



Commentaire

Décision n° 2023-1042 QPC du 31 mars 2023

Syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel

(Pouvoirs de police des agents contractuels de droit privé de l'Office national des forêts)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 janvier 2023 par le Conseil d'État (décision n° 466225 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel (SNUPFEN), portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de diverses dispositions du code forestier : le paragraphe II de l'article L. 161-4 de ce code, la seconde phrase du second alinéa de son article L. 161-7, les mots « *et ceux habilités à les constater, sans les rechercher,* » figurant au paragraphe II de son article L. 161-8, les mots « *et les agents de l'Office national des forêts habilités à constater, sans les rechercher, des infractions* » figurant à son article L. 161-10, les mots « *et au II* » figurant au premier alinéa de son article L. 161-12, la seconde phrase du second alinéa de son article L. 174-9 du même code, le 2° de son article L. 222-6 et les mots « *ou au II* » figurant à la première phrase du premier alinéa de son article L. 363-4, dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2022-839 du 1^{er} juin 2022 relative aux agents de l'Office national des forêts.

Cette QPC portait également sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit, d'une part, des mots « *et, pour leur seule constatation, les agents mentionnés au II du même article,* » figurant au 2° de l'article L. 216-3 du code de l'environnement, au 3° de l'article L. 231-5 du même code, au 2° de ses articles L. 341-20 et L. 362-5, au 2° du paragraphe I de son article L. 415-1, au 2° de son article L. 428-20, au 2° du paragraphe I de son article L. 437-1 et au 6° de son article L. 541-44, dans la même rédaction et, d'autre part, de la seconde phrase du 2° de l'article L. 1324-1 du code de la santé publique, dans la même rédaction.

Dans sa décision n° 2023-1042 QPC du 31 mars 2023, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution, dans cette rédaction :

- le paragraphe II de l'article L. 161-4 du code forestier ;
- la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 161-7 du même code ;
- les mots « *et au II* » figurant au premier alinéa de l'article L. 161-12 du même code ;

- la seconde phrase du second alinéa de l’article L. 174-9 du même code ;
- le 2° de l’article L. 222-6 du même code ;
- les mots « *ou au II* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l’article L. 363-4 du même code ;
- les mots « *et, pour leur seule constatation, les agents mentionnés au II du même article,* » figurant au 2° de l’article L. 216-3 du code de l’environnement, au 3° de l’article L. 231-5 du même code, au 2° de ses articles L. 341-20 et L. 362-5, au 2° du paragraphe I de son article L. 415-1, au 2° de son article L. 428-20, au 2° du paragraphe I de son article L. 437-1 et au 6° de son article L. 541-44 ;
- et la seconde phrase du 2° de l’article L. 1324-1 du code de la santé publique.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – Les missions de l’Office national des forêts et le statut de ses personnels

* Selon l’article L. 221-1 du code forestier, l’Office national des forêts (ONF) est un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle de l’État¹. Il est actuellement placé sous la double tutelle du ministère de l’agriculture et du ministère de la transition écologique.

Cet établissement public est d’abord chargé de la mise en œuvre du régime forestier² dont relèvent les bois et forêts appartenant notamment à l’État et aux collectivités locales (forêts publiques). Dans ce cadre, l’ONF assure l’exploitation de ces forêts (gestion et équipement), qui constitue une mission de service public à caractère industriel et commercial.

L’ONF se voit également confier une activité de protection et de surveillance des forêts, constitutive d’une mission de service public administratif³. C’est dans ce cadre que les agents en service à l’ONF disposent de pouvoirs de police administrative et judiciaire.

* De nos jours, pour l’exercice de ses différentes missions, l’ONF a la possibilité d’employer des agents publics et des agents privés.

¹ Ce statut d’EPIC lui a été conféré dès sa création par la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964 (article 1^{er}).

² Voir les articles L. 211-1 et suivants du code forestier. L’article L. 121-3 du même code dispose que « *Les bois et forêts relevant du régime forestier satisfont de manière spécifique à des besoins d’intérêt général soit par l’accomplissement des obligations particulières prévues par ce régime, soit par une promotion d’activités telles que l’accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique* ».

³ Tribunal des conflits, 9 juin 1986, n° 02428, *Commune de Kintzheim c. ONF*.

Initialement, le législateur s'est borné à prévoir que l'ONF pouvait recruter des fonctionnaires soumis au statut général de la fonction publique (gardes forestiers, dénommés « techniciens forestiers territoriaux ») ⁴. Toutefois, suivant les principes dégagés par la jurisprudence en matière d'EPIC et de statut de leur personnel⁵, et dans le silence de la loi, l'ONF a également recruté des salariés soumis aux règles de droit privé du code du travail.

Un décret du 30 décembre 2005 prévoyait en ce sens que l'ONF peut avoir recours à des personnels contractuels de droit public, pour l'exercice de fonctions participant à ses missions de service public administratif, et à des personnels contractuels de droit privé pour l'exercice de fonctions participant à des missions autres que celles de service public administratif ⁶ (recrutement d'ouvriers forestiers)⁷.

Conformément à ces principes, et jusqu'à la réforme engagée en 2020 (cf. *infra*), seuls des agents publics pouvaient être affectés à l'exercice des missions de service public administratif confiées à l'ONF et, en particulier, à la recherche et la constatation des infractions forestières.

Compte tenu de l'évolution des besoins de l'ONF pour le bon accomplissement de ses missions, la part des salariés de droit privé s'est progressivement accrue au sein de cet établissement public et représentait, en 2020, environ 43 % de son personnel.

Dans ce contexte, la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « ASAP », a habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance⁸ des dispositions législatives permettant d'élargir les possibilités de recrutement d'agents contractuels de droit privé dans le sens d'un rapprochement avec le droit commun des établissements publics industriels et commerciaux (dont le personnel relève en principe du droit du travail) et afin

⁴ Article L. 222-6, alinéa 1^{er}, du code forestier, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier : « *Les agents de l'Office national des forêts sont régis par des statuts particuliers pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. [...]* ».

⁵ Voir, par exemple, Benoît Plessix, « Établissements publics – Statut. Structures », *Jurisclasseur Administratif*, fascicule 136, § 71 et suivants.

⁶ Décret n° 2005-1779 du 30 décembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 122-4 du code forestier.

⁷ La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a par ailleurs ouvert au directeur général de l'ONF la possibilité de recruter des agents contractuels de droit public « *pour l'exercice de fonctions ne participant pas à ses missions de service public industriel et commercial* » (article L. 222-7 du code forestier, abrogé par l'ordonnance du 1^{er} juin 2022 précitée qui a repris une partie de ces dispositions au 3^o de l'article L. 222-6 du même code).

⁸ 1^o du paragraphe I de l'article 79 de la loi « ASAP ».

de leur permettre de concourir à l'exercice de l'ensemble des missions confiées à l'office, y compris la constatation de certaines infractions⁹.

Cette habilitation a ensuite été mise en œuvre par l'ordonnance précitée du 1^{er} juin 2022. A alors été consacrée, de manière générale, la possibilité pour cet EPIC de recruter de tels agents de droit privé en vue de concourir à l'exercice de l'ensemble des missions confiées à l'ONF, tout en limitant leurs attributions en matière d'infractions forestières et autres infractions environnementales.

2. – Les pouvoirs de police confiés aux agents de l'ONF

a. – Le cadre général d'intervention des agents de l'ONF

En fonction des missions qu'ils sont amenés à accomplir, les agents en service à l'ONF disposent de prérogatives de police administrative ou judiciaire.

* Si le code forestier ne comporte pas de partie générale consacrée aux pouvoirs de police administrative des agents de l'ONF, ces prérogatives résultent de dispositions spécifiques éparses réparties au sein des subdivisions législatives et réglementaires de ce code, en fonction de la nature des missions concernées¹⁰.

* Les pouvoirs de police judiciaire de ces agents s'inscrivent, eux, dans le cadre du titre VI du livre I^{er} du code forestier dédié aux dispositions pénales qui s'ouvre, en particulier, par un chapitre relatif aux « *règles de procédure pénale applicables aux infractions forestières* ».

L'article L. 161-1 du code forestier dispose, à cet égard, que « *[c]onstituent des infractions forestières tous les délits et contraventions prévus par le présent code et par les textes pris pour son application* ».

Les infractions forestières sont assez diverses. Elles peuvent être réparties en trois groupes :

– les infractions communes à tous les bois et forêts¹¹ (telles que le non-respect des mesures de défense contre les incendies ou l'extraction ou l'enlèvement de matériaux de produits divers sans l'autorisation du propriétaire) ;

⁹ Exposé des motifs du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, n° 307 (Sénat – 2019-2020), déposé le 5 février 2020.

¹⁰ Par exemple, l'article L. 153-5 de ce code prévoit, que les agents publics de l'ONF « *sont habilités à exercer un contrôle à tous les stades de la récolte, de la production, du conditionnement et de la commercialisation des matériels forestiers de reproduction et à effectuer des recherches sur l'origine de ces matériels* ».

¹¹ Articles L. 163-1 à L. 163-18 du code forestier.

- les infractions relatives aux bois et forêts relevant du régime forestier (infractions à la législation sur les coupes et ventes de bois du domaine de l'État, défrichage sans l'autorisation de la personne publique propriétaire) ;
- les infractions relatives aux bois et forêts des particuliers (telles que les coupes illicites et abusives)¹².

Les peines encourues varient, conformément au droit commun, selon la nature des infractions. Par exemple, le fait de faire obstacle ou d'entraver l'exercice des fonctions des agents habilités à rechercher et constater les infractions forestières est puni de six mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende¹³. Le fait pour un particulier propriétaire de procéder ou faire procéder à une coupe illicite de bois (défaut d'autorisation) est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe¹⁴.

* Le paragraphe I de l'article L. 161-4 du code forestier prévoit notamment que « *sont habilités à rechercher et constater les infractions forestières (...) : / 2° Les agents publics en service à l'Office national des forêts (...) commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet* »¹⁵.

Cette disposition retranscrit ainsi l'habilitation expressément ouverte par le code de procédure pénale (CPP), dont l'article 22 prévoit déjà que : « (...) *les agents en service à l'Office national des forêts (...) commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet, (...) exercent leurs pouvoirs de police judiciaire conformément au chapitre I^{er} du titre VI du livre I^{er} du code forestier* ».

Dans ce cadre, les agents en service à l'ONF relèvent de la police judiciaire, qui comprend non seulement les officiers (OPJ) et agents de police judiciaire (APJ, APJ adjoints), mais aussi *les « fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire »* (4° de l'article 15 du CPP).

Ils sont dès lors placés, pour l'exercice des pouvoirs de police judiciaire qui leur sont reconnus, sous la direction du procureur de la République, conformément à l'article 12 du CPP, et plus généralement sous la surveillance du procureur général

¹² Sur cette répartition, voir, Nicolas Rondeau, « Bois et forêts – Droit pénal forestier », *JurisClasseur Rural*, V^e Bois et forêts, fascicule n° 60, octobre 2019 (mise à jour : avril 2022), § 7 et suivants.

¹³ Article L. 163-1 du code forestier.

¹⁴ Article R. 362-1 du code forestier.

¹⁵ En vertu du paragraphe I de cet article, sont également habilités les officiers et agents de police judiciaire, les agents des services de l'État chargés des forêts, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet, ainsi que les gardes champêtres et les agents de police municipale. Les articles R. 161-1 et suivants du code forestier déterminent la liste des agents pouvant être désignés pour l'exercice de cette mission de police.

et sous le contrôle de la chambre de l'instruction, conformément aux articles 224 et suivants de ce même code¹⁶.

Dans ce cadre, le procureur de la République est chargé des poursuites devant le tribunal correctionnel et le directeur régional de l'administration chargée des forêts exerce quant à lui cette mission devant le tribunal de police¹⁷.

Afin de constater les infractions forestières, les agents compétents de l'ONF dressent des procès-verbaux. Les originaux de ces derniers sont transmis, soit au procureur de la République lorsque l'infraction est constitutive d'un délit, soit au directeur régional de l'administration chargée des forêts¹⁸ lorsque l'infraction constatée est constitutive d'une contravention (article L. 161-12 du code forestier). Une copie en est adressée simultanément à l'autorité qui n'est pas destinataire de l'original¹⁹.

Les articles L. 161-14 à L. 161-17 du code forestier déterminent les pouvoirs de police judiciaire dont disposent notamment les agents de l'ONF.

Ils peuvent par exemple :

- relever l'identité des personnes à l'encontre desquelles ils entendent dresser procès-verbal²⁰ ;
- accéder, sous certaines conditions, aux véhicules professionnels destinés au transport du bois afin d'en contrôler le chargement²¹ ;
- requérir directement la force publique²² ;
- procéder à la saisie conservatoire et à la mise sous séquestre des bestiaux trouvés en situation d'infraction, des véhicules et autres biens ayant servi ou destinés à la commission d'infractions²³ ;
- ordonner l'interruption de certains travaux et la consignation des matériaux et du matériel de chantier en cas d'infraction aux règles de défrichement²⁴.

¹⁶ L'article 230 du CPP prévoit à cet égard spécialement que les dispositions relatives au contrôle et à la sanction, par la chambre de l'instruction, des agents de police judiciaire (notamment son article 224 selon lequel « *La chambre de l'instruction exerce un contrôle sur l'activité des fonctionnaires civils et des militaires, officiers et agents de police judiciaire, pris en cette qualité* ») s'appliquent notamment aux fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire.

¹⁷ Articles L. 161-22 et suivants du code forestier.

¹⁸ Il s'agit plus précisément du directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

¹⁹ À réception des procès-verbaux constatant les infractions forestières, le directeur régional de l'administration chargée des forêts ordonne les mesures de constatation complémentaires, d'instruction ou d'examen technique qui s'imposent (article L. 161-13 du code forestier).

²⁰ Article L. 161-14, alinéa 1^{er}, du code forestier.

²¹ Article L. 161-15, dernier alinéa, du code forestier.

²² Article L. 161-17 du code forestier.

²³ Article L. 161-18 et suivants du même code.

²⁴ Article L. 363-4 du code forestier.

b. – Les pouvoirs conférés spécialement aux agents contractuels de droit privé (les dispositions objet de la décision commentée)

Comme indiqué précédemment, l’ordonnance du 1^{er} juin 2022 relative aux agents de l’ONF a été prise sur le fondement de l’habilitation, résultant de l’article 79 de la loi « ASAP » du 7 décembre 2020, permettant au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour « *modifier les dispositions du code forestier relatives à l’Office national des forêts afin d’élargir les possibilités de recrutement d’agents contractuels de droit privé et de leur permettre de concourir à l’exercice de l’ensemble des missions confiées à l’office, y compris la constatation de certaines infractions et à l’exclusion de leur recherche, par certains d’entre eux commissionnés et assermentés à cet effet* ».

Lors des travaux préparatoires de cette loi, si le principe de cette réforme n’a pas été remis en cause, le Sénat a en revanche souhaité, sur proposition de sa commission spéciale, encadrer davantage le champ de cette habilitation. En effet, considérant que « *l’attribution de pouvoir de police à des agents contractuels de droit privé nécessite un encadrement juridique strict* », la commission spéciale a décidé de préciser que les pouvoirs de police ainsi « transférés » ne pourraient pas être exercés par l’ensemble des agents de droit privé dont l’ordonnance permettra le recrutement, mais seulement « *par certains d’entre eux, commissionnés et assermentés à cet effet* ».

La commission a également jugé utile de restreindre explicitement les missions de police ainsi confiées à la seule constatation des infractions, en précisant explicitement « *à l’exclusion de leur recherche* »²⁵. Par cette formulation, il s’est ainsi agi de signifier que ces agents ne pourraient se voir confier « *une compétence générale de recherche et de constatation des infractions pénales en matière forestière* »²⁶.

* L’ordonnance du 1^{er} juin 2022 a tout d’abord modifié différentes dispositions du code forestier afin d’encadrer le recours aux agents de droit privé de l’ONF.

²⁵ Mme Patricia Morhet-Richaud, rapport n° 358 (Sénat – 2019-2020) fait au nom de la commission spéciale, 26 février 2020. Voir, plus particulièrement, l’amendement n° COM-143 déposé le 24 février 2020 par la rapporteure et adopté en commission.

²⁶ Rapport précité, reprenant une formule figurant dans l’avis du Conseil d’État sur le projet de loi (avis n° 399408 du 30 janvier 2020). Le Sénat avait par ailleurs proposé de « clarifier » le champ des infractions concernées en visant explicitement la constatation des infractions forestières. Toutefois, cette troisième précision rédactionnelle a finalement été supprimée par l’Assemblée nationale : il résulte des travaux préparatoires qu’il s’agissait, ce faisant, de s’assurer que « *tous les personnels [de l’ONF] soient en capacité de sanctionner les mêmes infractions dès lors qu’elles portent atteinte aux milieux forestiers et à la biodiversité. Le contraire serait peu rationnel : des agents privés pourraient être témoins d’infractions sans pouvoir les constater* » (M. Guillaume Kasbarian, rapport n° 3347 [Assemblée nationale – XV^e législature] fait au nom de la commission spéciale chargée d’examiner le projet de loi « ASAP », déposé le 17 septembre 2020).

En premier lieu, l'ordonnance modifie l'article L. 222-6 du code forestier afin de préciser, dans cet article, les différentes catégories de personnel que peut employer l'ONF. Le 2^o de cet article (***disposition objet de la décision commentée***) précise en ce sens que l'ONF peut employer des « *agents contractuels de droit privé, régis par le code du travail, pour la réalisation de l'ensemble de ses missions, sous réserve des dispositions du II de l'article L. 161-4 du présent code* ».

Le paragraphe II de l'article L. 161-4 du code forestier, réécrit par l'ordonnance (***disposition objet de la décision commentée***), prévoit en ce sens que les agents de droit privé de l'ONF, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet, sont habilités à constater les infractions forestières, mais sans pouvoir les rechercher.

Ce même paragraphe II ajoute que ces agents peuvent constater d'autres infractions dans les conditions prévues par les dispositions législatives les désignant à cet effet. Il est précisé que, lorsque ces agents sont investis d'une telle mission par le code de l'environnement, ils interviennent dans les conditions définies par plusieurs dispositions de ce code relatives aux opérations de recherche et des constatations des infractions (cf. *infra*).

L'ordonnance du 1^{er} juin 2022 modifie par ailleurs certaines règles de la procédure pénale applicable aux infractions forestières afin de tenir compte des pouvoirs reconnus aux agents privés de l'ONF. La seconde phrase du second alinéa de l'article L. 161-7 (***disposition objet de la décision commentée***) prévoit ainsi que ces agents peuvent constater des infractions dans tous les bois et forêts, quel que soit leur régime de propriété. Le premier alinéa de l'article L. 161-12 (***disposition objet de la décision commentée***) prévoit quant à lui que ces agents transmettent les procès-verbaux constatant les infractions forestières aux autorités de poursuites compétentes. Le premier alinéa de l'article L. 363-4 du code forestier (***disposition objet de la décision commentée***) prévoit de la même manière la possibilité pour ces agents d'ordonner l'interruption de certains travaux et la consignation des matériaux et du matériel de chantier en cas d'infraction aux règles de défrichement²⁷.

De la même manière, l'ordonnance du 1^{er} juin 2022 modifie, pour l'application de ces dispositions à La Réunion, l'article L. 174-9 du code forestier (***dispositions objet de la décision commentée***) afin de l'adapter à la nouvelle rédaction de l'article L. 161-4.

²⁷ La référence aux agents de droit privé de l'ONF est également introduite au sein des dispositions du code forestier fixant la compétence territoriale des agents habilités de l'État (article L. 161-8) et de celles relatives à la procédure d'assermentation (article L. 161-10). Ajoutons que certaines autres dispositions relatives à la procédure pénale forestière ont été rendues applicables aux agents contractuels de l'ONF du fait de leur portée générale : il en va ainsi de l'article L. 161-14 du code forestier relatif aux relevés d'identité, de l'article L. 161-16 relatif à l'arrestation d'une personne surprise en flagrant délit, de l'article L. 161-17 relatif à la réquisition de la force publique et de l'article L. 161-18 relatif aux saisies conservatoires de certains biens.

* L'ordonnance du 1^{er} juin 2022 a également modifié plusieurs dispositions du code de l'environnement et du code de la santé publique (*les autres dispositions objet de la décision commentée*) afin de reconnaître la compétence des agents de droit privé de l'ONF pour constater les infractions prévues au titre des polices spéciales de l'eau²⁸, des milieux physiques²⁹, des sites naturels inscrits et classés³⁰ de l'accès aux espaces naturels³¹, de la protection du patrimoine naturel³², de la chasse³³, de la pêche en eau douce³⁴, du traitement des déchets³⁵ et des eaux potables et minérales naturelles³⁶.

À cet égard, dans le cadre de leur mission de constatation des infractions ainsi prévues par le code de l'environnement, le renvoi opéré vers diverses dispositions procédurales de ce même code par le second alinéa du paragraphe II de l'article 161-4 du code forestier permet aux agents contractuels de droit privé de l'ONF d'exercer différentes prérogatives : retenir l'auteur de l'infraction, le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire, en vue de s'assurer de son identité³⁷ ; recueillir les déclarations de toute personne susceptible d'apporter des éléments utiles à la constatation des infractions³⁸ ; requérir directement la force publique³⁹ ; procéder à la saisie de l'objet ou du produit direct ou indirect de l'infraction ainsi qu'à la saisie des véhicules utilisés par les auteurs d'une infraction⁴⁰ ; procéder ou faire procéder à la destruction des végétaux et des animaux morts ou non viables ou au placement des animaux et végétaux viables saisis⁴¹ ; prélever ou faire prélever des échantillons en vue d'analyse ou d'essai⁴² ; procéder à des communications d'informations et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs mission⁴³.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 1^{er} août 2022, le syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel (SNUPFEN), qui assure la défense des agents exerçant leurs

²⁸ Article L. 216-3, 2^o, du code de l'environnement.

²⁹ Article L. 231-5, 3^o, du même code.

³⁰ Article L. 341-20, 2^o, du même code.

³¹ Article L. 362-5, 2^o, du même code.

³² Article L. 415-1, paragraphe I, 2^o, du même code.

³³ Article L. 428-20, 2^o, du même code.

³⁴ Article L. 437-1, paragraphe I, 2^o, du même code.

³⁵ Article L. 541-44, 6^o, du même code.

³⁶ Article L. 1324-1, 2^o, du code de la santé publique.

³⁷ Article L. 172-7 du code de l'environnement.

³⁸ Article L. 172-8, alinéa 1^{er}, du même code.

³⁹ Article L. 172-10, alinéa 2, du même code.

⁴⁰ Article L. 172-12 du même code.

⁴¹ Article L. 172-13 du même code.

⁴² Article L. 172-14 du même code.

⁴³ Article L. 174-2 du même code.

fonctions dans le cadre de la protection des forêts, avait formé devant le Conseil d'État un recours pour excès de pouvoir contre l'ordonnance du 1^{er} juin 2022.

À cette occasion, il avait soulevé une QPC dirigée contre les dispositions d'habilitation de l'article 79 de la loi du 7 décembre 2020 précitée et contre les différents articles du code forestier, du code de l'environnement ainsi que du code de la santé publique modifiés par l'ordonnance prise sur ce fondement.

Par sa décision du 27 janvier 2023 mentionnée plus haut, le Conseil d'État, après avoir retenu dans le champ de la QPC les dispositions de ces codes résultant uniquement de l'ordonnance du 1^{er} juin 2022, eu égard aux griefs soulevés par le syndicat requérant, et constaté qu'elles relevaient du domaine de la loi, avait jugé que « *[l]e grief tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à l'article 66 de la Constitution au regard de l'étendue des pouvoirs de police judiciaire conférés aux agents de droit privé de l'Office national des forêts et des modalités de leur contrôle par l'autorité judiciaire, soulève une question présentant un caractère sérieux* ». Il avait donc renvoyé au Conseil constitutionnel la QPC dirigée contre ces seules dispositions⁴⁴.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le syndicat requérant reprochait aux dispositions de l'article L. 222-6 du code forestier de permettre à l'ONF d'employer des agents contractuels de droit privé en vue notamment de l'accomplissement de ses missions de police administrative. Selon lui, ces dispositions avaient ce faisant pour effet de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative, en méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Il soutenait par ailleurs que, en confiant à ces mêmes agents contractuels de droit privé le pouvoir de constater un grand nombre d'infractions, les autres dispositions renvoyées méconnaissaient l'article 66 de la Constitution dont il résulte que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.

⁴⁴ Le Conseil d'État avait en revanche refusé de renvoyer la QPC en ce qu'elle était dirigée contre les dispositions d'habilitation de la loi du 7 décembre 2020, faute de caractère sérieux, dès lors que, « *[e]n se bornant à habiliter le Gouvernement à modifier les dispositions du code forestier relatives à l'Office national des forêts afin d'élargir les possibilités de recrutement d'agents contractuels de droit privé et de leur permettre de concourir à l'exercice de l'ensemble des missions confiées à l'office, y compris la constatation de certaines infractions et à l'exclusion de leur recherche, par certains d'entre eux commissionnés et assermentés à cet effet, les dispositions contestées de la loi du 7 décembre 2020 ne portent pas atteinte, par elles-mêmes ou par les conséquences qui en découlent nécessairement, aux droits et libertés que la Constitution garantit* ».

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les dispositions suivantes :

- le paragraphe II de l'article L. 161-4 du code forestier ;
- la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 161-7 du même code ;
- les mots « *et au II* » figurant au premier alinéa de l'article L. 161-12 du même code ;
- la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 174-9 du même code ;
- le 2° de l'article L. 222-6 du même code ;
- les mots « *ou au II* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 363-4 du même code ;
- les mots « *et, pour leur seule constatation, les agents mentionnés au II du même article,* » figurant au 2° de l'article L. 216-3 du code de l'environnement, au 3° de l'article L. 231-5 du même code, au 2° de ses articles L. 341-20 et L. 362-5, au 2° du paragraphe I de son article L. 415-1, au 2° de son article L. 428-20, au 2° du paragraphe I de son article L. 437-1 et au 6° de son article L. 541-44 ;
- la seconde phrase du 2° de l'article L. 1324-1 du code de la santé publique.

A. – Le grief tiré de la méconnaissance des exigences découlant de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « *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* ».

* Depuis sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, le Conseil a reconnu sur le fondement de cet article un principe interdisant de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits.

Dans cette décision, il a ainsi jugé « *qu'en autorisant toute personne morale à mettre en œuvre des dispositifs de surveillance au-delà des abords "immédiats" de ses bâtiments et installations et en confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques, les dispositions contestées permettent d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique ; que chacune de ces dispositions rend ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative*

générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits ». Pour ce motif, le Conseil a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution⁴⁵.

* Avec le contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori*, le Conseil a été amené à développer sa jurisprudence sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration de 1789.

- Dans sa décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, le Conseil était saisi de dispositions permettant aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif de refuser ou d'annuler la délivrance de titres d'accès à ces manifestations ou d'en refuser l'accès aux personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations. La requérante leur reprochait de confier des pouvoirs de police à une personne privée. Après avoir rappelé que résulte de l'article 12 de la Déclaration de 1789 *« l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits »*, le Conseil a jugé qu'*« [e]n conférant aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif le pouvoir de refuser l'accès à ces manifestations, le législateur ne leur a pas délégué de telles compétences. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit être écarté »*⁴⁶.

- Dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil était saisi des dispositions du code de la sécurité intérieure conférant aux agents de la force publique la possibilité de se faire assister par des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité pour la mise en œuvre des palpations de sécurité et des inspections et fouilles de bagages. Le Conseil a d'abord souligné que *« [c]e faisant, le législateur a permis d'associer des personnes privées à l'exercice de missions de surveillance générale de la voie publique »*. Pour déclarer ces dispositions conformes aux exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789, le Conseil a formulé une réserve d'interprétation : *« Il résulte des dispositions contestées que ces personnes ne peuvent toutefois qu'assister les agents de police judiciaire et sont placées "sous l'autorité d'un officier de police*

⁴⁵ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 18 et 19. Cette solution était largement inspirée de la jurisprudence bien établie du Conseil suivant laquelle la délégation législative de fonctions régaliennes au profit de personnes privées n'est pas conforme à la Constitution (décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 32 ; décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 8 ; décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 89).

⁴⁶ Décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, *Association nationale des supporters (Refus d'accès à une enceinte sportive et fichier d'exclusion)*, paragr. 4 et 5. En statuant sur le bien-fondé de ce grief, le Conseil a implicitement considéré pour la première fois que cette exigence constitutionnelle était directement invocable en QPC.

judiciaire". *Il appartient aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire* »⁴⁷.

- Dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil a validé, sous une réserve d'interprétation, l'extension des cas dans lesquels les agents privés de sécurité peuvent exercer des missions de surveillance sur la voie publique. Il a jugé que ces derniers devaient, à cette fin, être autorisés par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, que l'objet de cette mission de surveillance était strictement limité et que ces agents « *lorsqu'ils exercent leur mission de surveillance sur la voie publique conformément au second alinéa de l'article L. 613-1, [...] ne disposent pas des pouvoirs de fouille et de palpations de sécurité mentionnés à l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure* ». Enfin, il a constaté que les dispositions contestées « *prévoient que la mission de surveillance des agents privés de sécurité peut s'exercer sur la voie publique et présenter un caractère itinérant. Toutefois, cette mission de surveillance itinérante ne saurait, sans méconnaître les exigences de l'article 12 de la Déclaration de 1789, s'exercer au-delà des abords immédiats des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde* »⁴⁸.

- Dans sa décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant qu'une entreprise de transport aérien ou maritime est tenue de ramener une personne étrangère non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne en cas de refus d'entrée sur le territoire national. Il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 en jugeant que : « *La décision de mettre en œuvre le réacheminement d'une personne non admise sur le territoire français relève de la compétence exclusive des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière. En application des dispositions contestées, les entreprises de transport aérien ne sont tenues, à la requête de ces autorités, que de prendre en charge ces personnes et d'assurer leur transport. / Ainsi, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre à la charge de ces entreprises une obligation de surveiller la personne devant être réacheminée ou d'exercer sur elle une contrainte, de telles mesures relevant des seules compétences des autorités de police. Elles ne privent pas non plus le commandant de bord de sa faculté de débarquer une personne présentant un*

⁴⁷ Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 26 et 27.

⁴⁸ Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, paragr. 51 à 60. Dans cette même décision, le Conseil a également jugé conformes aux exigences de l'article 12 de la Déclaration de 1789 les dispositions permettant à des agents privés de sécurité d'utiliser des moyens radioélectriques, électroniques ou numériques permettant la détection aux abords des biens dont ils ont la garde de drones susceptibles de représenter une menace pour la sécurité des biens et des personnes qui s'y trouvent (paragr. 70 à 73).

danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre de l'aéronef, en application de l'article L. 6522-3 du code des transports »⁴⁹.

- Plus récemment, dans sa décision n° 2022-835 DC du 21 janvier 2022, le Conseil a été amené à se prononcer sur des dispositions prévoyant que les personnes et services autorisés à contrôler la détention d'un passe vaccinal ou sanitaire peuvent demander à son détenteur la production d'un document officiel comportant sa photographie lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que le document présenté ne se rattache pas à la personne qui le présente. Après avoir constaté que « *les dispositions contestées se bornent à permettre à l'exploitant d'un lieu dont l'accès est soumis à la présentation d'un "passe" vaccinal ou sanitaire de demander à une personne qui souhaite y accéder de produire un document officiel comportant sa photographie, aux seules fins de vérifier la concordance entre les éléments d'identité mentionnés sur ces documents. Le refus de la personne de produire un tel document ne peut avoir pour autre conséquence que l'impossibilité pour elle d'accéder à ce lieu* », le Conseil en a déduit que « *les dispositions contestées ne délèguent pas des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* »⁵⁰. Il a donc écarté ce grief.

2. – L'application à l'espèce

Au soutien du grief tiré de la méconnaissance du principe d'interdiction de délégation des missions de police résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789, le syndicat requérant faisait valoir que, dans la mesure où les agents contractuels de droit privé employés par l'ONF sont soumis aux règles du code du travail, les dispositions contestées de l'article L. 222-6 du code forestier avaient nécessairement pour conséquence de déléguer irrégulièrement à des personnes privées des missions de police administrative.

Le grief ainsi soulevé amenait à apprécier, de manière inédite, la portée de cette exigence car, si ces agents employés par l'ONF exercent bien leurs fonctions en vertu d'un contrat de travail de droit privé, l'établissement employeur est bien quant à lui, par détermination de la loi, un établissement public de l'État.

Avant même de s'interroger sur le point de savoir si les missions confiées aux agents de droit privé de l'ONF peuvent relever, au sens de la jurisprudence précitée, des « *compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* », il revenait

⁴⁹ Décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, *Société Air France (Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers auxquels l'entrée en France est refusée)*, paragr. 16 et 17.

⁵⁰ Décision n° 2022-835 DC du 21 janvier 2022, *Loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique*, paragr. 38 à 42.

en conséquence au Conseil constitutionnel de vérifier d'abord si les dispositions contestées avaient ou non pour objet de procéder à une délégation de compétences en faveur de personnes privées.

Pour cela, et après avoir rappelé les termes de l'article 12 de la Déclaration de 1789 et sa formulation de principe relative à l'interdiction de déléguer certaines missions de police administrative à des personnes privées (paragr. 21), le Conseil a tout d'abord constaté que les dispositions contestées de l'article L. 222-6 du code forestier permettent à l'ONF de recruter des agents contractuels de droit privé, régis par le code du travail, en vue de la réalisation de l'ensemble de ses missions, ce qui recouvre, notamment, les missions de police administrative (paragr. 22).

Puis, s'appuyant sur l'article L. 221-1 du code forestier, qui qualifie l'ONF d'établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle de l'État, le Conseil a relevé qu'il constitue donc une personne morale de droit public (paragr. 23).

Le Conseil en a déduit que, « *[e]n prévoyant que cet établissement public peut employer des agents contractuels de droit privé accomplissant pour son compte des missions de police administrative, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale* » (même paragr.).

En écartant ainsi l'analyse du syndicat requérant, qui l'invitait à faire prévaloir le statut des agents salariés sur celui de leur employeur, auquel l'article L. 222-6 du code forestier rattache pourtant bien l'exercice des missions de police administrative, le Conseil n'a fait que tirer les conséquences de l'exigence constitutionnelle qu'il a formulée sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration de 1789. Si l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » signifie que la réalisation de missions de cette nature ne peut être, comme telle, directement confiée à de telles personnes, cette interdiction ne fait en revanche pas obstacle à ce qu'une personne publique – qu'il s'agisse de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public – puisse recruter des agents privés pour l'accomplissement de ces missions, dès lors qu'ils agissent alors pour le compte de leur employeur.

À cet égard, la décision peut être rapprochée d'une décision du Conseil d'État qui, pour refuser de renvoyer une QPC relative à des dispositions autorisant les agences régionales de santé à confier à certains de leurs agents de droit privé des missions de contrôle de la bonne application des règles du code de la santé publique, avait jugé que « *ni l'article 12 de la [DDHC] ni aucun autre principe*

constitutionnel n'exige, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, que les missions de police administrative comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique ne soient confiées par des personnes publiques qu'à des fonctionnaires ou à des agents liés à elles par des contrats de droit public »⁵¹.

En l'espèce, les dispositions contestées de l'article L. 222-6 du code forestier ne procédant à aucune délégation de missions de police à une personne privée, le grief invoqué à leur encontre ne pouvait donc qu'être écarté (paragr. 24).

B. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence, découlant de l'article 66 de la Constitution, de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Aux termes de l'article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. / L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ».

Depuis sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée, le Conseil constitutionnel affirme avec constance qu'il résulte de cet article 66 que « *la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire* »⁵².

* Si cette exigence de placement de la police judiciaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire ne faisait pas l'objet d'une protection constitutionnelle spécifique auparavant, il était cependant possible d'en entrevoir les prémises dans la manière dont le Conseil s'assurait du respect de la liberté individuelle, également protégée sur ce fondement, lorsqu'il était saisi de dispositions investissant certaines autorités de pouvoirs de police judiciaire.

Ainsi, dans la décision n° 90-281 DC du 27 décembre 1990, le Conseil avait censuré les dispositions visant à conférer des pouvoirs d'investigation et de saisie aux officiers et agents de police judiciaire ainsi qu'aux fonctionnaires de

⁵¹ CE, 4 avril 2012, n° 350952, *Syndicat national des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale*. Il avait relevé que « *les agences régionales de santé sont des personnes morales de droit public ; que les missions de police administrative dévolues par ces agences aux inspecteurs désignés en leur sein sur le fondement de ces dispositions le sont pour le compte de leurs employeurs ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient le [requérant], les dispositions de l'article L. 1435-7 du code de la santé publique n'ont pas pour effet de permettre à des personnes de droit privé d'exercer des missions de police administrative* ».

⁵² Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 59. Voir aussi les décisions n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, cons. 11, n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 141, et n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, paragr. 53.

l'administration des télécommunications habilités à cet effet, après avoir relevé « *qu'il résulte des premier et deuxième alinéas de l'article L. 40 du code des postes et télécommunications, qu'indépendamment des officiers et agents de police judiciaire, des fonctionnaires de l'administration des télécommunications habilités à cet effet et assermentés disposeront à l'égard de personnes physiques ou morales de pouvoirs étendus dans un domaine qui ressortit à la police judiciaire et non à des mesures de contrôle d'ordre administratif ; qu'il leur sera loisible, non seulement de "constater" des infractions à la législation sur les télécommunications en dressant à cet effet un procès-verbal, mais également de les "rechercher" ; qu'à cette fin, ils pourront accéder à tous locaux, terrains ou moyens de transport à usage professionnel utilisés par les personnes entrant dans le champ des prévisions du deuxième alinéa de l'article L. 40 et "demander la communication de tous documents professionnels et en prendre copie, recueillir, sur convocation ou sur place, les renseignements et justifications" ; / Considérant que ces pouvoirs sont attribués dans le but de rechercher des infractions qui, pour la plupart, constituent des délits passibles de peines d'emprisonnement ; qu'ils ne sont assujettis à aucune exigence procédurale autre que l'obligation faite aux officiers et agents de police judiciaire ainsi qu'aux fonctionnaires habilités et assermentés de transmettre dans les cinq jours les procès-verbaux qu'ils établissent au procureur de la République ; que n'est prévue ni l'information préalable de ce magistrat ni la communication d'une copie du procès-verbal à la personne concernée ; qu'il n'est pas fait mention d'une limitation dans le temps de l'accès aux locaux visés au deuxième alinéa ; que n'est pas non plus prise en considération l'hypothèse dans laquelle les locaux susceptibles d'être visités serviraient, pour partie, de domicile aux intéressés ; / Considérant, qu'en l'état, les deux premiers alinéas de l'article L. 40 ne comportent pas de garanties suffisantes pour assurer le respect des droits et libertés de valeur constitutionnelle »⁵³.*

Il ressort du procès-verbal de la séance de délibéré que, pour apprécier la constitutionnalité des dispositions, le Professeur Robert, rapporteur de la décision, après avoir rappelé que l'article 15, alinéa 3, du CPP associe aux officiers et agents de police judiciaire « *les fonctionnaires et agents auxquels sont attachés certaines fonctions de police judiciaire* », avait invité le Collège à se prononcer en tenant compte des différentes composantes de la liberté individuelle qui étaient en cause – au nombre desquelles figurait alors l'inviolabilité du domicile et le droit au respect de la vie privée – et à l'aune de l'importance que revêtait à ses yeux le pouvoir d'accès à des locaux professionnels lorsqu'il s'exerce dans le cadre d'une opération de police judiciaire dès lors que les fonctionnaires pourraient dresser procès-verbal, ce qui n'est pas possible dans l'enquête administrative. S'il tenait compte à cet égard du fait que « *Les procès-verbaux ne feraient foi qu'en matière contraventionnelle et seraient communiqués au Procureur de la République* », il

⁵³ Décision n° 90-281 DC du 27 décembre 1990, *Loi sur la réglementation des télécommunications*, cons. 10 à 12.

insistait sur la nécessité pour ce dernier d'être averti au préalable de l'exercice d'un tel droit d'accès⁵⁴.

Ainsi, bien plus que l'exercice d'un pouvoir de constatation des infractions, c'est le déficit de garanties dans la mise en œuvre des pouvoirs de recherche, en particulier l'absence d'information de l'autorité judiciaire en cas d'accès aux locaux, qui avait fondé la censure. En ce sens, le Président relevait qu'« *Avec le nouveau texte, nous sommes passés du stade de la constatation de l'infraction à celui de la recherche de cette dernière. Il y a plus qu'une nuance, il y a un degré entre les deux dispositions* ». Il insistait ensuite sur le fait qu'« *Ici le législateur a franchi une étape supplémentaire et est passé du constat à la recherche. Pour notre part nous sommes passés de l'interprétation neutralisante à la censure car rien n'est précisé sur la nature des locaux, les locaux mixtes, les heures des visites et l'accord des personnes sur place* »⁵⁵.

* Lorsque, par sa décision n° 2011-625 DC précitée, le Conseil a pour la première fois explicitement consacré, sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, l'exigence de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, cette exigence l'a conduit, en particulier, à poser certaines limites aux prérogatives judiciaires des agents de police municipale.

Saisi de dispositions qui avaient pour objet de confier à des agents de police judiciaire adjoints, parmi lesquels figuraient en particulier les agents de police municipale, la possibilité de procéder à des contrôles d'identité, il les a ainsi censurées en jugeant « *qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'à cette fin, le code de procédure pénale, notamment en ses articles 16 à 19-1, assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en œuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation ; que l'article 20 du code de procédure pénale fixe la liste des agents de police judiciaire chargés "de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; de constater les crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal ; de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions" ; que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire* »⁵⁶.

⁵⁴ Compte-rendu de séance du 27 décembre 1990, p. 11 et suivantes.

⁵⁵ Compte-rendu de séance précité, p. 16.

⁵⁶ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée, cons. 59.

C'est précisément cette dernière exigence que l'article critiqué méconnaissait en confiant à des agents de police municipale, qui relèvent des autorités communales et ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, le pouvoir d'opérer des contrôles d'identité à des fins de police judiciaire.

Par la même décision, le Conseil constitutionnel a en outre censuré, pour les mêmes motifs, des dispositions qui conféraient la qualité d'agent de police judiciaire aux membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale « *sans les mettre à la disposition des officiers de police judiciaire* »⁵⁷.

Le commentaire de cette décision relève à cet égard que « *la "chaîne de contrôle" serait par trop distendue entre le procureur de la République et l'agent chargé de l'enquête si ce dernier n'était pas sous l'autorité directe et immédiate des officiers de police judiciaire* ».

Dans cette même décision, le Conseil a en revanche jugé conformes à plusieurs exigences constitutionnelles, dont l'article 66 de la Constitution, des dispositions prévoyant des pouvoirs particuliers en faveur des agents de police judiciaire adjoints exerçant leurs fonctions dans les transports publics ferroviaires ou guidés : « *Considérant que les dispositions contestées sont relatives aux pouvoirs particuliers des agents de police judiciaire adjoints exerçant leurs fonctions dans les transports publics ferroviaires ou guidés ; qu'elles prévoient la retenue du contrevenant, qui a refusé ou s'est déclaré dans l'impossibilité de justifier de son identité, "pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire" ou "le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle" ; qu'elles impliquent que l'information, par l'agent de l'exploitant, de l'officier de police judiciaire et la décision de ce dernier interviennent dans le plus bref délai possible ; que, dans ces conditions, les contraintes imposées à la personne qui n'a pas pu ou n'a pas voulu justifier sur place de son identité sont limitées à ce qui est nécessaire pour la sauvegarde des fins d'intérêt général ayant valeur constitutionnelle et dont la poursuite motive la vérification d'identité ; que, par suite, les dispositions critiquées, qui ne méconnaissent pas l'étendue de la compétence du législateur, ne portent atteinte ni à la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire, ni à la liberté d'aller et venir* »⁵⁸.

Si le commentaire de cette décision souligne que le fait que les dispositions contestées conduisent à une privation de la liberté individuelle, fût-elle minime, a justifié le contrôle opéré sur le terrain de l'article 66 de la Constitution, il relève également que le Conseil a « *tout d'abord tenu à relever que les dispositions*

⁵⁷ *Ibid.*, cons. 78.

⁵⁸ *Ibid.*, cons. 47.

contestées étaient relatives à des pouvoirs particuliers de police judiciaire limités aux transports publics ferroviaires ou guidés et non à des pouvoirs généraux de police judiciaire. Il n'a donc pas remis en cause les attributions confiées aux agents assermentés de l'exploitant ».

- Dans la décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, était notamment contestée la possibilité pour les OPJ, « *et conséquemment pour les agents de police judiciaire* », de procéder à des réquisitions d'informations sans autorisation du procureur de la République et, plus largement, de voir leurs prérogatives considérablement étendues par le législateur, en méconnaissance notamment du principe selon lequel la police judiciaire est placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire en application de l'article 66 de la Constitution.

Le Conseil a écarté ce grief pour la plupart des prérogatives qui étaient en cause. D'une part, après avoir relevé que les APJ peuvent notamment procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques en ayant recours à des personnes qualifiées, requérir une telle personne afin de procéder à l'ouverture de scellés pour réaliser une copie de données informatiques et requérir d'un organisme public ou de certaines personnes morales de droit privé la mise à disposition d'informations non protégées par un secret prévu par la loi, contenues dans un système informatique ou un traitement de données nominatives, le Conseil a souligné que, « *Toutefois, ils ne peuvent effectuer ces actes que dans le cadre d'une enquête de flagrance et sous le contrôle d'un officier de police judiciaire* »⁵⁹. D'autre part, il a considéré que si les APJ sont également autorisés à effectuer divers autres actes, tels que des opérations de prélèvements externes, des constatations ou des examens techniques et diverses réquisitions, « *Toutefois, ces actes ne peuvent intervenir que sur autorisation du procureur de la République* »⁶⁰. Il en a dès lors déduit que ces dispositions ne remettaient pas en cause la direction et le contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire⁶¹.

S'agissant, en revanche, des dispositions visant à permettre à un APJ de requérir, sans autorisation du procureur de la République, auprès de tout organisme public de lui remettre des informations intéressant l'enquête, il a jugé que « *Ces réquisitions pouvant porter sur toute information relative à la vie privée et être adressées à toutes personnes sans autorisation du procureur de la République, dans le cadre de l'enquête préliminaire, le législateur a méconnu l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire résultant de l'article 66 de la Constitution* »⁶².

⁵⁹ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 172.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, paragr. 173.

⁶² *Ibid.*, paragr. 175.

- Dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, le Conseil a contrôlé des dispositions qui permettaient à certains agents n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agents de police judiciaire de constater certaines infractions.

Le Conseil a jugé : « *D'une part, selon le cinquième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, la violation des interdictions ou obligations, autres que les réquisitions, édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 du même code, peut être constatée par procès-verbal par les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du code de procédure pénale. Sont ainsi visés les fonctionnaires des services actifs de la police nationale n'ayant pas la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire, certains militaires volontaires et réservistes opérationnels de la gendarmerie nationale, certains membres de la réserve civile de la police nationale et les adjoints de sécurité. La prérogative ainsi reconnue à ces agents est limitée au constat des contraventions qui ne nécessite pas d'actes d'enquête de leur part. / D'autre part, la première phrase du septième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique se borne à permettre aux agents assermentés des exploitants de services de transport ou de leurs sous-traitants et à ceux des services internes de sécurité de la société nationale SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens de constater les contraventions sanctionnant la violation des interdictions ou obligations édictées en application du 1° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du même code en matière d'usage des services de transport ferroviaire ou guidé et de transport public routier de personnes. Cette compétence est limitée au cas où de telles contraventions sont commises dans les véhicules et emprises immobilières de ces services de transport. Par conséquent, compte tenu des prérogatives ainsi confiées à ces deux catégories d'agents, les dispositions contestées ne contreviennent pas aux exigences résultant de l'article 66 de la Constitution* »⁶³.

- Dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil était saisi de dispositions permettant aux agents de police municipale et gardes champêtres de certaines communes d'exercer des attributions de police judiciaire en matière délictuelle, sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale dûment habilité.

Après avoir rappelé qu'« *Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire* », le Conseil a, de manière inédite, précisé la portée de cette exigence constitutionnelle en jugeant que « *Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents*

⁶³ Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, paragr. 51 à 58.

qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes ».

À cette aune, le Conseil a censuré les dispositions contestées en jugeant : « En premier lieu, selon ces dispositions, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont compétents pour constater par procès-verbal, lorsqu'ils sont commis sur le territoire communal et qu'ils ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, les délits de vente à la sauvette, de conduite sans permis, de conduite dangereuse, de conduite sans assurance, d'entrave à la circulation routière, d'occupation illicite de hall d'immeuble, d'usage illicite de stupéfiants, de violation de domicile portant sur un local appartenant à une personne publique, de destruction ou dégradation grave du bien d'autrui, d'installation en réunion sur un terrain appartenant à une commune et de port ou de transport illicite d'armes de catégorie D. À cette fin, ils peuvent relever l'identité des auteurs de ces délits, prendre acte de leurs déclarations spontanées, se voir communiquer les informations nécessaires issues du fichier des véhicules assurés et, s'agissant des délits de vente à la sauvette et d'usage de produits stupéfiants commis sur la voie publique, procéder à la saisie des objets ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en sont le produit et pour lesquels la peine de confiscation du bien est prévue. / En second lieu, pour l'exercice de leurs compétences de police judiciaire, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont placés en permanence sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale dûment habilité. Le dernier alinéa du paragraphe VIII prévoit que ces derniers sont quant à eux placés, pour l'exercice de ces missions, sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction.

« Toutefois, d'une part, si le procureur de la République se voit adresser sans délai les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et les gardes champêtres, par l'intermédiaire des directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale, le législateur n'a pas assuré un contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale. Notamment, contrairement à ce que le code de procédure pénale prévoit pour les officiers de police judiciaire et nonobstant son pouvoir de direction sur les directeurs et chefs de service de police municipale, ne sont pas prévues la possibilité pour le procureur de la République d'adresser des instructions à ces derniers, l'obligation pour ceux-ci de le tenir informé sans délai des infractions dont ils ont connaissance, l'association de l'autorité judiciaire aux enquêtes administratives relatives à leur comportement, ainsi que leur notation par le procureur général. / D'autre part, si les directeurs et les chefs de service de police municipale doivent, pour être habilités à exercer leurs missions de police judiciaire, suivre une formation et

satisfaire à un examen technique selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, il n'est pas prévu qu'ils présentent des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire ».

De l'ensemble de ces éléments, le Conseil a déduit qu'« *en confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes, le législateur a méconnu l'article 66 de la Constitution* »⁶⁴.

- Enfin, dernièrement, dans sa décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023, le Conseil a contrôlé les dispositions de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur créant la fonction d'assistant d'enquête de la police nationale et de la gendarmerie nationale, chargés de seconder les OPJ et APJ dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire, et qui ont déterminé à cet effet leurs missions⁶⁵. Les requérants faisaient valoir que ces dispositions n'avaient pas suffisamment encadré les attributions des assistants d'enquête. Il en résultait selon eux une méconnaissance notamment de l'article 12 de la Déclaration de 1789 et de l'article 66 de la Constitution.

Le Conseil a jugé conformes à la Constitution l'essentiel des missions confiées aux assistants d'enquête, après avoir relevé que « *les assistants d'enquête pourront procéder, sur la demande expresse d'un officier de police judiciaire ou d'un agent de police judiciaire, à la convocation d'un témoin ou d'une victime pour audition, à la notification de leurs droits aux victimes, à l'établissement de réquisitions préalablement autorisées par un magistrat, à l'information des proches ou de l'employeur d'une personne placée en garde à vue, à la réquisition d'un médecin pour l'examen de cette personne, à l'information de son avocat de la nature et de la date présumée de l'infraction et à la délivrance d'une convocation devant le tribunal correctionnel préalablement décidée par le procureur de la République* ». Le Conseil a jugé, à cet égard, que « *[c]es attributions, qui sont limitées à l'accomplissement de tâches matérielles exécutées à la demande expresse d'officiers ou d'agents de police judiciaire, ne comportent aucun pouvoir d'enquête ou d'instruction* ».

Toutefois, dans une hypothèse, le Conseil a considéré qu'eu égard à la nature du pouvoir conféré, le contrôle de l'autorité judiciaire était trop distendu en jugeant : « *En revanche, les dispositions contestées prévoient également que les assistants d'enquête peuvent procéder aux transcriptions des enregistrements issus d'interceptions de correspondances ou de techniques spéciales d'enquête*

⁶⁴ Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, paragr. 8 à 12.

⁶⁵ Pour rappel, leur rôle est essentiellement dédié au respect du formalisme procédural des enquêtes, ils n'ont donc pas de missions propres contrairement aux OPJ et APJ.

nécessaires à la manifestation de la vérité. En confiant aux assistants d'enquête un tel pouvoir, y compris lorsque l'identification préalable des transcriptions à opérer n'a été réalisée que par un agent de police judiciaire, les dispositions contestées ne permettent pas de garantir le contrôle de l'officier de police judiciaire sur ces opérations en méconnaissance de l'article 66 de la Constitution ». Le Conseil a donc censuré les dispositions leur attribuant cette mission de transcription et a déclaré les autres conformes à la Constitution⁶⁶. D'une certaine manière, le Conseil a estimé que le lien avec l'OPJ était par trop distendu pour satisfaire à l'exigence de contrôle et de direction de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire.

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est d'abord prononcé sur les pouvoirs confiés par le code forestier aux agents contractuels de droit privé de l'ONF en matière d'infractions forestières, avant d'examiner ceux qui leur sont confiés en matière d'infractions au code de l'environnement et au code de la santé publique.

* Après avoir rappelé l'exigence découlant de l'article 66 de la Constitution selon laquelle la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, le Conseil a décrit l'objet des différentes dispositions contestées du code forestier. Il ressort en particulier du paragraphe II de l'article L. 161-4 de ce code que les agents contractuels de droit privé de l'ONF se voient confier la compétence pour constater les infractions forestières (paragr. 27). Les dispositions contestées de l'article L. 161-12 du même code prévoient quant à elles qu'ils transmettent les procès-verbaux d'infractions qu'ils établissent au représentant du ministère public (paragr. 29).

En application du contrôle qu'il opère sur le fondement de l'exigence rappelée plus haut, le Conseil constitutionnel a ensuite examiné ces dispositions en tenant compte de la nature et de l'étendue des pouvoirs de police confiés aux agents contractuels de droit privé de l'ONF et des modalités d'exercice de ces pouvoirs.

D'une part, le Conseil a relevé qu'« *il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que les agents contractuels de droit privé de l'Office national des forêts sont uniquement habilités à constater, sans les rechercher, les délits et contraventions prévus par le code forestier et, dans le cas où ils constatent un défrichement illicite, à ordonner des mesures conservatoires* » (paragr. 31).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a souligné que les seuls pouvoirs confiés à

⁶⁶ Décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023, *Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur*, paragr. 83 à 90.

ces agents sont le constat des infractions ainsi définies et, dans le cas particulier où le constat porte sur un défrichement illicite, la possibilité d'ordonner des mesures conservatoires. Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'ordonnance du 1^{er} juin 2022, dont sont issues les dispositions contestées, a exclu tout pouvoir de recherche de ces infractions.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a souligné les modalités selon lesquelles les agents contractuels de droit privé exercent ce pouvoir de constatation des infractions forestières, relevant que : « *les agents contractuels de droit privé, qui doivent être commissionnés et assermentés pour procéder à ces constatations, sont tenus de transmettre, dans les cinq jours, l'original des procès-verbaux qu'ils dressent au procureur de la République ou au directeur régional de l'administration chargée des forêts, selon que l'infraction est constitutive d'un délit ou d'une contravention, et simultanément la copie de ces procès-verbaux à l'autorité qui n'est pas destinataire de l'original* » (paragr. 32).

S'agissant plus particulièrement des pouvoirs de police dont ils disposent en vertu de l'article L. 363-4 du code forestier, en matière d'infractions aux règles de défrichement, le Conseil constitutionnel a par ailleurs relevé que « *Lorsqu'ils constatent un défrichement illicite pour lequel ils ordonnent une mesure conservatoire, la copie du procès-verbal est transmise sans délai au ministère public* » (même paragr.).

Au regard de ces éléments, et dans la droite ligne de ce qu'il avait jugé notamment dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 à propos des pouvoirs de constatation de certaines infractions en matière de transport ferroviaire et de transport public routier reconnus aux agents de la SNCF et de la RATP, le Conseil a jugé que, « *compte tenu des prérogatives ainsi confiées à ces agents et de leurs modalités d'exercice, les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire résultant de l'article 66 de la Constitution* » (paragr. 33).

* Le Conseil constitutionnel a mobilisé la même grille d'analyse pour l'examen des dispositions contestées du code de l'environnement et du code de la santé publique qui donnent compétence aux agents contractuels de droit privé de l'ONF pour constater les infractions prévues au titre de diverses polices spéciales en matière sanitaire et environnementale.

Suivant les termes du second alinéa du paragraphe II de l'article L. 161-4 du code forestier, le Conseil a également examiné les pouvoirs dont disposent ces agents, « *lorsqu'ils sont investis par le code de l'environnement d'une mission de constatation de certaines infractions* », de retenir l'auteur de l'infraction en cas de refus ou d'impossibilité de justifier de son identité, recueillir les déclarations

de toute personne, requérir directement la force publique, procéder à la saisie des objets ayant notamment servi à la commission de l'infraction ou qui en sont le produit, procéder ou faire procéder à la destruction des végétaux et des animaux morts ou non viables ou au placement des animaux et végétaux viables saisis, prélever ou faire prélever des échantillons placés sous scellés en vue d'analyse ou d'essai, ou encore procéder à des communications d'informations et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs missions (paragr. 35).

S'agissant du constat des infractions prévues par le code de l'environnement et le code de la santé publique, le Conseil a, là aussi, souligné la nature et l'étendue circonscrites du pouvoir ainsi confié à ces agents, puisqu'*« il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que les agents contractuels de droit privé de l'Office national des forêts sont uniquement habilités à constater, sans les rechercher, certaines infractions prévues par le code de l'environnement et le code de la santé publique »* (paragr. 36).

S'agissant des modalités selon lesquelles les agents procèdent à ces constatations, le Conseil a, de la même manière, relevé qu'*« il résulte des articles L. 172-16 du code de l'environnement et L. 1324-2 du code de la santé publique que ces agents, qui doivent être commissionnés et assermentés pour procéder à ces constatations, sont tenus de transmettre au procureur de la République les procès-verbaux qu'ils dressent dans les cinq jours qui suivent leur clôture »* (paragr. 37).

S'agissant enfin des autres pouvoirs particuliers que ces agents peuvent exercer en vertu des dispositions du code de l'environnement auxquelles renvoie le paragraphe II de l'article L. 161-4 du code forestier, le Conseil constitutionnel a souligné qu'*« ils ne peuvent les exercer que pour les besoins de cette mission et sous le contrôle, selon les cas, d'un officier de police judiciaire ou du procureur de la République »* (paragr. 38). Analysant en particulier la faculté qui leur est reconnue, dans ce cadre, de procéder au relevé d'identité ou au placement d'animaux ou de végétaux viables, le Conseil a souligné à cet égard qu'*« ils ne peuvent retenir l'auteur d'une infraction que pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire et doivent obtenir l'autorisation du procureur de la République pour pouvoir procéder au placement des animaux et végétaux viables saisis »* (même paragr.).

Le Conseil en a déduit, comme pour les dispositions contestées du code forestier, que *« compte tenu des prérogatives ainsi confiées à ces agents et de leurs modalités d'exercice, ces dispositions ne méconnaissent pas l'article 66 de la Constitution »* (paragr. 39).

Au total, après avoir considéré que l'ensemble des dispositions contestées ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le

Conseil constitutionnel les a jugées conformes à la Constitution (paragr. 40).