

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1976.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales,*

Par M. Pierre MARCILHACY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'article unique du projet de loi déposé par le Gouvernement et qui est soumis présentement au Sénat, après modifications opérées par l'Assemblée Nationale, était ainsi conçu en son premier alinéa : « Les officiers et agents de police judiciaire peuvent, même d'office, procéder sur les voies ouvertes à la circulation à la visite des véhicules et de leur contenu ».

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, *vice-présidents* ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, *secrétaires* ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcilhacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2183, 2359 et in-8° 562.

Sénat : 85 (1976-1977).

Procédure pénale. — Automobiles.

I. — La portée du droit de visite.

Pour bien saisir la portée de ce droit de « visite », rappelons qu'ont la qualité d'*officiers de police judiciaire* :

- les maires et leurs adjoints ;
- les officiers et les gradés de la gendarmerie, les gendarmes ayant au moins cinq ans de service nominativement désignés par arrêté des Ministres de la Justice et de la Défense après avis conforme d'une commission ;
- les contrôleurs généraux, les commissaires de police, les inspecteurs divisionnaires et principaux de la police nationale.

Pour exercer les fonctions attachées à cette qualité, les fonctionnaires des deux dernières catégories doivent être habilités par une décision du Procureur général près la Cour d'appel.

Par ailleurs, les *agents de police judiciaire* sont répartis en deux catégories :

- ceux de l'article 20 du Code de procédure pénale qui peuvent constater les infractions et en dresser procès-verbal.

Il s'agit des gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire et des inspecteurs de la police nationale ;

- ceux de l'article 21 du Code de procédure pénale qui ne peuvent que rendre compte à leurs chefs hiérarchiques des infractions dont ils ont connaissance.

Cette catégorie comprend les fonctionnaires des services actifs de police nationale qui ne sont pas visés par les articles 16 et 20 et les agents de police municipale.

Sur les 100 000 fonctionnaires de la police nationale et les 70 000 militaires de la gendarmerie, 5 625 policiers et 12 300 gendarmes ont la qualité d'officiers de police judiciaire, les autres étant agents de police judiciaire.

D'après le texte initial du Gouvernement, cette masse de fonctionnaires dont nous ne mettons pas en doute le dévouement, mais qui ne sauraient assumer d'autres responsabilités que celles qui sont les leurs, pourraient donc « procéder sur les voies ouvertes

à la circulation à la visite des véhicules et de leur contenu » et cela « *même d'office* », c'est-à-dire sur leur propre et seule initiative.

Traduite en clair, cette disposition autoriserait l'un des fonctionnaires susvisés à faire stopper un véhicule quelconque, ce qui n'est que gênant ; à le fouiller de fond en comble, à fouiller également ses occupants (qui font partie intégrante du « contenu »), ce qui entraîne une violation évidente des garanties de la liberté individuelle et du secret de la vie privée. On peut aisément imaginer pareille mesure appliquée à une mère de famille ramenant un enfant de l'hôpital, ou plus simplement à de paisibles citoyens partant pique-niquer à la campagne. On peut aussi imaginer que les véhicules et leurs occupants ainsi soumis à une fouille systématique se révéleraient être des bandits prêts à perpétrer un mauvais coup ; mais chacun doit reconnaître que ces derniers sont infiniment plus rares que les premiers, qu'ils sont les derniers à se faire prendre et que, si la liberté a ses limites, celles-ci ne doivent être établies que pour la sécurité et la liberté du plus grand nombre.

Dans la vie moderne l'automobile est un moyen de transport qu'emploie la très grande majorité des Français, soit pour travailler, soit pour leurs loisirs. Ils y passent par mois un nombre d'heures considérable, que certains jugent même excessif.

Il n'en demeure pas moins que le véhicule constitue le lieu de prolongement du domicile et qu'il est l'outil privilégié de la vie quotidienne.

Certes, et contrairement à ce qu'affirme audacieusement l'exposé des motifs du projet de loi, l'automobile n'est pas un « domicile » au sens juridique du terme. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter à un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation en date du 11 septembre 1933. De surcroît, la même Cour de cassation a décidé qu'un automobiliste, arrêté sur la route pour se soumettre aux prescriptions de l'article L. 4 du Code de la route, peut se refuser à ouvrir le coffre de son véhicule (chambre criminelle, 23 juin 1964).

Il est bon de souligner ici que ces « libertés » n'ont plus d'effet de protection si la fouille du véhicule, voire de ses occupants, s'inscrit dans le cadre d'une poursuite pénale et ce, au même titre qu'une perquisition à domicile ou dans le cas de délit flagrant.

Néanmoins, ces « libertés » connaissent, de par l'effet de lois spéciales à objet défini, des restrictions.

C'est ainsi que le droit de visite des véhicules, sous certaines conditions territoriales, peut être exercé par les agents des douanes (article 60 du Code des douanes).

C'est ainsi que les agents des contributions indirectes peuvent exercer ce même droit de visite dans le but de constater les contraventions aux lois et règlements sur les alcools et les tabacs, notamment (articles 1854 et suivants du Code général des impôts).

C'est ainsi que disposent du même droit, en vue de faire respecter le monopole postal, les fonctionnaires assermentés des P. T. T. et d'autres agents publics (article L. 20 du Code des P. T. T.).

Dans les trois exceptions susmentionnées, nous remarquerons à nouveau qu'il s'agit de fonctionnaires spécialisés opérant pour des buts déterminés. Le projet gouvernemental, s'il fournit une énumération des fonctionnaires bénéficiant de cette prérogative dérogatoire et exceptionnelle, ne précise par contre ni but, ni objet. En effet, l'intitulé d'une loi n'est pas partie intégrante de celle-ci qui a seule force obligatoire. Par ailleurs, la formulation utilisée — « en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales » — est tellement large qu'elle peut tout recouvrir, car quel usage abusif d'une liberté ne peut aboutir à une infraction pénale ? La simple promenade du dimanche peut être l'occasion d'une grave infraction au Code de la route.

Au terme de cette brève analyse du projet de loi, on comprend aisément que la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, son distingué rapporteur, M. Gerbet, et l'Assemblée Nationale elle-même aient eu le souci d'en limiter les effets exorbitants en tentant de concilier les impératifs de sécurité avec le respect des droits individuels.

II. — Les modifications apportées par l'Assemblée Nationale.

L'Assemblée Nationale a adopté trois amendements concernant le lieu, les conditions et les titulaires du droit de visite.

— *Les lieux de la visite :*

Le projet de loi disposait que la visite des véhicules peut être effectuée sur les voies ouvertes à la circulation.

L'Assemblée Nationale a préféré l'expression « voies ouvertes à la circulation *publique* » qui est effectivement plus précise juridiquement. Cette dénomination est utilisée par l'article R. 1^{er} du Code de la route et sont considérés comme ouverts à la circulation publique des routes et chemins dépendant de grands ensembles immobiliers.

— *Les conditions de la visite :*

Le texte initial permettait la visite du véhicule en l'absence de son propriétaire.

L'Assemblée Nationale a prévu que celle-ci ne pourra avoir lieu qu'en présence du propriétaire ou du conducteur, sauf s'il s'agit d'un véhicule manifestement abandonné.

La notion de véhicule « manifestement abandonné » a déjà donné lieu à une jurisprudence en application de la loi sur la mise en fourrière et la destruction des véhicules. Il s'agit d'ailleurs d'une notion de fait qui serait soumise à l'appréciation du juge s'il y avait lieu.

— *Les titulaires du droit de visite :*

L'Assemblée Nationale a exigé que la visite d'un véhicule ne puisse être effectuée par un agent de police judiciaire que sur l'ordre d'un officier de police judiciaire.

*
* *

Votre Commission des Lois n'a pas méconnu l'intérêt des amendements rappelés ci-dessus. Mais ils lui sont apparus comme

n'étant pas de nature à préserver les droits des citoyens, s'agissant d'opérations qui ne seraient pas, bien entendu, effectuées dans le cadre de poursuites judiciaires régulières, mais qui auraient un caractère préventif, c'est-à-dire s'appliquant aussi bien à des suspects qu'à des non-suspects.

Cependant, elle s'est longuement interrogée sur l'intérêt présenté par le projet au regard de la liberté et de la sécurité du plus grand nombre et, sur le point essentiel de savoir si le droit exorbitant de visite demandé, d'une part, apporterait à la police un moyen efficace et si, d'autre part, ce même droit incontrôlable — sauf par les Pouvoirs publics — ne risquait pas d'être détourné de son objet théorique et d'engendrer des abus et perturbations dans la vie quotidienne des Français. Aussi convient-il d'analyser les impératifs de sécurité qui ont motivé le dépôt de ce projet de loi.

III. — La décision de la commission.

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'évolution récente de la délinquance.

Globalement, on avait pu observer il y a deux ans une diminution du taux de croissance de la criminalité : alors que la progression du nombre total des crimes et délits s'était établie à environ 10 % par an de 1963 à 1973, elle n'avait été que de 3,6 % en 1974. En 1975, la hausse s'est située à 7,6 %.

Mais le banditisme a pris une dimension nouvelle car, selon le Ministère de l'Intérieur, ce sont les formes les plus graves qui ont le plus augmenté, notamment les vols à main armée et les attentats par explosifs.

Les statistiques du Ministère de l'Intérieur appellent néanmoins les observations suivantes :

— certaines infractions sont plus visibles et spectaculaires que les autres : ainsi un hold-up par rapport à une infraction à la loi sur les sociétés. D'autres n'ont pas, en apparence, de victime individuelle directe, comme les trafics internationaux ou la criminalité d'affaires dont l'ampleur ne cesse de s'accroître ; à l'inverse, certaines atteintes à la propriété privée, telles que le vol de voiture ou le hold-up, seront dans la plupart des cas reportées à la police pour la simple raison que les compagnies d'assurances exigent pareille démarche avant de régler le sinistre ;

— faute d'effectifs suffisants affectés à cette tâche, la méthode d'établissement des statistiques criminelles, et notamment celles qui concernent la délinquance courante, n'est malheureusement pas à l'abri des erreurs. C'est ainsi qu'en février 1975, le Directeur général de la police nationale avait adressé une note à ses subordonnés afin que les conditions de collecte des statistiques soient améliorées et, entre autres erreurs, donnait l'exemple du recensement de onze prises d'otages dans une ville où il ne s'en était produite aucune et celui de 44 vols à main armée dénombrés dans un département où il ne s'en était produit que 33...

Les statistiques doivent donc être interprétées avec prudence, d'autant plus qu'elles ne font ressortir qu'une partie de la criminalité, celle que l'on est le plus accoutumé à dénoncer à la justice et qui défraie le plus la chronique.

D'autre part, il serait regrettable qu'en raison de la place donnée par les moyens modernes de communication aux délits les plus spectaculaires, on en vienne à confondre violence et impression de violence. Certains magistrats ont rappelé récemment que l'augmentation la plus importante concernait non la délinquance mais la répression de la délinquance : c'est ainsi qu'entre le 1^{er} janvier 1975 et le 1^{er} juillet 1976, les condamnés exécutant une peine d'emprisonnement sont passés de 13 963 à 18 787, soit une augmentation de 34 % en dix-huit mois.

Il n'en demeure pas moins que la criminalité moderne se caractérise par un recours plus fréquent à la violence et, surtout, par une grande mobilité liée à l'utilisation de l'automobile. Dans notre société actuelle, l'agression se commet le plus souvent à l'aide d'un véhicule. Celui-ci sert, en outre, à transporter des armes, des munitions, des objets volés.

Ces considérations n'ont pas semblé déterminantes à votre commission. Il lui est apparu que si l'automobile constituait un des moyens du banditisme, elle était aussi un moyen de vie des bons citoyens ; que la preuve n'était nullement apportée qu'en suspectant l'automobile et ses usagers, la sécurité publique serait mieux assurée ; que, par ailleurs, ces pouvoirs exorbitants pourraient conduire à la violation des secrets de la vie privée ; qu'enfin, il était impossible de laisser à des fonctionnaires de police le soin de décider — surtout « d'office » — de leurs interventions, car en dehors des exceptions par nous rappelées, le contrôle et l'autorité du juge judiciaire, gardien des libertés, sont indispensables.

Enfin, considérant qu'une loi insérée dans nos codes a un caractère permanent, la commission s'est inquiétée de l'usage qui pourrait en être fait, soit par des gouvernements, soit par leurs subordonnés, pour des fins pouvant être, soit personnelles, soit politiques. On peut ainsi imaginer de semblables opérations de fouille de véhicules compromettant par leur seule gêne paralysante telle ou telle réunion de caractère politique... Enfin, votre commission a pensé que, si la dérogation permanente sollicitée pouvait avoir quelques effets sur la répression du banditisme, ces effets étaient hors de proportion avec la menace de contrainte pesant à chaque instant sur l'ensemble des citoyens, dont les lois de la République ont d'abord mission de garantir les libertés.

*
* *

En conséquence, la Commission des Lois vous invite à **repousser le projet de loi** en adoptant un amendement de suppression de son article unique.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.

Article unique.

Les officiers et agents de police judiciaire peuvent, même d'office, procéder sur les voies ouvertes à la circulation à la visite des véhicules et de leur contenu.

Toutefois, la visite des caravanes, roulottes, maisons mobiles ou transportables et des véhicules aménagés pour le séjour, ne peut être effectuée que conformément aux dispositions relatives aux perquisitions et visites domiciliaires lorsqu'ils sont en stationnement et sont utilisés comme résidence effective.

Texte adopté par l'Assemblée nationale.

Article unique.

Les officiers de police judiciaire et, *sur ordre de ceux-ci*, les agents de police judiciaire peuvent, même d'office, procéder, sur les voies ouvertes à la circulation *publique*, à la visite des véhicules et de leur contenu, *en présence du propriétaire ou du conducteur, sauf s'il s'agit d'un véhicule manifestement abandonné.*

Alinéa sans modification.

Proposition de la commission.

Article unique.

Supprimé.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Supprimer cet article.