

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Charles PASQUA, Hubert d'ANDIGNÉ, Maurice ARRECKX, René BALLAYER, Roger BESSE, Jean CHAMANT, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Jean FRANÇOIS-PONCET, François GIACOBBI, Paul GIROD, Georges GRUILLOT, Rémi HERMENT, Bernard LAURENT, Jean LECANUET, Kléber MALÉCOT, René MONORY, Lucien NEUWIRTH, Christian PONCELET, Jean PUECH, Paul SÉRAMY, Jacques SOURDILLE, Martial TAUGOURDEAU, Henri TORRE, Georges TREILLE et André-Georges VOISIN relative aux pouvoirs des gardiens des parcs départementaux,

Par M. Jacques SOURDILLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 174 (1989-1990).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES POUVOIRS DE POLICE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL	4
II. LES POUVOIRS DES PERSONNELS DES SERVICES DES PARCS ET JARDINS DÉPARTEMENTAUX	6
III. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	6
EXAMEN DES ARTICLES	11
<i>Article premier</i> (article 25 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982) Police de la conservation des parcs et jardins départementaux	11
<i>Article 2</i> (article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982) Pouvoirs du représentant de l'Etat dans le département sur les parcs et jardins départementaux	13
<i>Intitulé de la proposition de loi</i>	15
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	16
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

Dans le souci d'améliorer la gestion et la surveillance des parcs et jardins départementaux, les auteurs de la proposition de loi qui vous est soumise souhaitent, d'une part, que soient précisés les pouvoirs de police du président du conseil général et, d'autre part, que les gardiens des parcs et jardins départementaux soient autorisés à constater, par procès-verbal, les infractions au règlement départemental sur les parcs et jardins.

En effet, la rédaction de l'article 25 de la loi du 2 mars 1982 qui a conféré certains pouvoirs de police au président du conseil général, peut laisser subsister un doute sur leur étendue quant à la conservation des parcs et jardins.

Par ailleurs, si les personnels des services des parcs et jardins départementaux sont bien chargés de veiller à l'application des règlements, leur rôle actuellement ne peut guère être que préventif car ils ne peuvent dresser légalement procès-verbal lorsqu'ils constatent une infraction à ces règlements. Un rapport constatant l'infraction peut certes être établi mais il n'a aucune force probante, c'est dire que la protection de ces espaces verts ouverts aux visites du public ne peut, en l'état, être convenablement assurée.

I. LES POUVOIRS DE POLICE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL

Le représentant de l'Etat dans le département dispose traditionnellement de pouvoirs de police au niveau du département.

On aurait pu penser que les lois de décentralisation devaient entraîner un transfert de ces pouvoirs au président du conseil général. Il n'en a rien été et le préfet est resté l'autorité de police générale dans le département. En effet, il est considéré que ces pouvoirs de police du préfet dans le cadre du département sont exercés au nom de l'Etat et non pas au nom de la collectivité départementale. Alors que la police municipale est exercée par le maire au nom de sa commune et qu'il s'agit donc d'une compétence décentralisée, il n'en est pas de même de l'exercice de la police «départementale» par le préfet, qui n'est qu'une compétence déconcentrée. Le régime de la responsabilité est d'ailleurs différent dans les deux cas : la responsabilité de la commune est engagée en cas de dommage au titre de l'exercice de compétences de police municipale (même si, sous certaines réserves, la faute dans l'exécution des missions de police municipale est imputable à des agents de l'Etat et non à des agents communaux) ; en revanche, c'est la responsabilité de l'Etat qui est engagée en cas de dommage consécutif à l'exercice des pouvoirs de police du préfet dans le cadre du département.

C'est ainsi que s'est trouvé justifié le fait que le transfert du pouvoir exécutif départemental, opéré par la loi du 2 mars 1982, du préfet au président du conseil général ne se soit pas accompagné du transfert du pouvoir de police générale au niveau départemental.

Ladite loi aurait certes pu modifier ce principe et désigner le président du conseil général comme l'autorité départementale de police générale.

Il n'en a rien été. Au contraire, l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 a non seulement rappelé les pouvoirs de police que le représentant de l'Etat dans le département tient de l'article L. 131-13 du code des communes mais il a, en outre, explicitement disposé que le préfet est *«seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune»*.

Cependant, s'il n'est pas devenu l'autorité de police générale, le président du conseil général s'est vu conférer par

l'article 25 de la loi du 2 mars 1982 certains pouvoirs de police spéciale.

En effet, cet article, après lui avoir confié la gestion du domaine du département, a stipulé qu'«à ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le code des communes et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département».

L'article 25 confère donc un pouvoir de police au président du conseil général mais dans des limites étroites. La seule application qui en est explicitement évoquée par la loi –la circulation sur le domaine du département– illustre parfaitement ces limites : ses pouvoirs de police concernant la circulation routière se bornent en fait essentiellement à la réglementation de la circulation sur les chemins départementaux hors agglomération. En effet, aux termes de l'article L. 131-3 du code des communes, c'est au maire qu'appartient la police de la circulation sur les routes nationales, les chemins départementaux et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. Ainsi, si le chemin départemental est une route à grande circulation, la compétence sera le plus souvent préfectorale. S'il ne s'agit pas d'une route à grande circulation, le pouvoir de police appartiendra certes hors agglomération au président du conseil général. Mais, en agglomération, la police de la circulation et du stationnement sur le chemin départemental relèvera du maire, et ne resteront de la compétence du président du conseil général que les permissions de voirie.

En dehors de l'article 25 de la loi de 1982, seule la loi du 22 juillet 1983 a conféré un autre pouvoir de police au président du conseil général, en ce qui concerne les ports maritimes civils départementaux pour lesquels il peut adapter par des règlements particuliers le règlement général de police des ports.

Les pouvoirs de police du président du conseil général sont donc restreints et, en cas de carence, le préfet tient de l'article 34 de la loi de 1982 un pouvoir de substitution. En outre, comme, au titre des pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine départemental, l'article 25 donne pour seul exemple la circulation, un doute peut subsister quant à l'étendue de ces **pouvoirs de police spéciale**, bien que, dans une réponse à une question écrite ⁽¹⁾, le ministre de l'intérieur ait clairement admis que

(1) Réponse à une question de M. Georges Berchet (J.O. questions du Sénat du 20 février 1986, p. 336).

«la gestion du domaine emporte naturellement les pouvoirs de police de la conservation».

II. LES POUVOIRS DES PERSONNELS DES SERVICES DES PARCS ET JARDINS DÉPARTEMENTAUX

Les personnels chargés de la surveillance et de la conservation des parcs et jardins départementaux ne sont pas habilités à constater des infractions par procès-verbal.

Ils n'entrent en effet dans aucune des catégories de personnes autorisées par le code de procédure pénale (officiers de police judiciaire, agents de police judiciaire, agents de police judiciaire adjoints, fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire) à constater des infractions. Les rapports qu'ils peuvent établir n'ont aucune valeur de preuve et leur témoignage, même s'ils sont assermentés, n'a donc que la même valeur que le témoignage de n'importe quel citoyen.

Ils se trouvent ainsi parfaitement démunis pour faire respecter les règlements départementaux des parcs et jardins. Leur seul recours face à un contrevenant est donc de faire appel aux personnels de police judiciaire, ce qui implique des délais enlevant généralement toute efficacité aux interventions. Ils sont quotidiennement confrontés, sans pouvoir les résoudre, à des difficultés telles que la présence d'animaux non tenus en laisse, l'usage d'objets ou de jeux dangereux, le stationnement et la circulation intempestifs de véhicules, le dépôt sauvage de détritiques, le non respect des zones interdites, la dégradation d'équipements, etc. ceci au détriment de la tranquillité et de la sécurité que les usagers sont en droit d'attendre dans des espaces verts affectés à la promenade et la détente.

III. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi a un double objet :

- attribuer explicitement pleine compétence au président du conseil général pour établir, au titre de la police de la conservation du domaine du département, les règlements

applicables aux parcs et jardins dont le département est propriétaire ou dont il assure la gestion ;

- habiliter les personnels du service des parcs et jardins du département à constater, par procès-verbaux, les infractions aux règlements départementaux sur les parcs et jardins.

En ce qui concerne le **premier objectif**, on peut considérer que le texte actuel de l'article 25 de la loi du 2 mars 1982, octroyant au président du conseil général les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine du département, lui donne compétence pour établir les règlements des parcs et jardins départementaux, c'est-à-dire des espaces verts départementaux, urbains ou péri-urbains et ouverts au public. Mais, comme indiqué précédemment, l'étendue de ces pouvoirs de police spéciale n'est pas parfaitement explicite aux termes de l'article 25. C'est pourquoi il est **opportun que, en ce qui concerne les parcs et jardins, soit confirmé, dans le texte même de la loi, ce qu'a bien voulu admettre le ministre de l'intérieur, à savoir que la gestion du domaine emporte naturellement les pouvoirs de police de la conservation.**

En outre, aux termes de l'article 25, les pouvoirs de police du président du conseil général s'exercent sous réserve des compétences de police générale départementale du préfet. Or, en l'espèce, il paraît **opportun de reconnaître au président du conseil général une pleine compétence de droit commun, car l'établissement des règlements des parcs et jardins en ce qui concerne leur conservation ne paraît pas constituer une matière à la faveur de laquelle les intérêts de l'Etat et ceux des citoyens puissent être mis en péril. D'autant plus que, par ailleurs, le pouvoir de substitution du préfet prévu par le dernier alinéa du paragraphe III de l'article 34 de la loi de 1982 est bien sûr maintenu pour le cas où le président n'aurait pas pourvu aux mesures de police nécessaires et que les décisions réglementaires prises par le président dans l'exercice de son pouvoir de police peuvent, aux termes de l'article 46 de la loi de 1982, être déferées au tribunal administratif par le préfet s'il les estime contraires à la légalité. En outre, le plein exercice de la police de la conservation ne fait pas obstacle à la compétence du préfet pour le maintien de l'ordre public dans les parcs et jardins.**

Il est à noter que la proposition de loi vise non seulement l'établissement des règlements des parcs et jardins appartenant au domaine départemental mais aussi de ceux dont le département assure la gestion.

Le département peut en effet être amené à assurer la gestion d'espaces verts ouverts au public qui appartiennent à l'Etat ou

à d'autres collectivités ou même à des personnes privées, aux termes d'une convention passée avec ces collectivités ou ces personnes. Pour que soit assurée la maîtrise sur la gestion de ces parcs et jardins dont le département est affectataire, il convient que le président du conseil général soit responsable de la réglementation qui leur est applicable.

L'attribution de la pleine compétence au président du conseil général pour la réglementation des parcs et jardins appartenant au département ou gérés par lui en ce qui concerne leur conservation paraît donc devoir être approuvée. Il en est de même du deuxième objet de la proposition : le pouvoir de verbaliser reconnu aux personnels des services des parcs et jardins des départements.

La réglementation n'a effectivement de sens que si elle peut être efficacement appliquée. Or, les personnels des services des parcs et jardins des départements, comme indiqué précédemment, ne disposent d'aucun pouvoir pour faire respecter la réglementation. Il ne sert à rien de constater une contravention à un règlement si cette constatation n'a pas valeur de preuve et n'entraîne pas l'application d'une sanction.

C'est pourquoi, dans un légitime souci d'efficacité, les auteurs de la proposition envisagent d'accorder à ces agents le droit de verbaliser lorsqu'ils constatent une infraction au règlement du parc ou du jardin qu'ils ont pour mission de surveiller.

Ils seraient donc au nombre des fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire visés dans la section IV du chapitre premier du titre premier du livre premier du code de procédure pénale (article 22 et suivants) qui disposent du pouvoir de dresser procès-verbal dans l'exercice de compétences parfaitement circonscrites : ingénieurs, chefs de district et agents techniques des eaux et forêts et gardes champêtres, fonctionnaires et agents des administrations et services publics, gardes particuliers assermentés.

Cette proposition de conférer à ces agents départementaux le droit de verbaliser dans les limites strictement définies de leurs compétences (l'application des règlements des parcs et jardins départementaux) se situe parfaitement dans la ligne de la position qu'avait adoptée le Sénat en ce qui concerne les agents de police municipale lorsqu'il avait, en décembre 1987, statué sur le projet de loi (inabouti) relatif aux agents de police municipale, dit « projet Pandraud » et issu du rapport Lalanne. Il est à noter que la position alors retenue par le Haute assemblée est également celle que propose, toujours pour les agents municipaux, le rapport Clauzel à l'actuel ministre de l'intérieur, qui annonce le dépôt d'un projet de loi basé sur ce rapport. On ne peut que citer M. Clauzel lorsqu'il explicite les raisons de son choix : « Au niveau de l'action quotidienne, l'autorité des

policiers municipaux sera plus assurée par le droit de verbaliser dans des domaines précis que par la possibilité de n'établir que de simples rapports en tous domaines».

En l'espèce, il ne s'agit pas de créer une police départementale mais simplement d'autoriser des agents départementaux à dresser procès-verbal dans le cadre de leurs compétences bien circonscrites et en fait très limitées. Cette habilitation ne fait d'ailleurs pas obstacle au recours, si nécessaire, aux officiers ou agents de police judiciaire.

Mais, bien que très restreinte, cette habilitation apparaît indispensable pour assurer efficacement la préservation des espaces verts départementaux ouverts aux visites du public.

Il ne s'agirait d'ailleurs pas d'une innovation véritable dans notre droit puisqu'il existe déjà des agents territoriaux qui ont la capacité de verbaliser en cas d'infraction à un règlement départemental des parcs et jardins : ce sont, depuis 1986, les gardiens des parcs et jardins de la ville de Paris qui peuvent constater par procès-verbaux les infractions au règlement départemental applicable à ces espaces verts.

Le second objectif de la proposition de loi doit donc également être approuvé, sous réserve cependant de compléter le dispositif de certaines précisions quant aux conditions de l'habilitation et de la transmission des procès-verbaux. Ces modifications vous sont proposées au cours de l'examen des articles ci-après.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(article 25 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982)

Police de la conservation des parcs et jardins départementaux

L'article 25 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions définit les attributions du président du conseil général.

Il dispose de pouvoirs propres : il a en effet, seul, la responsabilité de l'administration puisqu'il est le chef des services du département ; en outre, il gère le domaine du département.

C'est au titre de cette dernière prérogative personnelle que lui ont été confiés des pouvoirs de police. Le dernier alinéa de l'article 25 dispose en effet qu'«*il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion*» et il est précisé qu'il s'agit «*notamment*» de la circulation sur ce domaine et que ces compétences sont exercées sous réserve des attributions dévolues aux maires par le code des communes et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution de ce dernier.

Au niveau du département, le représentant de l'Etat reste l'autorité de police générale. Mais la loi a ainsi conféré un pouvoir de police spéciale au président du conseil général. Elle n'a visé explicitement qu'une application de ce pouvoir, en ce qui concerne la voirie.

L'article premier de la proposition de loi tend à préciser qu'au titre de la police de la conservation du domaine du département, le président du conseil général établit les règlements applicables aux parcs et jardins dont le département est propriétaire ou dont il assure la gestion.

Sont ainsi visés les parcs et jardins, c'est-à-dire des espaces verts ouverts au public pour la visite, éventuellement moyennant l'acquittement d'un droit d'entrée. Il s'agit, aux termes de la proposition, aussi bien des parcs et jardins dont le département est propriétaire, c'est-à-dire qui font partie de son domaine, que des parcs et jardins qui ne lui appartiennent pas mais qui appartiennent à l'Etat, à une autre collectivité ou à une personne privée et dont la gestion lui aurait été confiée par une convention.

Pour éviter toute mauvaise interprétation de l'article 25, il paraît nécessaire de préciser que les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine comportent l'établissement des règlements des parcs et jardins (horaires d'ouverture, réglementation de l'usage des pelouses, autorisation d'installer des kiosques, des jeux, etc.). En outre, comme il ne s'agit pas que des parcs et jardins appartenant au département, mais aussi de ceux dont il est affectataire, la précision semble utile.

Par ailleurs, l'article premier de la proposition de loi habilite les personnels du service des parcs et jardins du département à constater, par procès-verbaux, les infractions aux règlements départementaux sur les parcs et jardins. Cette disposition a pour objet de rendre plus effectives les compétences du président du conseil général en matière de sauvegarde des espaces verts ouverts au public et de permettre une application plus efficace des règlements qu'il établit à cet effet. Pour que ces règlements soient respectés, il importe de conférer aux personnels le pouvoir de verbaliser. On ne peut se contenter d'une compétence limitée à l'établissement de rapports sans force probante.

Il ne s'agit bien entendu pas de créer un corps de police départementale. Cette disposition n'a qu'un objet limité et parfaitement circonscrit. Elle n'est d'ailleurs pas sans précédent. En effet, l'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, tel qu'il fut modifié par la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986, a prévu que les personnels du service des parcs et jardins de la ville de Paris sont autorisés à constater les infractions au règlement départemental sur les parcs et jardins de la ville de Paris.

Il serait paradoxal de refuser le pouvoir de verbaliser en cas d'infraction aux personnels des services des parcs et jardins départementaux alors qu'il est, depuis plusieurs années, reconnu aux personnels correspondants de la ville de Paris, ville dont le statut de capitale a toujours été invoqué par le gouvernement pour justifier de ne lui accorder que des compétences plus restreintes qu'aux autres collectivités territoriales.

Votre commission vous demande cependant d'apporter plusieurs compléments à cet article :

- pour préciser que cette habilitation des personnels des parcs et jardins ne fait pas obstacle à l'exercice des fonctions de police judiciaire des officiers, agents et agents adjoints de police judiciaire visés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale, auxquels il pourra, bien sûr, toujours être fait appel en cas de besoin ;

- pour stipuler que les personnels des parcs et jardins doivent être spécialement assermentés et commissionnés ;

- pour prévoir les conditions de transmission des procès-verbaux qu'ils établissent.

Article 2

(article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982)

Pouvoirs de police du représentant de l'Etat dans le département sur les parcs et jardins départementaux

Le paragraphe III de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 détermine les pouvoirs de police du représentant de l'Etat dans le département.

Le premier alinéa de ce paragraphe III rappelle d'abord, en visant l'article L. 131-13 du code des communes, le pouvoir traditionnel de substitution du représentant de l'Etat en matière de police municipale : droit de prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques en cas de carence des autorités municipales (après mise en demeure au maire restée sans résultat lorsqu'une seule commune est en cause) ; droit de se substituer, par arrêté motivé, aux maires en cas de menace pour le maintien du bon ordre sur le territoire de deux ou plusieurs communes limitrophes. Cet alinéa déclare également seul compétent le représentant de l'Etat dans le département pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Quant au second alinéa du paragraphe III de l'article 34, il confère au représentant de l'Etat dans le département également un pouvoir de substitution, mais cette fois à l'égard du président du

conseil général, et après une mise en demeure restée sans résultat, pour le cas où le président n'aurait pas pris les mesures nécessaires qui lui incombent au titre des pouvoirs de police qui lui sont dévolus par l'article 25 de la loi de 1982, c'est-à-dire en matière de gestion du domaine du département. Ce pouvoir n'existait évidemment pas auparavant puisque le président du conseil général n'avait pas de pouvoir normatif.

Ce pouvoir de substitution joue bien évidemment en matière de police de la conservation des parcs et jardins du département.

Les auteurs de la proposition de loi proposent d'insérer une disposition complémentaire dans le paragraphe III de l'article 34 pour spécifier que les dispositions de son premier alinéa (pouvoirs du représentant de l'Etat en matière de police : pouvoirs de substitution à l'égard d'une ou de plusieurs communes et compétence exclusive pour prendre les mesures dont le champ d'application excède le territoire d'une commune) ne s'appliquent pas à la police de la conservation des jardins dont le département est propriétaire ou dont il assure la gestion.

Le pouvoir de substitution à l'égard d'un ou de plusieurs maires qui ne pourvoieraient pas aux mesures nécessaires pour maintenir la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques ne peut être évidemment utilisé par le représentant de l'Etat pour prendre des mesures de police en matière de conservation des parcs et jardins publics départementaux. Il n'est en effet pas possible que ce pouvoir de substitution pour l'exercice de compétences de police municipale soit exercé dans une matière pour laquelle la loi reconnaît compétence au président du conseil général. Si le premier alinéa du paragraphe III ne contenait que cette référence au pouvoir de substitution en matière de police municipale, il ne serait pas nécessaire de préciser qu'il est inapplicable en l'espèce. Mais ce texte fonde aussi le pouvoir de police générale du préfet dans le cadre départemental. Il est donc préférable de préciser que le représentant de l'Etat dans le département ne peut user de son pouvoir de police générale dans le département pour agir en matière de conservation des parcs et jardins appartenant au département ou gérés par ce dernier. Cette disposition ne fait évidemment pas obstacle à l'intervention du préfet pour prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public dans ces espaces verts. Mais, en matière de conservation, il ne disposerait que de son pouvoir de substitution en cas de carence du président du conseil général, pouvoir qu'il tient du dernier alinéa du paragraphe III de l'article 34, ainsi que mentionné précédemment.

Au présent article 2, votre commission ne propose qu'une **modification formelle destinée à faire apparaître plus**

clairement que l'exclusion de l'intervention du préfet (sauf usage du pouvoir de substitution) ne concerne que la conservation des parcs et jardins et qu'elle ne remet pas en cause sa capacité à intervenir pour le maintien de l'ordre public.

Intitulé de la proposition de loi

Votre commission vous propose enfin de modifier l'intitulé de la proposition de loi pour bien indiquer que son objet n'est que d'assurer dans de meilleures conditions la police de la conservation des parcs et jardins départementaux et non pas de remettre en cause l'exercice par le préfet de ses compétences de police générale pour maintenir l'ordre public dans le département.

*

* *

Votre commission vous demande d'adopter l'ensemble de la proposition de loi dans le texte résultant de ses conclusions, tel qu'il est inclus dans le présent rapport.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Proposition de loi relative à la police de la conservation des parcs et jardins départementaux

Article premier

L'article 25 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est complété *in fine* par deux alinéas ainsi rédigés :

«Au titre de la police de la conservation du domaine du département, le président du conseil général établit les règlements applicables aux parcs et jardins dont le département est propriétaire ou gestionnaire par convention.

«Sans préjudice de l'application des articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale, les personnels du service des parcs et jardins du département sont habilités à constater, par procès-verbaux, les infractions aux règlements départementaux sur les parcs et jardins. A cette fin, ils sont spécialement assermentés et commissionnés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ils adressent leurs procès-verbaux au procureur de la République dans le ressort duquel l'infraction a été commise. Cet envoi a lieu, à peine de nullité, dans les cinq jours au plus tard, y compris celui où l'infraction a été constatée.»

Art. 2

Après le premier alinéa du paragraphe III de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

«Pour les parcs et jardins dont le département est propriétaire ou gestionnaire par convention, les dispositions du précédent alinéa ne sont pas applicables à la police de la conservation.»

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.</p>	<p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Proposition de loi relative aux pouvoirs des gardiens des parcs départementaux.</p>	<p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Proposition de loi relative à la police de la conservation des parcs et jardins départementaux.</p>
<p>Article 25.- Le président du conseil général est l'organe exécutif du département.</p>		
<p>Il prépare et exécute les délibérations du conseil général.</p>		
<p>Il est l'ordonnateur des dépenses du département et prescrit l'exécution des recettes départementales, sous réserve des dispositions particulières du code général des impôts relatives au recouvrement des recettes fiscales des collectivités locales.</p>		
<p>Il est le chef des services du département. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services.</p>		
<p>Le président du conseil général gère le domaine du département. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le code des communes et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département prévu au paragraphe III de l'article 34 ci-dessous.</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Code de procédure pénale.</p>	<p>Le dernier alinéa de l'article 25 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, est complété ainsi qu'il suit :</p>	<p>L'article 25 ...</p>
<p>Article 16.-Ont la qualité d'officier de police judiciaire :</p>	<p>"Au titre de la police de la conservation du domaine du département, le président du conseil général établit les règlements applicables aux parcs et jardins dont le département est propriétaire ou dont il assure la gestion.</p>	<p>... est complété <i>in fine</i> par deux alinéas ainsi rédigés :</p>
<p>1° Les maires et leurs adjoints ;</p>	<p>"Les personnels du service des parcs et jardins du département sont habilités à constater, par procès-verbaux, les infractions aux règlements départementaux sur les parcs et jardins."</p>	<p>"Au titre ...</p>
<p>2° Les officiers et les gradés de la gendarmerie, les gendarmes comptant au moins cinq ans de service dans la gendarmerie, nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et d'Etat chargé de la défense nationale, après avis conforme d'une commission ;</p>	<p>... propriétaire ou gestionnaire par convention.</p>	<p>"Sans préjudice de l'application des articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale, les personnels ...</p>
<p>3° Les inspecteurs généraux, les sous-directeurs de police active, les contrôleurs généraux, les commissaires de police ; les fonctionnaires du corps des inspecteurs de police de la police nationale comptant au moins deux ans de services effectifs dans ce corps en qualité de titulaires, nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, après avis conforme d'une commission.</p>		<p>... et jardins. A cette fin, ils sont spécialement assermentés et commissionnés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ils adressent leurs procès-verbaux au procureur de la République dans le ressort duquel l'infraction a été commise. Cet envoi a lieu, à peine de nullité, dans les cinq jours au plus tard, y compris celui où l'infraction a été constatée."</p>

Texte en vigueur

La composition des commissions prévues aux 2° et 3° sera déterminée par un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de la justice et des ministres intéressés.

Ont également la qualité d'officier de police judiciaire les personnes exerçant des fonctions de directeur ou sous-directeur de la police judiciaire relevant du ministre de l'intérieur et de directeur ou sous-directeur de la gendarmerie au ministère d'Etat chargé de la défense nationale.

Les fonctionnaires mentionnés aux 2° et 3° ci-dessus ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d'officier de police judiciaire ni se prévaloir de cette qualité que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice et en vertu d'une décision du procureur général près la cour d'appel les y habilitant personnellement. L'exercice de ces attributions est momentanément suspendu pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l'ordre. Lorsqu'ils appartiennent à un service dont la compétence excède le ressort de la cour d'appel, la décision d'habilitation est prise par le procureur général près la cour d'appel du siège de leur fonction.

Les conditions d'octroi, de retrait et de suspension pour une durée déterminée de l'habilitation prévue par le précédent alinéa sont fixées par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de la justice et des ministres intéressés.

Article 20.- Sont agents de police judiciaire :

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Texte en vigueur

1° Les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire ;

2° Les inspecteurs de police de la police nationale titulaires ne remplissant pas les conditions énoncées à l'article 16, alinéa 1er, 3o ;

3° Les commandants, les officiers de paix principaux, les officiers de paix de la police nationale titulaires, les brigadiers-chefs et brigadiers de la police nationale ainsi que les gardiens de la paix de la police nationale qui ont satisfait aux épreuves du brevet de capacité technique ou qui, nommés stagiaires après le 31 décembre 1985, ont accompli deux ans de services en qualité de titulaires

4° Les chefs enquêteurs de la police nationale, les enquêteurs de première classe, les enquêteurs de deuxième classe qui ont satisfait aux épreuves du brevet d'aptitude technique ainsi que les enquêteurs de deuxième classe qui, ayant rempli les conditions d'aptitude prévues par la loi no 78-788 du 28 juillet 1978 portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises ou ayant été nommés stagiaires à compter du 1er mars 1979, ont accompli deux ans de services en qualité de titulaires ;

5° Les autres enquêteurs de deuxième classe de la police nationale et les autres gardiens de la paix de la police nationale qui comptent au moins deux ans de services en qualité de titulaires et qui ont satisfait aux épreuves d'un examen technique dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Toutefois, les fonctionnaires mentionnés aux 1° à 5° ci-dessus ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d'agent de police judiciaire et se prévaloir de cette qualité que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice ; l'exercice de ces attributions est momentanément suspendu pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l'ordre.

Les agents de police judiciaire ont pour mission :

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.

Les agents de police judiciaire n'ont pas qualité pour décider des mesures de garde à vue.

Article 21.- Sont agents de police judiciaire adjoints :

1° Les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 ;

2° Les agents de police municipale.

Ils ont pour mission :

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;</p>		
<p>De rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;</p>		
<p>De constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres.</p>		
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.</p>		
<p>Article 34.- I - Le représentant de l'Etat dans le département est nommé par décret en conseil des ministres.</p>		
<p>Il représente chacun des ministres et dirige les services de l'Etat dans le département, sous réserve des exceptions limitativement énumérées par un décret en Conseil d'Etat.</p>		
<p>Il est seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant le conseil général.</p>		

Texte en vigueur

Le représentant de l'Etat dans le département a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et, dans les conditions fixées par la présente loi, du contrôle administratif. S'il n'en est disposé autrement par la présente loi, il exerce les compétences précédemment dévolues au préfet de département en tant que délégué du Gouvernement dans le département. Il est assisté, à cet effet, dans le département, d'un secrétaire général et, le cas échéant, de délégués dans les arrondissements du représentant de l'Etat.

Dans les conditions prévues par la présente loi, il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes.

II - Sur leur demande, le président du conseil général et les maires reçoivent du représentant de l'Etat dans le département les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions.

Sur sa demande, le représentant de l'Etat dans le département reçoit des maires et du président du conseil général les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.

III - Outre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 131-13 du code des communes, le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Texte de la proposition de loi

Art. 2.

Au paragraphe III de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 précitée, il est inséré, à la suite du premier alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

Conclusions de la commission

Art. 2.

Après le premier alinéa du paragraphe III de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

"Les dispositions du précédent alinéa ne sont pas applicables à la police de la conservation des parcs et jardins dont le département est propriétaire ou dont il assure la gestion."

"*Pour les parcs et jardins dont le département est propriétaire ou gestionnaire par convention, les dispositions du précédent alinéa ne sont pas applicables à la police de la conservation.*"

Le représentant de l'Etat dans le département peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil général, et après une mise en demeure restée sans résultat, exercer les attributions dévolues au président du conseil général en matière de police en vertu des dispositions de l'article 25 de la présente loi.