

**Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
(INTD2204555L)**

TITRE IV
DISPOSITIONS VISANT À ANTICIPER LES MENACES ET CRISES
CHAPITRE Ier
RENFORCER LA FONCTION INVESTIGATION

Article 18

I. – L'article 495-17 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« *Art. 495-17.* – Pour les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un an d'emprisonnement au plus ou lorsque la loi le prévoit, en cas de faits simples et établis par le procès-verbal de constatation de l'infraction, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle fixée par la loi, qui ne peut excéder le montant prévu au premier alinéa de l'article 131-13 du code pénal, dans les conditions prévues à la présente section.

Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable, si le délit a été commis par un mineur, s'il s'agit d'un délit de presse, d'un délit politique ou d'un délit dont la poursuite est prévue par des lois spéciales, ou si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément.

Elle n'est pas non plus applicable en état de récidive légale, sauf lorsque la loi en dispose autrement. »

II. – Après l'article 495-17 du code de procédure pénale, il est inséré un article 495-17-1 ainsi rédigé :

« *Art. 495-17-1.* – Lorsqu'il n'est pas prévu par la loi, le montant de l'amende forfaitaire prévue par l'article 495-17 est fixé ainsi qu'il suit :

1° 200 euros pour les délits punis d'une seule peine d'amende ou de deux mois d'emprisonnement au plus. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 150 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 450 euros ;

2° 300 euros pour les délits punis de six mois d'emprisonnement au plus. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 250 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 600 euros ;

3° 500 euros pour les délits punis d'un an d'emprisonnement au plus. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 1 000 euros. »

III. – Après l'article 495-24-1 du même code, il est inséré un article 495-24-2 ainsi rédigé :

« *Art. 495-24-2.* – Lorsque l'action publique concernant un délit ayant causé un préjudice à une victime est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle, la victime peut toutefois demander au procureur de la République de citer l'auteur des faits à une audience devant le tribunal pour lui permettre de se constituer partie civile. Le tribunal, composé d'un seul magistrat exerçant les pouvoirs conférés au président, ne statue alors que sur les seuls intérêts civils, au vu du dossier de la procédure qui est versé au débat. »

NOR : INTD2204555L/Verte-1
CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale
Séance du jeudi 10 mars 2022
N° 404913
EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) et portant diverses dispositions en matière pénale et sur la sécurité intérieure

NOR : INTD2204555L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 11 février 2022 d'un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. Ce projet de loi a été modifié par quatre saisines rectificatives reçues les 18, 23 février, 7 et 10 mars 2022 en ce qui concerne le texte du projet et, s'agissant de l'étude d'impact, les 15, 24 février et 7 mars 2022.

Extension de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle et application aux mineurs de 16 ans

35. Le projet de loi généralise la procédure d'amende forfaitaire délictuelle à tous les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un an d'emprisonnement au plus, en cas de faits simples et établis par le procès-verbal de constatation de l'infraction. Il prévoit que la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable aux délits de presse, aux délits politiques ou aux délits dont la poursuite est prévue par des lois spéciales, si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément ou en état de récidive légale, sauf lorsque la loi en dispose autrement. Il étend la procédure d'amende forfaitaire délictuelle aux mineurs de 16 ans et plus. Il fixe le montant d'amende forfaitaire applicable lorsqu'il n'est pas prévu par la loi : 200 euros pour les délits punis d'une seule peine d'amende ou de deux mois d'emprisonnement au plus, 300 euros pour les délits punis de six mois d'emprisonnement au plus et 500 euros pour les délits punis d'un an d'emprisonnement au plus, ainsi que, pour chacune de ces catégories le montant de l'amende minorée et de l'amende majorée. Il ouvre aux victimes la possibilité de demander au procureur de la République de citer l'auteur des faits à une audience devant le tribunal correctionnel pour leur permettre de se porter partie civile.

En ce qui concerne la généralisation de l'amende forfaitaire délictuelle à certaines catégories de délits

36. La procédure de l'amende forfaitaire, initialement réservée aux contraventions, a été rendue applicable à certains délits par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Quatre textes législatifs, dont la loi n° 2018-222 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et, en dernier lieu, la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, ont par la suite étendu le champ d'application de cette procédure. Elle concerne désormais onze délits, notamment la conduite sans permis (art. L. 221-2 du code de la route), la vente d'alcool aux mineurs (art. L. 3353-3 du code de la santé publique), l'usage de stupéfiants (art. L. 3421-1 du code de la santé publique) et l'occupation en réunion des halls d'immeubles (art. L. 272-4 du code de la sécurité intérieure). Le Conseil constitutionnel a validé la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle tout en spécifiant 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 oeuvre que des peines d'amendes de faible montant* » et qu'ils ne sauraient donc s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans (Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, ct 252).

37. Le Conseil d'Etat souligne, tout d'abord, que le Gouvernement aurait pu utilement procéder à une évaluation des résultats des extensions récentes de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle en termes d'efficacité de la répression pénale avant d'envisager de généraliser cette procédure à l'ensemble des délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un an d'emprisonnement au plus.

38. Il observe ensuite que le projet a pour effet d'étendre cette procédure à près de 3400 délits, de nature et de gravité diverses, à la condition que les faits constitutifs du délit soient "*simples*". Pour déterminer s'il y a lieu d'appliquer l'amende forfaitaire en présence d'un tel délit, l'autorité compétente devra en conséquence, d'une part, s'assurer que les faits peuvent être regardés comme simples et établis, ce qui dépendra non seulement du cas d'espèce mais aussi de la nature même du délit, et, d'autre part, apprécier l'opportunité d'ouvrir au délinquant la possibilité d'éteindre l'action publique par le versement des sommes relativement modiques prévues par la loi, plutôt que d'engager des poursuites pénales. L'arbitrage entre ces deux modalités de la répression sera beaucoup plus délicat que pour les contraventions et délits aujourd'hui justiciables de la procédure d'amende forfaitaire, pour lesquels cette procédure peut être appliquée de manière quasi-systématique en raison du caractère objectif de la preuve de l'infraction qui procède souvent de constatations matérielles. Pour les délits entrant dans le champ du projet de loi, le choix de recourir ou non à l'amende forfaitaire reposera sur l'appréciation des agents verbalisateurs. Il en résultera inévitablement, en l'absence d'un encadrement, un risque d'arbitraire et des disparités de traitement contraires au principe d'égalité devant la justice. Le Conseil d'Etat note au surplus que pour certains délits punis d'une seule peine d'amende, l'amende est d'un montant très élevé, pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'euros, ce qui implique une gravité excluant que l'action publique puisse être éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire modique.

39. Le Gouvernement estime, ainsi qu'il l'explique dans l'étude d'impact, que si le projet permet de mettre en oeuvre la procédure d'amende forfaitaire en présence de tout délit pour lequel la sanction encourue est une seule peine d'amende ou un an d'emprisonnement au plus, il appartiendra ensuite aux autorités en charge de la politique pénale de décider d'activer cette procédure pour certains délits et non pour d'autres. Il envisage ainsi que des instructions de politique pénale fixent une liste des délits pour lesquels le paiement de l'amende forfaitaire pourrait être proposé. Le Conseil d'Etat estime que cette identification des délits pour lesquels la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle est adaptée ne peut résulter d'une sélection opérée par les autorités en charge de la politique pénale et relève de la compétence du législateur. Il s'est interrogé sur le point de savoir si la loi pourrait déléguer cette sélection au pouvoir réglementaire, comme c'est le cas en matière contraventionnelle, l'article 529 du code de procédure pénale renvoyant au décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la liste des quatre premières classes de contraventions pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire. Il a toutefois estimé qu'en matière délictuelle une telle délégation comporterait un risque important d'inconstitutionnalité. Rendre la procédure d'amende forfaitaire applicable à un délit revient en effet, non seulement à préciser le champ d'application d'une règle de procédure pénale, mais aussi à modifier l'intensité de la sanction encourue, qui

en pratique coïncide avec le montant de l'amende forfaitaire quand elle est appliquée. Or l'article 34 de la Constitution réserve à la loi, outre la procédure pénale, la détermination des crimes et délits et des peines qui leur sont applicables, ainsi que le rappelle l'article 111-2 du code pénal.

40. Les considérations qui précèdent conduisent le Conseil d'Etat à ne pas retenir l'article relatif à la généralisation de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle qui, selon lui, méconnaît le principe d'égalité devant la justice et est entaché d'incompétence négative. C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier au cas par cas et dans le respect de ce principe, la pertinence du recours à cette procédure au regard de la conciliation à opérer entre la nature du délit concerné, la protection des droits des personnes mises en cause et des victimes, la défense des intérêts de la société et les exigences tant d'une bonne administration de la justice que d'une répression effective des infractions.

En ce qui concerne l'application de l'amende forfaitaire délictuelle aux mineurs de 16 ans

41. La justice pénale des mineurs est soumise aux exigences constitutionnelles de droit commun applicables à la matière pénale et à un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR), dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Si ce PFRLR ne consacre pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes et les sanctions devraient toujours être écartées au profit de mesures purement éducatives, il emporte « *la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* ».

L'amende forfaitaire délictuelle constitue une alternative au jugement par un tribunal.

Le mineur est juridiquement condamné mais n'a pas comparu pour être jugé puisqu'il est regardé comme ayant reconnu les faits et accepté la sanction. Cette reconnaissance de culpabilité intervient hors la présence d'un avocat ou même des représentants légaux. Sauf à ce qu'elle donne lieu à une requête en exonération ou une réclamation, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, engagée par l'agent verbalisateur, fait donc obstacle à ce que le procureur de la République ou une juridiction de jugement soit saisi des faits délictuels commis par le mineur. Elle les prive de la possibilité d'examiner la situation du mineur et de rechercher les solutions adaptées à son relèvement éducatif et moral. Le Conseil d'Etat considère que cet examen est un des éléments constitutifs du PFRLR de justice pénale des mineurs. Il estime donc, au surplus, que la procédure d'amende forfaitaire délictuelle ne peut être étendue aux mineurs de seize ans et plus.