



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
au postulat 21.102 « Pour un Code pénal neuchâtelois
modernisé », du 16 décembre 2020**

(Du 24 janvier 2022)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Lors de sa session de janvier 2021, le Grand Conseil a accepté le postulat déposé par la commission ad hoc « Exploitation durable du sous-sol » demandant au Conseil d'État « de proposer une adaptation à la réalité actuelle du montant maximal de contravention figurant aux alinéas 2 et 3 du Code pénal neuchâtelois ».

Pour élaborer sa réponse, le Conseil d'État a collaboré étroitement avec le ministère public. Après une étude minutieuse de la situation actuelle, en comparaison intercantonale, il propose de ne pas modifier le Code pénal neuchâtelois.

1. INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objectif de répondre au postulat 21.102 déposé le 16 décembre 2020 et qui a la teneur suivante :

« Les travaux de la commission Exploitation durable du sous-sol ont mis en évidence que les montants des contraventions pour infractions faites au sous-sol ne pouvaient pas être supérieurs à 40'000 francs. Ce montant, résultant de l'article 6 du Code pénal neuchâtelois, n'est toutefois plus adapté à la réalité et aux enjeux actuels.

Le Code pénal neuchâtelois n'ayant pas été adapté depuis 1982 et ne reflétant ainsi plus les différentes indexations ou autres évolutions de la société (défis sociétaux ou environnementaux notamment), il nécessite une adaptation du montant de 40'000 francs mentionné à l'article 6. La modification, bien que nécessaire pour l'exploitation du sous-sol, devra avoir lieu de manière globale pour tout type de contraventions ».

Non combattu ce postulat a été accepté par le Grand Conseil, le 26 janvier 2021.

2. SITUATION ACTUELLE

2.1. Montant maximal de l'amende

En principe, la Confédération est compétente en matière de droit pénal, les cantons n'ayant dans ce domaine qu'une compétence résiduelle. Ainsi, l'article 335 CP réserve le pouvoir des cantons de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale (al. 1). Il les autorise en outre à édicter des peines pour les contraventions aux prescriptions cantonales d'administration et de procédure (al. 2).

Faisant usage de cette prérogative, le Canton de Neuchâtel a légiféré en adoptant l'article 6 du Code pénal neuchâtelois (CPN), du 20 novembre 1940, qui a la teneur suivante :

« ¹L'amende ne peut être inférieure à 20 francs ni supérieure à 10.000 francs.

²Dans les cas expressément prévus par la loi, elle peut atteindre toutefois 40.000 francs.

³En cas de récidive ou en cas de concours d'infractions, le juge peut doubler le montant de l'amende fixée par la loi sans toutefois dépasser 40.000 francs ».

Aujourd'hui, les lois suivantes portent le montant maximal de l'amende à 40'000 francs :

- loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994 ;
- loi sur la sauvegarde du patrimoine culturel (LSPC), du 4 septembre 2018 ;
- loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991 ;
- loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996 ;
- loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN), du 20 février 2018 ;
- loi sur les routes et les voies publiques (LRVP), du 21 janvier 2020 ;
- loi cantonale sur l'énergie (LCEn), du 1er septembre 2020 ;
- loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012 ;
- loi sur l'aide au logement (LAL), du 17 décembre 1985 ;
- loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (LPDIENS), du 27 juin 2012 ;
- loi cantonale sur les forêts (LCFo), du 6 février 1996 ;
- loi sur l'utilisation du sous-sol (LUSS), du 26 janvier 2021 ;
- loi sur les établissements publics (LEP), du 18 février 2014.

Malgré cette utilisation extensive de la possibilité offerte par l'article 6 CPN, force est de constater qu'elle a peu de répercussion en pratique. S'il n'existe, à ce jour, pas de statistique précise sur le niveau moyen des amendes prononcées, le ministère public, consulté, a affirmé qu'aucune amende de 40'000 francs n'a jamais été fixée.

2.2. Autres moyens offerts par la législation cantonale

En plus de l'amende, plusieurs lois cantonales prévoient des mesures administratives qui constituent *de facto* des sanctions perçues parfois plus durement par les contrevenant-e-s.

Ainsi, certains textes qui protègent l'environnement ou le patrimoine envisagent notamment la réparation du dommage causé aux frais de leurs auteurs :

- les articles 39 et suivants de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994 ;
- l'article 146 de la loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012 ;

- l'article 9, lettre c de la loi sur l'utilisation du sous-sol (LUSS), du 26 janvier 2021 ;
- l'article 37 de la loi sur la sauvegarde du patrimoine culturel (LSPC), du 4 septembre 2018.

Ces condamnations administratives à la remise en l'état antérieur ne connaissent pas de plafond financier. La réparation intervient en principe en nature. Si elle est impossible, elle est remplacée par une somme d'argent au moins équivalente au coût présumable de la réparation (art. 40, al. 3 LCPN). Si l'auteur n'agit pas, l'État peut procéder aux travaux en avançant les frais (art. 40, al. 2 LCPN ; art. 18 LPGE et art. 35, al. 2 LSPC), en faisant inscrire une hypothèque légale sur le bien immobilier concerné (art. 35, al. 2 LSPC ; art. 19 LPGE) ou dans certains cas, il peut même procéder à l'expropriation d'un bien en péril (art. 36 LSPC).

De telles mesures existent également en droit fédéral, en particulier dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983¹⁾.

3. DROIT COMPARÉ

3.1. Droit fédéral

En droit fédéral, l'article 106 CP prévoit une limite de 10'000 francs pour l'amende, sous réserve d'une disposition légale contraire. On observe que plusieurs lois fédérales dérogent à cette limite ; par exemple, la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983 et la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991 qui prévoient des amendes jusqu'à 20'000 francs. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1^{er} juillet 1966, prévoit une amende jusqu'à 40'000 francs pour celui qui commet un délit par négligence ; pour les contraventions à la loi, il est prévu une amende de maximum 20'000 francs, ou de 100'000 francs pour l'omission de fournir des renseignements (40'000 francs maximum en cas de négligence).

En pratique, ces dernières années, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) répertorie environ un millier de condamnations pénales annuelles, dont la plupart sont sanctionnées par une amende de moins de 1'000 francs. L'amende la plus élevée qui a été prononcée était de 5'000 francs, alors que le montant moyen était de 500 francs²⁾.

3.2. Droit cantonal

Dans les autres cantons romands, on applique en principe le maximum prévu par le droit fédéral, sauf exceptions prévues dans des lois spéciales, ainsi :

- Le Canton de Berne prévoit dans sa loi sur la protection de la nature (426.11) des amendes de 100 francs à 50'000 francs, le maximum pouvant être porté à 100'000 francs pour les cas graves ;
- Le Canton du Jura prévoit dans sa loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNP ; 451) une amende jusqu'à 20'000 francs ;

¹⁾ Isabelle Fellrath, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués : état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, in Droit de l'environnement dans la pratique, DEP 2018 283 ss.

²⁾ Interview de M. Wild, chef de la division Droit de l'OFEV, magazine « l'environnement, les ressources naturelles en Suisse », 2018, p. 14.

- Le Canton de Vaud prévoit dans sa loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS ; 450.11) une amende jusqu'à 20'000 francs ;
- Le Canton de Genève prévoit dans sa loi sur la faune (LFaune ; M5 05), une amende jusqu'à 20'000 francs et dans sa loi sur les forêts (LForêts ; M 5 10) une amende jusqu'à 60'000 francs ;
- Le Canton de Fribourg renvoie dans sa loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat ; 721.0.1) aux infractions définies par le droit fédéral ;
- Le Canton du Valais connaît une amende générale maximale de 10'000 francs (art. 74 de la loi d'application du code pénal (LACP ; 311.1) ; la loi de protection de la nature du paysage et des sites prévoit une sanction d'amende jusqu'à 20'000 francs (LcPN ; 451.1) et la loi sur l'agriculture et le développement rural (LcAgr ; 910.1) et la loi sur l'aménagement des cours d'eau (721.1), une amende allant jusqu'à 100'000 francs.

Ainsi, on observe que les cantons romands ont opté pour des solutions différenciées, les montants maximaux restant souvent inférieurs à 40'000 francs.

4. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État propose de ne pas modifier le montant maximal de l'amende prévu par l'article 6 CPN. Il considère en effet qu'un maximum de 40'000 francs est satisfaisant, dans la mesure où cette limite n'a encore jamais été atteinte par les autorités pénales. Elle paraît suffisamment élevée eu égard au niveau moyen des amendes prononcées pour ce type d'infractions, de même qu'en comparaison avec la Confédération et les autres cantons romands.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que les atteintes à l'environnement en général violent plusieurs lois fédérales et cantonales et que les plus graves sont également des délits susceptibles de peines privatives de liberté ou pécuniaires, auxquelles peut encore s'ajouter la peine d'amende.

Finalement, le Conseil d'État doit quand même donner acte aux auteurs du postulat du fait, qu'indépendamment de la question du montant de l'amende, le Code pénal neuchâtelois - qui date de 1940 - mériterait une révision. Celle-ci sera entreprise ultérieurement et la question des amendes pourra alors faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

Le Conseil d'État propose dès lors au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport et de classer le postulat 21.102.

Veuillez croire, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 24 janvier 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND