

**L'Amende Forfaitaire  
Délictuelle  
appliquée à l'installation  
illicite sur un terrain**

**Une discrimination au détriment  
des Voyageurs et menaçant  
d'autres publics vulnérables, qui  
doit impérativement cesser**

Décembre 2021

## SOMMAIRE

<i>Article 322-4-1 de code pénal</i> .....	3
L'annonce présidentielle.....	4
<b>I – Création de l'AFD du chef de l'Article 322-4-1 du Code Pénal – Analyse critique</b> .....	<b>5</b>
I-1 Une nouveauté inquiétante et discriminatoire.....	5
I-2 Des éléments légaux difficiles à caractériser.....	6
I-3 Positions de la CEDH sur l'approche juridique des Gens du Voyage.....	7
I-4 Décisions du Conseil constitutionnel.....	8
<b>II – L'impact politique de l'annonce présidentielle</b> .....	<b>9</b>
II-1 Le pourquoi et le comment de « l'expérimentation ».....	9
II-2 Les raisons du différé de l'application de l'AFD au délit d'installation.....	9
a) La nécessité de textes complémentaires.....	9
b) La nécessité d'une mise au point informatique.....	10
II-3 L'expérimentation dénuée de transparence.....	11
<b>III – L'impact des lois sur le droit d'habiter des Gens du Voyage</b> .....	<b>12</b>
III-1 Terrains et lieux de vie : une pénurie organisée et soutenue par la loi.....	12
III-2 La stigmatisation persistante des Voyageurs.....	13
<b>IV – Conséquences de l'AFD sur le droit fondamental à la vie familiale des Voyageurs</b> .....	<b>14</b>
IV-1 Double peine : l'expulsion et l'amende.....	14
a) Expulsion et exclusion.....	14
b) Précarisation.....	14
c) Atteinte au droit à la vie familiale.....	15
d) Risques de pratiques policières arbitraires.....	15
IV-2 L'inaccessibilité du recours contre l'AFD aggravant ses conséquences négatives.....	16
a) Le recours contre les décisions de notification, inaccessible en pratique.....	16
b) L'AFD : une condamnation en correctionnelle sans procédure contradictoire.....	16
<b>V – Le caractère discriminatoire de la mise en œuvre de l'AFD en application de l'article 322-4-1</b> .....	<b>17</b>
V-1 L'AFD une procédure pénale simplifiée s'appliquant, selon la loi, à 10 délits.....	17
a) Rappel.....	17
b) La moitié ne fait pas l'objet d'une application.....	17
c) Mépris du principe fondamental d'égalité devant la loi.....	17
<b>VI – L'inutilité de cette vaste campagne répressive</b>	
<b>Nécessité d'un réel droit à l'existence pour les Gens du Voyage</b> .....	<b>18</b>
VI-1 Rappel de la carence organisée des « Terrains d'accueil ».....	18
VI-2 Le nécessaire respect du droit de circuler et de choisir son lieu de résidence.....	18
<b>CONCLUSION : Faire cesser les discriminations : une urgence démocratique</b> .....	<b>20</b>
Un mur de droits dérogatoires	
Une situation discriminatoire	
<b>Premiers Signataires</b> .....	<b>20</b>

### *Article 322-4-1 du code pénal*

*Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu à l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.*

*Dans les conditions prévues à l'article 495-17 du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée de 1 000€.*

*Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.*

## L'annonce présidentielle

Le 14 septembre 2021, à l'occasion de la clôture du « Beauvau de la sécurité », qui est un programme de réforme de la politique publique de sécurité pour la France, le Président a évoqué, devant les élèves de l'école nationale de police (Roubaix,) la situation des Gens du voyage dans des termes ainsi retranscrits sur le site de l'Élysée<sup>1</sup>.

*« Répondre à deux phénomènes très concrets que nos élus connaissent bien : d'abord, l'occupation illicite par les gens du voyage de certains terrains. Il suffit de lire la presse quotidienne régionale pour savoir que nos procédures sont trop longues, que quand on arrive avec la procédure, requérir le concours de la force publique c'est parfois déjà trop tard. Mais qu'on ne fait pas mal là où ça fait vraiment mal, c'est le porte-monnaie, pardon d'être trivial et direct. Et donc on va faire gagner du temps à beaucoup de monde, on va alléger la procédure, mais on va permettre aussi de répondre à des situations inacceptables sur le terrain en ayant la même approche par les amendes pénales forfaitaires pour l'occupation illicite par les gens du voyage des terrains.*

*Ça ne veut pas dire que nous changeons les garanties apportées par notre droit, cette amende est pénale, mais nous simplifions la procédure et nous permettons d'avancer et de répondre aux besoins de sécurité, et au besoin qui est le vôtre aussi, c'est-à-dire d'avoir un résultat tangible aux décisions que vous prenez sur le terrain et à la situation que vous pouvez constater».*

On doit déplorer l'absence de réactions face à l'aspect outrageant pour les gens du voyage des propos présidentiels, contrairement à un discours à la même résonance du Président Nicolas Sarkozy en juillet 2010 qui avait suscité de nombreuses protestations.

---

1 [Clôture du Beauvau de la sécurité par le Président Emmanuel Macron. | Élysée \(elysee.fr\)](#)

# I - Création de l'AFD du chef d'installation illicite sur un terrain

## Analyse critique

En droit, il est question de l'amende forfaitaire délictuelle du chef d'installation illicite sur le terrain d'autrui en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant à une commune ou à tout autre propriétaire ; ce délit est prévu par article 322-4-1 du code pénal, créé par loi du 18 mars 2003 dont la répression a été aggravée par la loi du 7 novembre 2018 instituant cette amende forfaitaire délictuelle (AFD) à la suite d'une proposition de loi.

Les associations de défense des droits avaient fortement critiqué cette « nouveauté » à propos de laquelle le défenseur des droits avait émis un avis défavorable (avis n° 18.10).

### I-1 UNE NOUVEAUTÉ INQUIÉTANTE ET DISCRIMINATOIRE

Si la procédure de l'amende forfaitaire était ancienne en matière contraventionnelle, elle avait été introduite en matière délictuelle, par la loi du 18 novembre 2016 « de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle », introduisant, en outre, au sein du code de procédure pénale une section relative à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (articles 495-17 et suivants) uniquement pour les délits de conduite sans permis et de conduite sans assurance, autant de délits simples et objectivement caractérisés sans qu'il soit nécessaire de prouver une intention délictueuse.

**L'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle aux Gens du voyage peut, comme il sera vu infra, porter atteinte au mode de vie mobile de ces personnes confrontées quotidiennement à un manque gravissime de lieux de stationnement et d'espaces de vie adaptés à la diversité des besoins de l'habitat mobile.**

Cette procédure est particulièrement inadaptée pour sanctionner le délit d'installation illicite, exigeant conséquemment, a minima, pour tenter de ne pas être discriminatoire, qu'elle soit appliquée au cas par cas, avec un discernement aigu afin de vérifier les éléments constitutifs de ce délit et de façon très exceptionnelle, ce dans le cadre de la politique pénale de chaque procureur de la République.

## I-2 DES ÉLÉMENTS LÉGAUX DIFFICILES À CARACTÉRISER

Il faut souligner, notamment, que les éléments légaux constitutifs de ce délit ne sont pas toujours évidents à caractériser.

Il en est ainsi du concept « d'installation, en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire » : une telle installation supposant, le partage de la même intention d'établissement d'une habitation par une pluralité d'auteurs. Dès lors, si une des caravanes ne fait que rendre visite à une autre, la réunion n'est pas caractérisée et encore moins l'établissement d'une habitation ; d'une façon générale, cette habitation, fût-elle temporaire, ne peut être caractérisée en cas de simple arrêt ou de stationnement de courte durée.

Il faut préciser la prescription contenue dans la circulaire d'application (3 juin 2003) de la loi du 18 mars 2003 ayant créé l'article 322-4-1 du code pénal : *« Il s'agit là d'un délit intentionnel, ce qui suppose notamment, s'agissant de l'installation sur un terrain communal, que les mis en cause avaient connaissance, avant cette installation, que la commune répondait aux prescriptions de la loi Besson. »*

**Il faut toutefois souligner que les installations sont avant tout effectuées par défaut !** (Voir infra : III-1 *Terrains et lieux de vie: Une pénurie organisée et soutenue par la loi*).

D'autres éléments peuvent être pris en considération ; ci-après plusieurs hypothèses réalistes :

- Même **une commune exonérée** de l'obligation de créer une aire d'accueil - pour tous les motifs prévus par la loi du 5 juillet 2000- **reste toujours dans l'obligation**, sauf pour des motifs tirés de l'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, **d'accorder un temps minimum d'accueil aux Voyageurs (arrêt du Conseil d'État du 2 décembre 1983)** ; son refus peut être dès lors illégal et il s'agit d'une exception qui peut être soulevée devant le juge pénal ;
- Une commune a formellement rempli ses obligations liées à l'application de la loi du 5 juillet 2000 mais **l'aire « d'accueil » est totalement inadaptée à sa finalité** pour des raisons circonstancielles (incendie, inondation, pollution etc...) ou structurelles (voir l'inventaire édifiant de William Acker dans son livre paru récemment « Où sont les Gens du Voyage »). En ce cas l'élément

- légal fait défaut, le respect des obligations devant être effectif et non formel ;
- Les voyageurs peuvent se trouver dans une situation telle qu'ils n'ont **pas d'autre choix que de s'installer sur un terrain « non- autorisé » faute de places** disponibles sur des terrains dédiés situés à proximité, l'installation sur un terrain avec leur caravane étant nécessaire pour qu'ils puissent établir leur résidence et jouir effectivement de leur droit à la vie privée et familiale ainsi que de leur domicile ; dans une telle hypothèse, l'état de nécessité peut être invoqué.

### **I-3 POSITIONS DE LA CEDH SUR L'APPROCHE JURIDIQUE DES GENS DU VOYAGE**

La loi qui régit, en France, le statut juridique des gens du voyage est, la loi du 5 juillet 2000 -modifiée à six reprises- relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Faut-il rappeler que la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) considère que « la vulnérabilité des Roms et Gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et mode de vie propre » et que « l'article 8 de la convention impose aux États contractants l'obligation positive de permettre aux Roms et Gens du voyage de suivre leur mode de vie propre » (CEDH, 17 octobre 2013, Winterstein et autres c. France, n°27013/07).

La CEDH a, en outre, affirmé, dans cette décision, que l'appartenance des Gens du voyage à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement.

**Ni la pénalisation de l'installation illicite prévue par l'article 322-1-4-1 du code pénal créé par la loi du 18 mars 2003 ni la sanction de ce délit par l'AFD créée par la loi du 18 novembre 2018 n'ont fait l'objet d'un contrôle de conventionnalité.**

Cependant, il faut souligner que dans le dernier arrêt condamnant la France (arrêt du 14 mai 2020 AFFAIRE HIRTU ET AUTRES c. France Requête no 24720/13) dans une espèce où la loi du 5 juillet 2000 s'appliquait, la CEDH a, à nouveau,

rappelé que « toute personne victime d'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que de son domicile doit pouvoir faire examiner la proportionnalité de la mesure en cause par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui en découlent, ce qui suppose pour les personnes appartenant à un groupe socialement défavorisé que soient considérés leurs besoins particuliers ».

Elle a, en outre, souligné que l'urgence d'une procédure, n'exonère pas l'autorité administrative de l'obligation, substantielle, de prendre en compte les besoins particuliers des membres d'un groupe socialement défavorisé dans l'examen de proportionnalité auquel il lui incombe de procéder et, dans ce contexte, d'apprécier notamment les conséquences de la mesure.

#### I-4 DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Si le Conseil constitutionnel (Décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003) a admis la constitutionnalité de l'article 322-4-1 du Code Pénal créé par la loi précitée, c'est en précisant « dès lors que s'appliqueront de plein droit, dans le respect des droits de la défense, les principes généraux du droit pénal énoncés aux articles 121-3 et 122-3 du code pénal, qui précisent respectivement qu' il n'y a point de délit sans intention de le commettre " et que " N'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte ».

Si le Conseil constitutionnel (Décision n°2019-778 DC) a admis la constitutionnalité de l'AFD c'est seulement en considérant que « Si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant ».

**Le Conseil constitutionnel n'a jamais statué sur l'application de l'AFD au délit d'installation illicite en fonction des critères définis par lui-même dans les décisions précitées.**



## II - L'impact politique de l'annonce présidentielle

### II-1 LE POURQUOI ET LE COMMENT DE « L'EXPÉRIMENTATION »

*Faisant suite à l'annonce présidentielle et au communiqué de presse commun du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice, en date du 4 septembre dernier, a été décidée la mise en place, à compter du 19 octobre, à titre « expérimental » de cette procédure pénale dans 6 ressorts de tribunaux judiciaires (Rennes, Reims, Foix, Lille, Marseille, Créteil et, semble-t-il, Chambéry), la généralisation sur l'ensemble du territoire national étant prévue au premier trimestre 2022.*

Après le discours présidentiel et l'annonce commune du 4 septembre tout s'est mis en place.

Lors du conseil des ministres du 15 septembre<sup>2</sup> présentant le bilan de l'AFD, qualifié de satisfaisant, en matière d'usage de stupéfiants, les deux ministres de la Justice et de l'Intérieur ont communiqué sur cette procédure en décrivant, en ces termes, les avantages de celle-ci :

*« Le recours à cette nouvelle voie procédurale permet aux forces de l'ordre de sanctionner sur le terrain le délit par procès-verbal électronique (PVe) via leurs terminaux mobiles, par une amende forfaitaire délictuelle. »*

### II-2 LES RAISONS DU DIFFÉRÉ DE L'APPLICATION DE L'AFD AU DÉLIT D'INSTALLATION.

#### a) La nécessité de textes complémentaires

De fait, l'application de la procédure de l'amende forfaitaire n'avait pas été mise en œuvre, faute de dispositions réglementaires d'application pour cette infraction et ainsi ne fut pas mesurée l'étendue des préjudices dont son application pouvait faire subir à cette population vulnérable des Gens du Voyage.

<sup>2</sup> Prononcé le 15 septembre 2021 - Conseil des ministres 15092021 Amende forfaitaire délictuelle stupéfiant | Vie publique.fr (vie-publique.fr)

La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle a fait l'objet de modifications, par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice. Ce texte a, notamment, modifié les règles de recevabilité des requêtes en exonération et des réclamations, prévues par le code de procédure pénale qui y consacre ses articles 495-17 à 495-25 à l'AFD.

Les normes réglementaires d'application de l'amende forfaitaire délictuelle ont été instituées par le décret du 28 mars 2017, ensuite modifié par le décret du 24 mai 2019 puis dernièrement par le décret du 18 août 2021 (voir les articles D45-3 à D45-21 du code de procédure pénale).

De même les arrêtés des 14 octobre 2018 et 17 avril 2020 ont institué les articles A36-14 à A36-18 du même code.

## **b) La nécessité d'une mise au point informatique**

Pourquoi le pouvoir a-t-il attendu trois ans pour mettre en œuvre cette AFD issue d'une loi du 7 novembre 2018 ? Cela est lié à l'origine de l'AFD, la circulation routière, et au choix d'un traitement numérique qui conduisit à ce « retard » rompu brutalement par le discours présidentiel qui ne pouvait que traumatiser les Gens du voyage.

Ainsi, l'application de la forfaitisation délictuelle mit un certain temps à se mettre en place car elle était conditionnée à la faisabilité technique du dispositif que l'on voulait calquer sur l'amende forfaitaire contraventionnelle. On voulut garder la centralisation à Rennes, étant souligné que le ministère public en la matière contraventionnelle est occupé par un officier du ministère public, un policier relié au ministère de l'intérieur ? et que s'agissant d'un délit il fallait que le superviseur soit un Procureur.

On se heurtait, en outre, à l'incompatibilité des applicatifs des différents acteurs de la chaîne de traitement que sont le Centre National de Traitement (CNT), le ministère de la Justice, celui de l'Intérieur et celui de l'Économie et des Finances.

L'article D45-3 du Code de procédure pénale dans sa rédaction issue du décret 24 mai 2019 est ainsi rédigé : « *La procédure de l'amende forfaitaire est applicable aux délits pour lesquels la loi le prévoit, lorsque ces délits sont constatés par un procès-verbal électronique dressé au moyen d'un appareil sécurisé permettant le recours à une signature sous forme numérique conformément à l'article 801-1.* ». Ainsi pour les policiers et gendarmes qui constatent une infraction, l'amende forfaitaire délictuelle

simplifie les procédures. La dématérialisation des AFD aurait permis d'économiser un million deux d'heures de travail environ<sup>3</sup>.

### II-3 « L'EXPÉRIMENTATION » DÉNUÉE DE TRANSPARENCE

Les instructions données aux parquets des juridictions « expérimentales » comme aux forces de sécurité concernées ne sont pas connues.

Si l'on se réfère aux circulaires sur les AFD en matière de circulation routière puis d'usage de stupéfiants, « *La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle exclut donc toute prise d'attache avec la permanence du parquet pour décision lors de la constatation de l'infraction.* (16 novembre 2018CR1M/2018-13/H2-16.11.2018) » *La procédure d'amende forfaitaire, qui exclut une attache avec la permanence du parquet pour prise de décision lors de la constatation de l'infraction, permet un traitement rapide et efficace des procédures les plus simples.* » (Note du 31 août 2020), on en déduit qu'il n'y aura pas de contact avec le parquet local.

Bref, pas de subtilité juridique ni d'appréciation sociale, un contrôle judiciaire qui s'exerce à posteriori en cas de contestation, et selon une procédure complexe principalement centralisée au parquet de Rennes.

On est en droit de penser que tout cela n'était assurément pas la volonté du Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 mars 2003.

---

3 Driss Aït Youssef : "Une amende forfaitaire délictuelle est une contravention" invité du journal du 18 octobre de 22 H [Emmanuel Macron critique les procédures judiciaires visant ses ministres](https://www.franceculture.fr/emissions/emmanuel-macron-critique-les-procedures-judiciaires-visant-ses-ministres) ([franceculture.fr](https://www.franceculture.fr))

## III - Impact des lois sur le droit d'habiter des Gens du Voyage

### III-1 TERRAINS ET LIEUX DE VIE : UNE PÉNURIE ORGANISÉE ET SOUTENUE PAR LA LOI

On ne peut faire abstraction du manque radical de réponses adéquates à la diversité des modes d'habiter et de voyager des « Gens du Voyage ». Le constat a été établi maintes fois par divers rapports, de la Cour des comptes, la défenseure des droits, la CNCGV, le CNCDH... et par la publication, cette année, de l'enquête du juriste William Acker « Où sont les Gens du Voyage<sup>4</sup> », ainsi que des enquêtes de la FNASAT et de l'ODCI.

La carence criante de lieux autorisés à l'habitat mobile des « Gens du Voyage », est organisée et soutenue légalement par la Loi du 5 juillet 2000, précitée, dite loi Besson :

- Pas d'obligation pour les communes de moins de 5000 habitants alors qu'il aurait été nécessaire d'inscrire dans la loi qu'un maire ne saurait prendre des mesures de police aboutissant en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire » (arrêt du Conseil d'État du 2 décembre 1983) ;
- Pour les communes de 5000 habitants et plus, pas d'obligation d'avoir un terrain désigné sur son propre territoire mais seulement de contribuer à la création d'une aire « intercommunale » dans le cadre d'une EPCI qui couvrent des territoires pourtant de plus en plus vastes ;
- La loi permet, dans certains cas, à une EPCI de ne pas avoir de terrain sur son propre territoire à condition de contribuer financièrement à un terrain sur une autre EPCI, etc. Une fois l'« aire d'accueil » établie, les maires et/ou EPCI peuvent interdire le reste du territoire aux résidences mobiles des gens du voyage ;
- La loi autorise l'habitat mobile des Voyageurs, uniquement en équipement public (aires d'accueil et terrain familiaux locatifs) ;

---

4 [Où sont les « gens du voyage » ? / Inventaire critique des aires d'accueil / William Acker - Éditions du commun \(editionsducommun.org\)](#)

- Si la loi autorise l'habitat mobile sur terrain constructible, dans les faits, la plupart des PLU interdisent l'habitat mobile y compris en zone constructible : en conséquence les Voyageurs sont privés du droit de propriété avec habitat mobile.

En réalité, l'ensemble du territoire français est interdit aux caravanes des citoyens français dits « Gens du Voyage » en dehors d'un nombre très limité de lieux autorisés dénommés « aires d'accueil » bien que, le plus souvent, ils soient inadéquats à l'habitat et à la vie en famille.

Cette pénurie organisée de lieux de halte et d'habitation autorisés est aggravée par les manquements de bien des collectivités locales qui ne respectent pas leurs obligations légales en la matière sans être rappelées à l'ordre par les préfets qui n'exercent, en outre, pas leur droit de substitution mais qui sont, bien souvent, prompts à mettre en œuvre des procédures « d'évacuation ». La situation est telle qu'un nombre important de familles est contraint de recourir aux stationnements « sauvages » -autrement dit illicites- ou aux stationnements hivernaux précaires sur des aires de grand passage inadaptées à cet usage.

### **III-2 LA STIGMATISATION PERSISTANTE DES GENS DU VOYAGE**

La volonté présidentielle est manifestement de taper fort et systématiquement : d'ores et déjà, les gendarmes et policiers chassent les Gens du voyage au nom de la "loi Macron" (sic), y compris en dehors des départements couverts par « l'expérimentation ».

Les gens du voyage ressentent à travers cette campagne répressive contre eux une stigmatisation persistante dans un contexte général de racisme antitsigane dénoncé en ces termes par la Défenseure Des Droits : « la rémanence de propos à caractère discriminatoire ou incitant à la discrimination » « Exposés à une discrimination systémique, les Gens du voyage constituent la minorité concentrant le plus d'opinions négatives de la part de la population française. »

## IV -Conséquences de l'AFD sur le droit fondamental à la vie familiale des voyageurs

### IV-1 DOUBLE PEINE : L'EXPULSION ET L'AMENDE

L'AFD n'est pas une simple contravention mais l'équivalent d'une condamnation en correctionnelle. Appliquée aux stationnements des Gens du Voyage, les conséquences sur la vie des familles et les retombées sociales seront loin d'être anodines.

#### a) Expulsions et exclusion

Les familles continueront d'être chassées systématiquement d'un terrain à l'autre et ainsi empêchées de séjourner dans leurs communes ou régions habituels de vie et d'activité. Les Voyageurs ont choisi la mobilité mais non l'errance ; cette dernière ne peut qu'être préjudiciable à la scolarité des enfants, les activités économiques, les suivis médicaux. Les expulsions répétitives ne peuvent qu'entraîner l'exclusion sociale des familles qui les subissent et impacter tous les aspects de la vie quotidienne.

Face à ces amendes, les familles les plus précaires n'auront d'autres choix que de vivre dans l'errance, dans des lieux cachés et isolés, souvent inadaptés à l'habitat. Elles seront encore plus repoussées dans l'invisibilité, rejetées de l'espace public, avec pour conséquence leur exclusion encore plus importante de la société.

#### b) Précarisation

Les familles seront-elles, en outre, sanctionnées par des amendes réitérées de 500€ de stationnement en stationnement puisqu'elles ne pourront trouver de lieux de stationnement licite ?

Faute d'être en capacité de payer cette énorme (pour elles) somme dans les délais, l'amende sera alors majorée à 1000€ .

Pour son recouvrement, elles risqueront la saisie de leur compte bancaire, avec toutes les conséquences désastreuses sur leurs activités professionnelles et leurs conditions matérielles de vie qui n'épargneront pas les enfants.

Quelles conséquences en cas de récurrence inévitable en raison du manque de lieux dédiés ou autorisés : un risque plus fort de peine de prison ?

Il faut dire que la **notion de « faible montant » d'une amende** imposée par le Conseil constitutionnel est relative pour une population vulnérable comme celle des gens du voyage, les sommes de 400€ (en cas de paiement à brefs délais – 15 jours), puis de 500€, sont lourdes et a fortiori celle de 1000€.

**Le risque d'exclusion des familles les plus précaires** persistera malgré les dispositions de l'article 495-24 du Code de procédure pénale qui permet au comptable public (recouvrant l'amende), sur la demande de la personne concernée, de faire une remise gracieuse en raison de sa situation financière. En effet, les gens du voyage ne sont pas bien familiarisés avec les démarches administratives et l'on ne peut présumer des décisions des comptables publics.

### c) Atteinte au droit à la vie familiale

C'est **uniquement pour les gens du voyage** que cette procédure « simplifiée » fait courir un risque particulier, celui de leur "logement". Leur droit à la vie familiale est en cause, ce qui n'est pas le cas pour les personnes poursuivies ni pour usage de stupéfiants, ni pour occupation des parties communes d'un immeuble collectif, ni en matière de circulation routière ni pour les vols à l'étalage (comme cela est actuellement envisagé).

### d) Risques de pratiques policières arbitraires

Pourquoi ? parce que cette "expérimentation" de l'amende forfaitaire délictuelle – discriminatoire en elle-même comme il sera vu plus loin- risque fort de renforcer les pratiques arbitraires existant déjà. Ainsi, il est à craindre que l'article 322-4-1 soit, encore plus que par le passé, détourné et utilisé par les forces de l'ordre comme un moyen de pression sur ces familles vulnérables, permettant aux autorités de se dispenser des procédures d'expulsion et « d'évacuation », pourtant déjà particulièrement expéditives, alors que cette disposition pénale ne saurait se substituer à ces procédures civiles ou administratives.

Serait ainsi violée la recommandation n°10 de la Défenseur Des Droits<sup>5</sup> dans son rapport du 6 octobre dernier imposant une évaluation sociale préalable à toute expulsion, recommandation ne faisant qu'appliquer la jurisprudence de la CEDH précitée.

---

5 [Rapport - « Gens du voyage » : lever les entraves aux droits | Défenseur des Droits \(defenseurdesdroits.fr\)](#)

## IV-2 L'INACCESSIBILITÉ DU RECOURS CONTRE L'AFD AGGRAVANT SES CONSÉQUENCES NÉGATIVES

### a) Le recours contre la décision de notification est en pratique inaccessible aux Voyageurs.

- En effet la notification de l'amende par lettre simple (créée par le décret n° 2021-1093 du 18 août 2021 précité) fait courir le délai de recours de 45 jours à compter de « l'envoi », c'est-à-dire de la date apposée sur le cachet du service postal ; cette notification est dénuée d'effectivité au regard de la situation particulière des Gens du Voyage soumis au partage du domicile entre l'adresse « administrative » et le domicile « réel ». C'est toute la question de la complexité de la domiciliation -son suivi notamment- pour les Voyageurs ; en effet, en raison de leur mode de vie, parfaitement légal, ils ne peuvent relever leurs courriers que de façon intermittente.
- En outre, pour être recevable la contestation doit être motivée et être effectuée en utilisant le formulaire joint à l'avis d'amende forfaitaire ou à l'avis d'amende forfaitaire majorée qu'ils risquent de recevoir trop tard, la possibilité de contestation via internet, n'étant, de la sorte, pas plus portée à leur connaissance. Faute d'être contestée, la condamnation deviendra définitive et inscrite au casier judiciaire.
- Et il ne faudra pas que le faible taux de contestation des AFD soit considéré par le gouvernement comme témoignant de la bonne acceptation sociale de la sanction de ce délit comme il l'a fait pour l'usage de stupéfiant (1,7% au 9 septembre 2021) ; il faut être lucide, ce ne pourra que traduire la difficulté d'accès à la contestation.

### b) L'AFD équivaut à une condamnation en correctionnelle sans procédure contradictoire

L'amende forfaitaire délictuelle n'est aucunement l'équivalent d'une contravention, contrairement à la diffusion de certaines fausses informations, c'est l'équivalent d'une reconnaissance de culpabilité et d'une condamnation correctionnelle. **En la réglant spontanément sans contestation, la personne renonce à se défendre selon une procédure contradictoire équitable devant des juges. Équivalent d'une condamnation elle est inscrite sur le bulletin n°1 du casier judiciaire. Elle sera prise en compte pour caractériser la récidive et fixer les peines encourues en ce cas (soit deux ans de prison, et 15000€ d'amende).**



## V - Le caractère discriminatoire de la mise en œuvre de l'AFD en application de l'Article 322-4-1 du code pénal

### V-1 L'AFD UNE PROCÉDURE PÉNALE SIMPLIFIÉE S'APPLIQUANT, SELON LA LOI, A DIX DÉLITS

#### a) Rappel

Si la procédure de l'amende forfaitaire est ancienne en matière contraventionnelle, elle n'a été introduite que récemment en matière délictuelle, par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, pour les délits de conduite sans permis et de conduite sans assurance. Elle a été étendue tout d'abord, par la loi du 7 novembre 2018 à l'article 322-4-1 du code pénal (en cause dans le présent texte), puis par la loi du 23 mars 2019 à plusieurs nouveaux délits : l'usage illicite de stupéfiants, (article L. 3421-1 du code de la santé publique), la vente à la sauvette (article 446-1 du code pénal), le transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe (article L. 3315-5 du code des transports), la vente d'alcool à un mineur et la vente d'alcool dans les foires (articles L. 3353-3 et L. 3352-5 du code de la santé publique), l'occupation des parties communes d'immeubles collectifs (article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitat). Enfin, la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire a ajouté le délit d'abandon ou de dépôt illicite de déchets (article L. 541-46 du code de l'environnement).

#### b) La moitié ne fait pas l'objet d'une application

Sur ces dix délits éligibles de l'AFD seuls trois font, actuellement, l'objet de la mise en œuvre concrète de cette procédure simplifiée (défaut de permis, défaut d'assurance, usage de stupéfiants), deux autres font partie de l'expérimentation mise en place depuis le 19 octobre 2021.

Ainsi, alors que cinq dispositions prévues par la loi restent inappliquées (faute d'informatisation de la procédure elles ne sont pas appliquées) celles en cours, soit à titre définitif, soit à titre expérimental visent, pour l'une, expressément les Gens du Voyage, c'est l'article 322-4-1 du code pénal.

#### c) Mépris du principe FONDAMENTAL d'égalité DEVANT LA LOI

Alors qu'aucun de ces textes n'avait conditionné l'application de la loi à la possibilité d'informatisation de la procédure, il est contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi qu'un tel traitement inégalitaire soit appliqué au préjudice des Gens du Voyage, population vulnérable déjà exposés à une discrimination systémique, aggravée par la caisse de résonance des propos publics programmatiques du Président de la République.

## VI - L'inutilité de cette vaste campagne répressive. Nécessité d'un réel droit à l'existence pour les Voyageurs

### VI -1 RAPPEL DE LA CARENCE ORGANISÉE DES « TERRAINS D'ACCUEIL »

L'application de cette mesure répressive supplémentaire ne fera pas surgir des « terrains d'accueil » dignes. La carence organisée de lieux licites perdurera et cette nouvelle action répressive ne permettra pas de supprimer les stationnements dits « illicites » auxquelles sont acculées, en conséquence, les familles. Cette réalité- là le président ne l'a pas prise en compte.

Il faut rappeler que le Comité Européen des droits sociaux a, spécialement dans sa décision du 24 janvier 2012, écrit « *lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation (en l'espèce le droit de stationner dans une aire prévue à cette fin) les intéressés sont contraints en vue de satisfaire leurs besoins d'adopter des comportements répréhensibles (en l'espèce stationner irrégulièrement) cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe qu'elle sanction ou voie d'exécution à leur encontre.*».

### VI – 2 LE NÉCESSAIRE RESPECT DU DROIT DE CIRCULER ET DE CHOISIR SON LIEU DE RÉSIDENCE

Dans l'immédiat, alors que l'ensemble du territoire français est interdit aux caravanes des Gens du Voyage en dehors d'un nombre très limité de lieux autorisés et le plus souvent inadéquats à l'habitat et à la vie en famille, il importe de trouver, au cas par cas, par une négociation apaisée, **des accords raisonnables permettant le respect du droit au logement des personnes et familles en cause dans le respect de la culture du voyage dans ses diversités** (comme a pu l'évoquer la Cour des comptes et comme cela, en pratique, se réalise souvent avec des maires ou des personnes privées ouverts à la négociation).

La loi doit garantir le **respect des droits fondamentaux de liberté de circuler et de choix de son lieu de résidence** qui doit inclure, à part entière, **dans l'ensemble du territoire**, l'habitat mobile et le mode de vie mobile en prenant en compte la diversité des besoins et du fonctionnement des familles en matière d'habitat et de mobilité. Le respect de cette diversité peut se décliner ainsi :

- **grands passages** (50-200 caravanes) - ( ces terrains dédiés ne devraient pas être utilisés comme déversoirs pour pallier, à moindre coût, le manque de terrains autorisés pour la halte ou l'habitat des familles) ;
- **groupes familiaux** (moins de 50 caravanes) ;
- **garantie du droit de halte ou d'installation dans toutes les communes** ;
- **installations provisoires négociées avec convention** ;
- **accès à la propriété privée pour habitat mobile.**

**Voilà l'urgence !** Et non la répression systématique que cette expérimentation présage, révélant ainsi le mépris des **exigences européennes qui demandent aux États de prendre en compte le mode de vie mobile des gens du voyage**, populations par ailleurs particulièrement vulnérables.

*Mettre en œuvre ce type de politiques publiques apporterait, par ailleurs, un apaisement social, bénéfique pour toutes et tous et soulagerait aussi la police et la justice.*

## CONCLUSION : Faire cesser la discrimination, une urgence démocratique

La législation, à quelques très rares exceptions près, n'a cessé de durcir le traitement des Gens du Voyage, en facilitant, de manière de plus en plus expéditive, les expulsions devenues « évacuations forcées des résidences mobiles », en pénalisant les stationnements hors des « aires d'accueil » puis en aggravant cette pénalisation.

### C'EST AINSI QU'A ÉTÉ CONSTRUIT UN MUR DE DROITS DÉROGATOIRES

Les Voyageurs, citoyens français, ont le sentiment aujourd'hui d'être mis au pied de mur : **ce sont les vies d'hommes, de femmes, d'enfants, de personnes âgées qui sont mises en danger** par la mise en application massive de cette disposition répressive sans évaluation préalable sur les répercussions sociales et humaines.

Une fois encore, le droit applicable aux Gens du Voyage **va servir de terrain d'expérimentation juridique** pour réprimer d'autres populations vulnérables.

### UNE SITUATION DISCRIMINATOIRE

L'interdiction généralisée du territoire à l'exception de lieux spécifiques et très limités en nombre, les pratiques de plus en plus répressives des autorités locales auxquelles sont confrontés quotidiennement les Voyageurs, les soumettent à un régime discriminatoire qui ne s'applique à aucun autre groupe de population en France. **Cette situation est incompatible avec nos principes républicains.**

Fait à Paris le 9/12/2021

**A.S.N.I.T.** (Association Sociale Nationale Internationale Tzigane) - **A.G.P.** (Action Grand Passage) - **O.D.C.I.** (Observatoire des Droits des Citoyens Itinérants) - **A.P.A.T.Z.I.** (Association Protestante des Amis des Tziganes) - **France Liberté Voyage** - **A.F.G.V.I.F. 93** (Association Familiale des Gens du Voyage d'île de France) - **Culture et Tradition des Gitans du Grand Sud** - **A.D.G.V.E.** (Association Départementale des Gens du Voyage en Essonne) - **ADPGV 86** (Association Départementale pour l'Accueil et la Promotion des Gens du Voyage) - **Ligue des Droits de l'Homme** - **F.N.A.S.A.T.** (Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tziganes et les Gens du Voyage) - **Espoir et Fraternité Tsigane de France Comté** - **A.N.G.V.C.** (Association des Gens du Voyage Citoyens) - **G.A.T.I.E.F.** (Gypsy and Traveller International Evangelical Fellowship) - **Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés** - **U.D.A.F.** (Union Défensive Active Foraine) - **ATD QUART MONDE** - **Association La Bohème** - **A.G.V.Y.** (Association Gens du Voyage en Yvelines) - **SOLIHA Solidaires pour l'habitat** - **Les Enfants du Canal** - **Association Tchachipen** - **Syndicat de la Magistrature** - **M.R.A.P.** (Mouvement contre le Racisme et l'Amitié entre les Peuples) - **F.E.P.** (Fédération de l'Entraide Protestante) -

**G.I.S.T.I.** (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s) – **A.D.G.V.C.44** (Association Départementale Gens du Voyage Citoyen) – **Association Les Forges** médiation sociale (44) – **Secours Catholique** – **CNDH Romeurope** – **La Voix de Roms** – **U.J.F.P.** (Union Juive Française pour la Paix) – **Collectif les Morts de la Rue** – **ANTANAK**, association pour le droit des personnes à faire valoir numériquement leurs droits – **Fédération des Cirques de Tradition et des Propriétaires d'Animaux de Spectacle** - **Aumônerie Nationale des Gens du Voyage** – **Syndicat des Capacitaires d'Animaux de Cirques et Spectacle** – **Collectif des Cirques** – **Fédération des Centres Sociaux et Socioculturels de France** – **HALEM** (Habitants de Logements Ephémères ou Mobiles) – **A.T.R.** (Association la Tente de la Rencontre) – **A.D.E.P.T.** (Association Départementale(s) pour le Promotion et l'Accès aux Droits des Tsiganes et Gens du Voyage) – **ASAV**(Association pour l'Accueil des Voyageurs)

**Simone GABORIAU**, Magistrat honoraire, ancienne présidente du Syndicat de la Magistrature, cofondatrice de *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* - **Mario HOLDERBAUM**, Pasteur, membre du Conseil de la Fédération Protestante de France (FPF), Secrétaire Général de Vie et Lumière – **Benoît ARVIS**, Avocat au barreau de Paris, ancien membre du Conseil National des Barreaux – **Lionel CRUSOÉ**, Avocat à la cour – **Eric BAUDEU**, Avocat Honoraire, Médiateur, Réseau Droits de l'Homme *ATD Quart Monde* – **Philippe HUMBERT**, membre du C.A. APATZI – **Martine SERLINGER**, membre du Comité exécutif du *European Roma and Traveller Forum* – **Etienne BOURDIN**, Diacre aumônier des Gens du Voyage des Yvelines – **Irène CARBONNIER**, Magistrat honoraire – **Daniel DELPEUCH**, Magistrat honoraire – **Patrick GABORIAU**, Magistrat honoraire – **Véronique LE BERRE**, Magistrat – **Jean-Claude NICOD**, Magistrat honoraire, ancien président du Syndicat de la Magistrature – **Hervé ALLAIN**, Magistrat – **William ACKER**, Juriste – **Jean-Marie FAYOL-NOIRETERRE**, Magistrat honoraire – **Bernard PIERRE**, Magistrat honoraire – **Damien ROETS** Professeur Droit privé et sciences criminelles de Limoge – **Marie-Geneviève GUESDON**, membre du Bureau National du *MRAP* – **Léon Lef FORSTER**, Avocat au barreau de Paris – **Saimir MILE**, Juriste – **Alexandra NICOLAY**, Magistrat – **Simon DEBÛ-CARBONNIER**, Professeur d'anglais - **Emmanuel AUBIN**, Professeur de droit public à l'Université de Tours – **Chloé LAILLER**, Juriste – **Jean-Baptiste DUEZ**, Enseignant à l'Université Grenoble Alpes – **René ZANELLATO**, administrateur de *GATIEF* – **Tommaso VITALE**, Professeur Associé à Sciences Po Paris – **Bernard PLUCHON**, Docteur en sociologie, Vice-président des SRI – **Christophe POLLMANN**, professeur des universités, agrégé de droit public, Université de Lorraine Metz – **Anna PITOUNE**, Réalisatrice – **Claire DUJARDIN**, avocate au barreau de Toulouse, Présidente du *Syndicat des Avocats de France*. - **Sivan HALEVY**, Travailleur social, **Tal DOR**, Sociologue, **Antoine Nil SAUSER**, Médiateur Social, membre de la communauté des Gens dits du Voyage – **Isabelle CARRER**, Chercheuse sur l'habiter, Animatrice de radio (cause-commune.fm) – **Roger MORDON**, *Fédération des Cirques de Traditions et des propriétaires d'animaux de Spectacle*, membre titulaires de la *Commission nationale des professions forains et circassiens* – **Olivier CAHN**, Professeur de droit pénal, CY Cergy Paris Université, CESDIP – **Alessandro SIMONI**, Professeur de droit comparé à l'Université de Florence (Italie) – **Cécile RIOU-BATISTA**, Secrétaire Général adjointe de la CNCDH (*Commission Nationale Consultative des Droits de L'Homme*) – **Dominique**

**ROUSSEAU**, Professeur de droit constitutionnel à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne – **Laurence ROQUES**, Avocat au barreau de Val de Marne, présidente de la *Commission Libertés et Droits de l'Homme de CNB* – **Loris GRANAL**, Géographe – **Aurore LECOMTE**, Enseignante – **Arnaud LEMARCHAND**, MCF HDR Université du Havre, UMR-CNRS-IDEES Le Havre, Université du Havre Normandie – **François GODLEWSKI**, ancien ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, ancien Directeur Départemental de l'Équipement adjoint – **Solovich DUMAS**, Président du *Collectif des Cirques* – **Florian AUMOND**, Maître de Conférences, Faculté de droit de Poitiers – **Didier FASSIN**, Professeur à l'Institut d'Étude Avancée de Princeton et directeur d'étude à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) – **Grégoire COUSIN**, docteur en Droit Public – **Michel DEBARRE**, Responsable provincial Aumônerie des Gens du Voyage