

MISSION D'INFORMATION SUR LES MOYENS DE JUGULER LES ENTRAVES ET OBSTRUCTIONS OPPOSÉES À L'EXERCICE DE CERTAINES ACTIVITÉS LÉGALES

Assemblée nationale

Le 27 janvier 2021

> [Lien vers le rapport d'information](#)

La mission d'information sur les moyens de juguler les entraves et obstructions opposées à l'exercice de certaines activités légales, commune aux commissions des Lois, du Développement durable et de l'aménagement du territoire et des Affaires économiques, a été créée le mercredi 1^{er} juillet 2020 et a rendu ses conclusions le mercredi 27 janvier 2021. Elle a été présidée par **Xavier BRETON** (LR, Ain) et rapportée par les députés **Martine LEGUILLE-BALLOY** (LREM, Vendée) et **Alain PEREA** (LREM, Aude).

Sa création a été motivée par « *une multiplication d'actions d'entrave à des activités agricoles, cynégétiques, d'abattage ou de commerce de produits d'origine animale* » et par l'incendie d'un abattoir à Hotonnes en septembre 2018.

L'objectif principal de la mission d'information a été **d'évaluer la réalité des phénomènes d'entraves** ainsi que **l'efficacité de la réponse pénale apportée**.

Le CNB, représenté par Thomas CHARAT et Etienne LESAGE, a été auditionné par la mission d'information le mardi 21 juillet 2020.

- **Le CNB partage les constats de la mission d'information s'agissant du développement de nouveaux cas d'entrave, destruction ou effractions.**
- **La profession d'avocat regrette que la mission d'information recommande la création de nouveaux outils juridiques car :**
 - le juge dispose d'ores et déjà d'outils juridiques permettant de condamner les auteurs de ces actes ;
 - l'empilement de nouveaux textes risque d'entraîner une réponse pénale peu effective.
- **La profession d'avocat est opposée aux loi spéciales, d'exception, qui sont souvent rédigées en réaction à des sujets d'actualité.**

LES CONSTATS DE LA MISSION D'INFORMATION

1. Une hausse des entraves à des activités légales

❖ Une évolution des secteurs visés et de la nature des auteurs des entraves

Les rapporteurs constatent que de nombreuses activités légales « *font aujourd'hui l'objet d'entraves* ». Si ces actions « *ne sont pas nouvelles* », les secteurs visés et les acteurs susceptibles de les commettre ont évolué « *par cycles* ».

La mission d'information a indiqué que « *l'évolution quantitative des entraves aux activités légales, notamment agricoles, est constatée par la majorité des personnes auditionnées* ». La cellule DEMETER¹ précise que « *depuis 2018, la tendance est à l'augmentation récente du nombre d'intrusions dans les exploitations (hors période de confinement)* ».

Les secteurs visés sont :

- **l'agriculture et l'élevage**, ainsi que certaines activités de recherche associées :
 - La cellule DEMETER, indique que, s'agissant des infractions « *motivées par une idéologie* », **les unités de gendarmerie ont relevé, en 2019, 49 intrusions au sein d'exploitations agricoles**, principalement dans les élevages.
 - S'appuyant sur les données de la FNSEA, les rapporteurs soulignent « **une fréquence bien plus importante de ce phénomène, au-delà des dizaines d'infractions relevées par la gendarmerie** ».
 - Ces infractions relèvent, le plus souvent, des violations de domicile et des destructions ou dégradations de bien d'autrui. 33 procédures judiciaires ont été initiées.
 - Ces entraves seraient « *d'autant plus mal vécues qu'elles visent des exploitants souvent isolés, vulnérables et peu enclins à des recours voire à des dépôts de plaintes, dont l'accès à la propriété est plus facile que dans d'autres secteurs d'activité* ».
- **l'agro-alimentaire** (les activités d'abattage, de transformation et de transport de viande) :
 - **Concernant les abattoirs**, les actions d'entrave « *prennent le plus souvent la forme d'intrusions clandestines* » conduisant à la mise en ligne de vidéos par la suite.
 - **Concernant les entreprises individuelles de transformation de viande**, les rapporteurs insistent sur les procédés employés par les auteurs de ces entraves, qui feraient « *appel à l'intimidation, voire au chantage ou au dénigrement public, les auteurs d'entrave exigeant de l'entreprise et de ses salariés qu'ils prennent des engagements écrits pour éviter une dénonciation publique* ».
 - **Concernant le transport des animaux**, les rapporteurs relèvent la création d'une application par une association de protection des animaux visant à signaler les convois d'animaux. Ces signalements pourraient conduire à des dégradations de matériel de transport ou à des appels au boycott d'entreprises.
- **les commerces**, en particulier alimentaire :
 - Plusieurs catégories de commerces seraient visés par des entraves et sont cités par les rapporteurs (produits alimentaires, boucheries, fromageries, etc.).

¹ Créée début octobre 2019 par la direction générale de la gendarmerie nationale, la Cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole (cellule DEMETER) est destinée à apporter une réponse globale et coordonnée à l'ensemble des problématiques qui touchent le monde agricole.

- Les entraves visant les commerces prendraient principalement 2 formes : des manifestations à proximité des commerces et des « *actes de vandalisme* ». Selon la Confédération française de la boucherie, boucherie-charcuterie, traiteur, le nombre de commerces visés dans le cadre des journées dites « *du sang versé* » s'élève à une centaine.
- **les activités de loisir** (chasse, corrida, cirque, etc.) :
 - Plusieurs types d'actions peuvent conduire à restreindre l'activité de la chasse (positionnement de militants sur le trajet des chasseurs, messages d'insultes, de menaces, campagne de dénigrement sur les réseaux sociaux). L'ensemble de ces activités de loisir peuvent être visées par des actes de vandalisme, tels que ceux dirigés à « *l'encontre d'infrastructures cynégétiques* ».
 - Selon la Société de vénerie, le nombre de sabotages de chasse à courre était de 40 sur la saison 2017-2018, de 220 sur la saison 2018-2019 et de 240 sur la saison 2019-2020. 8 collectifs de « *saboteurs* » seraient à l'œuvre, pour un nombre de militants estimés à 400, dont 100 constituant le « *noyau dur* ».

❖ **Des préjudices matériels et moraux importants pour les secteurs visés**

Les rapporteurs estiment que ces entraves occasionnent « **des préjudices importants, matériels et moraux, ces derniers étant difficilement quantifiables pour leurs victimes** ».

Les préjudices matériels peuvent être « *lourds* » tant dans les cas de dégradations de bâtiments ou de parcelles que dans les cas d'intrusion dans des locaux en violation de normes sanitaires et zootechniques.

Le préjudice moral serait « *également très lourd* » : « *le dénigrement dont sont l'objet les professionnels de l'agriculture, de l'élevage, ou les chasseurs entraîne une grande détresse psychologique et ces actions entretiennent un sentiment permanent d'insécurité* ». Selon la Fédération du commerce agricole et alimentaire, la situation est d'une « *gravité* » particulière pour les professionnels et leurs familles. Elle occasionnerait des « *difficultés de recrutement* » dans les filières agricoles et agroalimentaires.

Les rapporteurs estiment que ces dommages sont « **d'autant moins acceptables que leurs victimes ne font qu'exercer leur profession, dans la quasi-totalité des cas dans le respect des normes en vigueur** ». Ils considèrent qu'une « *action déterminée* » doit être menée et qu'il est « *indispensable* » de combattre les actions d'entrave.

❖ **La multiplicité des formes d'entraves les rendent difficilement appréhendable pour les pouvoirs publics qui font face à des associations organisées**

La mission constate que les formes nouvelles d'entrave, par le biais des réseaux sociaux, sont difficiles à appréhender pour les pouvoirs publics, en ce qu'ils permettent une planification des auteurs et une médiatisation de leurs actions. Les rapporteurs indiquent que « **peu de plaintes sont déposées et que peu de condamnations sont prononcées, les différentes infractions définies par le code pénal n'offrant qu'un arsenal incomplet pour sanctionner ces entraves** ».

Une veille des réseaux sociaux serait opérée par « *la cellule DEMETER et par les agents du renseignement territorial, pour anticiper les vellétés de passage à l'acte des mouvements animalistes, mais aussi repérer la diffusion d'images malveillantes* ».

La professionnalisation des auteurs de ces entraves est également pointée par les rapporteurs, qui précisent qu'elles « *sont de plus en plus souvent commises par des militants appartenant à des associations militant pour le bien-être animal, avec parfois une vision anthropomorphiste des animaux, (...), aux moyens financiers, humains et de communication importants* ». Ces associations « *bien organisées* » avec « *une puissance d'influence importante* » **préméditeraient leurs actions et auraient « une bonne connaissance de leurs droits et capacité à exploiter les failles de la législation »**.

Les rapporteurs précisent que certaines entraves sont « *commises par des particuliers, qu'il s'agisse d'individus inspirés par les associations médiatisées, ou plus simplement de riverains agacés par les nuisances générées par une activité agricole à proximité de leur domicile* ».

2. Une prise de conscience récente des enjeux, jugée « insuffisante » par les rapporteurs

Si la cellule DEMETER a été créée par la gendarmerie nationale en octobre 2019, afin de protéger le monde agricole des intrusions et agressions sur les exploitations, **celle-ci ne permettrait pas, selon les rapporteurs, de répondre pleinement aux enjeux posés par ces entraves**. Ils estiment que le dispositif mis en place a « *trouvé une certaine efficacité par le rapprochement du monde agricole et de la gendarmerie* » mais considèrent que la situation actuelle nécessite « *véritablement une prise en charge spécifique par la gendarmerie* ».

Les rapporteurs précisent plusieurs lacunes du dispositif :

- Il serait « **encore insuffisamment connu des auteurs d'entrave, mais également des victimes, pour être dissuasif** ».
- La signature par la gendarmerie de conventions visant à mieux appréhender des actions concertées contre des exploitations agricoles serait susceptible de fragiliser les procédures pénales, la défense pouvant invoquer le défaut d'impartialité des forces de l'ordre.
- Plusieurs professions et les activités de chasse seraient « *à l'écart de la cellule DEMETER* », alors même qu'elles souhaiteraient être incluses.

La création des observatoires de l'*agribashing* par le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt en avril 2019, accueillie favorablement par les rapporteurs, a « *été freinée par la mise en œuvre du confinement et, près d'un an après la création des premiers d'entre eux, le bilan est encore maigre* ». Les rapporteurs estiment qu'il « *existe, aujourd'hui, un enjeu à faire vivre ces lieux de concertation et à en faire une instance de remontée d'informations, de synthèse, en capacité de fournir un premier élément de diagnostic* ». À ce titre, **ils souhaiteraient élargir la portée de ces observatoires aux professions non agricoles concernées par les problématiques d'entraves**.

3. Une inadéquation du dispositif pénal en vigueur qui conduit à une réponse pénale « limitée et insuffisante »

Les rapporteurs considèrent que **le cadre juridique existant « n'est pas, ou plus, réellement adapté pour appréhender et, le cas échéant, sanctionner des entraves réalisées à l'encontre d'activités exercées de façon licite »**. Selon eux, « *la réponse pénale aux actions d'entrave, malgré la dépêche de 2019 adressée aux parquets, est aujourd'hui trop faible* ». La Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice précise que le faible nombre d'infractions poursuivies s'expliquerait par « *le faible nombre de dépôts de plaintes* ».

Ce constat a été partagé par « *l'ensemble des interlocuteurs auditionnés* ». La Direction générale de la gendarmerie nationale a indiqué que « *sur 15 000 infractions constatées dans les exploitations agricoles en 2019, seules 49 intrusions dans des exploitations agricoles pour des motifs militants ont été dénombrées* ».

Les rapporteurs rappellent que concernant les incriminations générales prévues par le code pénal (violences, violation de domicile, dégradations, manifestation illicite, etc.), « *les données dont dispose le ministère de la justice, issues du logiciel Cassiopée, ne permettent pas d'obtenir des informations pertinentes permettant d'identifier les infractions commises dans le cadre d'entraves* ».

Pour les rapporteurs, **le cadre juridique actuel ne couvrirait pas tous les phénomènes d'entrave** : « *c'est le cas de l'entrave à la chasse, difficile à qualifier pénalement, de l'intrusion dans une propriété agricole, qui ne peut que rarement être sanctionnée au titre de la violation de domicile, ou encore des moyens permettant d'appliquer le délit d'entrave à la liberté du travail* ».

❖ **L'entrave à certaines libertés fondamentales prévue à l'article L.431-1 du code pénal**

Si l'article 431-1 du code pénal sanctionne d'1 an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende « *le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice des libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion, de manifestation ou de création artistique* », celui-ci n'aurait été que peu utilisé pour sanctionner des « *exactions* » dans les secteurs visés.

Données de la Direction des affaires criminelles et des grâces :

- 117 des 209 affaires orientées sur le fondement de cet article « *ne pouvaient être poursuivies, du fait d'une absence d'infraction, d'une infraction insuffisamment caractérisée ou de l'absence d'auteur identifié de l'infraction* ».
- Sur les 92 infractions pouvant être poursuivies, 88 ont reçu une réponse du procureur, prenant soit la forme d'alternatives aux poursuites pour 48 d'entre elles (55 % des cas), principalement des rappels à la loi ou des avertissements, soit la forme de poursuites pénales (poursuites correctionnelles dans 35 cas sur 40 ayant donné lieu à des poursuites).
- Le **nombre de condamnations constatées serait « extrêmement faible »** : entre 2015 et 2018, moins de 10 condamnations par an ont été prononcées. 20 l'ont été en 2019. Ces sanctions sont « *majoritairement prononcées pour des entraves, commises avec violences, à la liberté de réunion, qui n'entrent pas nécessairement dans le champ d'étude de la mission d'information* ».
- L'année 2019 a été celle, depuis 2015, qui a connu « *le plus grand nombre d'affaires d'entraves aux libertés mentionnées à l'article 431-1 du code pénal* ».
- Pour ce qui est de **l'entrave à la liberté du travail**, 19 condamnations ont été prononcées depuis 2015.

L'ineffectivité de cet article s'expliquerait par le fait que « **le ministère public n'engage pas systématiquement de poursuites**, du fait de la faible gravité – du point de vue de la justice plus que de celui des victimes – des infractions, dont certaines sont peu connues ». Les procureurs entendus par la mission d'information indiquent que « *le faible nombre de plaintes* » déposées pourrait s'expliquer par la crainte « *qu'un procès ne constitue une tribune médiatique pour les associations attaquées* ». Les rapporteurs relèvent néanmoins que « *le taux de poursuites n'est pas particulièrement faible – il est par exemple plus important que pour les infractions environnementales, qui donnent lieu à des mesures alternatives aux poursuites dans 75 % des cas – de même que le taux de réponse pénale, qui oscille, depuis 2015, entre 75 % et 95 %* ».

❖ La contravention d'entrave à la chasse

Si l'article R. 428-12-1 du code de l'environnement sanctionne d'une contravention de 5^{ème} classe, soit de 1 500 €, « *le fait, par des actes d'obstruction concertés, d'empêcher le déroulement d'un ou plusieurs actes de chasse* », celle-ci n'a été prononcée que 2 fois entre 2015 et 2019.

❖ La discrimination pouvant conduire à entraver une activité économique

Si les articles L.225-1 et L.225-2 du code pénal sanctionnent d'une peine de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende l'auteur d'une discrimination conduisant à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque, **les rapporteurs relèvent qu'elle trouve son application principalement dans des procédures de boycott sur des motifs discriminatoires** et semble difficile à mettre en œuvre pour les autres formes d'entraves.

❖ Les dispositions générales du code pénal

Si certaines dispositions générales du code pénal (violence, menaces, dégradation de bien, violation de domicile) peuvent trouver à s'appliquer à certaines entraves, **leur conditions d'application ne seraient pas toujours adaptées à la particularité des actions menées.**

- **Les représentants du CNB ont alerté la mission d'information sur le fait que le délit de dégradation est celui qui est le plus souvent utilisé par les magistrats.** Il s'agit en effet du motif sur lequel les condamnations sont les plus nombreuses.

❖ Des droits fondamentaux particulièrement protecteurs

Les rapporteurs considèrent que la jurisprudence² est « *particulièrement protectrice de la liberté d'expression* », ce qui bénéficie aux auteurs d'actes d'entrave et leur permet de revendiquer « *la légitimité de leur action au nom des libertés d'expression et de manifestation, ou encore du droit à la protection des lanceurs d'alerte* ». La protection des lanceurs d'alerte permettrait, dans certains cas, de ne pas sanctionner certains auteurs.

Ils estiment **nécessaire de concilier les libertés fondamentales garanties par la Constitution et la protection légale des lanceurs d'alerte avec la nécessité de renforcer la lutte contre les entraves à des activités légales.**

4. La nécessité de se doter de nouveaux outils juridiques pour améliorer la lutte contre les entraves

Les rapporteurs souhaitent « **renforcer l'arsenal législatif à disposition du juge afin de mieux prendre en compte certains phénomènes qui n'entrent pas dans les « cases » juridiques préexistantes, tout en les**

² Crim. 26 oct. 2016, n° 15-83.774, AJ pénal 2017. 38, obs. N. Verly. ; Crim. 26 févr. 2020, n° 19-81.827, D. actu. ; CEDH, 11 juin 2020, Baldassi et autres c/. France, n° 15271/16.

conciliant avec la liberté d'opinion, d'expression et de manifestation ainsi qu'avec la protection reconnue aux lanceurs d'alerte ».

Ils estiment que [la proposition de loi, adoptée par le Sénat le 1er octobre 2019](#), « contient d'utiles propositions d'évolution de la législation ». Ils proposent d'y ajouter les propositions de la mission d'information « afin de répondre aux difficultés constitutionnelles qu'elle soulève (précision de la loi pénale, principe non bis in idem, conciliation avec la liberté d'expression et d'opinion, etc.) et d'en améliorer la rédaction dans le but de la rendre plus effective ».

Les rapporteurs considèrent « absolument nécessaire » de mettre en place une **stratégie de vigilance coordonnée** entre les services chargés du renseignement, mais aussi entre les différents niveaux territoriaux (local, national et européen). Ils estiment « urgent d'établir » une véritable volonté politique de lutter contre les actions d'entraves, celle-ci s'exprimant par **un renforcement sur le terrain des moyens pour les forces de l'ordre et pour les services d'enquête**.

Ils ont envisagé **un mécanisme de dépôt de plainte en ligne pour les victimes d'entrave** mais considèrent que « cette réforme n'interviendra pas avant plusieurs années, les travaux de faisabilité ne devant pas aboutir avant le mois de juin 2022 ».

LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Les rapporteurs formulent **8 recommandations afin d'améliorer l'effectivité pénale des délits d'entraves** :

- ❖ **Rappeler aux parquets**, le cas échéant par une nouvelle dépêche, **la nécessité de s'emparer de la qualification pénale d'entrave à la liberté du travail**, en plus de celles de dégradations et de menaces, aujourd'hui trop peu utilisées (*recommandation n°1*). Celle-ci figure déjà dans la dépêche du 22 février 2019 de la direction des affaires criminelles et des grâces.

- ❖ **Charger les ministères de l'agriculture, de l'environnement et de l'intérieur de mener une campagne d'information** en direction des victimes d'entrave pour leur faire connaître les recours possibles en matière civile et pénale (*recommandation n°2*)

Les rapporteurs souhaitent que cette mesure soit mise en place afin de répondre à la « *défiance à l'égard des services de l'Etat* » qui peut freiner le dépôt de plainte. Elle permettrait également de lutter contre les hésitations des entreprises et des commerces qui craignent « *une publicité nuisible pour leur activité économique* ».

- ❖ **Modifier l'article L.431-1 du code pénal** :
 - **Introduire un nouvel alinéa afin de punir d'une peine de 6 mois d'emprisonnement et de 5 000 € d'amende les actes de menaces, d'obstruction et d'intrusion ayant pour effet ou pour objet d'empêcher le déroulement d'activités sportives ou de loisir autorisées et exercées conformément à la loi ou au règlement**. Abroger, en conséquence l'article R. 428-12-1 du code de l'environnement qui serait rendue superflue par l'introduction de ce nouveau délit (*recommandation n°3*)

- **Modifiant le 1^{er} alinéa de cet article** (*recommandation n°4*) :
 - **Ajouter les actes d'intrusion et d'obstruction** à la liste des moyens par lesquels peut être commis le délit d'entrave puni d'1 an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende ;
 - **Supprimer la condition de concertation** aujourd'hui nécessaire à la qualification du délit d'entrave, qui empêche la sanction d'une action d'entrave réalisée par un individu isolé.

- ❖ **Introduire, dans le code pénal, un délit punissant d'1 an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende l'introduction sans droit dans un lieu où sont exercées, de façon licite, des activités commerciales, industrielles, artisanales, agricoles ou de loisir, dans le but de troubler la tranquillité ou le déroulement normal de l'activité qui y est exercée** (*recommandation n°5*) :
 - Ce délit pourrait être accompagné de circonstances aggravantes lorsque :
 - les activités concernées sont soumises au respect de prescriptions sanitaires prévues par le droit de l'Union européenne, la loi ou le règlement et que l'introduction dans le lieu présente un risque sanitaire pour l'homme, les animaux ou l'environnement ;
 - le but de l'introduction est de filmer ou capter les paroles prononcées dans ces lieux aux fins d'espionner autrui ou l'activité d'autrui ou de rendre publiques les images ou paroles captées.

- ❖ À l'article 225-1 du code pénal, **ajouter l'activité professionnelle à la liste des mobiles constitutifs de discriminations, afin de punir de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende**, en application de l'article 225-2 du même code, **les discriminations entravant l'exercice d'activités économiques sur le fondement de l'activité professionnelle exercée**. Modifier en conséquence l'article 225-3 dudit code, afin d'exclure du champ des infractions les cas où l'activité professionnelle exercée constitue un motif légitime de discrimination (*recommandation n°6*)

- ❖ Sur le modèle du troisième alinéa de l'article 32 la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, **introduire dans le code pénal un délit punissant d'1 an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende la diffamation publique commise à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de l'activité professionnelle ou des loisirs des personnes diffamées**. Procéder, en conséquence, à des modifications, par voie réglementaire, du code pénal s'agissant des contraventions d'injure et de diffamation non publique (*recommandation n°7*)

- ❖ Sur le modèle du 7^{ème} alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, **introduire dans le code pénal un délit punissant d'1 an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende la provocation à la discrimination** à l'encontre d'une personne sur le fondement de son activité professionnelle ou de ses loisirs (*recommandation n°8*)