



10.08.2020

Dispositions pénales

Rapport à l'intention de la CEATE-E

17.071 n Révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020

1 Contexte

Le 22 juin 2020, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a chargé l'administration de présenter un rapport succinct sur les conséquences de la suppression de la négligence dans les dispositions pénales du projet de loi sur le CO₂, en vue de sa séance du 17 août 2020.

2 Généralités

Les dispositions pénales du projet de loi sur le CO₂ sont réglées aux art. 52 à 54 (soustraction des taxes, mise en péril des taxes et fausses déclarations concernant les véhicules) et 55a (autres infractions). Ces actes constituent des contraventions au sens de l'art. 103 du code pénal (CP)¹.

Un acte commis par négligence n'est punissable que si la loi le prévoit explicitement (art. 12, al. 1, en rel. avec l'art. 104 CP). En dérogation à cette disposition, le droit pénal accessoire – auquel appartient également la loi sur le CO₂ – énonce que l'acte par négligence est punissable, à moins qu'il ne ressorte de la disposition applicable que la contravention est réprimée seulement si elle a été commise intentionnellement (art. 333, al. 7, CP). Cette disposition manquant de précision, le Guide de législation de la Confédération prévoit qu'il y a lieu de spécifier dans chaque cas si l'intention est seule punissable ou si la négligence l'est aussi.

Ces dernières années, le Parlement a partiellement ou totalement renoncé à rendre punissable l'acte commis par négligence (p. ex. art. 127 à 129 de la loi sur les jeux d'argent², art. 36b de la loi sur le crédit à la consommation³ ou art. 148 à 150 de la loi sur l'infrastructure des marchés financiers⁴).

3 Raisons de rendre punissables les violations du devoir de diligence (punissabilité de la négligence)

Pour pouvoir percevoir les taxes comme il se doit et assumer ses autres tâches d'exécution, l'administration doit disposer de données correctes et exhaustives. Les différents actes régissant les taxes fixent donc précisément, d'une part, les obligations d'agir incombant aux personnes qui soumettent les données requises et, d'autre part, un délai à partir duquel ces personnes ne sont plus autorisées à modifier ces données (dans le droit douanier, on utilise pour cela le terme de déclaration en douane). Afin de

¹ RS 311.0

² RS 935.51

³ RS 221.214.1

⁴ RS 958.1

garantir le respect de ces obligations, la violation de la diligence requise dans le cadre de cette déclaration est réprimée. La plupart des actes environnementaux et des actes régissant les taxes s'appuient sur ce principe : ils contiennent à la fois des dispositions claires sur les obligations d'agir et des dispositions pénales s'appliquant en cas de violation intentionnelle ou par négligence de ces obligations (exemples : loi sur les douanes, loi sur la TVA, loi sur l'imposition du tabac, sur l'imposition des huiles minérales, loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, loi sur l'alcool, loi sur la protection de l'environnement, loi sur les forêts, etc.).

Le projet de loi sur le CO₂ ne réprime que les actes commis par négligence susceptibles de compromettre le succès des instruments d'économie de marché tels que la taxe sur le CO₂ ou le système d'échange de quotas d'émission. Le fait de ne pas punir l'acte commis par négligence comporte ainsi le risque que, faute de conséquences, des données soient fournies ou déclarées sans la diligence requise pour la bonne exécution de la loi sur le CO₂.

Par le passé, selon les informations fournies par l'Administration fédérale des douanes, seules des peines isolées ont été prononcées pour les actes commis par négligence dans le domaine couvert par la loi sur le CO₂. Dans ce contexte, c'est surtout la responsabilité du chef d'entreprise au sens de l'art. 6, al. 2, de la loi fédérale sur le droit pénal administratif qui était concernée. Selon cette disposition, le chef d'entreprise qui, intentionnellement ou par négligence et en violation d'une obligation juridique, omet de prévenir une infraction commise par le subordonné, le mandataire ou le représentant ou d'en supprimer les effets, tombe sous le coup des dispositions pénales applicables à l'auteur ayant agi intentionnellement ou par négligence. Cette disposition vise à tenir pour responsable la personne qui, compte tenu de sa fonction dirigeante, est responsable de l'organisation des activités de l'entreprise. Elle a pour but de garantir l'application de la diligence requise dans les processus internes.

Selon l'Office fédéral de l'énergie, aucune condamnation n'a encore été prononcée en raison d'une infraction commise par négligence en lien avec l'art. 44 (fausses déclarations concernant les véhicules) de la loi sur le CO₂ en vigueur.

4 Conséquences de la suppression de la punissabilité des actes commis par négligence

Sans menace de peine en cas de violation du devoir de diligence ou d'actes commis par négligence, la personne assujettie aux taxes ne serait pas suffisamment incitée à respecter les obligations légales en matière de diligence. Au contraire : dans le domaine des activités commerciales, qui sont la règle dans le cadre de la loi sur le CO₂, engager du personnel peu ou insuffisamment qualifié permet de réaliser d'importantes économies et constitue ainsi un avantage concurrentiel par rapport aux acteurs du marché ayant un comportement correct. Il existe donc un risque de non-respect des dispositions légales dans de nombreux domaines et, partant, de mise en péril voire de soustraction de taxes pouvant représenter un montant élevé sur plusieurs années. Ne pas punir les violations du devoir de diligence pourrait également donner lieu à des incitations pernicieuses et porter préjudice à l'économie en défavorisant les acteurs économiques qui ont un comportement correct. Supprimer la punissabilité de la négligence pourrait en outre augmenter considérablement la charge administrative des autorités d'exécution.

Étant donné que, dans la plupart des cas, la violation d'une obligation d'agir est liée à un acte commis par négligence et non à un acte intentionnel, le problème ne peut pas être résolu en rendant punissables les actes intentionnels.