourt un risque de censure à ce titre. Par ailleurs, eu égard à son montant, cette amende ne viserait que les personnes morales ce qui contrarie le principe de personnalité des incriminations qui répriment, par priorité, les personnes physiques. D'ailleurs, cette incrimination devrait être conciliée avec d'autres infractions pénales qui visent les personnes physiques. Par exemple, le responsable d'une installation classée pour l'environnement (c'est-à-dire celui qui est investi d'un pouvoir de direction, de décision et d'organisation dans l'entreprise polluante) voit sa responsabilité pénale engagée en cas d'infractions environnementales commises par son personnel, chargé sur ces ordres, des opérations liées au fonctionnement de son établissement. Ce cumul pose la question de l'articulation de l'écocide avec les autres fondements de responsabilité pénale.
- **Pour que les limites planétaires puissent constituer le fondement d'une incrimination pénale, il serait nécessaire d'identifier en amont et précisément des seuils qui constituerait un dépassement des limites planétaires imputables à l'activité d'une personne.** En l'état des travaux du groupe de travail, le comité légistique n'a pas trouvé comment exprimer un tel seuil. Il a toutefois maintenu la proposition du groupe en lui apportant des correctifs nécessaires à sa conformité au droit pénal général sans parvenir à l'énoncer de manière conforme au principe de légalité criminelle.
- Enfin, la référence à un délit spécifique lié à la violation de l'obligation de vigilance du code de commerce a été supprimée. En effet, cette hypothèse est déjà couverte par le délit d'écocide par incurie, créé par le groupe de travail.

C'est pourquoi, **pour tenter de transcrire la volonté des citoyens, le comité légistique propose d'autres rédactions du crime d'écocide cherchant à dépasser les difficultés liées au principe de légalité criminelle**. Deux stratégies ont été entreprises :

- Partir des définitions déjà examinées au Parlement en les précisant à la lumière des obstacles qui leur ont été opposés et des travaux d'universitaires sur ce sujet.

- Partir d'une incrimination existante : celle du terrorisme environnemental.

→ Les limites planétaires (SN. 7.1.2.1) et la Haute Autorité des Limites Planétaires (SN 7.1.2.2) :

La proposition des citoyens abrite en réalité deux propositions : faire des limites planétaires une condition de légalité de l'action administrative d'une part, et d'autre part instituer une autorité chargée de veiller, plus largement au respect de ces limites.

Dans un souci de clarté, le comité légistique propose de distinguer ces mesures :

Pour la première proposition SN 7.1.2.1 : inclusion des limites planétaires comme condition de légalité des décisions administratives, le comité légistique alerte les citoyens sur la difficulté de manier le concept de limites planétaires à cette fin. En effet, cette notion n'est pas suffisamment précise pour être facilement opératoire à l'échelle d'une décision individuelle par exemple.

Pour la seconde SN 7.1.2.2 : création d'une institution chargée de protéger les limites planétaires, le comité légistique alerte les citoyens sur la difficulté inhérente à la création de nouvelles institutions. En effet, le droit de l'environnement associe déjà de nombreux organismes consultatifs à la fabrique des décisions générales et particulières ayant une incidence sur l'environnement. Ici, le comité légistique interpelle les citoyens sur la nécessité de penser cette institution en relation notamment avec le Haut Conseil pour le Climat, le Conseil National de la Transition Écologique mais aussi l'Autorité Environnementale. De même, de nombreux organismes avec des compétences techniques participent déjà à l'instruction des décisions individuelles adoptées sur le fondement du code de l'environnement (ex : Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, ...). Aussi, la création de cette institution supposerait une réflexion plus large sur la suppression de tous les organismes consultatifs qui, dans le même champ de compétences de cette autorité, participent déjà à l'élaboration des décisions.

Certaines compétences que le groupe de travail souhaite confier à la Haute autorité n'ont pas été transcrites : possibilité pour le Parlement et les juridictions de saisir la Haute autorité.

Ces propositions sont contraires ou inutiles au regard du principe juridique fondamental de séparation des pouvoirs. En effet, dans les démocraties libérales trois pouvoirs – le pouvoir de faire la loi (législatif), de l'exécuter (exécutif) et de juger de son application aux cas particuliers (juridictionnel) – sont confiés à des organes distincts – le Parlement, le Gouvernement qui s'appuie sur l'administration, les juridictions. Ce principe détermine les types d'interactions possibles entre ces pouvoirs. Il se combine avec celui de hiérarchie des normes. Aussi, le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et de son administration. Il peut donc auditionner, contrôler l'activité d'une autorité administrative. En revanche, une autorité administrative ne peut pas contrôler l'activité du Parlement. Ensuite, s'agissant des juridictions, leur mission constitutionnelle est d'être les gardiennes des libertés. À ce titre, les règles qu'elles suivent dans l'instruction des procès doivent présenter un ensemble de garanties pour les justiciables (= droit au procès équitable). Pour instruire une affaire, elles n'ont pas besoin d'être autorisées à saisir une autorité : elles choisissent selon les règles spéciales arrêtés dans les codes de procédures (civile, pénale, administrative) les experts ou autres amicus curiae (sachants) qu'elles souhaitent entendre.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

SN7.1.1 – Création d'une incrimination d'écocide

Proposition 1 – Transcription de la volonté des citoyens corrigée sur des points de cohérence avec le droit pénal général :

Dans le livre V du code pénal, il est inséré titre III intitulé « Des infractions en matière d'environnement » qui se compose d'un chapitre unique « De la protection des limites planétaires » ainsi rédigé :

« Art. 522-1. – Constitue un crime d'écocide, toute action généralisée ou systématique ayant causé un dommage écologique grave consistant en un dépassement manifeste et non négligeable d'au moins une des limites planétaires [définies à l'article L XXX du code de l'environnement] et dont l'auteur savait ou aurait dû savoir qu'il existait une haute probabilité de ce dépassement.

Le crime d'écocide est puni de vingt ans de réclusion criminelle et d'une amende de [10 000 000 €] dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 20 % du dernier chiffre d'affaire connu à la date de la commission des faits ».

« Art. 522-2 – Constitue un délit d'imprudence d'écocide, toute violation d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi, le règlement ou une convention internationale ayant causé directement ou indirectement un dommage écologique grave consistant en un dépassement manifeste des limites planétaires [au sens de l'article L.XXX du code de l'environnement], s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Le délit d'écocide est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 1 000 000 € d'amende dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement à 10 % du dernier chiffre d'affaire connu à la

date de la commission des faits »

Propositions 2 – Suggestions de transcriptions alternatives par le comité légistique :

a) Proposition forgée à partir d'une proposition déjà débattue au Parlement :

Proposition initiale déjà débattue et rejetée par le Sénat le 2 mai 2019 :

« Constitue un crime d'écocide le fait, en exécution d'une action concertée tendant à la destruction ou la dégradation totale ou partielle d'un écosystème, en temps de paix comme en temps de guerre, de porter atteinte de façon grave et durable à l'environnement et aux conditions d'existence d'une population. »

Proposition modifiée par le comité logistique en vue de la rapprocher de la volonté des citoyens :

Dans le livre V du code pénal, il est inséré titre III intitulé « Des infractions en matière d'environnement » qui se compose d'un chapitre unique « De la protection des limites planétaires » ainsi rédigé :

« Art. 522-1. – Constitue un crime d'écocide, toute action généralisée ou systématique ayant causé un dommage écologique étendu et durable à l'environnement naturel consistant en une grave dégradation des éléments ou des fonctions des écosystèmes ou en une grave altération des qualités essentielles des sols, de l'eau ou de l'air commise alors que son auteur savait ou aurait dû en savoir les effets.

Le crime d'écocide est puni de vingt ans de réclusion criminelle et d'une amende de [10 000 000 €] dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 20 % du dernier chiffre d'affaire connu à la date de la commission des faits ».

« Art. 522-2 – Constitue un délit d'imprudence d'écocide, toute violation d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi, le règlement ou une convention internationale ayant causé directement ou indirectement un dommage étendu et durable à l'environnement naturel consistant en une grave dégradation des éléments ou des fonctions des écosystèmes ou en une grave altération des qualités essentielles des sols, de l'eau ou de l'air s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Le délit d'écocide est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 1 000 000 € d'amende dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement à 10 % du dernier chiffre d'affaire connu à la date de la commission des faits ».

b) Proposition forgée à partir du crime de terrorisme écologique de l'article 421-1 du code pénal et par une proposition de Mme Delmas Marty relative à un délit de pollution.

Pour mémoire, l'article 421-2 du code pénal énonce que :

« Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel ».

Proposition de transcription juridique du comité légistique afin de se rapprocher de la volonté exprimée par les citoyens :

« Art. 522-1. – « Constitue un crime d'écocide toute action généralisée ou systématique ayant pour objet d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou les écosystèmes lorsqu'elle est commise dans un but lucratif sans justification d'un intérêt social alors que son auteur savait ou aurait dû savoir qu'il en résulterait un dommage grave et durable à l'environnement.

Le crime d'écocide est puni de vingt ans de réclusion criminelle et d'une amende de [10 000 000 €] dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 20 % du dernier chiffre d'affaire connu à la date de la commission des faits ».

« Art. 522-2 – Constitue un délit d'écocide, toute violation d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi, le règlement ou une convention internationale ayant causé directement ou indirectement un dommage étendu et durable à l'environnement naturel consistant en l'introduction dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, d'une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Le délit d'écocide est puni de cinq ans d'emprisonnement et de [1 000 000 €] d'amende dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement à 10 % du dernier chiffre d'affaire connu à la date de la commission des faits ».

→ Pour le volet relatif à la définition/protection des limites planétaires

Première proposition SN 7.1.2.1 : Inclure la référence aux limites planétaires parmi les engagements à satisfaire au titre du développement durable.

Dans le code de l'environnement, il est ajouté un 6° dans le III de l'article L110-1 :

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux cinq engagements suivants :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° La transition vers une économie circulaire ;

6° La protection des limites planétaires. »

Deuxième proposition SN7.1.2.1 :

Ajouter après le Titre 1^{er} du code de l'environnement relatif aux principes généraux du code de l'environnement, un Titre 1^{er} bis intitulé « La protection des limites planétaires ».

Il est créé un article L. 110-4 qui énonce que :

“Les limites planétaires déterminent les conditions dans lesquelles les activités humaines n'entravent pas le développement durable et juste de l'humanité.

La définition des limites planétaires repose sur la fixation de seuils au-delà desquels le dérèglement climatique, l'érosion de la biodiversité, les apports en azote et de phosphore à la biosphère et aux océans, le changement d'usage des sols, l'acidification des océans, l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique, l'usage de l'eau douce, la dispersion d'aérosols atmosphériques et la pollution chimique imputables aux activités sur le territoire national ne sont pas compatibles avec le développement durable et juste de l'humanité.

Ces seuils sont déterminés selon les modalités prévues à l'article L. 135-2 du code de l'environnement”.

Il est créé un article L. 110- 5 qui énonce que :

“Le respect des limites planétaires constitue une condition nécessaire à la protection de l'environnement au sens de l'article L. 110-1 du code. Les décisions prises sur le fondement du présent code ne peuvent pas porter une atteinte grave et durable à l'une des neuf limites planétaires”.

Deuxième sous-proposition SN7.1.2.1 : instituer une Haute Autorité Chargée de veiller au respect des limites planétaires

Point d'attention : l'articulation de cette institution avec l'existant devrait être traitée et la création de cette autorité devrait donc donner lieu à un toilettage du code de l'environnement en vue de supprimer les organismes consultatifs qui feraient doublons, tant à l'échelle nationale que locale.

Le comité légistique n'est pas en mesure de traiter cet aspect et ne propose donc une transcription juridique que sur la partie relative à la création de l'autorité.

Transcription : Ajouter dans le Titre III du code de l'environnement relatif aux Institutions, un nouveau chapitre V intitulé « La Haute Autorité pour la protection des limites planétaires ». Il comporte les articles suivants :

→ Article L. 135-1 :

I. La Haute Autorité pour les limites planétaires est une autorité publique indépendante qui veille à la protection des limites planétaires.

II. Elle comporte 90 membres qui siègent en neuf collèges d'experts relatifs au changement climatique, à la biodiversité, aux apports d'azote et de phosphore à la biosphère et aux océans, au changement d'usage des sols, à l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique, à l'usage de l'eau douce, à la dispersion d'aérosols atmosphériques, à la pollution chimique.

III. Chaque collège est composé de dix membres, parmi lesquels 5 membres titulaires et 5 membres suppléants, nommés par arrêté du ministre chargé de la protection de l'environnement. Son président est nommé par le président de la République.

IV. Ses membres sont nommés à la suite d'un appel à candidature en raison de leurs connaissances ou de leur expérience dans le domaine propre à l'un des collèges de la Haute Autorité et doivent assurer une représentation

équilibrée des femmes et des hommes.

V. Les membres de la Haute Autorité sont nommés pour un mandat de six ans non renouvelable.

VI. Le mandat des membres de la Haute Autorité est incompatible avec toute autre fonction ou tout autre mandat dont les titulaires sont assujettis aux obligations déclaratives prévues aux articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Les membres se conforment aux obligations de dépôt des déclarations prévues au 6° du I de l'article 11 de ladite loi. Leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts sont rendues publiques.

VII. Un décret en Conseil d'État précise ses règles de fonctionnement et d'organisation.

→ Article L. 135-2 :

La Haute Autorité pour la protection des limites planétaires détermine tous les [XXX ans] et dans chaque région, les seuils au-delà desquels toute activité ou décision porte une atteinte grave et significative à chacune des neuf limites planétaires.

Un décret en conseil d'État précise les conditions dans lesquelles ces seuils doivent être établis et révisés par la Haute Autorité pour les limites planétaires.

→ Article L. 135-3 :

La Haute Autorité pour les limites planétaires est consultée sur tous les projets de loi, d'actes réglementaires, les plans et les programmes susceptibles d'avoir un impact significatif sur les limites planétaires. À ce titre, elle évalue notamment leur compatibilité avec les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre assignés à l'État français. Ses avis sont rendus publics. Elle peut également être consultée par les membres du gouvernement sur toute question relative à l'exercice de ses compétences.

Elle est consultée pour évaluer la compatibilité des autorisations administratives prises sur le fondement du présent code aux limites planétaires telles que déclinées sur le territoire dans lequel l'activité sera implantée.

Elle accompagne les entreprises tenues d'élaborer un plan de vigilance au sens de l'article L. 225-102-4 du code de commerce afin de les aider à évaluer la compatibilité de leur plan à la protection des limites planétaires.

Elle constitue une instance d'information, d'échanges et d'expertise sur les questions stratégiques liées à la protection et au respect des limites planétaires. À cette fin, elle organise des concertations régulières avec les autres autorités chargées de la protection de l'environnement et est associée aux négociations internationales relevant de son champ de compétence. Elle encourage et diffuse la recherche et la formation relative à l'étude des limites planétaires et soutient les initiatives de tous organismes publics ou privés dans l'élaboration et l'adoption d'engagements visant à la promotion des limites planétaires.

Elle peut saisir la justice lorsqu'elle estime qu'une décision ou une activité est susceptible de causer un dommage grave et durable aux limites planétaires.

Les modalités d'exercice de ces compétences sont précisées par un décret en Conseil d'État.

→ Article L. 110-7 :

La Haute Autorité des limites planétaires présente chaque année :

1. Un rapport qui rend compte au Parlement de son activité générale et de l'exécution de ses missions, comprenant une annexe thématique relative à chacun de ses domaines de compétences. Il est publié au Journal officiel.

2. Un rapport consacré au respect des limites planétaires en France.