

CONTRIBUTION EXTÉRIEURE SUR LA LOI POUR UNE SÉCURITÉ GLOBALE PRÉSERVANT LES LIBERTÉS

Objet : Contribution extérieure de l'Association sociale nationale et internationale tzigane/Action Grand Passage (ASNIT-AGP), de la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tziganes et les Gens du voyage (FNASAT), de l'Association nationale des Gens du voyage citoyens (ANGVC) et de l'Association protestante des Amis des Tziganes (APATZI) sur la loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,
Mesdames, Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Le 20 octobre 2020, les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue déposaient une proposition de loi n°3452 *relative à la sécurité globale*.

Le gouvernement a engagé la procédure accélérée le 26 octobre 2020.

Le texte a été adopté en première lecture avec modifications par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2020, puis par le Sénat le 18 mars 2021. Le Sénat a adopté le 7 avril 2021 le texte de compromis trouvé en commission mixte paritaire (CMP) le 29 mars.

Le 15 avril 2021, l'Assemblée nationale a définitivement adopté la proposition de loi, dans les termes issus de la CMP.

Nous avons eu connaissance de l'intervention extérieure présentée par le Syndicat de la Magistrature, le Syndicat des Avocats de France, La Quadrature du Net, la Ligue des Droits de l'Homme, l'association Droit au Logement, la CGT, et Solidaires.

Les gens du voyage dont nos associations défendent les intérêts sont concernés par les dispositions de cette loi relatives aux polices municipales et plus particulièrement en ce que l'expérimentation de l'accroissement des prérogatives judiciaires des agents de police municipale, concerne l'application de l'article 322-4-1 du code pénal.

Les motifs d'inconstitutionnalité développés par la contribution extérieure précitée prennent encore plus d'acuité s'agissant de la mise en œuvre de cette extension relative à cette disposition pénale ; en outre, la spécificité de cet article dont la victime est pour l'essentiel la mairie qui emploie l'agent municipal apporte une composante supplémentaire d'inconstitutionnalité.

Présentation générale : nouvelles missions – à titre expérimental- des agents de police municipale.

L'article 1er V de la loi prévoit que les agents de police municipale pourront constater, par procès-verbal, dès lors qu'ils sont commis sur le territoire communal et qu'ils ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, certains délits, dont l'article 322-4-1 du code pénal « lorsque le terrain appartient à une personne publique » (10°). Outre cette extension, à titre expérimental, des prérogatives judiciaires des agents de police municipale concernant le constat d'infractions, sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale, il prévoit l'extension des capacités des polices municipales en matière de relevé d'identité et de recueil des déclarations.

Ces dispositions touchent tant l'étendue des nouvelles compétences judiciaires accordées aux policiers municipaux que les modalités de contrôle de ces compétences.

Or, sur ces deux aspects, les dispositions en cause s'avèrent inconstitutionnelles en ce que :

I- il ne peut être confié aux agents de police municipale des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle, dès lors qu'ils ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire,

II- les agents de police municipale, lorsqu'ils exercent leur mission de police judiciaire, doivent être placés sous l'autorité du procureur de la République.

Rappel préalable du texte de l'article 322-4-1 du code pénal.

Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu à l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Dans les conditions prévues à l'article 495-17 du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée de 1 000 €.

Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.

Rappel préalable des principes constitutionnels et du droit actuel

S'agissant du cadre constitutionnel applicable, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 prévoit : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ».

Par ailleurs selon l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire (2014-693 DC, 25 mars 2014, cons. 11, JORF du 29 mars 2014 page 6125, texte n°2).

Dans sa décision n° 95-360 DC du 2 février 1995, le Conseil constitutionnel rappelle que l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, l'article 66 de la Constitution et le principe de valeur constitutionnelle de respect des droits de la défense imposent en matière de crimes et de délits une séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement.

S'agissant des règles régissant les prérogatives des polices municipales, l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure dispose que « *Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques* ».

Actuellement, conformément au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale, les agents de police municipale sont des agents de police judiciaire adjoints (APJA), qui ont pour mission :

- de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;
- de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. A cette fin, ils adressent des rapports à leurs chefs hiérarchiques (article D. 15 du code de procédure pénale) et au procureur de la République (article 21-2 du code de procédure pénale) ;
- de constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ;
- de constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, et les contraventions d'outrage sexiste (article 621-1 du code pénal).

Légalement, les policiers municipaux sont habilités à verbaliser diverses infractions constituant des contraventions dont - les contraventions aux arrêtés de police du maire (articles L. 511-1 du code de la sécurité intérieure et R. 610-5 du code pénal).

Le Conseil constitutionnel a posé des limites à l'extension de leurs prérogatives – régulièrement accrues- au visa de l'article 66 de la Constitution selon lequel la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Ainsi, le Conseil, dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, a considéré que les agents de police municipale étant placés sous l'autorité hiérarchique du maire, ne pouvaient disposer de pouvoirs de police judiciaire étendus.

I- LES NOUVEAUX POUVOIRS DE CONSTAT ET DE VERBALISATION

1) Ni attente ni préparation de la profession

Certes, les services de police municipale sont souvent présentés comme la « troisième force de sécurité », s'étant progressivement multipliés et professionnalisés depuis la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 *relative aux polices municipales*. Certes leurs prérogatives se sont étendues de sorte que les agents de police municipale exercent en sus de leurs missions de police administrative, diverses missions de police judiciaire. Cependant un pas considérable est franchi avec le texte de la loi déferée puisqu'il est question de les autoriser à intervenir en matière délictuelle, champ qui leur était jusqu'ici quasi interdit.

Les rapporteurs de cette proposition de loi indiquaient que « *la plupart des policiers municipaux ne souhaitent pas que leur qualification judiciaire et donc leurs prérogatives en la matière soient revues à la hausse (...) Concrètement, ils se satisfont de leur statut d'agent de police judiciaire adjoints (APJA au sens de l'article 21 du code de procédure pénale) et ne souhaitent pas évoluer.* » Il n'y a donc aucune attente sur le terrain, de devoir faire face à une telle extension et ces agents n'y sont pas préparés.

2) Les limites constitutionnelles

Le Conseil constitutionnel a posé certaines limites à l'extension des prérogatives de police municipale, que les dispositions contestées ne respectent pas.

Ainsi, dans sa décision du 10 mars 2011 – précitée- sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), le Conseil constitutionnel a considéré au visa de l'article 66 de la Constitution « [...] que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire » (CC, n° 2011-625 du DC du 10 mars 2011 cons. 59).

Or, l'infraction à l'article article 322-4-1 du code pénal, que sera amenée à constater les agents de police municipale, requiert par nature des pouvoirs généraux d'enquête délictuelle. En outre, par la possibilité d'une amende forfaitaire délictuelle, ces agents auront la triple casquette d'autorité de constatation, d'autorité de poursuite et d'autorité de jugement alors que par ailleurs leur supérieur hiérarchique, le maire, est la victime de l'infraction.

3) Constater une infraction est un acte d'enquête fondateur d'une procédure judiciaire délictuelle ; le renforcement de la valeur probante des procès-verbaux de constat

Constater une infraction est un acte d'enquête fondateur d'une procédure judiciaire délictuelle, sur lequel repose toute la procédure.

Le procès-verbal de constatation - ou encore appelé procès-verbal de saisine -, outre les formalités de forme, doit notamment mentionner le cadre et les motifs juridiques du contrôle effectué ainsi que, de façon suffisamment précise, les faits reprochés ainsi que les circonstances de leur commission, telles que pour l'application de l'article 322-4-1 la date de l'installation incriminée ainsi que les modalités de celle-ci.

Le constat est un acte essentiel qui nécessite une certaine technicité rédactionnelle, d'autant qu'il constitue le point de départ de la procédure judiciaire subséquente.

Selon le droit actuel, les agents de police municipale peuvent rendre compte de toute infraction à l'officier de police judiciaire, mais les procès-verbaux qu'ils rédigent dans ce cadre ne valent qu'à titre de simples renseignements (article 430 du code de procédure pénale). Cependant, lorsqu'un agent reçoit de la loi le pouvoir de constater certains délits, les procès-verbaux ont une valeur probante renforcée : ils valent jusqu'à preuve contraire, laquelle ne peut être rapportée que par écrit ou par témoins (article 431 du code de procédure pénale). Or la valeur probante renforcée d'un procès-verbal découle, la plupart du temps, de la spécialisation des agents ayant constaté les infractions qui ne pourra être atteinte en raison de la diversité, des délits qu'ils seront amenés à constater,

4) La spécificité du délit concerné par l'article 322-4-1 du code pénal

a) La complexité

Il est fait mention dans l'article 1er V que les agents de police municipale pourront constater ces nouvelles infractions dès lors qu'elles « ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête ».

Le délit concerné par l'article 322-4-1 du code pénal va nécessiter des actes d'enquête, autre que la seule constatation de l'infraction. En effet, le procès-verbal de constat devra être accompagné de vérifications, de l'audition de témoins y compris via une rapide enquête de voisinage pour établir la date de l'installation incriminée ainsi que les modalités de celle-ci ainsi que l'exploitation de documents administratifs pour s'assurer de la caractérisation légale de l'infraction.

Ainsi sur le terrain, la mesure prévue d'extension perdra tout intérêt. Au reste, d'une façon générale, il est difficile de présager, au stade de la simple constatation, si des actes supplémentaires vont s'avérer nécessaires pour caractériser l'infraction.

Dans le domaine de l'article 322-4-1 du code pénal on a assisté à une complexification croissante de l'obligation d'aménagement des aires d'accueil. En effet, la complexité de cette vérification du respect par une commune de son obligation vis-à-vis des gens du voyage est certaine. Or elle constitue un élément indispensable pour la caractérisation du délit. Cela impose, dès lors, des vérifications, la simple affirmation du maire, le supérieur hiérarchique de l'agent verbalisateur, n'étant pas objectivement suffisante.

Effectivement, le cadre juridique institué par la loi du 5 juillet 2000 était très simple au départ, et il en était ainsi lors du contrôle de constitutionnalité de l'article 322-4-1 par la Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 ; il est devenu très complexe et il ne correspond plus à des critères objectifs et rationnels.

En effet :

Situation antérieure

- Dans la loi du 5 juillet 2000 :

- Le titulaire est la commune de plus de 5000 habitants ;

- La loi du 5 juillet 2000 prévoyait une possibilité de transfert de l'obligation vers un établissement public de coopération intercommunale ou le versement d'une contribution financière par des conventions intercommunales.

Situation actuelle

Après la réforme de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, la classification est réorganisée en deux ensembles :

- Pour la catégorie des communes inscrites au Schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage et membres d'un EPCI, l'obligation peut être satisfaite soit : par la réalisation de l'aire d'accueil sur leur territoire, ou par une décision de l'EPCI, dont la commune relève, désignant une autre commune dans le même secteur, ou encore par une contribution financière de l'EPCI hors de son territoire sur un autre EPCI.

- Pour la catégorie des communes inscrites au Schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage mais non membres d'un EPCI, l'obligation peut être satisfaite soit : par la réalisation de l'aire d'accueil sur leur territoire, ou par le versement d'une contribution financière hors de leur territoire à une autre commune ou même à un EPCI.

Il faut tenir compte du fait que les EPCI ont parfois une aire géographique très importante : selon une étude du 12 juin 2018 de la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations), "la taille XXL se banalise" et les regroupements en très grands ensembles se sont accélérés ces dernières années (le nombre d'intercommunalités est passé de 2062 à 1266 au 1er janvier 2017). L'association des maires de France notait en 2019 que 223 EPCI regroupent 23 millions d'habitants, tandis que 156 EPCI regroupent plus de 50 communes, et douze en regroupent plus de 100.

D'où la nécessité d'une vérification complexe.

Au-delà de cette complexité technique, l'installation illicite de gens du voyage peut justifier l'invocation du régime d'irresponsabilité pénale lié à l'état de nécessité prévu par l'article 122-7 du code pénal, « N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace. ».

Ce motif peut être invoqué par des gens du voyage. En effet, les gens du voyage appartenant à une population vulnérable ayant un mode de vie mobile, à la protection duquel ils ont droit, peuvent être contraints à stationner irrégulièrement du fait de la nécessité de s'installer – au moins provisoirement- en raison, par exemple d'un état de santé d'un des leurs nécessitant un arrêt alors qu'à proximité géographique, n'est disponible aucune place sur une aire d'accueil ; à cet égard, il doit être précisé que selon leur culture, reconnue par les instances internationales, les gens du voyage se déplacent en famille avec plusieurs caravanes.

A ce stade des observations, il importe de souligner que le nombre d'aires d'accueil effectivement réalisées est très largement insuffisant par rapport aux besoins officiellement recensés (encore faut-il faire remarquer que les évaluations des besoins ne tiennent pas toujours compte de l'évolution de la démographie). Ainsi, la Cour des Comptes a, dans ses rapports de 2012 et de 2017, souligné notamment la « faible attention » accordée à l'aménagement et la gestion des aires ainsi que l'inadaptation de bien des terrains. Dans son dernier rapport elle indiquait que « Seuls 17 départements ont totalement rempli leurs obligations ».

Certes la décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 – précité- en ses dispositions relatives à l'article 322-4-1 n'a pas décidé d'une réserve d'interprétation relative à l'application de l'article 122-7 du code pénal, mais les juges du fond ont la possibilité d'appliquer ce texte à cette infraction comme pour toutes autres.

b) La victime susceptible de se constituer partie civile en cas d'engagement des poursuites est l'autorité hiérarchique de l'agent constatant

Au VIII, alinéa 6, de la loi déferée, l'autorité hiérarchique du maire sur l'agent municipal est rappelée ; ainsi l'agent municipal n'a pas l'impartialité objective requise pour effectuer un constat d'une infraction dont son supérieur hiérarchique est la victime. Cette situation de dépendance hiérarchique ne manquera pas de nourrir tout un contentieux et subséquemment de fragiliser les procédures et par là de créer une insécurité juridique.

D'ailleurs, la Cour de cassation, dans un arrêt du 21 mars 2018 (Cour de cassation, Chambre criminelle, 21 mars 2018, 17-81.011), a précisé qu'un maire ne pouvait donner instruction à des policiers municipaux placés sous son autorité de ne pas constater certaines contraventions qui leur appartenait de relever dans le cadre de leur mission d'agents de police judiciaire adjoints, qu'ils exercent sous la seule autorité du procureur de la République. La cour a considéré que les agissements reprochés au maire avait fait échec à l'application des articles L. 511-1 du code de sécurité intérieure et 21 du code de procédure pénale, imposant aux policiers municipaux, en leur qualité d'agents de police judiciaire adjoints, « de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ».

Dans le cadre de la répression du délit prévu à l'article 322-4-1, la tentation pour un maire, souvent très sensible à ce délit, de donner d'une façon ou d'une autre des instructions dans un sens ou un autre risque de compromettre l'objectivité de l'activité de police judiciaire confiée aux agents de police municipale.

5) L'amende forfaitaire délictuelle

L'infraction à l'article 322-4-1 du code pénal, à la suite de la loi n°2018-957 du 7 novembre 2018 - art. 4, (qui a par ailleurs doublé les peines encourues) est punissable d'une amende forfaitaire délictuelle. Cette amende sera appliquée lors de la constatation du délit à l'initiative des services de police verbalisateurs, qui seront donc à la fois autorité de constatation de l'infraction, autorité de poursuite et autorité de jugement alors que de surcroît, comme il vient d'être vu, la victime est le supérieur hiérarchique de cette autorité.

Dans cette procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, lorsqu'un agent ou un officier de police judiciaire constate une infraction, au lieu de dresser les procès-verbaux qui la constatent précisément et de prendre l'attache du procureur de la République pour qu'une suite soit décidée par lui, il dresse directement un procès-verbal simplifié, et le contrevenant doit s'acquitter de l'amende. Le choix de cette procédure résulte de l'agent. En l'absence de contestation auprès du procureur de la République, le paiement de l'amende vaut condamnation de la personne, qui pourra être inscrite au bulletin n°1 du casier judiciaire.

Certes le procureur de la République est en mesure, par des instructions de politique pénale générales, de fixer les conditions dans lesquelles l'amende forfaitaire doit être privilégiée par rapport à une autre procédure ; cependant, dans chaque cas individuel, la décision sera prise par le service dressant la constatation sans aucun compte rendu fait au parquet, sauf à retirer tout intérêt à cette mesure de l'amende forfaitaire dont la constitutionnalité a été reconnue par la décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

La disposition conduit ainsi à conférer aux services de police, émanation du pouvoir exécutif, l'opportunité des poursuites en matière correctionnelle, ceux-ci étant libres de décider discrétionnairement d'appliquer une amende forfaitaire sans en référer préalablement le procureur de la République, l'autorité judiciaire, ni l'aviser en vue de l'exercice de l'action publique éventuellement selon d'autres modalités.

En dépossédant l'autorité judiciaire de l'opportunité des poursuites et de l'exercice de l'action publique au profit du pouvoir exécutif, la disposition porte une atteinte au principe de séparation des pouvoirs issu de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Se créera ainsi un risque accru de différences de traitement entre les justiciables, portant atteinte au principe de l'égalité devant la loi. Il revient en effet au procureur de la République, seul, de mettre en œuvre le principe de l'opportunité des poursuites, par la politique pénale que conformément à la loi, il définit en s'inscrivant dans le cadre plus large de la politique pénale nationale. Ce risque est accru par le lien hiérarchique existant entre l'agent et la victime du délit, alors que l'on connaît la très grande sensibilité des maires à cette question des « stationnements illégaux » des gens du voyage.

Pour l'ensemble de ces motifs, les dispositions relatives à ces nouvelles compétences de police judiciaire doivent être déclarées contraires à la Constitution, tant au visa de l'article 66 de la Constitution qu'au visa de l'article 16 de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

II - LE CONTROLE DES NOUVEAUX POUVOIRS

1) Les relevés d'identité et le recueil des déclarations

L'article 1er VI étend les capacités des agents de police municipale en matière de relevé d'identité et de recueil des déclarations.

Cette disposition prévoit que les agents de police municipale, par dérogation à l'article 78-6 du code de procédure pénale, seront habilités à relever l'identité des auteurs des délits, que la loi les autorise désormais à constater aux fins d'en dresser procès-verbal, et que les procès-verbaux établis pourront comporter les déclarations spontanées des personnes faisant l'objet du relevé d'identité.

Les policiers municipaux n'ont, il faut le rappeler, pas la compétence pour procéder à des contrôles d'identité (article 78-2 CPP). Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs expressément déclaré inconstitutionnelle une disposition visant à étendre aux agents de police municipale le pouvoir de procéder à un contrôle d'identité (décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011). Ils peuvent toutefois procéder à des recueils d'identité pour toute infraction pénale qu'ils constatent, par rapport ou procès-verbal et à des relevés d'identité pour établir les procès-verbaux des contraventions qu'ils sont habilités à verbaliser : l'article 78-6 du code de procédure pénale ajoute, en outre, qu'en cas de refus du contrevenant ou d'impossibilité de justifier de son identité, l'agent de police municipale doit en rendre compte immédiatement à un officier de police judiciaire, lequel pourra lui ordonner de lui présenter sans délai le contrevenant ou de le retenir le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle.

La différence entre un contrôle d'identité et un relevé d'identité est donc pour le moins subtile, le second étant censé être moins coercitif que le premier.

Il n'en demeure pas moins que par effet de capillarité, l'extension des compétences judiciaires des polices municipales en matière de constatation et de verbalisation d'infractions affecte des prérogatives connexes tels le relevé d'identité et le recueil de déclarations qui étendent, corrélativement et de façon très importante, le champ d'application de cette extension. Le policier municipal devient le délégataire de toute une série de dispositifs de nature judiciaire qui ne se limite pas à la seule constatation matérielle de délits.

La possibilité offerte aux policiers municipaux de recueillir sur procès-verbal les déclarations spontanées des personnes faisant l'objet du relevé d'identité et suspectées d'être les auteurs des délits qu'ils sont autorisés à constater, qui n'est désormais plus circonscrite à la matière contraventionnelle, pourra désormais être objectivement assimilée à un acte coercitif, d'autant que les mis en cause peuvent se voir privés de liberté d'aller et venir s'ils refusent ou ne sont pas en mesure de justifier de leur identité.

Or, les gens du voyage depuis que, fort heureusement, ils n'ont plus de « carnet de circulation » obtiennent difficilement des papiers d'identité du fait de leurs difficultés concrètes à se domicilier dans une commune. D'où un risque supplémentaire pour eux de se voir appliqués cette mesure coercitive.

La notion de déclarations spontanées, qui peut être considérée comme un respect du principe, désormais constitutionnel, du droit au silence, est dans la pratique peu crédible, surtout dans le contexte de l'application de l'article 322-4-1 du code pénal où la possibilité d'une amende pénale forfaitaire est laissée à l'appréciation de l'agent verbalisateur qui nécessairement sera amené à poser des questions aux infracteurs supposés.

Ainsi, la réponse à une question posée peut apparaître spontanée lorsque le procès-verbal ne fait pas mention de la question, alors qu'il s'agit bien en réalité d'un acte d'enquête. Dès lors, confier de telles prérogatives sans imposer un contrôle effectif d'un officier de police judiciaire, témoigne d'une méconnaissance des conditions d'exercice des pouvoirs de police sur le terrain et plus particulièrement les pratiques courantes concernant les relations avec les gens du voyage.

Ajoutons qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et de venir, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire.

En-dehors des cas où ils agissent sur réquisition de l'autorité judiciaire, les agents habilités ne peuvent disposer d'une personne que lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle vient de commettre une infraction ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher d'en commettre une. En pareil cas, l'autorité judiciaire doit en être au plus tôt informée et le reste de la procédure placé sous sa surveillance. (CC, 13 mars 2003, n° 2003-467 DC, cons. 7, 8 et 10, Rec. p. 211).

Le relevé d'identité, en tant qu'il peut constituer le préalable à la constatation d'une infraction, et tel qu'il est désormais décliné et renforcé par ce texte, de même que la possibilité de recueillir des déclarations spontanées, n'apparaissent pas suffisamment encadrés.

En conséquence, les dispositions de l'article 1er VI encourent la censure.

2) Le non-respect de la nécessité d'un contrôle « direct et effectif » de l'autorité judiciaire

L'article 1er II de la loi défermée, comme il a été vu supra, dispose : « *Par dérogation au second alinéa de l'article 21-2 et à l'article 27 du code de procédure pénale, les agents de police municipale et les gardes champêtres adressent sans délai leurs rapports et procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des directeurs de police municipale ou des chefs de service de police municipale dûment habilités, au procureur de la République. Une copie de ces documents est adressée sans délai aux officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétents* ».

Et le V du même article : « *Sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale, les agents de police municipale et les gardes champêtres peuvent constater par procès-verbal, dès lors qu'ils sont commis sur le territoire communal et qu'ils ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, les délits [...]* ».

Puis le IX : « *Les agents de police municipale et les gardes champêtres exerçant les compétences de police judiciaire mentionnées aux II et IV à VII du présent article et qui sont mis à disposition d'une ou plusieurs communes dans les conditions prévues aux articles L.512-1, L.512-2 et L.522-2 du code de la sécurité intérieure sont placés en permanence sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale dûment habilité* ».

Rappelons que dans sa décision précitée, n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, le Conseil constitutionnel a posé des limites à l'extension des prérogatives des agents de police municipale au visa de l'article 66 de la Constitution selon lequel la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. En effet, comme cela a déjà été exposé, le Conseil a indiqué que les agents de police municipale étant placés sous l'autorité hiérarchique du maire, ils ne pouvaient disposer de pouvoirs de police judiciaire étendus.

Au terme de cette jurisprudence constitutionnelle, ce rôle de gardienne des libertés confié à l'autorité judiciaire impose également que celle-ci soit en mesure d'exercer un contrôle « *direct et effectif* » sur « *les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en œuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation* ».

En l'espèce, les modalités de contrôle de ces nouvelles compétences judiciaires n'apparaissent aucunement suffisantes au regard des exigences constitutionnelles posées par le Conseil constitutionnelles.

Le dispositif proposé tente de répondre à la jurisprudence constitutionnelle en donnant l'impression que les agents de police municipale seraient placés sous l'autorité du procureur de la République, l'autorité judiciaire, lorsqu'ils exerceront les prérogatives prévues par l'expérimentation.

Ainsi, l'article 1er prévoit l'exigence d'une habilitation des directeurs et chefs de services de la police municipale ainsi que l'existence d'une transmission des rapports et procès-verbaux au procureur de la République.

Toutefois ces précisions, outre qu'elles apparaissent artificielles, ne sont pas de nature à assurer un réel contrôle direct et effectif sur les agents de police municipale. Ces dispositions de la loi portent en réalité des atteintes importantes à la réalité du contrôle que doit exercer l'autorité judiciaire sur les actes des officiers et agents de police judiciaire.

D'une part, la mise en place d'une habilitation des directeurs et chefs de services de la police municipale aura pour effet de retirer à l'autorité judiciaire l'une de ses principales modalités de contrôle et de surveillance des personnels en charge des missions de police judiciaire. Cette disposition renforcera encore le poids, déjà largement disproportionné, de la hiérarchie administrative sur les missions de police judiciaire, qui entrave l'effectivité du contrôle de l'autorité judiciaire et privera de l'essentiel de sa réalité le contrôle de l'autorité judiciaire sur les personnes auxquelles sont confiées des missions de police judiciaire ; est ainsi caractérisée une violation du contrôle « direct et effectif » exigé au titre de l'article 66 de la Constitution.

Dans sa décision n° 2011-625 du 10 mars 2011, précitée, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs censuré l'attribution de la qualité d'agent de police judiciaire aux membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale ainsi que la possibilité pour les policiers municipaux de procéder à des contrôles et à des vérifications d'identité, au motif que ces agents, relevant des autorités communales, ne sont pas placés à la disposition des officiers de police judiciaire.

D'autre part, la simple transmission des procès-verbaux établis par les policiers municipaux représente un autre leurre. Par cette modalité en effet, il est aisé de comprendre que le contrôle des procès-verbaux ne pourra s'opérer qu'a posteriori et qu'en réalité les policiers municipaux agiront sans direction effective, et ce de manière d'autant plus flagrante dans les hypothèses, comme pour l'application de l'article 322-4-1 où l'amende forfaitaire est possible.

Ainsi, le texte déféré institue une chaîne de contrôle trop distendue entre le procureur de la République et l'agent agissant sur le terrain.

Enfin, l'ensemble de ces nouvelles prérogatives judiciaires ne sera pas soumis au contrôle de l'autorité judiciaire puisqu'il est seulement prévu à l'article 1er II que les agents de police municipale adressent, sans délai, leurs rapports et procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des directeurs de police municipales ou des chefs de service de police municipale dûment habilités, au procureur de la République, étant ajouté que les officiers de police judiciaire territorialement compétents ne seront destinataires que d'une copie des documents.

Ces compétences nouvelles en matière délictuelle ne s'accompagnent ainsi d'aucun avis, d'aucune direction, ni d'aucun contrôle, sinon semi-indirect, du parquet. Ces agents n'en référeront qu'aux directeurs ou chefs de service dont il n'est même pas prescrit qu'ils doivent assister les policiers municipaux en action.

Il s'ensuit que lesdites dispositions doivent être déclarées contraires à la Constitution.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous estimons que les dispositions précitées de cette loi sont contraires à la Constitution.

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

Fait à Paris, le 3 mai 2021

Association Protestante des Amis des Tziganes - APATZI	Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tziganes et les Gens du voyage - FNASAT	Association des Gens du voyage citoyen ANGVC	Association sociale nationale et internationale tzigane /Action grand passage - ASNIT/AGP
--	--	--	---