



PROPOSITION DE LOI TENDANT À RÉPRIMER LES ENTRAVES À L'EXERCICE DES LIBERTÉS AINSI QU'À LA TENUE DES ÉVÉNEMENTS ET À L'EXERCICE D'ACTIVITÉS AUTORISÉS PAR LA LOI

Commission des lois

**Rapport n° 741 (2017-2018) de François Bonhomme
(Les Républicains – Tarn-et-Garonne), déposé le mercredi 25 septembre 2019**

Réunie le mercredi 25 septembre 2019 sous la présidence de Philippe Bas, président, la commission des lois, a examiné le rapport de François Bonhomme sans adopter de texte sur la proposition de loi n° 23 (2018-2019), tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi, présentée par Jean-Noël Cardoux et plusieurs de ses collègues.

La volonté d'apporter une réponse plus efficace à des agressions qui se multiplient

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent apporter une réponse plus ferme à certaines infractions :

- tout d'abord, les attaques contre des boucheries, les intrusions dans des abattoirs ou dans des exploitations agricoles, qui prennent des formes variées : commerçants et clients insultés et menacés, vitrines brisées, murs tagués, faux sang répandu sur les denrées... Certains événements auraient pu avoir des conséquences dramatiques, tel l'incendie criminel en 2018 d'un abattoir dans le département de l'Ain, qui a mis au chômage technique les quatre-vingt salariés de l'entreprise ;

- ensuite, les entraves à la chasse, fréquentes dans les forêts de Chambord ou de Compiègne notamment, avec des permanences saccagées et des interventions parfois dangereuses pour les cavaliers. Les entraves à la chasse sont aujourd'hui punies d'une contravention de cinquième classe – soit une amende de 1 500 euros au maximum – qui est rarement appliquée et qui se révèle insuffisamment dissuasive.

Ces actes sont commis par les éléments extrémistes de groupes qualifiés d'animalistes, de végétariens ou d'antispécistes, qui cherchent à imposer leurs opinions par la violence ou par l'intimidation.

Si ces militants ont bien entendu le droit d'exprimer leurs convictions en ce qui concerne la consommation de viande ou le bien-être animal, nul ne saurait, dans un État de droit, imposer par la force ses convictions à ses concitoyens.

Le choix d'une mesure de portée générale

Plutôt que de proposer des mesures ponctuelles, les auteurs de la proposition de loi ont fait le choix de réaffirmer un grand principe : toutes les activités qui ne sont pas interdites doivent pouvoir être exercées librement, sans que certains tentent d'y apporter des entraves. Il s'agit de donner une traduction législative à la règle énoncée à l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon laquelle « *tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché* ».

À cette fin, la proposition de loi tend à modifier l'**article 431-1 du code pénal**. Il punit d'un an d'emprisonnement, et de 15 000 euros d'amende, le fait d'entraver de façon concertée et par des menaces l'exercice de la liberté d'expression, d'association, de réunion, de manifestation ou l'exercice de la liberté du travail. Il punit des mêmes peines les entraves au bon déroulement des débats d'une assemblée parlementaire ou d'une collectivité territoriale.

Les peines encourues sont alourdies – trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende – lorsque l'entrave a pris la forme de coups, violences, voies de fait, destructions ou dégradations.

Le texte proposé tend à apporter deux modifications à cet article afin **d'en élargir le champ d'application** :

- tout d'abord, en précisant que l'entrave peut être réalisée **par tous moyens**, de manière à pouvoir sanctionner toutes les entraves, quelle qu'en soit la forme ;
- ensuite, en sanctionnant le fait d'empêcher la tenue de **tout événement** ou l'exercice de **toute activité** autorisée par la loi.

À l'occasion de l'examen au Sénat du projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, le Gouvernement, par la voix de la ministre Emmanuelle Wargon a fait part de son intérêt pour ce texte. La ministre a indiqué qu'il s'agissait d'une « *excellente proposition de loi* » qui « *pose la question de savoir comment on peut créer un délit d'entrave sur toutes les activités légales, qui doivent pouvoir être exercées de façon paisible dans ce pays et qui, pour une raison ou une autre, font l'objet d'entraves* »¹. Cette déclaration a encouragé les auteurs de la proposition de loi à demander son inscription rapide à l'ordre du jour.

Un débat en séance publique qui portera sur le texte initial

Au cours de la réunion de la commission, des réserves ont cependant été exprimées concernant la formulation du texte, qui pourrait poser un problème, du fait de son caractère très général, au regard de l'**exigence constitutionnelle de précision et de clarté de la loi pénale**. Le risque a été évoqué que les opposants à un projet puissent, par exemple, faire l'objet de poursuites alors qu'ils auraient seulement fait usage de leur liberté d'expression.

Des interrogations ont également été formulées sur le point de savoir s'il était utile d'adopter de nouvelles dispositions législatives compte tenu du nombre d'incriminations pénales qui peuvent être utilisées pour sanctionner ces comportements.

Pour ces raisons, la commission des lois, après avoir adopté un amendement COM-2 du rapporteur tendant à préciser que l'entrave pouvait consister en des actes d'**obstruction ou d'intrusion**, 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**.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-741/l18-741.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37

¹ Cf. le compte-rendu de la séance du 11 avril 2019.