

Paris, le 15 avril 2024,

**Objet : Contribution extérieure du Syndicat de la magistrature sur le projet de « loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture »**

Monsieur le président du Conseil constitutionnel,  
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous, Syndicat de la magistrature, vous adressons ce jour notre contribution dans le cadre de la saisine dont le Conseil constitutionnel a fait l'objet concernant le projet de « loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture » (ci-après « le projet de loi »).

Bien qu'aucune disposition spéciale n'envisage les contributions extérieures adressées au Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 39 de la Constitution, aucune autre disposition ne semble pour autant s'opposer à une telle initiative. Dans ces conditions, notre organisation syndicale souhaite attirer votre attention sur l'**insuffisance manifeste de l'étude d'impact pour ce qui concerne l'article 13 du projet de loi**, méconnaissant ainsi certaines exigences de l'article 39 de la Constitution et de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 14 avril 2009.

En effet, l'article 13 du projet de loi qui vous est déféré prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour modifier – dans le sens d'une déjudiciarisation<sup>1</sup> – le régime de répression des infractions prévues aux articles L. 173-1 et L. 415-3 du code de l'environnement. Or, pour ce faire, le projet de loi s'appuie sur une étude d'impact alimentée par une présentation erronée tant du régime pénal des infractions concernées **(1)** que de la réalité judiciaire et statistique du traitement de ces infractions **(2)**. Au surplus, l'étude d'impact ne fait état d'aucune autre proposition que celle tendant à la déjudiciarisation du traitement des comportements visés par ces infractions **(3)** et omet purement et simplement d'examiner les impacts environnementaux d'une telle modification du cadre légal **(4)**.

**1. L'étude d'impact fait état d'un risque pénal juridiquement inexistant**

L'article L. 415-3 du code de l'environnement définit comme des délits les infractions aux dispositions prévues par les articles L. 411-1 et L. 411-2 notamment relatifs à l'interdiction de la destruction de certains végétaux, animaux, et de leur habitat naturel, et réprime ces

---

1 L'objectif de déjudiciarisation n'apparaît pas directement au sein de l'article 13 du projet de loi mais se déduit de l'exposé des motifs et, surtout, de l'étude d'impact (paragraphe 4.3, p. 178 de l'étude d'impact)

délits des peines maximales de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

S'agissant de délits, l'article 121-3 du code pénal y est applicable, de telle sorte qu'ils ne peuvent être poursuivis et réprimés qu'à la condition que soit démontrée l'existence d'un élément intentionnel imputable à la personne mise en cause ou, à tout le moins, une faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement. Il doit par ailleurs être 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.

Autrement dit, en alléguant que le risque pénal pesant sur les exploitants concernés par ces infractions apparaît disproportionné « *au regard de l'absence d'intentionnalité et du caractère obligatoire ou autorisé de l'activité mise en place* »<sup>2</sup>, l'étude d'impact alimente l'idée fautive qu'un risque pénal particulier pèserait sur ces personnes même dans l'hypothèse de la bonne foi et de l'absence totale d'intentionnalité.

C'est dans la même orientation que l'étude d'impact tente de mobiliser une hypothèse parfaitement infondée et hautement improbable, dans laquelle un exploitant pourrait être poursuivi ou condamné pour un tel délit alors qu'il se contentait de répondre à des injonctions de l'administration : « *les présentes dispositions permettront donc de traiter notamment des situations d'inadéquation entre, d'une part, les atteintes effectives à l'environnement, qui sont souvent non intentionnelles notamment du fait d'injonctions contradictoires, et d'autre part, les peines encourues* »<sup>3</sup>.

L'étude d'impact omet ainsi également l'existence d'une cause d'irresponsabilité pénale répondant à ce cas de figure, prévue à l'article 122-4 du code pénal, aux termes duquel « *N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires. N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ».

Enfin, en tirant argument du fait que les peines maximales encourues seraient disproportionnées par rapport à la faible gravité de certains manquements prétendument « non intentionnels », l'étude d'impact tente de faire oublier l'évidence selon laquelle les peines maximales encourues pour un délit ne sont pas, en pratique, prononcées systématiquement par les juridictions pénales – quels que soient les faits dont elles sont saisies – et ce, au nom du principe de l'individualisation des peines.

Cette présentation biaisée du régime de l'article L.415-3 du code de l'environnement se double d'une présentation fantaisiste de la réalité judiciaire concernant les faits d'atteintes à l'environnement.

---

2 Étude d'impact, p. 175, paragraphe 2.2

3 Étude d'impact, p. 176 *in fine*

## 2. L'étude d'impact livre une présentation biaisée de la justice pénale de l'environnement

Notre organisation syndicale qui, aux côtés d'autres acteurs judiciaires, alerte depuis plusieurs années sur l'insuffisance du traitement judiciaire des atteintes à l'environnement<sup>4</sup>, ne peut que s'étonner du fait que l'étude d'impact soit parvenue à conclure à l'existence d'une « *menace que font peser les sanctions [pénales] de nature à générer un sentiment de mal-être, voire à dissuader des exploitants individuels de poursuivre leur activité, notamment agricole ou forestière* ».

Cette affirmation ne correspond à aucun des constats présentés dans les derniers rapports officiels rédigés sur la justice environnementale : celui de l'Inspection générale de la justice de 2019 « *Une justice pour l'environnement* »<sup>5</sup> et celui du groupe de travail de la Cour de cassation présidé par François Molins en 2022 « *Le traitement pénal du contentieux de l'environnement* »<sup>6</sup>. Ce dernier s'interrogeait d'ailleurs, bien au contraire de ce que décrit l'étude d'impact, « *sur l'effectivité du droit pénal de l'environnement, et sur les risques que comportent la baisse du nombre d'infractions portées devant les tribunaux correctionnels, ainsi que la chute des quanta des peines prononcées. La question peut donc se poser d'une dépenalisation de fait du droit de l'environnement* ». Il poursuivait en relevant que « *le contentieux de l'environnement ne constitue qu'une très faible part de l'activité des juridictions pénales, oscillant actuellement entre 0,5 % et 1 % des affaires traitées, un chiffre en baisse continue ces dernières années, alors que les enjeux et les risques en lien avec l'environnement sont majeurs et que les préoccupations des citoyens qui en résultent sont légitimes* ». Il notait encore que « *le taux de classements sans suite et le taux d'abandon des poursuites en cours de procédure sont beaucoup plus élevés en matière environnementale que pour la moyenne des délits. S'agissant enfin du quantum des peines prononcées par les tribunaux correctionnels dans le domaine de la répression de la délinquance environnementale, 8 fois plus de dispenses de peine sont prononcées, les peines d'amende demeurent les peines les plus courantes (71 % des sanctions aux délits environnementaux, contre 35 % pour l'ensemble des délits), mais leurs montants sont assez faibles, et baissent régulièrement (à l'exception d'affaires de pollution des eaux marines par hydrocarbure lourdement sanctionnées par les juridictions du littoral spécialisées). Les peines d'emprisonnement restent rares (14 % des sanctions prononcées, contre 49 % pour l'ensemble des délits), et sont en général assez courtes et assorties d'un sursis* ».

L'objectif poursuivi par le projet de loi de « *substituer au régime de répression pénale existant un régime de répression administrative proportionné à l'atteinte environnementale* » n'apparaît donc pas en adéquation avec les constats effectués dans les deux rapports, mais s'inscrit dans une logique parfaitement opposée aux difficultés objectivées par ces analyses approfondies, qui font au demeurant consensus parmi les acteurs de la justice de l'environnement.

---

4 Voir [ici](#) la motion adoptée en congrès en 2022 : « *Face à la catastrophe écologique, la justice doit agir* »

5 [https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art\\_pix/rapport\\_justice\\_pour\\_environnement.pdf](https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art_pix/rapport_justice_pour_environnement.pdf)

6 [https://www.courdecassation.fr/files/files/Parquet%20g%C3%A9n%C3%A9ral/Rapport\\_PG\\_envir.pdf](https://www.courdecassation.fr/files/files/Parquet%20g%C3%A9n%C3%A9ral/Rapport_PG_envir.pdf)

Dans ce contexte, la réalité de la « menace pénale » soulignée par l'étude d'impact, qui n'est étayée par aucune source documentaire, peut être qualifiée d'insincère, de même que l'idée selon laquelle une déjudiciarisation du traitement de ces infractions aurait pour effet un « *allègement de la charge de travail dans les tribunaux et pour les agents de police judiciaire* »<sup>7</sup> alors que la seule donnée chiffrée avancée se résume au chiffre total de 136 procédures<sup>8</sup> transmises à la justice par l'Office français de la biodiversité pour l'année 2022 à tous tribunaux judiciaires/pôles environnementaux réunis sur l'ensemble des enjeux « espèces protégées ou habitats d'espèces protégées » impliquant des acteurs agricoles, ce qui est pour le moins dérisoire.

Nous sommes d'autant plus étonnés par cette urgente nécessité de légiférer sur ce point que l'Inspection générale de la justice a, le 4 mars 2024, transmis à l'ensemble des chefs de juridiction deux questionnaires aux fins notamment d'identifier les procédures diligentées au cours des trois dernières dans le secteur agricole. Le 6 mars 2024, les quatre conférences des chefs des juridictions ont indiqué ne pas être en capacité de répondre à cette demande, faute d'outil informatique d'identification des procédures et de temps pour effectuer ces recherches.

### **3. L'étude d'impact n'examine aucune autre option que la déjudiciarisation**

D'après l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, les documents rendant compte de l'étude d'impact « *définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation* ».

En l'occurrence, concernant l'article 13 du projet de loi déferé, les énonciations de l'étude d'impact contenues dans le paragraphe « 3.1. Options envisagées » (page 176) n'évoquent, contrairement au titre du paragraphe, aucune option et se bornent à reprendre les développements erronés évoqués ci-avant, concernant un prétendu risque pénal pour des faits commis non intentionnellement.

Dans ces conditions, le projet de loi ne répond manifestement pas aux exigences de l'article 8 de la loi organique précitées.

### **4. L'étude d'impact s'abstient d'analyser les impacts environnementaux du dispositif retenu**

En vertu de l'article 8 de la loi organique susvisée, l'étude d'impact doit exposer « avec précision » l'évaluation des conséquences notamment environnementales des dispositions envisagées.

---

<sup>7</sup> Etude d'impact, p. 178, paragraphe 4.3

<sup>8</sup> Soit moins d'une affaire par an pour chacun des 168 tribunaux judiciaires

Une telle exigence – rendue particulièrement nécessaire pour un projet de loi touchant au droit de l'environnement – ne peut en aucun cas être satisfaite par l'étude d'impact relative à l'article 13 du projet de loi par laquelle le Gouvernement se décharge purement et simplement de cette analyse en indiquant que :

*« Les impacts environnementaux **devront** être expertisés dans le cadre de l'élaboration des ordonnances, afin de garantir la préservation des espèces protégées et de leurs habitats dans la conduite des activités humaines. »*

\*

Pour l'ensemble de ces raisons, le Syndicat de la magistrature espère du Conseil constitutionnel qu'il considèrera que le projet de loi déféré ne peut pas, en l'état, être inscrit à l'ordre du jour des débats de l'Assemblée nationale.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, l'expression de notre haute considération.

Pour le Syndicat de la magistrature

Kim Reuflet, présidente

