

N° 631
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mai 2025

PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer les obligations de la convention judiciaire d'intérêt public
en matière environnementale,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Antoinette GUHL, MM. Guy BENARROCHE, Grégory BLANC, Ronan DANTEC,
Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Guillaume GONTARD, Yannick JADOT,
Mme Monique de MARCO, M. Akli MELLOULI, Mmes Mathilde OLLIVIER,
Raymonde PONCET MONGE, M. Daniel SALMON, Mmes Ghislaine SENÉE,
Anne SOUYRIS et Mélanie VOGEL,

Sénatrices et Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale
dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II », a instauré un mécanisme judiciaire pour traiter plus efficacement et rapidement des procédures à l'encontre des personnes morales en concluant un accord avec les autorités de poursuite. Ce mécanisme, appelé convention judiciaire d'intérêt public, a pour objectif initial de désengorger la justice et de pallier la lenteur judiciaire.

D'abord prévu en matière de corruption puis de fraude fiscale, ce mécanisme de convention judiciaire d'intérêt public s'est étendu aux délits environnementaux par le biais de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

Un article 41-1-3 du code de procédure pénale a ainsi été ajouté par cette loi.

Celui-ci prévoit que les personnes morales soupçonnées d'avoir commis des délits prévus par le code de l'environnement et des infractions connexes peuvent se voir proposer par le procureur de la République la possibilité de négocier une amende, dans la limite de 30 % de leur chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements.

En échange, les poursuites sont abandonnées, le procès pénal évité, et le casier judiciaire de la personne morale mise en cause reste vierge, sans aucune reconnaissance des faits et des responsabilités.

La jurisprudence a montré néanmoins les limites d'un tel processus.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020, plus de vingt-cinq conventions judiciaires d'intérêt public ont été négociées et signées en matière environnementale.

Lors de la toute première convention judiciaire d'intérêt public environnementale initiée par le procureur de la République du Puy-en-Velay le 22 novembre 2021, la société SYMPAE¹ ayant déversé du permanganate de potassium dans des eaux a réglé une amende de 5 000 euros alors que, pour les personnes morales, le délit de pollution des eaux est puni d'une

¹ Syndicat Mixte de Production et d'Adduction des Eaux.

amende pouvant aller jusqu'à 375 000 euros selon l'article L. 216-6 du code de l'environnement.

Il en est de même de la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale avec la société LACTALIS pour des faits de pollution des eaux, qui s'est conclue le 1^{er} juin 2023 par une amende de 100 000 euros.

Récemment, la convention judiciaire d'intérêt public environnementale proposée par le parquet d'Épinal à Nestlé Waters s'est conclue par une amende de seulement 2 millions d'euros, dérisoire par rapport au préjudice environnemental et par rapport au chiffre d'affaires de Nestlé qui dépasse 93 milliards d'euros en 2023.

Par ailleurs, si la convention judiciaire d'intérêt public environnementale est rendue publique, tel n'est pas le cas des négociations entre le Procureur de la République et les personnes morales mises en cause.

Comment sont négociées les amendes ? Cela reste une zone d'ombre.

Sur les vingt-cinq conventions judiciaires d'intérêt public négociées en matière environnementale, les montants des amendes négociées n'ont encore jamais atteint les 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les 3 dernières années pourtant prévus par la loi du 24 décembre 2020.

Le montant des amendes en matière environnementale est bien loin d'atteindre les millions d'euros d'amendes négociés dans les conventions judiciaires d'intérêt public anticorruption.

En l'état actuel, le quantum très limité des amendes d'intérêt public, le périmètre d'infractions connexes trop étendu et le manque de transparence dans les négociations vont à l'encontre même de l'objectif initial d'un tel mécanisme.

Les lacunes du processus de convention judiciaire d'intérêt public invitent nécessairement à réformer un tel procédé pour plus de transparence et de rigueur.

Certes, la rapidité d'un tel mécanisme présente un intérêt en matière d'efficacité transactionnelle. Elle constitue d'ailleurs une réponse rapide aux atteintes à l'environnement.

L'Union européenne a ainsi encouragé, dans sa directive 2024/1203 du 11 avril 2024 sur la protection de l'environnement par le droit pénal, le recours à des « *mesures visant à améliorer la prévention des infractions pénales pouvant inclure la promotion à des mécanismes de conformité et de diligence raisonnable* »².

² Directive (UE) 2024/1203 du parlement européen et du conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE.

En quelques années, ce mécanisme a donc permis de faire entrer dans les caisses de l'État plus de 4 milliards d'euros.

Pour autant, ces conventions ne laissent aucune place au contradictoire, ni aucune place aux associations et collectivités territoriales. Les victimes du préjudice ne sont d'ailleurs pas informées des conventions judiciaires d'intérêt public en matière environnementale.

Il apparaît donc pertinent de solliciter la présence aux négociations de la convention de l'ensemble des parties civiles concernées.

En outre, en instaurant un cadre à la convention judiciaire d'intérêt public environnementale excluant les infractions connexes, l'objectif est de rappeler que la convention doit rester un mode alternatif de règlement des différends dérogatoire au droit commun.

L'**article unique** vise à modifier la rédaction de l'article 41-1-3 du code de procédure pénale qui prévoit la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale. Il vise à renforcer les obligations et à inclure les collectivités et associations environnementales dans le processus de négociation, à exclure les infractions connexes et à prévoir des amendes dissuasives.

Proposition de loi visant à renforcer les obligations de la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale

Article unique

- ① L'article 41-1-3 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) Les mots : « ainsi que pour des infractions connexes, à l'exclusion des crimes et délits contre les personnes prévus au livre II du code pénal, » sont supprimés ;
- ④ b) Les mots : « une ou plusieurs des » sont remplacés par le mot : « les » ;
- ⑤ 2° Après le mot : « constatés », la fin de la deuxième phrase du 1° est ainsi rédigée : « et des revenus tirés de la poursuite de l'activité illicite dont le montant ne peut être inférieur à 10 % ni supérieur à 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements » ;
- ⑥ 3° Au début du 3°, sont ajoutés les mots : « Le cas échéant » ;
- ⑦ 4° Sont ajoutés six alinéas ainsi rédigés :
- ⑧ « Le procureur sollicite, lorsqu'elles ne sont pas impliquées dans la commission de l'infraction, les collectivités territoriales concernées ainsi que les associations de protection de l'environnement agréées dans les conditions prévues à l'article L. 141-1 du code de l'environnement, constituées parties civiles.
- ⑨ « La victime est informée de la décision du procureur de la République de proposer la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public à la personne morale mise en cause. Elle transmet au procureur de la République tout élément permettant d'établir la réalité et l'étendue de son préjudice.
- ⑩ « Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 du même code situées dans le ressort du parquet à l'initiative de la proposition de conclusion de la convention doivent en être systématiquement informées.
- ⑪ « La convention désigne le ou les services des ministères compétents chargés du suivi de la mise en œuvre du programme de mise en conformité et de la réparation du préjudice écologique.
- ⑫ « Un rapport annuel du suivi de la mise en œuvre de la convention conclue est élaboré par les services compétents jusqu'à la remise en état des conséquences de l'infraction.

- ⑬ « Ce rapport annuel du suivi de la mise en œuvre de la convention est transmis au procureur de la République et à la victime lorsqu'elle est identifiée. »