

N° 446

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi portant **reconnaissance du crime d'écocide**,*

Par Mme Marie MERCIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, André Reichardt, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 384 et 447 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA RÉFLEXION AUTOUR DE L'ÉCOCIDE S'EST SURTOUT DÉVELOPPÉE DANS UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE	9
A. UN DROIT PROTECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT DÉJÀ ÉTOFFÉ AU NIVEAU NATIONAL.....	9
1. <i>Le droit pénal de l'environnement</i>	9
2. <i>Les mesures de police administrative</i>	10
3. <i>La réparation du préjudice causé à l'environnement</i>	11
B. L'ÉCOCIDE, UNE NOTION CONNUE EN DROIT INTERNATIONAL	12
1. <i>La prohibition des dommages à l'environnement en temps de guerre</i>	12
2. <i>Des réflexions et initiatives tendent à élargir le champ d'application du crime d'écocide</i>	13
II. LE CRIME D'ÉCOCIDE : UNE INCRIMINATION TROP IMPRÉCISE SANS PERTINENCE AVÉRÉE AU REGARD DU DROIT POSITIF	14
A. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES : LA RECONNAISSANCE D'UN CRIME IMPRESCRIPTIBLE D'ÉCOCIDE.....	14
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE INCRIMINATION PÉNALE TROP FLOUE ET DONT LA NÉCESSITÉ NE PARAÎT PAS S'IMPOSER.....	15
1. <i>Un texte juridiquement fragile</i>	15
2. <i>D'autres voies doivent être explorées pour renforcer le droit de l'environnement</i>	16
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Article 1^{er}</i> (articles 230-1, 230-2, 230-3, 240-1 et 240-2 nouveaux du code pénal) Crimes d'écocide et peines complémentaires	19
• <i>Article 2</i> (article 133-2 du code pénal) Imprescriptibilité de la peine prononcée au titre du crime d'écocide	24
• <i>Article 3</i> (article 7 du code de procédure pénale) Imprescriptibilité du crime d'écocide	24
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35
TABLEAU COMPARATIF	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 10 avril 2019**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Marie Mercier, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 384 (2018-2019) portant reconnaissance du crime d'écocide.

Ce texte tend à introduire dans le code pénal un nouveau crime d'écocide, conçu par analogie avec le crime de génocide. Constituerait un écocide le fait, en exécution d'une action concertée tendant à la destruction ou 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.

Soucieuse de renforcer les outils juridiques tendant à une meilleure protection de l'environnement, votre commission a cependant estimé que la rédaction du texte souffrait de trop d'imprécisions pour répondre à l'exigence constitutionnelle de clarté de la loi pénale. Elle a en outre constaté que l'arsenal législatif en vigueur permettait déjà de répondre à l'ensemble des situations rencontrées, sans qu'il soit établi que la création d'une nouvelle infraction de portée générale réponde à un véritable besoin.

Pour ces raisons, **la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi.**

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

Mesdames, Messieurs,

La situation de notre planète est alarmante et la prise de conscience des enjeux environnementaux, aux niveaux national et international, encore insuffisante.

Chaque année, les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) mettent en évidence l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et les perspectives inquiétantes qui en résultent en matière de réchauffement climatique. Dans le même temps, les rapports *Planète vivante*, régulièrement publiés par le Fonds mondial pour la nature (*World Wide Fund for Nature - WWF*) témoignent d'un effondrement de la biodiversité qui risque, à terme, de menacer les conditions d'existence de l'espèce humaine.

Au niveau local, les atteintes à l'environnement demeurent fréquentes dans notre pays comme à l'étranger. Elles peuvent prendre la forme de marées noires spectaculaires, qui souillent des centaines de kilomètres de côtes, mais aussi, de manière plus insidieuse, de multiples dégazages en mer. La pollution de nos cours d'eau par les activités industrielles, la pollution des sols par l'agriculture intensive, les problèmes posés par le traitement des déchets sont autant de défis qu'il nous faut relever pour enrayer la dégradation de nos écosystèmes.

Face à cette situation, la France n'est pas restée inactive : elle a inscrit dès 2005 la Charte de l'environnement dans son corpus constitutionnel ; elle a introduit dans sa législation le principe « éviter, réduire, compenser » (ERC), selon lequel les atteintes à l'environnement doivent, dans toute la mesure du possible, être évitées et, à défaut, être réduites et donner lieu à des mesures de compensation ; elle a reconnu en 2016 le concept de préjudice écologique ; elle a également joué un rôle majeur dans la conclusion de l'Accord de Paris en 2015.

En déposant la **proposition de loi n° 384** (2018-2019) portant reconnaissance du crime d'écocide, nos collègues du groupe socialiste et républicain ont souhaité que la France franchisse une nouvelle étape en inscrivant dans le code pénal un crime d'écocide, proche par sa définition du crime de génocide. De même que la loi pénale réprime les crimes contre l'humanité, elle pourrait ainsi sanctionner les crimes contre l'environnement qui mettent en péril les conditions d'existence des populations.

Votre commission des lois est convaincue qu'une action résolue doit être conduite pour sanctionner les atteintes à l'environnement, et dans la mesure du possible les prévenir grâce à un ensemble de mesures dissuasives. Les juridictions pénales doivent prendre leur part à cet effort collectif de préservation de la planète et de protection de notre environnement.

Elle doute cependant que la nouvelle incrimination pénale défendue par les auteurs de la proposition de loi constitue un outil adapté pour atteindre les objectifs qu'ils se fixent. Elle observe que la rédaction retenue manque de précision, alors que la précision et la clarté de la loi pénale sont des exigences de valeur constitutionnelle. Elle constate également que la législation en vigueur permet déjà de sanctionner les atteintes à l'environnement, de sorte que la création d'un nouveau crime de portée générale ne paraît nullement s'imposer.

I. LA RÉFLEXION AUTOUR DE L'ÉCOCIDE S'EST SURTOUT DÉVELOPPÉE DANS UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE

Alors que notre droit interne contient déjà de nombreuses dispositions visant à sanctionner les atteintes à l'environnement, une réflexion s'est développée depuis plusieurs années afin de faire reconnaître un crime d'écocide à l'échelle internationale, en temps de guerre comme en temps de paix.

A. UN DROIT PROTECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT DÉJÀ ÉTOFFÉ AU NIVEAU NATIONAL

Tant les représentants de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de la transition écologique et solidaire que ceux de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice ont souligné lors de leurs auditions par votre rapporteur que le droit français en matière de protection de l'environnement était déjà très complet.

Les dispositions de droit pénal sont complétées par un dispositif efficace de sanctions administratives et par des règles en matière de responsabilité civile qui contraignent les auteurs d'un préjudice environnemental à le réparer.

1. Le droit pénal de l'environnement

Pour sanctionner les atteintes à l'environnement, les juridictions répressives peuvent s'appuyer sur des incriminations spécifiques, inscrites dans le code pénal ou dans le code de l'environnement, mais aussi sur des incriminations plus générales.

Sans prétendre dresser un tableau exhaustif du droit pénal de l'environnement, il n'est pas inutile de rappeler quelques-unes des principales dispositions applicables.

L'infraction la plus grave est le crime de « terrorisme écologique », défini à l'article 421-2 du code pénal ; il punit de vingt ans de réclusion criminelle et de 350 000 euros d'amende le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou dans les eaux une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel, dans le but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

Les autres infractions, quoique de nature délictuelle, sont assorties de sanctions qui paraissent dissuasives. Ainsi, les articles L. 218-10 et suivants du code de l'environnement prévoient des peines allant jusqu'à dix ans de prison pour les rejets polluants en mer par les navires. Les atteintes au patrimoine naturel commises en bande organisée sont passibles de sept ans d'emprisonnement et 750 000 € d'amende (article L. 415-6 du même code).

Une série d'infractions prévues par le code de l'environnement sont punies de deux ans d'emprisonnement et d'une amende. Par exemple, en application de l'article L. 216-6 de ce code, deux ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende sont encourus lorsqu'une substance produisant des dommages à la flore ou à la faune est jetée, déversée ou laissée écoulee dans les eaux superficielles, souterraines ou dans les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales. L'article L. 226-9 punit des mêmes peines l'émission dans l'atmosphère de substances polluantes par une entreprise en violation d'une première mise en demeure. En application de l'article L. 541-46, les mêmes peines sont encourues en cas de non-respect des prescriptions relatives au traitement des déchets. Enfin, l'article L. 415-3 prévoit deux ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende en cas d'atteinte à la conservation des espèces sauvages animales et végétales ou aux habitats naturels.

En 2018, le ministère de la justice a indiqué que le taux de réponse pénale pour les atteintes à l'environnement était proche de celui de l'ensemble des contentieux (87 % contre 89,7 %)¹. La majorité (60 %) de cette réponse pénale consiste toutefois en des mesures alternatives aux poursuites (médiations, classements sous conditions, compositions pénales avec paiement d'une amende).

Cette politique des parquets s'inscrit dans le cadre des orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement fixées par la circulaire du ministère de la justice en date du 21 avril 2015. Cette circulaire prévoit que des poursuites doivent être engagées en cas d'atteintes **graves ou irréversibles à l'environnement** et en cas de manquement **délibéré ou réitéré** ; les mesures alternatives aux poursuites sont privilégiées dans les autres cas. Elle insiste également sur la recherche systématique de la **remise en état** ou de la restauration du milieu, quelle que soit l'orientation procédurale choisie.

Enfin, des incriminations pénales plus générales peuvent être utilisées pour réprimer des atteintes à l'environnement lorsque des personnes en sont victimes, par exemple l'atteinte involontaire ayant entraîné la mort, visée à l'article 221-6 du code pénal, ou encore la mise en danger de la vie d'autrui prévue à l'article 223-1 du même code.

2. Les mesures de police administrative

Outre ces sanctions pénales, la protection de l'environnement repose largement sur des mesures de police administrative qui permettent de faire cesser les atteintes à l'environnement sans qu'il soit nécessaire d'engager des poursuites.

¹ Réponse à la question écrite du sénateur Rachel Mazuir, publiée au Journal officiel-Sénat du 9 août 2018.

Diverses activités polluantes sont encadrées par des réglementations dont la violation peut conduire au prononcé de sanctions administratives. Le dispositif le plus ancien, issu d'une loi du 19 janvier 1976, concerne les **installations classées**, que le code de l'environnement définit à son article L. 511-1 comme les « *usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

En cas d'inobservation des conditions imposées à l'exploitant, l'autorité administrative **met en demeure** celui-ci de s'y conformer. S'il n'obtempère pas, l'autorité administrative peut lui infliger diverses sanctions énumérées à l'article L. 171-8 du code de l'environnement : l'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux ou opérations à réaliser, cette somme lui étant restituée au fur et à mesure de l'avancement des travaux ou opérations ; faire procéder d'office, aux frais de la personne mise en demeure, à l'exécution des mesures prescrites ; suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées ; ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 euros et d'une astreinte journalière au plus égale à 1 500 euros.

Ce dispositif a été repris, avec des variantes, pour la protection de l'eau, la lutte contre le bruit, la protection de la qualité de l'air, la police des organismes génétiquement modifiés, celle des déchets et celle des matières et déchets radioactifs. L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 a simplifié les procédures, harmonisé les contrôles administratifs et uniformisé les sanctions en insérant dans le code de l'environnement un titre relatif aux « *dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions* ».

Par sa rapidité et sa technicité, le recours aux sanctions administratives apparaît comme un moyen efficace d'obtenir d'un exploitant qu'il se conforme à ses obligations.

3. La réparation du préjudice causé à l'environnement

Sur le plan de la responsabilité civile, l'auteur d'un dommage est naturellement tenu de le réparer, ce qui peut conduire, dans le cas d'une grande catastrophe écologique, au versement de dommages et intérêts d'un montant très substantiel.

Dans l'affaire du naufrage du navire Erika, en 1999, l'entreprise Total avait par exemple été condamnée à une amende de 375 000 euros mais surtout au paiement de 171 millions d'euros de dommages et intérêts, dont

treize millions au titre du **préjudice écologique**. C'est à l'occasion de cette affaire que la Cour de cassation a reconnu, pour la première fois, cette notion de préjudice écologique, avant qu'elle ne soit **consacrée par le législateur**, lors de l'adoption de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Cette loi a inséré dans le code civil les articles 1246 et suivants qui définissent le préjudice écologique comme « *une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ». L'action en réparation du préjudice écologique est largement ouverte puisque le code civil fait référence à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

La réparation du préjudice s'effectue, par priorité, en nature. À défaut, le juge condamne l'auteur du dommage à verser des dommages et intérêts affectés à la réparation de l'environnement.

B. L'ÉCOCIDE, UNE NOTION CONNUE EN DROIT INTERNATIONAL

1. La prohibition des dommages à l'environnement en temps de guerre

La notion d'écocide – directement inspirée de celle de génocide – est apparue au début des années 1970 après l'utilisation au Vietnam par l'armée américaine d'un défoliant chimique, l'agent orange, qui a eu pour effet la destruction d'une partie importante de la forêt vietnamienne et dont les conséquences pour la population se font encore ressentir aujourd'hui (cancers, malformations congénitales).

À la suite de ce conflit, les atteintes les plus graves à l'environnement **en temps de guerre** ont été intégrées dans les instruments juridiques internationaux, sans toutefois apparaître sous l'appellation d'écocide.

Ainsi, ont été adoptés, le 10 décembre 1976, la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (« Convention ENMOD ») puis, le 8 juin 1977, le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (« Protocole I »), interdisant « *d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel* ».

Une vingtaine d'années plus tard, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, a consacré à son tour comme crime de guerre imprescriptible « *le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment (...) **des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel** qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu* ».

En revanche, bien que discutées au sein de la Commission du droit international des Nations-Unies lors de ses travaux portant sur un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, les atteintes graves à l'environnement **en temps de paix** n'ont jamais été reconnues comme crime par le droit international. Quelques pays - dont le Vietnam pour des raisons historiques - ont choisi d'adopter des législations nationales créant une infraction de nature criminelle pour ces atteintes, qu'elles soient commises en temps de guerre ou en temps de paix.

2. Des réflexions et initiatives tendent à élargir le champ d'application du crime d'écocide

En 2015, un groupe de juristes, sous la direction du professeur de droit privé Laurent Neyret, a relancé le débat en France en publiant un recueil de 35 propositions « *pour mieux sanctionner les crimes contre l'environnement* ». Parmi celles-ci, figure la proposition de consacrer dans l'ordre juridique international au moyen d'une convention internationale *ad hoc* le crime d'écocide, celui-ci étant défini par les auteurs comme « *tout acte intentionnel commis dans le cadre d'une action généralisée ou systématique et qui porte **atteinte à la sûreté de la planète*** ».

En 2016, une autre équipe de juristes, dont faisait partie Mme Valérie Cabanes, juriste en droit international, spécialisée en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire et auteure de l'ouvrage intitulé « *Un nouveau droit pour la Terre, pour en finir avec l'écocide* », a rédigé une proposition pour amender le Statut de Rome en y intégrant le crime d'écocide. Cette proposition préconise notamment d'imposer des devoirs vis-à-vis des générations futures afin d'ouvrir la voie à une **justice préventive**, et de permettre d'engager la responsabilité pénale des pollueurs en cas de « *connaissance des conséquences qui adviendront dans le cours normal des événements* », et non pas simplement en cas d'intention de nuire.

La proposition de loi soumise au Sénat s'inspire de ces travaux universitaires, avec toutefois une différence notable puisqu'elle prévoit d'intégrer le crime d'écocide dans l'ordre juridique **national** français.

II. LE CRIME D'ÉCOCIDE : UNE INCRIMINATION TROP IMPRÉCISE SANS PERTINENCE AVÉRÉE AU REGARD DU DROIT POSITIF

Si elle partage pleinement l'objectif d'une meilleure protection de l'environnement, votre commission a estimé ne pas pouvoir adopter cette proposition de loi.

A. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES : LA RECONNAISSANCE D'UN CRIME IMPRESCRIPTIBLE D'ÉCOCIDE

La proposition de loi tend à insérer dans le code pénal **trois nouveaux articles** afin de réprimer le crime d'écocide, la provocation au crime d'écocide, ainsi que la participation à un groupement ou à une entente en vue de préparer un écocide ou une provocation à un écocide.

Le cœur de la proposition de loi est constitué du texte proposé pour le nouvel article 230-1 du code pénal, qui définirait le crime d'écocide. La définition s'inspire de celle qui figure à l'article 211-1 du code pénal relatif au génocide. Le crime d'écocide serait constitué par 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**.

Ce crime serait puni de vingt ans de réclusion criminelle et de 750 000 euros d'amende. Des peines complémentaires pourraient également être prononcées par la cour d'assises. Les mêmes peines seraient prévues pour les deux autres incriminations pénales, sauf dans l'hypothèse où la provocation à l'écocide n'avait pas été suivie d'effet où le quantum de peine est plus réduit.

Pourraient être poursuivies des personnes physiques ou des personnes morales, des grandes entreprises par exemple ; dans cette dernière hypothèse, une peine d'amende, éventuellement assortie de peines complémentaires, serait encourue.

Conformément aux articles 113-2 et suivants du code pénal, ces peines pourraient être prononcées en cas d'infraction commise **sur le territoire de la République** mais aussi en cas d'infraction commise par des **ressortissants français en dehors du territoire**¹.

Par analogie avec le génocide, le crime d'écocide serait enfin **imprescriptible**.

¹ Concernant les délits, le code pénal pose un principe de « double incrimination » : l'incrimination doit exister dans le droit français et dans le droit du pays où l'infraction a été commise pour qu'elle puisse être poursuivie par les juridictions françaises. Cette exigence de double incrimination n'existe pas en matière criminelle.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE INCRIMINATION PÉNALE TROP FLOUE ET DONT LA NÉCESSITÉ NE PARAÎT PAS S'IMPOSER

1. Un texte juridiquement fragile

Pour votre commission, la définition proposée pour le crime d'écocide **ne répond pas aux exigences constitutionnelles de précision et de clarté de la loi pénale**. Le flou de cette définition exposerait le justiciable à un risque d'arbitraire d'autant plus inacceptable que les peines encourues sont lourdes. Votre rapporteur détaille dans le commentaire de l'article 1^{er} les trop grandes imprécisions qui entachent ce texte.

Le texte est si flou qu'il paraît pouvoir englober des activités parfaitement légales, ou de grands projets d'infrastructures (la construction d'un barrage par exemple), qui sont susceptibles d'entraîner la dégradation d'un écosystème et de modifier en profondeur les conditions d'existence d'une communauté.

Votre commission aurait pu tenter de modifier cette définition afin qu'elle réponde à cette exigence de précision et de clarté de la loi pénale. Elle s'est cependant interrogée sur la nécessité d'introduire dans notre législation une nouvelle incrimination, de portée générale, alors que **la France dispose d'un arsenal législatif qui paraît déjà très complet**. Les sanctions administratives et pénales à leur disposition permettent aux pouvoirs publics de réprimer l'ensemble des atteintes à l'environnement qui méritent d'être condamnées.

À cet égard, il est significatif que les deux exemples, cités dans l'exposé des motifs, d'entreprises qui auraient commis des atteintes à l'environnement en toute impunité fassent référence à des affaires qui se sont déroulées à l'étranger et qui n'entretiennent aucun lien avec la France : d'abord, l'affaire du *Probo Koala* en 2006, qui concernait un navire panaméen, affrété par une compagnie suisse, qui a déversé des déchets toxiques en Côte d'Ivoire ; ensuite, la pollution causée en Équateur par la compagnie pétrolière américaine Chevron-Texaco. Si certains États étrangers peuvent être dépourvus d'une législation environnementale suffisamment contraignante, tel n'est pas le cas de la France où de tels comportements auraient donné lieu à condamnation. Et l'éventuelle adoption de la proposition de loi ne donnerait en aucun cas les moyens aux juridictions françaises d'intervenir pour punir ces agissements, en l'absence de tout lien avec la France.

Votre commission rappelle que la réflexion autour de l'écocide s'est surtout développée dans une perspective internationale, comme cela a été exposé dans la première partie de ce rapport. Il pourrait être intéressant de **négoier une convention internationale** définissant un socle de sanctions, lesquelles seraient ensuite déclinées dans le droit national de chaque État

partie, afin d'encourager ceux dont la législation environnementale est peu développée à se rapprocher des meilleurs standards.

On voit mal en revanche comment s'articule cette réflexion de portée internationale avec l'initiative purement nationale qui nous est soumise. Il convient également de souligner que la réflexion autour de l'écocide vise généralement à réprimer des atteintes à la sûreté de la planète, c'est-à-dire des atteintes à l'environnement tellement graves qu'elles menacent l'écosystème global, alors que la proposition de loi permettrait de sanctionner des événements beaucoup plus localisés.

2. D'autres voies doivent être explorées pour renforcer le droit de l'environnement

Cette analyse ne conduit cependant pas votre commission à préconiser l'inaction en matière de politique environnementale.

Outre l'action que la France pourrait engager dans le domaine diplomatique, votre commission considère que diverses initiatives pourraient être mises à l'étude pour mieux protéger l'environnement sans passer par la création d'une nouvelle incrimination pénale.

Un premier enjeu est celui de la **mise en œuvre effective des normes édictées par le code de l'environnement**. Le fait que de grandes entreprises automobiles aient pu, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le « *dieselgate* », tromper pendant des années les autorités d'homologation, en ce qui concerne les émissions de leur moteur, conduit par exemple à s'interroger sur les moyens alloués aux autorités de contrôle.

Les représentants du ministère de la transition écologique et solidaire entendus par votre rapporteur ont souligné que le projet de loi portant création de l'Office de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, examiné le 3 avril dernier par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, prévoit de **renforcer la police de l'environnement**, en rapprochant l'Agence française de la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), et en dotant de nouveaux pouvoirs les inspecteurs de l'environnement.

Dans le cadre du plan « Biodiversité » du 4 juillet 2018, il a en outre été décidé de lancer une **mission conjointe** entre le ministère de la justice et le ministère de la transition écologique et solidaire pour améliorer l'application du droit de l'environnement, notamment en renforçant la formation des magistrats et en mettant à l'étude une meilleure spécialisation des juridictions dans la protection de l'environnement et de la biodiversité.

S'agissant des mesures qui pourraient être prises sur le plan législatif, on pourrait étudier l'intérêt que présenterait, éventuellement, le relèvement de certains quantum de peines. Comme on l'a vu, plusieurs infractions sont seulement punies de deux ans d'emprisonnement ; or certains pouvoirs d'enquête, en matière de perquisitions par exemple, ne peuvent être mis en œuvre que pour des infractions punies d'au moins trois ans de prison. En conséquence, relever le quantum de ces peines donnerait des moyens d'investigation supplémentaires aux enquêteurs, ce qui pourrait peut-être les aider dans l'accomplissement de leur mission. Une telle évolution pourrait être envisagée après une évaluation et une concertation qu'il n'a pas été possible de mener dans le cadre de ce rapport.

Au-delà de la législation pénale, c'est aussi en mettant en place, et en faisant respecter, des normes de plus en plus contraignantes, en faisant évoluer les comportements par des mesures incitatives, en finançant d'ambitieux programmes de recherche pour développer de nouvelles « technologies vertes », que la transition écologique à laquelle aspirent nos concitoyens pourra être menée à bien.

*

* *

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre commission n'a pas adopté la proposition de loi n° 384 (2018-2019)** portant reconnaissance du crime d'écocide.

En conséquence, et en application du **premier alinéa de l'article 42 de la Constitution**, la discussion portera en séance sur le **texte initial** de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(articles 230-1, 230-2, 230-3, 240-1 et 240-2 nouveaux du code pénal)

Crimes d'écocide et peines complémentaires

L'article 1^{er} constitue le cœur de la proposition de loi : il tend à introduire dans le code pénal un nouveau livre II *bis*, intitulé « *Des crimes contre l'environnement* », comportant cinq articles.

Les trois premiers articles seraient regroupés sous un titre 1^{er} « *De l'écocide* » et définiraient trois nouveaux crimes.

Les deux suivants, regroupés sous un titre II « *Dispositions communes* », définissent les peines complémentaires encourues, pour les personnes physiques et pour les personnes morales.

1. Le crime d'écocide (article 230-1 nouveau du code pénal)

Le premier alinéa de ce nouvel article 230-1 du code pénal définit les éléments constitutifs du crime d'écocide.

Trois éléments devraient être réunis pour que soit constitué le crime d'écocide :

- d'abord, l'existence d'une action concertée tendant à la destruction totale ou partielle d'un écosystème, en temps de paix comme en temps de guerre ; l'exigence d'une action concertée implique que l'écocide ne pourrait être le fait d'un individu isolé ; un écosystème, que les biologistes définissent comme la combinaison dynamique entre un environnement naturel (biotope) et les êtres vivants qui l'habitent, devrait être détruit ou endommagé ;

- ensuite, cette action concertée doit avoir pour effet de porter une atteinte grave et durable à l'environnement et aux conditions d'existence d'une population ; deux conditions devraient donc être réunies : une atteinte à l'environnement naturel et une atteinte aux conditions d'existence d'une population, par hypothèse celle dont l'existence dépend de l'écosystème susmentionné.

La peine encourue serait de vingt années de réclusion criminelle et de 7 500 000 euros d'amende.

La définition de l'écocide s'inspire de celle du génocide, en particulier en ce qui concerne l'exigence d'une action concertée : le crime de génocide suppose en effet l'exécution « *d'un plan concerté tendant à la destruction totale ou partielle d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux, ou d'un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire* ».

2. Le crime de provocation à commettre un écocide (article 230-2 nouveau du code pénal)

La provocation publique et directe à commettre un écocide serait également pénalement sanctionnée par l'article 230-2 nouveau du code pénal, quel que soit le moyen employé.

Suivie d'effet, la provocation serait aussi sévèrement punie que l'écocide lui-même (soit vingt ans de réclusion criminelle et 7 500 000 euros d'amende). L'objectif est de punir l'instigateur d'un écocide de la même manière que celui qui le met en œuvre.

Si la provocation n'est pas suivie d'effet, la peine encourue serait moins lourde : sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende.

Cet article 230-2 s'inspire largement de l'article 211-2 du code pénal qui punit la provocation au crime de génocide en prévoyant la même peine que pour le génocide lui-même lorsque la provocation est suivie d'effet (réclusion criminelle à perpétuité) et une peine de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende lorsqu'elle n'est pas suivie d'effet.

3. La participation à un groupement ou à une entente en vue de préparer l'un de ces crimes (article 230-3 nouveau du code pénal)

L'article 230-3 nouveau du code pénal sanctionnerait la participation à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation de l'un des crimes définis aux articles 230-1 (écocide) et 230-2 (provocation à un écocide) du même code.

La sanction ne serait encourue qu'en présence d'un ou plusieurs faits matériels ; une entente purement intellectuelle ne pourrait donc donner lieu à une condamnation. Il s'agit de sanctionner par exemple des préparatifs à un écocide qui n'aurait pu être mené à son terme.

La peine encourue serait de vingt ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 euros d'amende, soit la même peine que pour l'écocide.

Ces dispositions s'inspirent de l'article 211-3 du code pénal qui punit la participation à un groupement ou à une entente en vue de commettre un crime contre l'humanité.

4. Les peines complémentaires (articles 240-1 et 240-2 nouveaux du code pénal)

L'article 240-1 nouveau fixe une liste de peines complémentaires encourues par les **personnes physiques** qui seraient reconnues coupables de l'un des trois crimes qui viennent d'être présentés.

Les **cinq peines complémentaires** envisagées sont les suivantes :

- L'interdiction des droits civiques, civils et de famille, pour une durée qui peut être portée jusqu'à quinze ans ; cette interdiction entraîne notamment la perte du droit de vote et l'inéligibilité, ainsi que l'impossibilité de devenir tuteur ou curateur ;

- l'interdiction, suivant les modalités prévues à l'article 131-27 du code pénal, pendant une durée qui peut être portée jusqu'à dix ans, d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ;

- l'interdiction de séjour, pendant une durée qui peut être portée jusqu'à quinze ans ; visée à l'article 131-31 du code pénal, la peine d'interdiction de séjour emporte défense de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction ;

- la confiscation de tout ou partie des biens appartenant à la personne condamnée ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elle a la libre disposition ;

- l'interdiction, suivant les modalités prévues à l'article 131-27 du code pénal, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler une entreprise ou une société commerciale ; ces interdictions peuvent être prononcées cumulativement.

On observe que les interdictions visées aux deuxième et cinquième points sont partiellement redondantes puisqu'elles visent toutes deux l'exercice d'une fonction publique ou d'une activité professionnelle ou sociale.

L'article 240-2 s'applique aux **personnes morales** qui seraient déclarées pénalement responsables des infractions prévues aux articles 230-1 à 230-3.

Conformément à l'article 131-38 du code pénal, ces personnes morales seraient d'abord passibles d'une amende, dont le taux maximum serait le quintuple de celui prévu pour les personnes physiques. Une personne morale reconnue coupable du crime d'écocide encourrait donc une amende maximale de 37,5 millions d'euros.

De surcroît, la personne morale pourrait être punie de l'une ou plusieurs des **peines complémentaires** visées à l'article 131-39 du code pénal :

1° La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ;

2° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;

3° Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ;

4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;

5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;

6° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé ;

7° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés, ou d'utiliser des cartes de paiement ;

8° La peine de confiscation, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 131-21 du code pénal ;

9° L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ;

10° La confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise ;

11° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de détenir un animal ;

12° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus de percevoir toute aide publique attribuée par l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

Enfin, il est précisé que la personne morale encourrait une peine de confiscation de tout partie des biens lui appartenant ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elle a la libre disposition. Le champ

des biens pouvant être confisqués est donc plus large que celui visé à l'article 131-21 du code pénal, qui mentionne les biens ayant servi à commettre l'infraction ou qui sont le produit de l'infraction.

5. La position de votre commission

Votre commission considère que cet article 1^{er}, notamment ses dispositions relatives à la définition du crime d'écocide, soulève **de grandes difficultés au regard de l'impératif constitutionnel de précision de la loi pénale**. La loi pénale doit être suffisamment claire pour que les personnes à laquelle elle s'applique sachent précisément quels comportements peuvent faire l'objet de sanctions et quels comportements sont autorisés.

D'une manière générale, votre commission observe que le texte proposé n'opère pas de distinction entre activités légales et illégales. Potentiellement, une entreprise industrielle qui dégraderait un écosystème, par exemple en émettant dans l'atmosphère un gaz à effet de serre, pourrait être poursuivie sur le fondement de cette incrimination, quand bien même son activité respecterait scrupuleusement toutes les prescriptions réglementaires aujourd'hui en vigueur.

En effet, la proposition de loi n'indique pas si l'action concertée doit avoir pour but de dégrader un écosystème (exigence d'un dol spécial) ou si cette dégradation peut être seulement une conséquence de cette action concertée.

Le texte ne définit pas non plus quels sont les contours de l'écosystème à protéger : la dégradation partielle d'une petite zone humide suffirait-elle pour engager des poursuites ? Vise-t-on l'écosystème global ? Une dimension intermédiaire ?

La notion d'atteinte grave et durable à l'environnement souffre également d'un certain flou : quels critères permettraient d'apprécier cette gravité ? À partir de quelle durée (mois, années...) l'atteinte serait-elle durable ?

La référence aux conditions d'existence d'une population souffre de la même imprécision : s'agit-il de viser une atteinte à la santé humaine ou à la vie ? Ou une simple modification des conditions de vie, par exemple l'impossibilité de poursuivre une activité économique, voire un simple préjudice d'agrément ? Le concept de population prête également à interprétation : pourrait-on parler d'écocide si les conditions d'existence d'une petite communauté villageoise étaient bouleversées par une pollution localisée ou vise-t-on des atteintes à l'environnement de plus grande ampleur ?

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission **n'a pas adopté** cet article 1^{er}.

Article 2

(article 133-2 du code pénal)

Imprescriptibilité de la peine prononcée au titre du crime d'écocide

L'article 2 de la proposition de loi tend à modifier l'article 133-2 du code pénal, relatif à la prescription des peines.

Le délai de prescription de la peine est celui au-delà duquel il n'est plus possible de mettre une condamnation pénale à exécution. Le point de départ de ce délai est la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive.

Comme pour le génocide et les autres crimes contre l'humanité, les peines prononcées au titre du crime d'écocide seraient imprescriptibles.

À titre de comparaison, on rappelle que le délai de droit commun pour les crimes est de vingt ans, porté à trente ans pour certains crimes particulièrement graves énumérés à l'article 133-2 du code pénal, tels que les crimes de guerre ou les crimes liés à des actes de terrorisme.

Par cohérence avec sa position à l'article 1^{er}, votre commission **n'a pas adopté** cet article.

Article 3

(article 7 du code de procédure pénale)

Imprescriptibilité du crime d'écocide

Dans le prolongement de l'article précédent, l'article 3 de la proposition de loi prévoit que l'action publique des crimes d'écocide est imprescriptible. Il serait donc possible de poursuivre, et éventuellement de sanctionner, ces crimes sans limitation de durée.

Pour les crimes, le délai de prescription est ordinairement de vingt ans. Il est porté à trente ans pour une liste de crimes limitativement énumérés, cette liste étant identique à celle figurant à l'article 133-2 du code pénal. L'imprescriptibilité ne concerne aujourd'hui que les crimes contre l'humanité.

Par cohérence, votre commission **n'a pas adopté** cet article.

*

* *

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre commission n'a pas adopté la proposition de loi n° 384** (2018-2019) portant reconnaissance du crime d'écocide.

En conséquence, et en application du **premier alinéa de l'article 42 de la Constitution**, la discussion portera en séance sur le **texte initial** de la proposition de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 10 AVRIL 2019

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons maintenant le rapport de Mme Marie Mercier sur la proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide, présentée par M. Jérôme Durain et les membres du groupe socialiste et républicain (proposition de loi n° 384, 2018-2019).

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, notre commission est appelée à examiner ce matin la proposition de loi déposée par nos collègues du groupe socialiste et républicain, portant reconnaissance du crime d'écocide. Elle sera débattue dans l'hémicycle le 2 mai prochain, dans le cadre d'un espace réservé. Par le dépôt de cette proposition de loi, nos collègues visent à compléter nos règles de droit pénal relatives à la protection de l'environnement en créant une nouvelle incrimination, qui s'inspire du crime de génocide.

Avant de vous présenter le contenu de ce texte, je voudrais vous dire en préambule à quel point je suis convaincue de l'impérieuse nécessité de mieux protéger notre environnement, qui se dégrade, vous le savez, à un rythme préoccupant. Régulièrement, les rapports du GIEC, le groupe d'experts sur le climat, nous alertent sur le problème des émissions de gaz à effet de serre et sur les dangers du changement climatique. Des scientifiques dressent le tableau, inquiétant, de l'effondrement de la biodiversité qui a des causes multiples : déforestation, usage intensif des pesticides, surpêche qui épuise nos ressources halieutiques... À long terme, c'est la survie des populations humaines qui est menacée : comment nourrir, dans quelques décennies, dix milliards d'habitants si le réchauffement climatique rend certaines régions impropres à l'agriculture et que la disparition des insectes pollinisateurs entraîne un effondrement des rendements ?

Les atteintes à l'environnement peuvent aussi se dérouler à une échelle plus locale : côtes souillées par une marée noire – on se souvient du naufrage de l'Erika en 1999 – déversement de boues rouges en Méditerranée, décharges sauvages... Parfois, c'est la réalisation d'un projet d'infrastructure qui menace un écosystème : on se souvient par exemple des débats autour du projet de barrage de Sivens, finalement abandonné.

Face à ces défis, la France n'est pas restée inactive : dès 2005, nous avons inscrit la Charte de l'environnement dans notre Constitution ; nous avons également introduit dans notre législation le principe « éviter-réduire-compenser » (ERC), qui implique d'éviter, dans toute la mesure du possible,

les atteintes à la biodiversité, à défaut d'en réduire la portée, et, enfin, de compenser les atteintes qui n'ont pu être empêchées ; en 2016, nous avons aussi inscrit dans le code de l'environnement la notion de préjudice écologique qui conduit à indemniser les atteintes à l'environnement. Enfin, nous nous souvenons du rôle clef qu'a joué la France dans la conclusion des accords de Paris en 2015.

Nos collègues du groupe socialiste proposent aujourd'hui d'aller plus loin en inscrivant dans notre code pénal ce nouveau crime d'écocide, dont je vais maintenant vous présenter les éléments constitutifs.

Plusieurs éléments devraient être réunis pour que le crime d'écocide soit constitué : d'abord, l'existence d'une action concertée tendant à la destruction ou à la dégradation totale ou partielle d'un écosystème ; ensuite, cette action concertée devrait avoir pour effet de porter atteinte de façon grave et durable à l'environnement et aux conditions d'existence d'une population.

Le crime d'écocide pourrait être reconnu en temps de paix comme en temps de guerre. Il serait puni d'une peine de vingt ans de réclusion criminelle et d'une amende de 7,5 millions d'euros, éventuellement assortie de peines complémentaires. Le montant de l'amende serait porté à 37,5 millions d'euros lorsqu'une personne morale est poursuivie.

Le texte prévoit de punir des mêmes peines la provocation à l'écocide lorsqu'elle est suivie d'effet. L'idée est de sanctionner avec la même sévérité les instigateurs d'un écocide et ceux qui le mettent à exécution. Si la provocation n'est pas suivie d'effet, le quantum de peine serait plus faible, mais resterait dissuasif : sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende. Par ailleurs, le texte propose de punir de vingt ans de réclusion criminelle et de 7,5 millions d'euros d'amende le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un écocide ou d'une provocation à l'écocide. L'objectif est de sanctionner les préparatifs d'un écocide qui n'aurait pas abouti avec la même sévérité que l'écocide lui-même.

Enfin, par analogie avec le génocide, le crime d'écocide serait déclaré imprescriptible.

Je comprends naturellement les intentions de nos collègues auteurs de la proposition de loi et je partage leur volonté de sanctionner fermement les atteintes à l'environnement. S'agissant d'un texte de droit pénal, nous devons néanmoins être attentifs au respect de certaines conditions tenant à la précision et à la clarté de la loi pénale, qui sont des exigences de nature constitutionnelle. Or les auditions auxquelles j'ai procédé ont confirmé mes doutes initiaux : la rédaction de ce texte souffre de trop d'imprécisions pour que l'on puisse déterminer en toute rigueur à quelles situations il trouverait à s'appliquer.

D'une manière générale, j'observe que le texte n'opère pas de distinction entre activités légales et illégales : il donne l'impression qu'une entreprise dont l'activité dégraderait l'environnement pourrait être poursuivie quand bien même elle se conformerait scrupuleusement à toutes les prescriptions réglementaires en vigueur. En effet, tel qu'il est rédigé, le texte n'indique pas clairement si la dégradation de l'environnement doit être le but poursuivi par les auteurs de l'infraction ou s'il peut s'agir d'une conséquence de leur activité, ce qui couvrirait alors un champ beaucoup plus large.

La proposition de loi fait en outre référence à des notions qui paraissent bien floues : comment apprécier d'abord les limites d'un écosystème ? La dégradation partielle d'une toute petite zone humide suffirait-elle à condamner quelqu'un pour écocide ? Ou cherche-t-on à réprimer des atteintes d'une plus grande ampleur ? Deuxième interrogation : qu'entend-on par atteinte grave et durable à l'environnement ? L'atteinte à l'environnement doit-elle être évaluée en mois, ou en années, pour que des poursuites soient engagées ? Enfin, la référence aux conditions d'existence d'une population est également assez vague : vise-t-on les conditions de survie d'une population ou simplement une modification dans ses conditions d'existence, par exemple l'impossibilité de poursuivre une certaine activité économique ? Et à quelle échelle apprécier cette notion de population ?

Outre cette critique interne, je me suis interrogée sur l'apport de ce texte au regard des dispositions de droit pénal de l'environnement déjà en vigueur. Il ressort des auditions auxquelles j'ai procédé qu'il n'existe pas aujourd'hui de lacunes dans notre droit positif qui rendraient indispensable une intervention du législateur. Nos services de contrôle et nos juridictions pénales disposent de tous les outils juridiques pour sanctionner les atteintes à l'environnement commises sur notre territoire. Le code de l'environnement comporte déjà de nombreuses incriminations pénales qui permettent de sanctionner, par exemple, les rejets polluants en mer, les atteintes au patrimoine naturel ou à la conservation des espèces, la pollution des eaux, le rejet dans l'atmosphère de substances polluantes ou la mauvaise gestion des déchets. Par ailleurs, des incriminations pénales plus générales peuvent être utilisées pour réprimer les atteintes à l'environnement lorsque des individus en sont victimes, par exemple l'atteinte involontaire ayant entraîné la mort, visée à l'article 2216 du code pénal, ou encore la mise en danger de la vie d'autrui prévue à l'article 223-1.

Les représentants du ministère de la transition écologique et solidaire que j'ai entendus ont également insisté sur l'arsenal de sanctions administratives dont ils disposent pour mettre un terme à des infractions environnementales : l'autorité administrative peut mettre en demeure un exploitant de se conformer à ses obligations, sous peine de sanctions financières, sans qu'il soit nécessaire de saisir le juge pénal.

Dans ce contexte, je suis arrivée à la conclusion que l'introduction dans notre droit d'une nouvelle incrimination de portée générale, et aux contours assez flous, ne s'imposait nullement. Il me semble qu'il serait plus pertinent de mobiliser d'autres outils pour renforcer la protection de l'environnement.

À l'échelle internationale, la France pourrait par exemple soutenir la conclusion d'un traité définissant un socle de sanctions, qui seraient ensuite déclinées dans le droit national de chaque État partie, afin d'encourager ceux dont la législation environnementale est la moins développée à se rapprocher des meilleurs standards. J'observe, à cet égard, que la réflexion développée par certains juristes au sujet de l'écocide, je pense notamment au professeur Laurent Neyret et à la juriste Valérie Cabanes, s'est développée précisément dans une perspective internationale. Dans le cadre national, nous pouvons certainement améliorer nos moyens de contrôle afin que nos règles environnementales soient mieux respectées. Sur ce point, le projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, qui sera débattu en séance cet après-midi, contient des mesures qui me paraissent intéressantes, avec notamment le rapprochement de l'Agence de la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ainsi que le renforcement des pouvoirs des inspecteurs de l'environnement.

Je signale également qu'une mission conjointe du ministère de la justice et du ministère de la transition écologique a été lancée en 2018 pour améliorer l'application du droit de l'environnement, notamment en renforçant la formation des magistrats et en mettant à l'étude une meilleure spécialisation des juridictions dans la protection de l'environnement et de la biodiversité. C'est aussi grâce à des mesures pragmatiques de ce type que l'on peut faire avancer les choses.

Enfin, il nous appartient notamment de mobiliser une palette d'outils - la fixation de normes plus exigeantes en matière de protection de l'environnement, le levier fiscal pour orienter les comportements, le financement de programmes de recherche pour développer des technologies vertes, *etc.* - pour progresser sur le chemin de cette transition écologique que nous appelons de nos vœux.

En conclusion, monsieur le président, mes chers collègues, je vous proposerai, vous l'avez compris, de ne pas adopter cette proposition de loi. Si vous suivez cette proposition, c'est le texte déposé par nos collègues qui sera débattu en séance publique le mois prochain. La discussion en séance nous donnera l'occasion d'approfondir encore notre réflexion sur ce sujet majeur et d'interroger le Gouvernement sur ses intentions en matière environnementale, au moment où une deuxième phase du quinquennat semble sur le point d'être engagée.

La France doit se positionner en leader pour la protection de l'environnement et non en gendarme du monde.

M. Jérôme Durain, auteur de la proposition de loi. – J'ai eu plaisir à entendre que vous partagiez nos constats sur ce problème démocratique planétaire.

Cette proposition de loi pose la question d'une incrimination pénale spécifique pour la criminalité environnementale. Au-delà, on peut s'interroger sur la nécessité de juridictions spécialisées sur les questions environnementales, avec des moyens dédiés. Mme le rapporteur reprend le point de vue des fonctionnaires de la Chancellerie ou des services du ministère du développement durable, pour qui le droit administratif est suffisant.

On constate quand même que, quand il y a des juridictions spécialisées, avec des magistrats formés, on avance plus vite. Je pense par exemple aux juridictions qui concernent le littoral. Il y a moins de dégazages maintenant. Par ailleurs, il y a de gros trous dans la raquette avec le droit administratif. Je vous renvoie au scandale Volkswagen, qui n'a pas été traité. Nous avons été obligés de nous en remettre à des laboratoires étrangers.

Le terme d'écocide n'est pas nouveau, puisqu'il remonte à 1948. Il a été utilisé par Olof Palme en 1972. Il était dans les premières versions du statut de Rome pour la Cour pénale internationale. La procureure générale de la Cour pénale internationale (CPI), dans son discours de politique générale en 2016, a d'ailleurs mis en avant la vocation de la CPI à traiter ces questions.

Par ailleurs, le rapport d'Interpol de septembre 2018 indique que la criminalité environnementale est désormais la première ressource des organisations criminelles internationales : trafics d'espèces animales, de bois précieux, de déchets ...

En cas d'atteintes à l'environnement qui auraient des effets sur la santé de la population, on nous dit toujours qu'il n'y a pas de danger, qu'il est difficile à prouver, qu'il n'y a pas de lien de causalité ou qu'il est plurifactoriel. Finalement, on ne va jamais au bout des choses et les crimes environnementaux prospèrent, notre arsenal pénal n'étant pas suffisant.

Quand nous exposons nos souhaits, nous sommes toujours accusés de faire preuve de naïveté et de nuire à l'attractivité économique du pays. Pourtant, 44 pays se sont déjà dotés de moyens dédiés et ont réussi, comme la Suède, à obtenir à la fois un allègement des procédures et un durcissement des sanctions. Vous le voyez, il n'y a pas d'incohérence. D'ailleurs, un certain nombre d'acteurs économiques préféreraient être jugés par des juridictions spécialisées pour éviter des incompréhensions.

Vous avez compris que notre texte vise les crimes les plus graves, qui portent atteinte de manière irréversible à la sécurité de la planète. Cette notion d'écocide marque l'interdépendance entre les écosystèmes et les conditions d'existence de l'humanité. Elle s'inscrit parfaitement dans les termes de la Charte de l'environnement.

Il faut placer la lutte contre les atteintes à l'environnement au premier rang de nos priorités. Il faut punir beaucoup plus sévèrement la criminalité environnementale. Je vous rappelle que le Sénat a été précurseur en la matière, avec la notion de préjudice écologique portée par notre collègue Bruno Retailleau. Nous ne revendiquons pas de perfection législative sur cette proposition de loi, qui doit certainement être retravaillée. Nous débattons avec vigueur en séance, même si notre proposition ne devait pas prospérer. D'éminents juristes, comme Laurent Neyret et Valérie Cabanes, sont pourtant favorables à ce concept.

Je crois que le droit français comme la logique administrative ne sont pas suffisants.

Mme Esther Benbassa. – Je remercie Marie Mercier de son rapport, et plus particulièrement Jérôme Durain et ses collègues du dépôt d'une telle proposition de loi. La préservation de l'environnement est un sujet qui n'a pas été suffisamment traité par les politiques – j'en veux pour preuve la pétition « L'affaire du siècle » qui a recueilli 2 millions de signatures – et la législation française est pauvre. Il existe certes des contraventions pour répondre aux incivilités commises par certains particuliers – jet de détritus ou braconnage –, mais elles ne sont pas à la hauteur. De même, des sanctions administratives peuvent être prises à l'encontre des entreprises. Mais combien sont-elles à être mises en demeure ?

Il n'existe pas de réponse pénale adaptée à cette criminalité industrielle. En cela, ce texte constitue un premier pas vers la reconnaissance des atteintes destructrices et durables à l'écosystème. Je salue donc cette initiative, même si elle relève du symbole, car l'enjeu est avant tout supranational. Les mafias qui se livrent au trafic d'animaux agissent le plus souvent à l'échelle transnationale et les entreprises les plus polluantes sont des multinationales. Tout cela relève donc davantage du droit pénal international que du droit interne. Quoi qu'il en soit, il s'agit de donner l'exemple. Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, espère que ce texte pourra être examiné de manière sérieuse et non partisane. La préservation de l'environnement ne doit pas être une question clivante, car elle nous concerne tous. Lors des débats, je ferai quelques remarques sur le terme « écocide », même s'il est entré dans le vocabulaire des associations et des ONG.

Mme Brigitte Lherbier. – L'entreprise de mon époux, qui date de 1890, est une des rares sociétés françaises à fabriquer des boutons. La réglementation est extrêmement stricte et l'entreprise a dû s'adapter aux nombreuses règles en vigueur. Au moment de la mode des boutons dorés, elle a rencontré un problème avec la métallisation des boutons. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) a donné son autorisation, mais sous réserve de procéder à l'implantation de bacs de décantation énormes et onéreux, si bien que la production de boutons dorés a été arrêtée. C'est la preuve que le droit pénal n'est pas le

seul levier possible. La métallisation a été transférée en Italie où la réglementation est moins stricte qu'en France, d'où la nécessité de mettre en place une réglementation européenne !

M. François Grosdidier. – Cette proposition est intéressante, mais plus en droit international qu'en droit interne. Nous avons beaucoup progressé, notamment grâce à l'introduction dans la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages des propositions avancées par Bruno Retailleau dans sa proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil. Même si le rapporteur a rappelé le travail conjoint entre le ministère de la justice et celui de l'environnement, nous ne saurions nous en satisfaire.

En droit interne, qu'est-ce qui pourrait correspondre à la notion d'écocide, celui-ci renvoyant à la notion de génocide ? Il a été démontré que des écocides peuvent entraîner des génocides : j'en veux pour preuve l'utilisation de l'agent orange, qui a été utilisé massivement au Vietnam comme arme de guerre pour détruire la forêt tropicale et les populations venant en soutien au Viêt-Cong. Il existe également des famines organisées ou des écocides à des fins économiques, mais qui ont une incidence humanitaire. J'en veux pour preuve la Corne de l'Afrique où l'excès de rejet de déchets chimiques a conduit les populations à la piraterie.

J'ai plus de mal à voir comment assimiler la disparition des espèces à un écocide. Je crains que cette notion ne soit pas la réponse appropriée au trafic des espèces animales.

Il faut des juridictions spécialisées mais des décrets suffisent. Devons-nous voter en France un crime d'écocide pour faire avancer l'idée en matière de droit international et non pour l'appliquer ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je rejoins la préoccupation des auteurs de cette proposition de loi de lutter plus efficacement contre les atteintes à l'environnement, d'autant que les outre-mers sont loin de l'hexagone. L'urgence climatique et environnementale est un problème aigu auquel nous sommes sensibles. Néanmoins, je rejoins l'analyse de Mme le rapporteur sur la précision nécessaire du droit pénal, ce d'autant plus qu'il s'agit d'un crime. Malheureusement, les termes de la proposition de loi ne sont pas assez précis pour répondre à cet impératif. Quand il est question d'« action concertée tendant à », s'agit-il de conséquences ou d'objectifs ? De la même façon, à quoi le terme « écosystème » renvoie-t-il par rapport au code de l'environnement ? *Quid* également du terme durable ? Renvoie-t-il à la notion d'irréversibilité ? Des améliorations sont à prévoir par rapport à l'effectivité de la proposition de loi. Selon l'exposé des motifs, ce texte a vocation à s'attaquer aux atteintes à l'étranger. Or, en matière criminelle, pour que notre pays puisse se saisir de telles infractions, il faut que l'auteur ou la victime soient français, ou qu'une convention internationale existe. Il convient d'aller plus loin dans la lutte contre les

atteintes à l'environnement, mais en l'état, ce texte n'atteint pas cet objectif. Il s'agit davantage d'un texte d'appel pour engager et prolonger les discussions. Mon groupe ne le soutiendra donc pas.

M. François Bonhomme. – Le jeu d'homophonie entre écocide et génocide doit nous inciter à une grande prudence. À en croire Jérôme Durain, il s'agirait d'un sujet insuffisamment traité. Or il ne cesse de nous mobiliser depuis une dizaine d'années et il sature l'espace public. Notre droit a fortement évolué. Ne nous associons pas au mouvement général en décidant d'engager un procès généralisé, car le risque est grand que le problème demeure. Selon notre rapporteur, il existe des outils pour sanctionner les atteintes à l'environnement. À quoi bon ajouter une notion encore floue, au risque de fragiliser la lutte ? Je comprends les intentions de ce texte, mais je ne suis pas convaincu par ses effets.

M. Alain Marc. – La sensibilité environnementale est aujourd'hui très prégnante, sans doute grâce à l'école. Mais sans une démarche internationale, une telle mesure risque d'être difficile à appliquer, car la France ne représente que 1 % de la population mondiale ! Est-ce suffisant pour nous présenter comme les gendarmes du monde, même si cela ne doit pas nous empêcher d'agir en la matière ? Selon moi, le fait de mettre en œuvre de hauts standards en matière d'écologie peut constituer un facteur d'attractivité pour les régions. Je suis en charge des routes de mon département depuis onze ans. La réglementation a beaucoup changé : quand nous coupons vingt arbres, nous sommes obligés d'en replanter trente ou quarante ! Certes, c'est contraignant, mais cela va dans le sens de l'attractivité de nos territoires. Bref, je me rangerai aux conclusions de Mme le rapporteur, car nous disposons déjà de tout l'arsenal juridique nécessaire pour sanctionner efficacement les atteintes à l'environnement.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Nous avons tous évidemment un but commun, qui est de lutter contre la criminalité environnementale, et plus spécifiquement contre la criminalité mafieuse. Le droit pénal comporte des infractions spécifiques, mais il convient de ne pas oublier l'apport du droit civil. J'en veux pour preuve le naufrage de l'*Erika*, qui a donné lieu au paiement de dommages et intérêts d'un montant élevé.

En ce qui concerne la spécialisation des juridictions, la dernière loi de réforme de la justice ouvre la possibilité de spécialiser certains tribunaux sur des contentieux techniques. C'est donc un outil que nous avons à notre disposition.

Dans l'exposé des motifs, les deux exemples de crimes environnementaux ont eu lieu à l'étranger, d'où l'importance d'un code international.

Au-delà de son expérience personnelle, Brigitte Lherbier a montré qu'il existait une réglementation environnementale très étoffée. Il importe de trouver un équilibre entre la protection de l'environnement, le

développement économique et une harmonisation européenne. Esther Benbassa a souligné à juste titre le rôle d'aiguillon de la société civile. Le taux de réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement est élevé puisqu'il est de 87 %. La question posée par Jérôme Durain et ses collègues est certes excellente, mais la réponse peut être améliorée. Nous pourrions notamment réfléchir à alourdir certaines peines de façon à les rendre plus dissuasives. En tout état de cause, nous nous retrouverons en séance pour en débattre.

La proposition de loi n'est pas adoptée. Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi initiale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction des affaires juridiques

M. Vincent Montrieux, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat

M. Benjamin Thywissen, chef du bureau du droit général de l'environnement

Ministère de la justice – Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Thibault Cayssials, chef du bureau de la législation pénale spécialisée

Mme Marion Adam, adjointe au chef du bureau de la législation pénale spécialisée

Personnalité qualifiée

Mme Valérie Cabanes, juriste internationale, Membre du Comité de direction de la *Global Alliance for the Rights of Nature*

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Résultat des travaux de la commission en première lecture

Proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide

Résultat des travaux de commission

Article 1^{er}

Après le livre II du code pénal, il est inséré un livre II *bis* ainsi rédigé :

Réunie le mercredi 10 avril 2019, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 384 (2018-2019) portant reconnaissance du crime d'écocide.

« *LIVRE II BIS*

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

« *DES CRIMES CONTRE L'ENVIRONNEMENT*

« *TITRE I^{ER}*

« *DE L'ÉCOCIDE*

« *Art. 230-1.* – Constitue un écocide le fait, en exécution d'une action concertée tendant à la destruction ou 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.

« L'écocide est puni de vingt ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 € d'amende.

« *Art. 230-2.* – La provocation publique et directe, par tous moyens, à commettre un écocide est punie de vingt ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 € d'amende si cette provocation a été suivie d'effet.

« Si la provocation n'a pas été suivie d'effet, les faits sont punis de sept ans d'emprisonnement et de

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Résultat des travaux de la
commission en première lecture**

100 000 € d'amende.

« *Art. 230-3.* – La participation à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de l'un des crimes définis aux articles 230-1 et 230-2 est punie de vingt ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 € d'amende.

« TITRE II

**« DISPOSITIONS
COMMUNES**

« *Art. 240-1.* – Les personnes physiques coupables des infractions prévues aux articles 230-1 à 230-3 encourent également les peines suivantes :

« 1° L'interdiction des droits civiques, civils et de famille, selon les modalités prévues à l'article 131-26. Toutefois, le maximum de l'interdiction est porté à quinze ans ;

« 2° L'interdiction, suivant les modalités prévues à l'article 131-27, d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise. Toutefois, le maximum de l'interdiction temporaire est porté à dix ans ;

« 3° L'interdiction de séjour, selon les modalités prévues à l'article 131-31. Toutefois, le maximum de l'interdiction est porté à quinze ans ;

« 4° La confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition ;

« 5° L'interdiction, suivant les modalités prévues à l'article 131-27, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Résultat des travaux de la commission en première lecture

contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement.

« Art. 240-2. – Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues à l'article 121-2, des infractions prévues aux articles 230-1 à 230-3 encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues à l'article 131-38 :

« 1° Les peines mentionnées à l'article 131-39 ;

« 2° La confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition. »

Article 2

Code pénal

Art. 133-2. – Les peines prononcées pour un crime se prescrivent par vingt années révolues à compter de la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive.

Par dérogation au premier alinéa, les peines prononcées pour les crimes mentionnés aux articles 214-1 à 214-4 et 221-12 et au livre IV *bis* du présent code ainsi qu'aux articles 706-16, 706-26 et 706-167 du code de procédure pénale se prescrivent par trente années révolues à compter de la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive.

Par dérogation au premier alinéa du présent article, les peines prononcées pour les crimes mentionnés aux articles 211-1 à 212-3 du présent code sont imprescriptibles.

Au dernier alinéa de l'article 133-2 du code pénal, après la référence : « 212-3 », sont insérées les références : « et 230-1 à 230-3 ».

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Résultat des travaux de la
commission en première lecture**

Code de procédure pénale

Article 3

Art. 7. – L'action publique des crimes se prescrit par vingt années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise.

L'action publique des crimes mentionnés aux articles 706-16, 706-26 et 706-167 du présent code, aux articles 214-1 à 214-4 et 221-12 du code pénal et au livre IV *bis* du même code se prescrit par trente années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise.

L'action publique des crimes mentionnés à l'article 706-47 du présent code, lorsqu'ils sont commis sur des mineurs, se prescrit par trente années révolues à compter de la majorité de ces derniers.

L'action publique des crimes mentionnés aux articles 211-1 à 212-3 du code pénal est imprescriptible.

Au dernier alinéa de l'article 7 du code de procédure pénale, après la référence : « 212-3 », sont insérées les références : « et 230-1 à 230-3 ».