

A Mesdames et Messieurs les Membres **du Conseil constitutionnel**

2, rue de Montpensier

75001 Paris

**OBSERVATIONS SUR LES ARTICLES 1<sup>er</sup> V<sup>o</sup> et VI<sup>o</sup> et l'  
article 1er *BIS* A DE LA PROPOSITION DE LOI POUR  
UNE SÉCURITÉ GLOBALE PRÉSERVANT LES  
LIBERTÉS**

**PRÉSENTÉES PAR :**

- 1) Droit au Logement (DAL)
- 2) Fondation Abbé Pierre (FAP)
- 3) Collectif national droits de l'homme Romeurope
- 4) Emmaüs France
- 5) Secours Catholique Caritas France
- 6) Attac France
- 7) Union Syndicale Solidaires
- 8) Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (FASTI)
- 9) Fédération Syndicale Unitaire (FSU)
- 10) Groupe de Recherches et d'Etudes Syndicales du Logement (GRESYL)
- 11) Coordination nationale Pas sans Nous
- 12) Habitants de Logements Ephémères ou Mobiles (HALEM)
- 13) Paris d'Exil-
- 14) Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL)
- 15) Syndicat Unifié du Bâtiment Région parisienne, Confédération Nationale du Travail (SUB RP/CNT-F) -
- 16) Union des syndicats CGT du groupe Caisse des dépôts (USCD CGT)
- 17) Utopia 56-
- 18) Collectif Pour l'Avenir des Foyers (Copaf)
- 19) Association Watizat
- 20) Acina
- 21) Association des Familles Victimes du Saturnisme (AFVS)
- 22) Conseil National des Associations Familiales laïques (CNAFAL)-

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Droit au Logement (DAL), Fondation Abbé Pierre (FAP), Collectif national droits de l'homme Romeurope, Emmaüs France, Secours Catholique Caritas France, Attac France , Union Syndicale Solidaires , Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (FASTI) , Fédération Syndicale Unitaire (FSU), Groupe de Recherches et d'Etudes Syndicales du Logement (GRESYL) , Coordination nationale Pas sans Nous, Habitants de Logements Ephémères ou Mobiles (HALEM), Paris d'Exil, Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL), Syndicat Unifié du Bâtiment Région parisienne, Confédération Nationale du Travail (SUB RP/CNT-F) , Union des syndicats CGT du groupe Caisse des dépôts (USCD CGT) , Utopia 56, Collectif Pour l'Avenir des Foyers (Copaf), Association Watizat, Acina , Association des Familles Victimes du Saturnisme (AFVS), Conseil National des Associations Familiales laïques (CNAFAL), œuvrent exclusivement pour l'intérêt général et défendent les droits des personnes en situation de grande précarité et mal-logées aux fins que les objectifs, l'équilibre et les droits garantis constitutionnellement par notre contrat social puissent être effectivement respectés.

Ils souhaitent, à ce titre, vous adresser par la présente une contribution extérieure afin de démontrer l'inconstitutionnalité des articles 1er *bis* A et les V° et VI° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi dite "Sécurité Globale" soumise à votre contrôle.

## 1. Contexte

La loi dite « sécurité globale » intervient dans un contexte de crise globale résultant du déséquilibre grandissant qui survient dans l'exécution du contrat social français à l'égard d'une très grande partie de la population.

Les inégalités matérielles se creusent, la très grande pauvreté gagne du terrain et, avec elle, la terreur du lendemain, la souffrance de vivre et l'humiliation du quotidien pour des millions de personnes. Ce sont là les ferments de la révolte, auxquels le Gouvernement ne cesse de répondre par la remise en cause des acquis sociaux et des libertés individuelles qui sont pourtant les seuls remparts contre l'injustice et l'insécurité. Or, la paix ne s'obtient pas par la répression mais par l'apaisement. Cette maxime de la bonne gouvernance se déduit clairement du préambule de la DDHC.

Le contexte de crise politique et sociale qui voit naître cette loi « sécuritaire » doit être pris en compte par le Conseil constitutionnel aux fins du contrôle de l'adéquation qu'il exerce sur les mesures restrictives des droits et libertés constitutionnelles.

**Ainsi, la France est frappée par une « explosion de la misère »,** pour retenir les termes employés par l'Observatoire des inégalités dans son dernier rapport.<sup>1</sup> Le Secours Populaire met

---

<sup>1</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/06/un-million-de-nouveaux-pauvres-fin-2020-en-rai-son-de-la-crise-due-au-covid-19\\_6054872\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/06/un-million-de-nouveaux-pauvres-fin-2020-en-rai-son-de-la-crise-due-au-covid-19_6054872_3224.html) <sup>2</sup> <https://www.unicef.fr/dossier/enfants-pauvres>

en garde contre une flambée de la pauvreté sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale accentuée par la gestion de la « crise sanitaire » .

« Le taux de pauvreté est passé de 7,3 % à 8 % de l'ensemble de la population ». 14,8 % des ménages vivaient déjà sous le seuil de pauvreté en 2018, selon l'Insee<sup>1</sup>, un enfant sur cinq selon l'UNICEF.<sup>2</sup>

Ainsi, le 26ème Rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le Mal logement en France en 2019 est sans détours :

“En novembre 2020, (...) au moins 300 000 hommes, femmes et enfants étaient privés de domicile en France, au sens de l'Insee. Parmi eux, 27 000 seraient sans-abri, 180 000 en hébergement généraliste, 100 000 hébergés dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. Ce nombre a doublé depuis 2012 et triplé depuis 2001, dates des deux dernières enquêtes Sans-domicile de l'Insee. Même si les modalités du décompte ont évolué, la tendance est certaine et particulièrement inquiétante. D'autant plus qu'elle ne prend que marginalement en compte la fragilisation de pans entiers de la société depuis le début de la crise sanitaire et sociale.

“Cet inquiétant constat est dressé au terme d'une année 2020 marquée par l'incertitude avec un risque sanitaire toujours présent, l'isolement et le délitement des liens sociaux dus au confinement, la perte de revenus liée au ralentissement de l'activité économique et le chômage qui devient l'horizon de millions d'actifs. Les sources d'inquiétude apparues dès le début du confinement sont toujours présentes et les signes de fragilisation de très nombreuses personnes se multiplient.

“C'est ainsi que les demandes d'aide auprès du Secours populaire ont rapidement augmenté de 45 %. De leur côté, les Restos du Cœur enregistrent une explosion de la demande (+45 % en Seine-Saint-Denis, +30 % à Paris), et prévoient d'accueillir plus d'un million de personnes au cours de l'hiver 2020-2021 (contre 875 000 l'an dernier). Une même évolution est enregistrée du côté des banques alimentaires qui au 30 juin 2020 avaient accueilli 20 % à 25 % de bénéficiaires supplémentaires et qui constatent que la demande augmente à nouveau depuis l'automne. Témoignant déjà de « l'onde de choc » provoquée par la crise sanitaire, le nombre d'allocataires du RSA a augmenté de près de 10 % durant l'année 2020, passant de 1,9 million à 2,1 millions de personnes, et ce n'est qu'un début puisque l'on attend entre 800 000 et 900 000 chômeurs supplémentaires, dans un pays qui comptait déjà 9,1 millions de pauvres en 2019 (14,5 % de la population).

“Derrière les statistiques, des personnes de chair et d'os aux parcours déjà fragiles sont déstabilisées, brutalement, par des événements sur lesquels elles n'ont aucune prise.”

Pourtant, au 1er janvier 2020, 3,1 millions de logements étaient vacants en France selon l'Insee, un chiffre qui a nettement progressé depuis 10 ans : la vacance des logements est passée de 6,7 % en 2008 à 8,4 % en 2020 en métropole (stable depuis quatre ans).<sup>2</sup>

Solutions de survie pour des personnes en situation de grande précarité, les squats constituent bien souvent une alternative à la rue. Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de

---

<sup>2</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4985385>.

mesurer l'ampleur du phénomène, en raison principalement de son caractère illégal. L'enquête nationale Logement 2013 indique toutefois que 90 000 personnes aujourd'hui logées ont déclaré avoir séjourné dans un logement sans autorisation du propriétaire ou sans autorisation légale, à un moment de leur vie où elles étaient sans domicile personnel. Si les squats « politiques » ou « culturels » sont plus visibles, les squats « de pauvreté » semblent majoritaires.

Leur habitat précaire, illégal et transgressif, les expose à des risques d'expulsions régulières, souvent brutales, situation qui les astreint à une certaine invisibilité sociale. Ainsi, les occupants échappent en bonne partie aux dispositifs d'aides classiques. Depuis la loi DALO de 2007, en cas de squat d'une résidence principale, l'expulsion peut avoir lieu en quelques jours sans jugement. La loi ASAP (Accélération et simplification de l'action publique) votée en 2020 étend cette procédure aux cas de squats de résidences secondaires. En 2019, 1 923 ménages ont été assignés devant les tribunaux d'instance, notamment à ce titre (ces demandes d'expulsion concernent principalement des occupants entrés sans autorisation dans les lieux (« squatteurs ») mais aussi ceux qui se sont maintenus dans un logement dont ils étaient occupants (logements de fonction ou anciens propriétaires).

La Déclaration de Philadelphie de 1944 qui reste pleinement pertinente au XXI<sup>e</sup> siècle et devrait inspirer la politique de ses Membres **affirme que la «pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous ».**

L'Assemblée Générale des Nations-Unies rappelle avec importance que « La justice sociale est fondée sur l'égalité des droits pour tous les peuples et la possibilité pour tous les êtres humains sans discrimination de bénéficier du progrès économique et social partout dans le monde. Promouvoir la justice sociale ne consiste pas simplement à augmenter les revenus et à créer des emplois. C'est aussi une question de droits, de dignité et de liberté d'expression pour les travailleurs et les travailleuses, ainsi que d'autonomie économique, sociale et politique. »

Selon le préambule de la Constitution de 1946, *«la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »*. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1948 ajoute que *«La France est une République indivisible, laïque, démocratique **et sociale** ».*

Enfin, le préambule de la DDHC de 1798 rappelle que *« Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que **l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics** et de la corruption des Gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la **Constitution et au bonheur de tous**. »*

Le modèle de justice sociale français n'est donc pas une simple ambition politique mais repose sur des garanties juridiques qui imposent un résultat.

Or, malgré les promesses électorales, force est de constater que les garanties fondamentales au bien être de la part la plus importante de la population ne cessent de reculer : travail, retraites, solidarité, santé, logement... Dans le même temps, la minorité des plus riches ne cesse de voir son capital augmenter. Ainsi en 1928, « les 10 % des Français les plus riches détenaient plus de la moitié des richesses alors que les 50 % les plus pauvres se partageaient à peine 5 % du gâteau (...) [et] tout en haut de la pyramide, le 1 % des ultra-riches détenait 22 % de la richesse contre 17 % en 2007 », pointe l'ONG Oxfam dans son rapport « Partager la richesse avec celles et ceux qui la créent ». L'ONG révèle que les 7 milliardaires français possèdent plus que les 30% les plus pauvres."<sup>3</sup>

La part de ménages propriétaires dans le premier décile de revenus a reculé de 20 points entre 1984 et 2013 (de 43,6 % à 24,2 %), tandis que celle des ménages du 10e décile a progressé de 15 points (90 % en 2013)<sup>4</sup>. Les biens immobiliers acquis par les ménages propriétaires contribuent à valoriser leur patrimoine et à creuser ainsi les inégalités avec ceux qui n'ont pas pu le devenir. Début 2018, 70 % des cadres sont propriétaires de leur résidence principale, contre seulement 50 % des ouvriers qualifiés et 38 % des employés<sup>6</sup>.

L'aspiration de **justice sociale devient de plus en plus forte et s'exprime notamment par** des manifestations collectives massives et des grèves reconduites de manière historique et la multiplication de mouvements sociaux protéiformes très majoritairement pacifiques : ZAD, occupation illicite de lieux publics ou privés, manifestations spontanées, actions symboliques (cet hiver dans des hôtels 4 étoiles en pleine crise sanitaire pour dénoncer le sans-abrisme), concerts et flash mobs, collage de rue, intrusion des lieux symboliques, performances artistiques, peinture murale ...

La réponse politique se traduit essentiellement par la répression systématique, en témoigne la mutation ces 7 dernières années de la doctrine du maintien de l'ordre inadéquate et disproportionnée, dont le terrifiant résultat fut la répression du Mouvement des Gilets Jaunes fin 2018 qui suscita des réactions du Conseil de l'Europe, de l'ONU et toutes les organisations chargées du bon respect des droits humains (Le Défenseur des droits, Amnesty International, l'ACAT, la LDH...).

**Elle se traduit également par des projets de lois attentatoires aux libertés publiques et qui visent particulièrement à réprimer les contre-pouvoirs, les garants de la démocratie, les actions militantes et associatives.**

---

<sup>3</sup> <https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-Inegalites-Oxfam-2020-Zoom-France.pdf>

<https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-Oxfam-Inegalites-2020-COMPLET.pdf>

<sup>4</sup> Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.27.

<sup>6</sup> Insee, « Le patrimoine des ménages en 2018 », 2018.

Au-delà de leur inadéquation flagrante au regard des préceptes de bonne gouvernance et l'esprit de la DDHC rappelés plus haut, ces lois, sont particulièrement inquiétantes car leur légitimité démocratique n'a jamais été aussi faible.

En effet, la loi tire sa force du fait qu'elle est présumée être l'expression de la volonté générale. Si cette filiation est nécessairement une fiction en démocratie indirecte, il est indiscutable que la multiplication des mouvements de revendication et des actes de survie et de défense des droits fondamentaux et sociaux exprime une volonté contraire d'une part toujours plus importante de la population.

Comme le soulignait d'ailleurs le Secrétaire Général du Conseil constitutionnel « La participation électorale est considérée comme l'un des traits les plus caractéristiques de la bonne santé d'un régime démocratique. Comme dans bien d'autres pays européens, en France, elle ne cesse pourtant de s'affaiblir depuis une vingtaine d'année »<sup>56</sup>.

En effet, la loi, n'a jamais été aussi fragile : le taux de d'abstention aux dernières élections législatives a battu un record alarmant puisque **près 57 % du corps électoral s'est abstenue.**

8

Cette circonstance exige le renforcement du contrôle du Conseil constitutionnel.

La nature du contrôle du Conseil constitutionnel se trouve nécessairement affectée par ce contexte. Tel le principe du sablier : plus les lois sont faibles plus leurs contrôles du Conseil doivent être stricts. Autrement dit, moins la souveraineté du législateur est forte, plus le rôle du Conseil constitutionnel est important.

Ce phénomène de sablier est déjà amorcé de longue date comme le relevait déjà en 1998 Yves GUENA : « *Depuis sa création, le Conseil constitutionnel a changé de nature. Il est devenu le gardien des droits et libertés fondamentaux à la suite de deux infléchissements décisifs, l'un jurisprudentiel, l'autre constitutionnel.* »

7

La réforme constitutionnelle qui introduit le contrôle *a posteriori* des lois en est l'expression la plus criante.

En cette période de crise globale, le contrôle du Conseil constitutionnel doit être le plus strict possible ; il exige de faire respecter l'équilibre essentiel du contrat social en s'assurant qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits fondamentaux des plus faibles et de ceux qui les défendent à bon droit, aux acquis sociaux et aux libertés publiques. Ce contrôle doit s'étendre à l'effectivité de la mesure et ainsi questionner la sincérité et l'adéquation des lois dans leur ensemble avec l'objectif de justice sociale énoncé par la DDHC. Enfin il doit assurer qu'il existe des garanties

---

<sup>5</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/abstention-defaillance-citoyenne-ou-expression-democratique>

<sup>6</sup> <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-legislatives-2017>

<sup>7</sup> Le rôle du Conseil constitutionnel français Exposé présenté par Yves GUENA, Président du Conseil constitutionnel, à l'occasion du 150ème anniversaire de l'État fédéral suisse le 13 juin 1998

réelles et suffisantes contre l'arbitraire et le détournement de pouvoir lorsque les lois restreignent les libertés.

## 2. La loi sécurité globale une loi inadéquate et dangereuse pour la contrat social

La Loi Sécurité Globale est une loi sécuritaire qui **suscite indiscutablement un immense désaveu populaire.**

En effet, elle aura donné lieu à plusieurs manifestations, mobilisations citoyennes exceptionnelles (plus de 500 000 manifestants en France lors de la manifestation du 28 novembre 2020, en pleine crise sanitaire liée au Covid et malgré les restrictions d'aller et venir.)<sup>8</sup>

Bien que la loi dans son ensemble soulève de nombreuses difficultés au regard de la Constitution, les associations autrices de ce mémoire souhaitent attirer l'attention du Conseil plus spécifiquement dans ce mémoire sur les articles 1<sup>er</sup> V° et VI°( 2.1) et I *bis* A (2.2)

### 2.1. Sur la contrariété du Vème et VIème de l'article 1<sup>er</sup> avec le principe de clarté et intelligibilité de la loi, le principe de séparation des pouvoirs

Le V° et VI° de l'article 1<sup>er</sup>, qui constituent un ensemble indivisible, viennent étendre l'habilitation des agents de police municipale à **relever l'identité** des contrevenants pour dresser les procès-verbaux concernant des délits et non plus uniquement des contraventions.

Notons que cette disposition étend cette habilitation pour la première fois aux gardes champêtres qui ne figuraient pas parmi les AJPA listées par l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 78-6.

Les délits prévus sont les suivants :

1° *À l'article 446-1 du code pénal ;( i.e. la vente à la sauvette)*

2° *Au premier alinéa du I de l'article L. 221-2 du code de la route ;*

2° *bis À l'article L. 236-1 du même code ;*

3° *À l'article L. 324-2 dudit code ;*

3° *bis À l'article L. 412-1 du même code ;*

4° *Au premier alinéa de l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation ;* 5° *À l'article L. 3421-1 du code de la santé publique ;*

---

<sup>8</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/11/28/plus-de-cent-mille-manifestants-partout-en-francecontre-la-proposition-de-loi-securite-globale\\_6061513\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/11/28/plus-de-cent-mille-manifestants-partout-en-francecontre-la-proposition-de-loi-securite-globale_6061513_3224.html)

6° **À l'article 226-4 du code pénal, lorsqu'ils concernent un local appartenant à une personne publique ;** (violation de domicile et occupation illicite)

7° **À l'article 322-1 du même code ;**

(i.e. : La destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui  
Le fait de tracer des inscriptions, des signes ou des dessins, sans autorisation préalable, sur les façades, les véhicules, les voies publiques ou le mobilier urbain)

8° **À l'article 322-4-1 dudit code, lorsque le terrain appartient à une personne publique ;**

(i.e. : Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune)

9° *Au 3° des articles L. 317-8 et L. 317-9 du code de la sécurité intérieure. »*

*Le VI. – Par dérogation au premier alinéa de l'article 78-6 du code de procédure pénale et à l'article L. 522-4 du code de la sécurité intérieure, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont habilités à relever l'identité des auteurs des délits que la loi les autorise à constater, aux fins d'en dresser procès-verbal. Les procès-verbaux qu'ils établissent peuvent également comporter les déclarations spontanées des personnes faisant l'objet du relevé d'identité.*

***Si l'auteur refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, le second alinéa de l'article 78-6 du code de procédure pénale s'applique.***

Il convient de rappeler que le 2eme alinéa de l'article 78-6 prévoit que « *Si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, l'agent de police judiciaire adjoint mentionné au premier alinéa en rend compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors lui ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant ou de retenir celui-ci pendant le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle. A défaut de cet ordre, l'agent de police judiciaire adjoint mentionné au premier alinéa ne peut retenir le contrevenant. Pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire, le contrevenant est tenu de demeurer à la disposition d'un agent mentionné au même premier alinéa. La violation de cette obligation est punie de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. Lorsque l'officier de police judiciaire décide de procéder à une vérification d'identité, dans les conditions prévues à l'article 78-3, le délai prévu au troisième alinéa de cet article court à compter du relevé d'identité. »*

#### **A) La rédaction ne remplit pas les exigences d'intelligibilité de la loi**

En droit

Le Conseil constitutionnel considère que « *l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi sont des objectifs de valeur constitutionnelle* » (Conseil Constitutionnel, 421 DC du 16 déc. 1999).

Le double objectif de clarté et d'intelligibilité (bien que leur fondement et leur nature diffèrent) vise à **une finalité proche, à savoir « prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités**

**administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ». (Conseil constitutionnel DC n° 2005-512 du 21 avril 2005, cons. 9).**

Pour satisfaire à l'exigence d'intelligibilité, la loi doit être « claire » et doit satisfaire à la « double exigence de loyauté et de clarté » (*Conseil constitutionnel, 226 DC du 2 juin 1987, 428 DC du 4 mai 2000*).

Bien plus, cet objectif commun prohibe la complexité « inutile » (Cons. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, cons. 5) et « excessive » de la loi au regard de l'aptitude de ses destinataires (Cons. const., n° 2005-530 DC, 29 déc. 2005, cons. 77.), favorise la simplification du texte législatif (Cons. C n° 2004-506 DC, 2 déc. 2004, cons. 5.), combat la contradiction et l'inintelligibilité (Cons. const., n° 2001-447 DC, 18 juill. 2001, cons. 27.) et pose simultanément une exigence de précision (Cons. const., n° 2000-437 DC, 19 déc. 2000, cons. 3.), préalable nécessaire à l'effectivité de la mise en œuvre de la disposition.

En l'espèce

Le Vème de l'article 1<sup>er</sup> précise que « les agents de police municipale et les gardes champêtres peuvent constater par procès-verbal, dès lors qu'ils ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête ».

Il apparaît d'emblée que cette rédaction présente plusieurs difficultés quant à sa mise en œuvre pratique dans la mesure où plusieurs des délits listés nécessitent presque systématiquement des actes d'enquête.

La violation de cette condition d'applicabilité de l'habilitation nouvelle des AJPA pourrait entraîner la nullité des procès-verbaux et ainsi être sources d'insécurité juridique.

C'est le cas notamment de l'article 226-4 relatif à la violation de « **local appartenant à une personne publique** » .

L'article 226-4 du code pénal réprime l'occupation illicite du domicile d'autrui. « *L'article 226-4 du code pénal n'a pas pour objet de garantir d'une manière générale la propriété immobilière contre une usurpation, qui relève des dispositions civiles, mais de protéger le domicile en tant qu'élément encadrant et protégeant un lieu de vie privé, justifiant une protection juridique plus rigoureuse au moyen du droit pénal (Cour de cassation, chambre criminelle, 22 janvier 1997)* »<sup>9</sup>.

Ce point sera développé plus loin, mais il est d'emblée permis de s'interroger sur l'assimilation d'un « local appartenant à la commune » et à la notion de « domicile ».

Par exemple, la Cour de cassation estime que quand bien même les squatteurs s'introduisent par effraction dans un appartement, ils ne commettent pas de violation de domicile, si l'appartement est vide de meubles, que ce soit parce que l'immeuble vient d'être achevé, ou parce que l'on se

---

<sup>9</sup> <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-51533QE.htm>

trouve dans l'intervalle entre deux locations, ou bien encore parce que l'immeuble est promis à une démolition.

Pour qu'il y ait violation de domicile, il faut non seulement que le local corresponde à la définition donnée du domicile par la Cour de cassation, mais encore que l'auteur se soit introduit ou maintenu dans le domicile à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait, ou contrainte. Les manœuvres recouvrent tout procédé astucieux ou ruses. Il n'est donc pas retenu par la jurisprudence lorsque l'auteur entre dans un domicile en profitant du fait que le portail est resté ouvert (CA Grenoble 31 oct. 1997) ou entrouvert (CA Paris 22 juin 1990). Si l'accès est libre, l'individu qui en a franchi l'entrée sans user de violence ne commet pas de violation de domicile (Crim. 8 déc. 1981, Juris-Data no 3501).

Les éléments constitutifs de cette infraction sont complexes à appréhender et s'apprécient *in concreto*.

Par suite, il nécessite une bonne connaissance du droit applicable ce qui semble peu probable pour des agents municipaux dont la formation est incertaine.

La complexité de cette infraction se prête mal au dispositif mis en place par l'article 1 V°.

**Il en va de même de l'infraction d'occupation illicite de terrain municipal prévue à l'article 322-4-1 du code pénal.**

**La caractérisation de l'infraction suppose des actes d'enquêtes, et non de simples constats au risque d'intervenir et de retenir des personnes abusivement.**

Par suite, le V° du 1<sup>er</sup> article devra être censuré.

**B) S'agissant de l'atteinte au principe de séparation des pouvoirs, l'atteinte au droit de résister contre l'oppression du corps social et en tout état de cause du droit à la liberté d'expression collective.**

## **En droit**

L'équilibre des pouvoirs est défini par la Constitution. Cet équilibre dont la Constitution est le garant existe à deux niveaux :

- L'équilibre institutionnel qui se traduit par l'exigence de séparation des pouvoirs entre le législateur, l'exécutif et le judiciaire
- L'équilibre politique qui se traduit par la répartition des pouvoirs entre le peuple et le Gouvernement

S'agissant de la séparation des pouvoirs, le principe est consacré par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la*

*garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Classiquement, la séparation des pouvoirs est conçue comme « *la première condition d'un gouvernement libre* » (art. 19 de la Constitution de 1848).<sup>10</sup>

S'agissant de l'équilibre du pouvoir politique, il trouve son fondement constitutionnel dans l'article 2 de la DDHC et l'article 20 de la Constitution de 1958.

L'article 20 de la Constitution de 1958 dispose que « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.* »

L'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 comporte les affirmations suivantes : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.* »

Le Préambule de la Constitution de 1946, quant à lui, consacre l'objectif de justice sociale comme obligation essentielle du contrat social et en définit ses contours : « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* ».

Il ressort, par suite, de la lecture combinée des articles 2 et du préambule de 1946 de la DDHC, que la Constitution garantit à la fois l'expression collective d'une opinion politique d'opposition au pouvoir lorsque le corps social et la justice sociale sont en péril **mais aussi le droit de se regrouper collectivement en vue d'assurer le respect des droits fondamentaux et ce, même si cela suppose de passer par la désobéissance civile.**

Ce droit participe à l'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution. Il offre une consécration au mouvement naturel de l'humain de faire commun et s'unir pour l'intérêt général. Il permet la garantie effective du droit des plus faibles de s'associer entre eux pour défendre leurs intérêts vis-à-vis des plus forts.

C'est une logique comparable qui garantit un droit constitutionnel de se syndiquer (cf. le préambule de 1946). Certes, l'intérêt défendu par un syndicat, bien que collectif, est moins large que l'intérêt général auquel l'article 2 de la DDHC fait référence, mais l'affirmation de la nécessité de s'unir pour créer un rapport de forces en faveur du faible et contre le fort est identique (l'humain seul, le salarié seul/ le Pouvoir politique ou la Direction de l'entreprise). Le constituant a par suite entendu garantir au peuple un rôle dans l'équilibre du pouvoir.

Le terme « d'oppression » prévu à l'article 2 ne vise pas uniquement les régimes « despotiques ».

Bien qu'il n'ait pas été intégré au Bloc Constitutionnel, la Constitution de 1793 apporte confirmation de l'interprétation de l'article 2 et de la notion large « d'oppression ». Ainsi, l'article

---

<sup>10</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-separation-des-pouvoirs>

33 disposait que « la résistance à l'oppression est la conséquence des autres Droits de l'homme ».

Et l'article 34 définit l'oppression ainsi « - *Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres est opprimé. Il y a oppression contre chaque membre lorsque le corps social est opprimé* » .

La justice sociale et le principe de solidarité génèrent un droit naturel et imprescriptible à la revendication, la contestation et la résistance.

Dans la même perspective, le 6 juillet 2018, le Conseil constitutionnel élevait le **principe de fraternité** au rang de principe à valeur constitutionnelle pour déclarer inconstitutionnel l'infraction de solidarité. Ce principe peut également servir de fondement au droit d'opposition à l'oppression du corps social.

Ainsi, le droit de résistance collective s'attache à ces droits fondamentaux et constitue le « but de toute association ».

En somme, **la DDHC confère aux « associations politiques »** (pourvu qu'elles poursuivent l'objectif de justice sociale) **une parcelle de pouvoir légitime et naturel**, non dévolu aux institutions. Ce pouvoir est disponible et actionnable de manière permanente. Le regroupement d'individus dans l'espace public en vue de manifester ou troubler l'ordre public est l'expression de cette souveraineté populaire « d'opposition juste » (au sens de « en vue de garantir l'égalité des droits fondamentaux »). Ce pouvoir s'exerce de manière provisoire, éphémère, le temps nécessaire à l'épuisement du rapport de forces.

Cette opposition peut prendre la forme d'un rassemblement de personnes sur la voie publique mais aussi d'occupation de lieux privés ou publics. Ce rassemblement peut troubler l'ordre public sous réserve que ce trouble ne soit pas excessif. Le législateur ou le pouvoir exécutif ne saurait limiter la modalité et les formes que peuvent prendre la liberté l'expression collective ainsi que des manifestations revendicatives.

En tout état de cause, la limitation de ce droit et de cette liberté ne saurait être appréciée de manière préventive.

## **En l'espèce**

Cet article vient transférer des compétences nouvelles au maire d'une manière indirecte. Il modifie ses prérogatives en lui permettant de contourner les procédures administratives et le contrôle du juge administratif garant de l'état de droit.

**Il octroie ainsi de nouvelles prérogatives judiciaires à la police municipale**, élargissant ses missions régaliennes telles que définies à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure qui 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* ».

En revanche, la police municipale reste sous l'autorité du maire qui décide des modalités de déploiement et d'intervention de ses agents sur le territoire de la commune. Par le truchement de ses agents, c'est donc le maire, autorité politique, qui se voit conférer des compétences élargies.

Ainsi, il lui sera loisible de faire intervenir ses agents municipaux pour faire constater une infraction au domaine privé de la commune et de relever les identités voire, dans certains cas, de retenir les suspects sur les lieux ou de l'en extraire pour le transférer au commissariat.

Il est intéressant de s'attarder sur le choix des délits visés par l'extension des prérogatives des agents municipaux. Nombre d'entre eux s'appliqueraient à des actions militantes d'associations ou de syndicats et ainsi viendrait limiter l'expression du droit de résistance à l'oppression du corps social et en tout état de cause à la liberté de manifestation et d'expression ( article 11 DDHC).

- Les occupations illicites de locaux de la commune sont notamment une modalité de manifestation des associations qui luttent pour le droit au logement des sans-logis
- L'occupation des halls d'immeubles ou des toits peut viser des actions de syndicats ou de militants qui manifestent
- L'occupation de terrains de la commune, s'appliquerait aux militants écologistes par exemple qui militent dans l'intérêt général contre des projets portant atteinte à l'écosystème (ex des ZAD)
- La dégradation des façades peut viser les collages militants, notamment contre les féminicides ou le racisme qui dénoncent un mal social profond qui perdure en raison du silence. Le mouvement de collages contre les féminicides par exemple débuté en 2018 partout en France, a été le point de départ d'une libération de la parole des victimes, d'une immense prise de conscience des pouvoirs publics et ont indiscutablement influé sur la politique publique. Ces actions de désobéissance civile sont d'intérêt général et nécessaires pour alerter et interpeller les institutions sur la banalisation des violences faites aux femmes et le sexisme qui menace la vie et l'intégrité physique et morale d'une part importante de la population française.

Il est indiscutable que l'intervention des agents municipaux est intimidante et susceptible d'entraver les actions militantes susmentionnées.

Le maire serait ainsi en mesure de judiciariser le respect de l'ordre public, qui suppose une tolérance vis-à-vis des manifestations revendicatives et qui est soumise au contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

**Le législateur n'a prévu aucune garantie pouvant prévenir le risque de détournement de pouvoir, par suite, cette disposition est inadéquate et devra être censurée.**

Par ailleurs, le V° renforce insidieusement la protection du domaine privé de la commune et offre à la Commune, propriétaire d'un terrain ou d'un local des moyens d'action spécifiques. Ainsi la Commune peut à la fois être la partie civile à la procédure et faire usage des agents municipaux pour- tels des huissiers de justice- constater les infractions et solliciter l'intervention du parquet sans avoir besoin de déposer plainte au préalable. Ce mécanisme entraîne un risque d'atteinte grave à l'article 12 de la DDHC qui précise que « La garantie des droits de l'Homme

et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. ».

### **C) S'agissant de la contrariété avec l'objectif à valeur constitutionnelle de droit au logement et à la dignité humaine**

#### En droit :

Le Conseil constitutionnel affirme que la mise en concurrence du droit au logement et du droit de propriété dépend du caractère de gravité de la situation et de ses conséquences.

La protection des personnes les plus vulnérables doit primer sur le droit civil de propriété.

Les personnes appartenant à des communautés nomades ou discriminées, les mineurs isolés ou encore les personnes sans logis, jouissent d'un statut particulier lié à leur vulnérabilité.

La CEDH rappelle constamment que le degré de gravité de l'atteinte requis pour l'application de l'article 3 de la Convention est faible lorsqu'il s'agit de ce type de population. Ainsi par exemple, l'appartenance à un groupe socialement défavorisé, et leurs besoins à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et d'offres de relogement. » (cf. CEDH HIRTU ET AUTRES c. FRANCE 24720/13 du 14/05/2020).

Ainsi, toute atteinte, même minime, faite à leurs droits est susceptible d'entraîner des conséquences graves.

#### En fait :

De nombreuses associations dont le Collectif national droits de l'homme Romeurope et la Ligue des Droits de l'Homme dénoncent des pratiques discriminatoires intentionnelles récurrentes à l'encontre des Roms citoyens de l'Union européenne lors des expulsions forcées. D'ores et déjà « les expulsions sont souvent effectuées sans préavis ni consultation préalable, ce qui ne permet pas aux intéressés de demander un accompagnement social et qu'elles sont souvent entourées d'un climat de violences policières, à savoir une stratégie de harcèlement et d'intimidation avant que la décision de justice soit rendue pour inciter les familles au départ, ainsi que des actes de violence à l'encontre des occupants et des destructions de biens lors des évacuations forcées.

Dans le cadre d'un observatoire inter-associatif porté par la LDH et l'ERRC concernant les expulsions de personnes roms, ce dernier dénombrait 11 309 expulsions visant des lieux de vie de personnes issues de la communauté rom ou désignées comme telles en 2017.<sup>11</sup> Le rapport

---

<sup>11</sup> <https://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2018/02/Recensement-%C3%A9vacuations-forc%C3%A9es-2017.pdf>

annuel de l'Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, porté par plusieurs associations indiquait, qu'hors des territoires de Calais et Grande-Synthe, 46% des expulsions visaient des personnes roms ou perçues comme telles.<sup>12</sup>

Le Défenseur des droits indique avoir été saisi depuis 2012 de nombreuses réclamations de familles, principalement originaires de Roumanie et Bulgarie et appartenant à la communauté rom, vivant dans des abris de fortune sur des terrains occupés illégalement et faisant face à des évacuations forcées.<sup>13</sup> Il souligne le « nomadisme forcé » résultant d'évacuations fréquentes qui ne font que déplacer le problème géographiquement et précariser les familles. »<sup>14</sup> (CEDH affaire HIRTU c France du 14 mai 2020). Ce groupe, comme d'autres (mineurs isolés, exilés) est donc particulièrement vulnérable.

Au vu de cette réalité, le risque d'évacuation de fait des campements de fortune ou des occupations illicites de lieux par des personnes précaires par l'intervention des agents municipaux faisant usage de leur prérogative judiciaire est à craindre.

Les personnes les plus précaires, notamment les mineurs isolés, sont rarement en possession de documents d'identité pouvant permettre de satisfaire au contrôle prévu à l'article VI° .

La mise en œuvre du 2eme alinéa de l'article 78-6 qui prévoit que « Si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, l'agent de police judiciaire adjoint mentionné au premier alinéa en rend compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors lui ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant ou de retenir celui-ci pendant le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle. » peut se révéler très dommageable pour ces populations vulnérables notamment s'agissant de leurs droits au logement, à la vie privée et à la dignité humaine.

Cette procédure ouvre la voie à l'abus et permettrait, par le truchement d'une procédure judiciaire, sans contrôle réel du Parquet, de faire évacuer un lieu appartenant à la commune (sans prendre d'arrêté et sans respecter le délai de 48 h) et priverait ainsi les mis en cause des voies de droit offertes par la loi, et notamment l'accès au référé liberté.

En l'absence de toute garantie pour prévenir le risque d'abus et de détournement de pouvoir, cette disposition devra être censurée.

---

<sup>12</sup>

[https://www.observatoiredesexpulsions.org/storage/wsm\\_publication/wWPBHKJ4tUL4wMCvkgV7qi mddYuWhW1MeCJiYNUy.pdf](https://www.observatoiredesexpulsions.org/storage/wsm_publication/wWPBHKJ4tUL4wMCvkgV7qi mddYuWhW1MeCJiYNUy.pdf)

<sup>13</sup> [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=11667](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=11667)

<sup>14</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-202442%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-202442%22]}) Affaire CEDH HIRTU c France 24720/13

## 2.2. Sur la contrariété de l'article 1er *bis* A avec les principes de proportionnalité des délits et des peines, le droit de propriété, le droit de manifestation revendicative, le principe de clarté et d'intelligibilité de la loi et avec l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 45 de la constitution.

L'article 1er *bis* A dispose que :

- I. – *Au premier alinéa de l'article 226-4 du code pénal, les mots : « d'un an d'emprisonnement et de 15 000 » sont remplacés par les mots : « de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 ».*
- II. *En cas d'introduction dans un local professionnel, commercial, agricole ou industriel en violation flagrante de l'article 226-4 du code pénal, les agents de police municipale en rendent immédiatement compte à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors leur ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ l'auteur de l'infraction ou de retenir celui-ci pendant le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle. »*

Issue d'un amendement sénatorial, cette disposition est présentée comme « visant à étendre la possibilité donnée aux policiers municipaux de constater les délits de squats opérés dans des locaux appartenant à la municipalité à l'ensemble des délits de squats sur le territoire communal. ».

Il est intéressant d'observer que l'amendement qui a introduit l'alinéa I dans la loi Sécurité votée en Séance le 16 mars ne contenait pas le II<sup>o</sup> alinéa dans sa version finale. Le II<sup>o</sup> visait un tout autre objectif : élargir les compétences de constatations des AJPA à l'intrusion sur les exploitations agricoles privés et les terrains dangereux. ( [http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/410/Amdt\\_67.html](http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/410/Amdt_67.html))

Les conditions de vote tout comme la qualité de la rédaction de cette disposition sont plus que contestables et, sans surprise, posent des problèmes d'application, comportent des risques pour la sécurité juridique et appelle une censure au regard de l'article 45 de la constitution (A) mais également au regard des impératifs de clarté et d'intelligibilité de la loi (B), du principe de proportionnalité des délits et des peines (C) du principe de dignité et le droit naturel de propriété (D) et du droit de résister contre l'oppression du corps social ainsi que de la liberté de manifestation (E).

### A) Sur la méconnaissance de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 45 de Constitution

Le Conseil constitutionnel a posé, de longue date, l'exigence d'un lien entre un amendement et le projet de loi en discussion (Cons. constit., déc. n°85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*), y compris en relevant d'office cette inconstitutionnalité (Cons. constit., déc. n°2006-534 DC du 16 mars 2006, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*).

La révision de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue consacrer explicitement cette limite du droit d'amendement, en précisant au premier alinéa de l'article 45

de la Constitution que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

À plus forte raison, s'impose aujourd'hui d'office la censure par le Conseil constitutionnel :

- tant d'un amendement méconnaissant l'interdiction du cavalier législatif en ce qu'il est « *dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* » (en ce sens, v. Cons. const., déc. n°2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*) ;
- que d'un amendement qui méconnaît la règle de l'entonnoir, selon laquelle, au fur et à mesure des lectures successives d'un texte devant les assemblées, ne soient pas examinées d'autres dispositions que celles qui restent en discussion (Cons. const., déc. n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987* ; Cons. const., déc. n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*).

Cette dernière règle exclut « *l'ajout d'articles additionnels ou l'adoption d'amendements après la première lecture qui ne soient pas en relation directe avec une disposition du texte restant en discussion* » (en ce sens, v. J. Maïa, « *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations*, Titre VII, n°4, avril 2020<sup>15</sup>).

En l'espèce, il convient d'emblée de relever que le I et le II de l'article 1er *bis* A n'ont aucun lien réel l'un avec l'autre, comme le révèle d'ailleurs leur genèse. Ils peuvent donc être appréhendés séparément.

Si le II° se réfère bien aux prérogatives des agents municipaux lors de la constatation du délit de violation de domicile, et vient élargir la définition de « domicile » au local professionnel, commercial, agricole ou industriel », le I° quant à lui n'intéresse en rien le renforcement du rôle de la police municipale, objectif poursuivi par ce volet de la loi.

En effet, le rapport explicatif qui accompagne la loi précise que « le premier volet du projet de loi, vise à accompagner la montée en puissance des polices municipales et à élargir leur champ d'action, avec pour objectif de favoriser l'émergence d'un véritable *continuum* de sécurité », et que pour ce faire elle prévoit : « l'élargissement de leurs prérogatives judiciaires » - « d'autoriser les agents de police municipale, à constater certains délits » ; ou encore « - d'étendre le champ des actes d'enquête ouverts aux agents de police municipale ».

Comme rappelé plus haut, l'alinéa I<sup>er</sup> de l'article 1er *bis* A bis a été introduit dans sa version finale par un amendement voté le 16 avril au Sénat. Elle vise à « *durcir la répression à l'égard des auteurs de violations de domicile* » en triplant le quantum des sanctions encourues à l'article 226-4 du code pénal.

---

<sup>15</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-contrôle-des-cavaliers-législatifs-entre-continuité-et-innovations>.

**Observons que cette disposition avait déjà été introduite par la voie d'amendement à l'occasion de la Loi ASAP le 30 septembre 2020 et censurée par le Conseil constitutionnel lors de son déferrement, en ce qu'elle ne présentait pas de lien avec cette loi.**

Force est de constater qu'une fois de plus, cette disposition soulève les mêmes difficultés s'agissant de son nouveau véhicule.

Le triplement des sanctions pour l'infraction définie à l'article 226-4 du code pénal n'a aucun lien direct ou indirect avec l'extension des prérogatives de la police municipale ni même avec le titre de la loi à savoir « Sécurité Globale », notion qui se rapporte à l'ordre public et en aucun cas à la protection du domicile privé.

Il est, *a fortiori*, sans lien avec le texte présenté à l'Assemblée nationale en première lecture.

L'alinéa II de l'article pourrait de prime abord remplir la condition de lien direct requise par l'article 45 de la constitution.

Pour autant, sa rédaction – d'une qualité contestable - peine à dissimuler l'intention réelle de ses auteurs.

En effet, si cet alinéa vise bien en apparence l'élargissement des prérogatives des agents municipaux, dans les faits il ne s'agit que d'un lien purement cosmétique qui semble trouver sa source dans le souhait de trouver coûte que coûte un véhicule législatif pour une « mesure phare » : le renforcement de la lutte anti-squat.

Cet article vise donc en réalité, de manière implicite et dangereuse, à élargir la définition de « domicile » au local professionnel, commercial, agricole ou industriel » et ne crée, en réalité aucune prérogative nouvelle pour les AJPA.

En effet, la deuxième partie de l'alinéa qui prévoit que « *les agents de police municipale en rendent immédiatement compte à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors leur ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ l'auteur de l'infraction ou de retenir celui-ci pendant le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle* » apparaît comme superfétatoire au regard des prérogatives offertes à toutes les citoyennes et citoyens sur le fondement de l'article 73 du code pénal qui dispose que « *Dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche.* ».

En pratique, les procès-verbaux de « présentation » réalisés par les AJPA sont légion en cas de flagrant délit et non uniquement pour le délit prévu à l'article 226-4 du code pénal.

L'alinéa II n'apporte donc aucune réelle nouveauté.

Par suite, la circonstance que cet article évoque les prérogatives des agents municipaux ne suffit pas à remplir l'exigence de lien direct ou indirect avec la loi, a fortiori si cette référence paraît purement opportuniste et factice.

La portée réelle du II est celle de l'extension particulièrement hasardeuse de la notion de

« *domicile* », sans aucun lien – direct ou indirect – avec l'objet de la loi.

**Dès lors, l'article 1er *bis* A devra donc être censuré par le Conseil.**

## **B) Sur la méconnaissance de l'exigence d'intelligibilité et de clarté de la loi**

Sans qu'il soit besoin de réitérer ce qui a déjà été rappelé lors des observations relatives à l'article 1<sup>er</sup> V<sup>o</sup> et, le Conseil constitutionnel considère que « *l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi sont des objectifs de valeur constitutionnelle* » (*Conseil Constitutionnel, 421 DC du 16 déc. 1999*).

En l'espèce, la rédaction du II de l'article 1er *bis* A de la proposition de loi est source d'insécurité juridique.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que l'alinéa II de cet article (dans la version qui vous est déferée), est apparu lors des négociations en Commission mixte paritaire, a été rédigé hâtivement et ne bénéficie pas, de ce fait, des filtres par lesquels passe un projet de loi.

En effet, la rédaction adoptée en CMP dépasse largement et excessivement l'intention initiale de l'amendement adopté en séance publique au Sénat. Il n'opère ni un ajustement rédactionnel ni n'aboutit à un accord entre des positions ou rédactions divergentes entre les deux chambres. Elle étend considérablement, sans véritable débat parlementaire transparent et public, l'objectif poursuivi par l'amendement sénatorial, qui ne visait que la protection des locaux dangereux et agricoles. Cette initiative est d'autant plus inadaptée que la loi qui vous est soumise a fait l'objet d'une procédure d'urgence.

Cet article vient étendre le champ d'application de la notion de domicile prévue par l'article 224-6 à des locaux professionnels, commerciaux, agricoles ou industriels.

**Les termes « *local professionnel, commercial, agricole ou industriel* » viennent introduire une illisibilité manifeste, sinon une contradiction, de la notion de « *domicile d'autrui* » qui pourrait ainsi inclure toutes sortes de biens immobiliers qui ne remplissent pas, à proprement parler, la fonction de domicile que la disposition visait initialement à protéger.**

Le délit prévu par l'article 226-4, tend à protéger la notion de « chez soi ». Le code pénal ne définit pas la notion de domicile et renvoie à l'appréciation souveraine des juges.

Cette notion est initialement pensée comme une garantie contre l'atteinte portée à la vie privée mais aussi au droit de propriété naturelle. Elle protège ainsi dans certains cas les occupants sans titre de lieux d'habitation contre la voie de fait.

Ainsi, la Cour de cassation a précisé que « le domicile ne signifie pas seulement le lieu où une personne a son principal établissement, mais encore le lieu où, qu'elle y habite ou non, elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux » (ex : Crim., 26 févr. 1963 : Bull. crim. 1963, no 92).

La notion de domicile est donc entendue largement par la jurisprudence, mais aussi au cas par cas. Il s'agit d'une notion complexe et délicate à appréhender.

Certes, la pratique prétorienne a pu étendre la protection prévue par l'article 224-6 au domicile de personnes morales, et donc à certains locaux commerciaux ou industriels.

**Pour autant, cette extension n'a pas été soumise au filtre constitutionnel par la voie du contrôle a posteriori, et dès lors, reste pour le moins contestable au regard de l'intention initiale du législateur.**

**Contrairement à ce que l'alinéa II sous-entend implicitement, il n'est donc pas acquis que la notion de « domicile » soit aussi large que celle reconnue par la pratique et recouvre des locaux professionnels, industriels, commerciaux ou agricoles.**

En tout état de cause, la notion de « domicile » ne se rattache pas à la nature du lieu occupé mais à **son affectation réelle au moment de la commission des faits.**

Ainsi, la Chambre criminelle a jugé qu'un local vide de meubles ne pouvait pas être reconnu comme un domicile, ni même comme une résidence secondaire.

Il en va de même « d'un château qui n'était ni habité, ni habitable en l'état, et dépourvu de toute présence (Cass. Crim., 28 fév. 2001, Dr. pén. 2001, comm. 85, note M. Véron). « De la même manière, le jour où un local perd sa capacité à accueillir un occupant, il ne peut plus être qualifié de domicile »<sup>16</sup>. Un local dépourvu de mobilier ne peut être considéré comme un domicile et, de ce fait, bénéficier de la protection pénale qui lui est rattachée. Une maison en construction n'a pas la qualité de domicile (Cass. Crim., 1er avr. 1992, n°91-85.279, RSC 1993, p.121, obs. F. Boulan.) ou tout lieu « dépourvu des équipements les plus élémentaires du domicile » (Cass. Crim., 9 janv. 1992, Bull. Crim. 1992 n°6).

Par suite, la mise en œuvre de l'article 224-6 est complexe et la matérialisation de l'infraction suppose non seulement des investigations mais également une approche *in concreto* des enjeux en présence.

La mise en œuvre de cet article risque d'être frappée d'arbitraire. Le domicile pourrait alors être interprété de manière erronée et inclure les logements vacants, par exemple.

L'ambiguïté du texte est telle qu'elle fait courir un risque important d'interprétation divergente de la notion de « *domicile* » par les OPJ mais a fortiori par des policiers municipaux dont les compétences en droit et les garanties de formation ne sont en rien assurées par le texte.

**Il ressort des éléments exposés que l'article 1er bis A de la loi Sécurité globale contrevient à un objectif à valeur constitutionnelle et doit être censuré.**

---

<sup>16</sup> G. DUMENIL, Le domicile en droit pénal, op. cit., p.197.

### C) Sur la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines

L'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose que « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ».

Ensuite, l'article 5 de la même Déclaration dispose que « la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

Il résulte de ces dispositions que le principe de nécessité des peines est constitutionnellement garanti. Il signifie que le législateur incrimine les faits qui lui paraissent suffisamment graves pour justifier d'une réponse pénale et que la sévérité de la peine doit correspondre à la gravité des faits.

Le Conseil constitutionnel estime « qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, " la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires " ; qu'en conséquence, il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier, qu'eu égard à la qualification des faits en cause, la détermination des sanctions dont sont assorties les infractions correspondantes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation » (Cons. constit. Déc. n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7).

Le Conseil constitutionnel en a déduit que « si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue » (Cons. constit. Déc. n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017).

Ainsi, le Conseil constitutionnel a pu censurer la pénalité liée au manquement des obligations à la charge d'une société en matière de recherche d'un repreneur et de consultation du comité d'entreprise au motif que la pénalité pouvait « **atteindre vingt fois la valeur mensuelle** du salaire minimum interprofessionnel de croissance par emploi supprimé » et que dès lors elle revêtait « un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité du manquement réprimé ». (Cons. constit. Déc. n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*, cons. 23).

En l'espèce, l'article 1er *bis* A dans son 1er alinéa vient tripler le quantum de la peine prévue par les dispositions de l'article 226-4 du code pénal.

Il importe de rappeler que les dispositions des articles 226-4 du code pénal concernent principalement les personnes sans abri, en situation de grande précarité, parmi lesquelles figurent des mineurs et des personnes en grand danger.

Cette pénalité - qui concerne essentiellement des personnes sans ressources et précaires viendrait à la fois les exposer à des peines privatives de liberté non aménageables et à une sanction financière pouvant s'élever à plus de 81 fois le revenu de solidarité active.

**Cette peine est donc manifestement disproportionnée au regard des catégories de personnes qu'elle entend sanctionner.**

**Elle semble également disproportionnée par rapport aux sanctions prononcées par les juridictions sur le fondement de l'article 226-4.**

En effet, des recherches rapides de jurisprudence permettent de constater que les juridictions ne condamnent jamais les auteurs à la peine maximale, initialement arrêtée à un an d'emprisonnement. À titre d'exemple :

- Cour d'appel de Bourges, 28/01/10, n° 10/00036 : condamnation à deux mois d'emprisonnement assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant dix-huit mois.
- Cour d'appel de Riom, 07/02/07, n° 06/00913 : condamnation à quatre mois d'emprisonnement.
- Cour d'appel de Toulouse, 3<sup>ème</sup> chambre, 21/06/10 : condamnation à trois mois d'emprisonnement.
- Cour d'appel de Montpellier, 13/05/08, n° 07/00412 : condamnation à deux mois d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve pendant dix-huit mois avec obligation d'exercer une activité professionnelle.

**Ces décisions de justice montrent donc que la peine actuellement en vigueur est suffisante au but poursuivi.**

**Ainsi, en triplant la peine prévue pour l'introduction et le maintien dans le domicile d'autrui, il est évident que le législateur a donné une réponse particulièrement sévère en raison de l'émotion qui a motivé l'adoption de cette loi, et en cela, n'a pas respecté les règles constitutionnelles de proportionnalité des peines.**

En outre, le régime d'irresponsabilité pénale lié à l'état de nécessité prévu par la loi à l'article 122-7 du code pénal est d'application beaucoup trop restrictive pour qu'elle puisse venir protéger des personnes vulnérables et sans domicile fixe contre l'atteinte disproportionnée à leurs droits à la dignité et à un logement que de telles sanctions pénales leur infligeraient.

Les dispositions de l'article 1er *bis* A 1er alinéa, prévoyant des peines manifestement disproportionnées à l'infraction, encourent la censure.

Il apparaît dès lors indispensable, à tout le moins, d'explicitier par le truchement d'une réserve d'interprétation la nécessité pour les juridictions compétentes de prendre en compte lors de l'examen de la culpabilité la circonstance que l'auteur a agi en état de nécessité.<sup>17</sup>

#### **D) Sur la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de droit au logement et le principe de dignité humaine**

---

<sup>17</sup> À l'instar de la réserve que le Conseil constitutionnel a prévu à l'occasion de sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 pour le motif d'irresponsabilité pénales attachant à l'état de contrainte.

Les inégalités matérielles se traduisent nécessairement en inégalités devant la loi et donc en la violation du contrat social consacré par la Constitution.

La problématique de l'accès à un logement digne pour toutes et tous illustre la prise en compte de cette réalité par la Conseil constitutionnel. A ce jour, le droit de disposer d'un logement n'a été érigé qu'au rang d'objectif à valeur constitutionnelle (« *Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* », cf. Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 cons. 7).

Cependant, l'article II de la DDHC prévoit que "le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme, ces droits sont la liberté, **la propriété**, la sûreté et la résistance à l'oppression".

Or, le droit naturel de propriété ainsi consacré doit être interprété comme le droit naturel de chaque être humain de disposer de conditions matérielles suffisantes à son bonheur.

Il doit être distingué du droit de propriété civil, qui est pour sa part garanti à l'article 17 de la DDHC.

Les deux acceptions du droit de propriété, à savoir naturel et civil, sont certes toutes deux protégées par la Déclaration, mais pas au même niveau.

En outre, il est intéressant de revenir aux discours des contemporains de 1789, comme celui de l'Abbé de Cournand qui alerte sur le risque de mésinterprétation du droit de propriété consacré par la DDHC dans un commentaire célèbre s'intitulant « de la propriété ou la cause du pauvre », et nous éclaire sur le sens et la portée du droit naturel et imprescriptible de propriété tel qu'il a été consacré par l'Assemblée nationale :

*"Si l'assemblée nationale a voulu, par cet article, faire entendre que dans toute association politique chaque individu doit avoir une propriété garantie par la loi, et que tous ayant les mêmes droits à la terre commune qu'ils habitent et qui les nourrit, cette propriété doit être la même pour chacun d'entre eux, elle a atteint le seul but que doive se proposer le législateur, celui de rendre tous les hommes heureux, et tous également heureux ; elle a accompli le chef d'œuvre de la politique ; elle a établi le gouvernement le plus parfait qu'il soit dans l'univers.*

*"Si au contraire elle avait prétendu déclarer que la loi prend sous sa sauvegarde le propriétaire actuel, et lui garantit la jouissance des biens qu'il occupe ; c'est-à-dire , qu'un seul homme continuera de posséder pour son luxe et pour ses plaisirs ce qui suffirait à la subsistance de vingt familles, et qu'une poignée de gens regorgera de superfluités, tandis que la multitude manquera du nécessaire ; au lieu de manifester les droits de l'homme, elle n'aurait fait qu'ajouter un nouvel outrage aux outrages sans nombre dont on a partout accablé l'espèce humaine ; elle aurait consacré les usurpations et la tyrannie des riches ; elle aurait fait un droit de la force ; et mis au nombre des lois la plus ancienne mais la plus barbare des injustices." (De la Propriété ou la cause du pauvre- Plaidée au tribunal de la Raison ,de la Justice et la Vérité, 1789, publiée en 1791, réédition EDHIS 1968 d'après l'exemplaire de la bibliothèque nationale de Paris page 2 et 3)*

Comment le droit de propriété peut-il avoir une valeur imprescriptible s'il n'est pas entendu comme le droit pour tous d'avoir de quoi vivre dignement ? Le droit de vivre dignement, à savoir, dans des conditions matérielles dignes, pourrait ainsi être interprété comme la traduction pratique du droit de propriété de l'article 2 de la DDHC.

**La notion de droit de propriété en droit constitutionnel est indiscutablement évolutive,** « la jurisprudence du Conseil reste marquée par la plasticité historique » (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/conseil-constitutionnel-et-la-proprieté-privee-des-personnes-privees>).

**Ainsi, la haute juridiction prend en compte l'équilibre des droits des corps constitués.**

**Dans la période de crise globale actuelle, de propagation de la grande misère, où la dignité collective est constamment remise en cause par l'inégalité matérielle, et notamment celle de la propriété civile, il semble indispensable de rééquilibrer la portée de ce droit en assurant qu'il profite aux personnes les plus fragiles et démunies à l'occasion de la mise en balance des droits en présence : droit de propriété civil et droit de propriété naturel.**

En effet, à la lumière de ce qui vient d'être dit, il apparaît que c'est en réalité un niveau de protection bien supérieur que le constituant a entendu conférer au droit d'avoir un toit et un logement digne.

Si l'objectif poursuivi par la DDHC est le droit d'avoir un « chez soi », il protège aussi logiquement chaque individu contre toutes sanctions dans l'hypothèse où il squatterait un logement vide pour échapper à la rue et aux atteintes à sa dignité. Cette analyse est d'ailleurs partagée par le juge européen, puisque dans un arrêt ÖNERIYILDIZ c. TURQUIE (du 30/11/2004, aff. 48939/99 para 124 à 129) il reconnaît comme un *intérêt patrimonial substantiel* le droit de disposer d'un « chez soi ». C'est aussi le sens de la jurisprudence de la Cour de cassation rappelé plus haut qui limite la notion de domicile aux seuls lieux meublés et affectés au domicile.

**L'extension illimitée de la notion domicile, aux résidences secondaires, aux locaux commerciaux, industriels ou agricoles aux fins de la répression des occupants sans titres apparaît comme contraire à l'équilibre des droits contenus dans la Déclaration et à l'article II en particulier.**

**En l'espèce,** l'article 1er *bis* A comme explicité plus haut, étend, de manière insidieuse, la notion de domicile prévue à l'article 226-4 du code pénal.

Comme le précisait le Premier ministre lors d'une réponse faite au Parlement en 2014 « L'article 226-4 du code pénal n'a pas pour objet de garantir d'une manière générale la propriété immobilière contre une usurpation, qui relève des dispositions civiles, mais de protéger le domicile en tant qu'élément encadrant et protégeant un lieu de vie privé, justifiant une protection juridique plus rigoureuse au moyen du droit pénal (Cour de cassation, chambre criminelle, 22 janvier 1997). Contrairement au vol, qui constitue une atteinte aux biens, l'infraction de violation de domicile est d'ailleurs réprimée dans le code pénal au titre des

atteintes à la personne humaine, et en particulier des atteintes à la personnalité. »<sup>18</sup>

Conserver une notion aussi large entraînerait une ouverture extensive de la notion de domicile pourtant contestable sur le plan constitutionnel au regard du développement ci-dessus.

Cumulé avec l'alourdissement du quantum des peines prévu par l'alinéa I, cette disposition déséquilibre le contrat social en faveur du titre de propriété au mépris de l'objectif poursuivi par le texte en vigueur qui répond à la nécessité de protéger effectivement le domicile de chacun et chacune, entendu comme le lieu de vie principal.

Il porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété naturel garanti par l'article II DDHC.

En tout état de cause, il méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent inscrit au Préambule de la Constitution.

Dès lors, cet article sera censuré.

**E) Sur l'atteinte portée par l'application commune des articles 1<sup>ers</sup> Vet VI et 1er bis A de la loi au droit de résister contre l'oppression du corps social et en tout état de cause du droit à la liberté d'expression collective.**

Sans qu'il soit besoin de re développer ce point déjà explicité plus haut, l'article 2 de la DDHC confère aux « associations politiques » (pourvu qu'elles poursuivent l'objectif de justice sociale) une parcelle de pouvoir légitime et naturel, non dévolu aux institutions. Ce pouvoir est disponible et actionnable de manière permanente. Le regroupement d'individus dans l'espace public en vue de manifester ou troubler l'ordre public est l'expression de cette souveraineté populaire « d'opposition juste » (au sens de « en vue de garantir l'égalité des droits fondamentaux »). Ce pouvoir s'exerce de manière provisoire, éphémère, le temps nécessaire à l'épuisement du rapport de forces.

Cette opposition peut prendre la forme d'un rassemblement de personnes sur la voie publique, d'inscription sur les murs, mais aussi d'occupation de lieux privés ou publics. Ce rassemblement peut troubler l'ordre public sous réserve que ce trouble ne soit pas excessif. Le législateur ou le pouvoir exécutif ne saurait limiter la modalité et les formes que peuvent prendre la liberté l'expression collective ainsi que des manifestations revendicatives.

En tout état de cause, la limitation de ce droit et de cette liberté ne saurait être appréciée de manière préventive.

---

<sup>18</sup> <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-51533QE.htm>

En l'espèce, tant les dispositions du V° et VI ° de l'article 1<sup>er</sup> que l'article 1<sup>er</sup> *bis* A, sous couvert de lutte contre le squat, aboutiraient conjointement à réprimer et entraver l'une des modalités de manifestation et de revendication collective qu'est l'occupation illicite des locaux.

**L'occupation illicite est une modalité de manifestation revendicative historique. Qu'il s'agisse des occupations de militants syndicaux, de travailleurs des associations de protection de l'environnement ou encore de militants pour le droit au logement, elle est l'expression d'un droit à la désobéissance civile qui est à l'origine des grandes avancées sociales profitables à toutes et à tous.**

C'est tout particulièrement le cas de l'occupation illicite de logements vides ou de locaux commerciaux, industriels ou relevant du domaine privé ou public des collectivités territoriales aux fins de la mise à l'abri et du logement des plus démunis.

La reconnaissance par le Conseil constitutionnel le 19 janvier 1995 de l'objectif à valeur constitutionnel du droit au logement fait suite à l'occupation illicite par l'Abbé Pierre de l'immeuble au 7 rue du Dragon à Paris le 18 décembre 1994 pour réclamer la réquisitions de logement pour des familles de sans logis. L'association Droit au logement (DAL) était également à l'initiative de cette action de désobéissance civile qui a abouti au relogement des familles suite à la réquisition par le maire de Paris d'un immeuble.

**C'est notamment grâce à ce type d'actions revendicatives que la loi de 2007 sur le droit au logement opposable a pu voir le jour.** Le rapport législatif du Sénat de la loi de 2007 y fait d'ailleurs expressément référence et rend hommage aux actions civiles qui ont permis les avancées historiques pour la reconnaissance effective du droit au logement opposable : « Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, qualifiée de « temps des taudis », après la première guerre mondiale, quand l'industrialisation a provoqué une forte urbanisation, et surtout après la dernière guerre. **Les mouvements sociaux revendiquent alors l'application de l'ordonnance du 11 octobre 1945 relative à la réquisition des locaux insuffisamment occupés et lancent des occupations illégales de logements.** En 1954, l'Abbé Pierre lance « l'insurrection de la bonté ».<sup>19</sup>

Rappelons que la CEDH reconnaît aussi la légitimité de l'occupation illicite comme mode de manifestation et considère par exemple qu'une occupation prolongée de lieux qui revêt un caractère pacifique, même si elle enfreint à l'évidence le droit interne, peut être considérée comme une « réunion pacifique » (Cisse c. France, §§ 39-40 ; Tuskia et autres c. Géorgie, § 73 ; Annenkov et autres c. Russie, § 123).

Elle précise qu'il doit exister un lien clair et reconnu entre l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté de réunion pacifique et les mesures prises contre eux (Navalnyy et Yashin c. Russie, § 52).

---

<sup>19</sup> <https://www.senat.fr/rap/a06-175/a06-1751.html>

L'extension de la notion de domicile proposée par l'article 1er *bis* A II. pose des difficultés quant à son application au cas d'occupation revendicative.

Les termes « *local professionnel, commercial, agricole ou industriel* » permettrait de réprimer les militants associatifs et syndicaux.

Il convient de rappeler que bien que le respect de l'ordre public oblige les autorités administratives à prendre des mesures pour sanctionner les comportements illégaux des particuliers, parfois, « l'ordre peut aller contre la loi, et même : l'ordre peut aller contre l'ordre »<sup>20</sup>. Partant, l'ordre public justifie l'inaction des autorités administratives pourtant considérée comme fautive. Par conséquent, l'idée selon laquelle « l'ordre peut aller contre la loi, et même : l'ordre peut aller contre l'ordre » justifie l'existence des tolérances administratives et notamment celles en matière d'occupation sans titre du domaine public.<sup>21</sup>

Or la nature hybride des missions mises à la charge des agents municipaux et gardes champêtres créée par l'article 1er et 1er *bis* A pourrait facilement aboutir à un détournement de cette obligation de « laisser faire et de tolérance » impartie au maire en cas d'occupation illicite revendicative et solidaire.

Ainsi le maire, pouvoir politique, pourrait par le truchement des agents municipaux judiciariser l'atteinte portée au droit d'occupation revendicative.

Non seulement le triplement du quantum des peines et les habilitations nouvelles des agents municipaux, notamment s'agissant du relevé d'identité des manifestants est incontestablement dissuasif, mais aussi le risque d'évacuation judiciaire abusive des locaux, par le biais de la présentation des manifestations aux OPJ- entravant de manière disproportionnée la liberté de manifestation et le droit de revendication - est à craindre.

Par ailleurs, en tant qu'elle pourrait venir réprimer les militants associatifs et syndicaux dans l'exercice de leurs actions.

La CEDH a reconnu que lorsque des organisations non gouvernementales appellent l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public elles exercent un rôle de "chien de garde" public semblable par son importance à celui de la presse ( c.f. CEDH Grande chambre *Animal Defenders International v. the United Kingdom* no. 48876/08, § 103, et CEDH 2013 *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie*, no 57829/00, § 42, 27 mai 2004). Par suite, ces associations doivent jouir pour ce faire d'un degré de protection important et les Etats partis d'une marge

---

<sup>20</sup> CE, 22 juin 1984, n° 53630, Secrétaire d'Etat auprès du ministre des transports, chargé de la mer c/ Soc. Townsend car ferriers limited : JCP 1985,

<sup>21</sup> CE, 1979, Société les fils de Henri Ramel : Rec. p. 456 ; D. 1980, p. 303, concl. Genevois.

« d'appréciation particulièrement étroite » lorsqu'ils souhaitent restreindre cette liberté(cf : arrêt Benitez Moriana c. Espagne 36537/15 36539/15 **du 09 mars 2021** )

Une fois judiciairisée, la restriction faite à la liberté de manifester (ordonnée par la maire ou initiée par les agents municipaux) échapperait au contrôle du juge administratif.

**La rédaction actuelle de la loi n'apporte aucune garantie suffisante pour éviter d'éventuelles conséquences non maîtrisées, qu'il s'agisse de détournement d'abus ou de détournement du pouvoir à des fins étrangères de l'intérêt général ou un transfert de compétence au pouvoir politique du maire au mépris de la liberté de manifestation et du droit d'occupation illicite revendicatif.**

Cette disposition devra, par suite, être censurée.

\*\*\*

Paris, le 30/04/2021

## SIGNATAIRES

1. **Acina** - Sarah Berthelot
2. **Association des Familles Victimes du Saturnisme (AFVS)**- Mathé Toullier
3. **Attac France**- Annick Coupé
4. **Conseil National des Associations Familiales laïques (CNAFAL)**- Jean-Marie Bonnemayre
5. **Collectif national droits de l'homme Romeurope**- Claire Sabah
6. **Collectif Pour l'Avenir des Foyers (Copaf)**- Michael Hoare
7. **Coordination nationale Pas sans Nous**- Mohamed Mechmache
8. **Droit au Logement (DAL)** Jean-Baptiste Eyraud
9. **Emmaüs France**- Annick Berthier
10. **Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (FASTI)** - Camille Gourdeau
11. **Fédération Syndicale Unitaire (FSU)**- Benoît Teste
12. **Fondation Abbé Pierre (FAP)**- Christophe Robert
13. **Groupe de Recherches et d'Etudes Syndicales du Logement (GRESYL)** Benoit Filippi
14. **Habitants de Logements Ephémères ou Mobiles (HALEM)**- Paul Lacoste
15. **Paris d'Exil**- Oriane Sebillote
16. **Secours Catholique Caritas France**- Véronique Fayet
17. **Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL)**
18. **Syndicat Unifié du Bâtiment Région parisienne, Confédération Nationale du Travail (SUB RP/CNT-F)** - Eric Desoindre
19. **Union des syndicats CGT du groupe Caisse des dépôts (USCD CGT)** -Jean-Philippe Gasparotto
20. **Union Syndicale Solidaires**- Murielle Guilbert
21. **Utopia 56**
22. **Association Watizat** , Marin Marx-Gandebeuf