

L'amende forfaitaire délictuelle: surveiller et punir

L'amende forfaitaire délictuelle (AFD), sanction pénale qui permet aux forces de sécurité de punir un délit par le biais d'un procès-verbal électronique, va être élargie sous couvert d'efficacité. En réalité c'est une mesure qui, en se passant des magistrats, fragilise les droits des justiciables, notamment les plus vulnérables.

Simone GABORIAU, ancienne présidente du Syndicat de la magistrature

L'extension du domaine de l'amende forfaire délictuelle (AFD) est d'une actualité brûlante mais silencieuse, en raison de l'adoption de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (Lopmi) qui s'y consacre sous couvert d'*«améliorer la réponse pénale»*.

Selon ses promoteurs, l'AFD permettrait de donner une réponse, «*plus systématique*», rapide, simple et efficace, en éludant le juge *«dont l'intervention n'apparaît pas possible»*, *«tout en préservant le droit au recours effectif»*. La réalité est tout autre. *«Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde.»* (Marcel Camus) Ainsi est-il capital pour notre «pays des droits de l'Homme» de dévoiler les implications réelles tant théoriques que pratiques de l'AFD, rarement questionnées,

même si le débat public⁽¹⁾ commence à s'y intéresser.

Désormais, l'AFD est devenue une «chaîne pénale» autonome accroissant le filet du contrôle policier de la population précaire et sa répression. Toucher au portefeuille des plus pauvres par des peines financières automatiques non individualisées ne peut que contribuer à nourrir le ressentiment face à cette injustice sociale, et nuire à la paix publique.

Le pouvoir de punir des forces de sécurité

Véritable condamnation correctionnelle prononcée par les policiers ou gendarmes, inscrite au bulletin numéro 1 du casier judiciaire, formatée par un dispositif informatisé, l'AFD est supervisée par le parquet de Rennes⁽²⁾ qui joue un rôle inédit de manager d'une plateforme nationale de poursuites automatiques.

Crée par la loi «J21» de modernisation de la justice du 18 novembre 2016, sur le modèle de l'amende contraventionale forfaitaire (premier prototype d'une pénalisation automatique) pour traiter le contentieux de masse des délits routiers, elle n'a cessé de s'étendre. Après l'adoption de la Lopmi, elle concernera une trentaine de délits⁽³⁾. Consacrée originellement à deux délits simples dans le champ consensuel de la lutte contre la «délinquance routière», ses vices conceptuels

d'atteinte au droit à un procès équitable engendrèrent une inversion redoutable de la logique pénale: on est passé de la présomption d'innocence à la présomption de culpabilité. En effet, la contestation de l'AFD, permettant seule l'accès à un juge et à un débat contradictoire, est entravée par une complexité procédurale difficilement surmontable et verrouillée par la consignation obligatoire. Face à ce vrai maquis procédural et faute d'aide juridictionnelle, les personnes réclamantes sont bien seules. Au reste, le faible taux de contestation des AFD (environ 2% pour l'usage de stupéfiants) révèle non pas la

(1) Jérôme Hourdeaux et Camille Polloni, «Punir les petits délits par des amendes: l'extension du domaine de la prune», Mediapart, 1^{er} déc. 2022; Mélanie Mermoz, «Gens du voyage»: l'amende forfaitaire de Darmanin dans une ornière», Mediapart, 1^{er} déc. 2022.

(2) Centre national de traitement (CNT), antenne du parquet de Rennes dédiée aux chaînes de traitement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions-Antai (www.antai.gouv.fr/a-propos).

(3) Sont concernés l'outrage sexiste et sexuel, les tags, l'intrusion dans un établissement scolaire, l'usage injustifié du signal d'alarme dans un train, l'entrave à la circulation, le dressage de chiens dangereux, les «rodéos urbains» (à titre expérimental), la filouterie, la chasse sur le terrain d'autrui, le port d'arme blanche, l'exercice illégal de la profession de taxi ou de VTC, l'introduction de boissons alcoolisées dans un stade, la vente au déballage sans autorisation... qui s'ajouteront aux onze délits déjà en vigueur: conduite sans permis, sans assurance, installation illicite sur un terrain privé, vente illicite d'alcool, usage de stupéfiants, vente à la sauvette, occupation en réunion des halls d'immeuble, «petits» vols...

«Toucher au portefeuille des plus pauvres par des peines financières automatiques non individualisées ne peut que contribuer à nourrir le ressentiment face à cette injustice sociale, et nuire à la paix publique.»

bonne acceptation sociale de la sanction, comme allégué par le gouvernement, mais la difficulté de sa contestation dont manifestement l'augmentation n'est pas souhaitée car elle gripperait nécessairement le système. Cette stratégie dissuasive se prolonge jusqu'au tribunal: en cas de condamnation, une peine plancher, supérieure de 10 % à l'amende contestée, est obligatoire; il peut l'écartier exceptionnellement par une décision spécialement motivée au regard au regard des charges et des revenus de la personne.

Une peine brutale qui cible les plus humbles

L'amende est une peine profondément inégalitaire car elle touche différemment les personnes selon leur situation économique. En effet, si la liberté est une valeur égale pour toutes et tous, il n'en est pas de même pour les peines pécuniaires. Par exemple, la somme de cinq-cents euros - amende forfaitaire sanctionnant certains délits - correspond aux minima sociaux des plus humbles. Ils auront à fortiori toutes les difficultés pour s'acquitter de mille euros, montant de l'amende majorée en cas de non-paiement dans les délais ou de non-contestation (étant rappelé que celle-ci nécessite la consignation d'un même montant!).

Les gouvernants ont voulu toucher au portefeuille, « là où ça fait vraiment mal⁽⁴⁾ », des plus précaires, alors que la précarité ne cesse de croître. Une partie de la population n'a aucune capacité à arbitrer ses dépenses, toutes s'imposant à elle par une nécessité vitale. Comment, alors, imaginer un effet dissuasif de la menace d'une sanction financière ?

(4) « Clôture du Beauvau de la sécurité par le président Emmanuel Macron », 13 sept. 2001, à propos des Gens du voyage soupçonnés d'installation illicite sur un terrain (voir www.elysee.fr).

(5) Procès-verbal traité par le Centre national de traitement de Rennes.

(6) Page 170 de « l'étude d'impact » de la Lopmi du 7 sept. 2022 (www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl21-876-ei/pjl21-876-ei.html).

(7) Fabien Jobard, Kamel Boukir, « La police bientôt dotée d'une nouvelle arme dangereuse, l'amende forfaitaire délictuelle », HAL-SHS-Sciences humaines et sociales, 1^{er} janv. 2019 (<https://shs.hal.science/halshs-02417560>).

(8) Voir, sur le sujet des prud'hommes, l'article d'E. Dockès dans *D&L* n°199, consultable sur www.ldh-france.org/dl-numero-199.

(9) Antoine Albertini, « Lutte contre le trafic de drogue : un bilan du quinquennat Macron en trompe-l'œil », 24 mars 2022 (lemonde.fr).

« Ce qui peut créer la confiance, c'est la capacité à individualiser la réponse judiciaire selon la situation des personnes qui comparaissent devant elle. Ce n'est pas en supprimant les moments de contact humain des magistrats avec le justiciable que l'on va contribuer à l'avènement de cette confiance. »

Les pauvres n'ont certes pas un droit à l'impunité, mais ils ont droit au droit, c'est-à-dire notamment à l'application de l'article préliminaire du Code de procédure pénale, selon lequel « *Les personnes se trouvant dans des conditions semblables et poursuivies pour les mêmes infractions doivent être jugées selon les mêmes règles* », et, d'une façon générale, des textes nationaux et internationaux protégeant les droits de l'Homme.

A cet égard, dans le face-à-face avec les forces de sécurité, l'aveu est une condition de la verbalisation par un PV électronique⁽⁵⁾, caractérisant ainsi une atteinte au droit fondamental de ne pas contribuer à sa propre incrimination. Et voilà comment est décrite la délivrance de l'AFD par le ministre de l'Intérieur, devant le Sénat. Le policier ou le gendarme disent : « *Si vous ne reconnaissiez pas l'infraction, nous vous présenterons devant le procureur de la République.* » Et pourtant l'aveu est nécessairement un acte de volonté libre !

Ainsi la comparaison, parfois utilisée avec une « procédure de transaction »⁽⁶⁾, ne résiste pas à l'analyse. Il suffit de prendre l'exemple de la « convention judiciaire d'intérêt public » (CJIP), visant des délits de riches (façon MacDo), pour disqualifier définitivement cette référence. La CJIP est associée à une garantie forte des droits des sociétés concernées, alors que l'AFD des pauvres se heurte à une insuffisance de garanties.

De quelques effets néfastes du dispositif

Des chercheurs, étudiant de longue date la pratique policière et analysant le processus de la peine⁽⁷⁾ infligée par les forces de sécurité, estiment que l'effet premier de la forfaitisation débouche sur un resserrement des mailles du filet répressif sur les jeunes des cités. L'AFD accroît le pouvoir discrétionnaire des agents à l'encontre de ceux-là mêmes qui ont le sentiment d'être surexposés à « l'iniquité » de la police et de la justice ; leur rejet à l'égard de celles-ci ne peut qu'être renforcé.

Or l'on sait combien la confiance dans les institutions est importante dans une démocratie. L'AFD produit un effet néfaste sur le sens de la justice et la confiance dans l'institution. Elle contribue à la dénaturation du sens du métier de magistrat, transformé en simple instrument de gestion de flux pénaux, au détriment d'une indispensable réflexion intégrant la complexité de la réponse pénale. Par ailleurs, la forfaitisation gangrène la justice tant pénale que civile (voir dans le domaine du droit du travail, la limitation de l'indemnisation des licenciements abusifs)⁽⁸⁾. Elle traduit la méfiance du politique vis-à-vis des magistrats. Alors comment la population pourrait-elle, elle, avoir confiance ?

Ce qui peut créer cette confiance, c'est la capacité à individualiser la réponse judiciaire selon la situation des personnes qui comparaissent devant elle. Ce n'est pas en supprimant, pour des prétextes « petites affaires », les moments de contact humain des magistrats avec le justiciable que l'on va contribuer à l'avènement de cette confiance. Tout au contraire !

En outre, comme le démontre l'AFD du chef d'usage des stupéfiants, ses effets peuvent être totalement contre-productifs⁽⁹⁾. Le ministre de l'Intérieur, devant le Sénat, indiquait : « *La grande question est la suivante : ces AFD fonctionnent-elles ? [...] Elles fonctionnent [...] dans le domaine de la consommation de stupéfiants, avec 260 000 AFD infligées⁽¹⁰⁾ chaque année* ». Or l'usage de l'AFD a fait exploser la répression des majeurs en laissant de côté les mineurs, non éligibles (fort heureusement) à la procédure de l'AFD, sans développer des prises en charge préventives et sanitaires de ceux-ci, comme d'ailleurs de ceux-là, par les services qualifiés. Tout porte à croire que pour faire du chiffre les services de police et de gendarmerie ont préféré verbaliser les majeurs parce qu'ils ont la maîtrise de la procédure d'AFD. Or, en France, selon l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, un million de personnes fument quotidiennement du cannabis et notre pays n'a pas quitté la



« L'AFD corrompt le fonctionnement de la procédure pénale en éludant la défense et le juge, et son extension débridée nourrit l'idéologie sécuritaire ; c'est une fuite en avant du pouvoir politique pour éviter d'avoir à s'interroger sur le sens de la peine, le rôle du droit pénal et la fonction de la justice dans une société démocratique. »

première place du podium européen des pays consommateurs de drogue.

Dans un autre champ, l'AFD du chef d'installation illicite sur un terrain ciblant les « Gens du voyage »⁽¹¹⁾ a produit un effet néfaste incontestable d'amplification de la discrimination et de la stigmatisation de la population des Voyageurs. Et bien sûr le déficit structurel d'offre d'accueil et d'habitat dédiés, imputable aux pouvoirs publics qui violent leurs obligations légales, n'a pas été comblé. Pourtant les institutions européennes et la Cour européenne des droits de l'Homme exhortent la France à prendre en compte les besoins, tels que le mode de vie mobile de cette population vulnérable.

Le Conseil constitutionnel⁽¹²⁾ a admis la constitutionnalité de l'AFD au nom des « exigences et d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions », sans se pencher sur la mise en œuvre concrète des textes. Comme l'a

L'AFD accroît le pouvoir discrétionnaire des agents à l'encontre de ceux-là mêmes qui ont le sentiment d'être surexposés à « l'iniquité » de la police et de la justice ; leur rejet à l'égard de celles-ci ne peut qu'être renforcé.

souligné le Conseil d'Etat dans son avis relatif à la Lopmi, aucune évaluation de cette peine automatique n'a été réalisée. Certes, il existe des données statistiques et désormais s'est mis en place un Observatoire de la forfaitisation des délits. Cependant une évaluation sérieuse doit impliquer la recherche de toutes leurs conséquences y compris sociales et économiques, sans oublier l'impact sur la perception de la peine par la population et son effet, ou non, dissuasif.

Par ailleurs, alors que le pouvoir exécutif ne parvient même pas à mettre en place le traitement technique des onze délits éligibles de l'AFD avant l'adoption de la Lopmi (cinq sur onze, en précisant que le vol et la vente à la sauvette sont en cours de mise au point technique), l'augmentation de son champ laisse entre les mains du seul pouvoir exécutif le choix, hors contrôle, de mettre en œuvre l'AFD pour tel ou tel délit.

(10) En fait le chiffre de 120 000, environ évalué à partir du chiffre du premier semestre 2022, serait plus juste ; 260 000 correspond au nombre prévisible de toutes les AFD pour 2022, qui sont passées de 57 000 en 2019 à 119 000 en 2020, et à 232 000 en 2021.

(11) « L'amende forfaitaire délictuelle (AFD) appliquée à l'installation illicite sur un terrain », texte commun, 14 janv. 2022, publié sur le site de la LDH (www.ldh-france.org/lamende-forfaitaire-delictuelle-afd-appliquee-a-l-installation-illicite-sur-un-terrain).

(12) Décision n° 2019-778 DC.

Parallèlement, les agents verbalisateurs disposent d'un éventail de plus en plus vaste de possibilités de recourir à cette procédure, qui est exclusivement entre leurs mains. Leur choix reposera ainsi sur leur seule appréciation, étant souligné qu'ils n'ont pas à contacter le procureur de la République. Inévitablement, il en résultera un risque d'arbitraire et de disparités de traitement contraires au principe d'égalité devant la justice.

En définitive, l'AFD corrompt le fonctionnement de la procédure pénale en éludant la défense et le juge, et son extension débridée nourrit l'idéologie sécuritaire ; c'est une fuite en avant du pouvoir politique pour éviter d'avoir à s'interroger sur le sens de la peine, le rôle du droit pénal et la fonction de la justice dans une société démocratique. L'AFD et l'accentuation de l'emprisonnement sont les deux piliers d'une politique pénale hyper-répressive : tout dans la répression et la loi du nombre, rien dans la prévention et les prises en charge sociale. Et l'amende peine « douce », dans la conception théorique des peines pénales, est devenue une peine dure pour les plus pauvres de la population. A l'heure où une partie de la population la plus précaire souffre de l'inflation et de la privation de certains moyens de vivre, cette pénalisation automatique accentue l'inégalité devant la justice et le sentiment d'injustice. ●