

Paris, le 30 mai 2023

Décision de la Défenseure des droits n°2023-030

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code des assurances ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la route ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ;

Vu la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites ;

Vu la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;

Vu la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure ;

Vu la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ;

Vu l'ordonnance n° 2019-964 du 18 septembre 2019 prise en application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;

Vu le décret n° 2017-429 du 28 mars 2017 pris pour l'application des articles 495-25 et 706-111-1 du code de procédure pénale ;

Vu le décret n° 2019-507 du 24 mai 2019 pris pour l'application des dispositions pénales de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice relative à la procédure numérique, aux enquêtes et aux poursuites ;

Vu le décret n°2021-1093 du 18 août 2021 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ;

Vu l'arrêté du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté du 14 octobre 2018 précisant les modalités des contestations dématérialisées des amendes forfaitaires délictuelles prévues à l'article 495-20 du code de procédure pénale ;

Vu la circulaire n° NOR JUSD1831247C du 16 novembre 2018 relative à la mise en œuvre de la forfaitisation des délits prévus aux articles L.221-2 et L.324-2 du code de la route ;

Vu la circulaire n° NOR JUSD2201647C du 17 janvier 2022 relative à la verbalisation de l'occupation illicite de parties communes d'immeuble collectif par amende forfaitaire délictuelle ;

Vu la circulaire n° NOR INTK2200421J du 30 janvier 2022 relative à la relance des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage ;

Vu la circulaire N° NOR JUSD2303546C du 3 février 2023 de présentation des dispositions de la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ;

Vu la dépêche du 31 août 2020 relative à la mise en œuvre de la forfaitisation du délit prévu à l'article L.3421-1 du code de la santé publique (usage de stupéfiants) ;

Régulièrement saisie de réclamations relatives aux difficultés rencontrées par les personnes sanctionnées par amendes forfaitaires délictuelles (AFD) ;

Conclut que la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle :

- porte une atteinte grave au droit au recours de la personne poursuivie ;
- restreint l'accès au service public de la justice ;
- fragilise la relation police-population ;
- comporte le risque de développer des pratiques discriminatoires ;
- emporte, par l'envoi de l'avis en courrier simple, un risque de difficulté supplémentaire affectant plus encore les personnes qui n'ont pas de lieu de résidence fixe sur le long terme ;
- est susceptible de constituer une discrimination indirecte à l'égard des personnes dont la vulnérabilité résulte de leur situation économique.

Décide, conformément aux articles 25 et 32 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, d'adresser des recommandations au garde des Sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.

Au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits recommande de :

- **A titre principal**, supprimer la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ;
- **A titre subsidiaire :**

Au stade du constat de l'infraction :

- modifier les dispositions de l'article 495-17 du code de procédure pénale afin d'interdire le cumul des AFD en cas de délits éligibles en concours ;
- procéder aux développements informatiques nécessaires dans l'application PVE (procès-verbal électronique) afin de lier les procédures d'AFD et de créer un élément bloquant qui met fin à la procédure de l'AFD en cas de concours d'infraction.
- centraliser, uniformiser et simplifier, par voie de circulaire ou doctrine unique à destination des agents verbalisateurs, les informations techniques et juridiques nécessaires à l'émission d'une amende forfaitaire délictuelle ;
- mettre en œuvre des mesures d'encadrement afin que l'agent verbalisateur puisse en cas de difficultés lors du constat du délit forfaitisable prendre l'attache de son autorité hiérarchique directe pour bénéficier d'un appui juridique ;
- créer des champs spécifiques et bloquants dans l'application PVE pour empêcher les erreurs de qualification régulièrement relevées ;
- mentionner clairement sur le procès-verbal électronique le caractère délictuel de l'infraction reprochée ;
- mentionner sur le procès-verbal électronique que l'amende forfaitaire délictuelle définitive entraîne une mention au casier judiciaire ;
- ajouter sur le procès-verbal électronique une case « *je refuse le recours à la procédure de l'AFD* » et une case « *je ne reconnais pas les faits* » lesquelles mettent automatiquement fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ;
- mettre en place, au bénéfice des personnes verbalisées, un système d'accès au procès-verbal électronique (par courrier, courriel ou via une consultation du site internet de l'agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) permettant sa transmission avant l'expiration des voies de recours ;
- modifier les dispositions de l'article 495-18 du code de procédure pénale de sorte que le paiement immédiat de l'amende forfaitaire soit interdit en matière délictuelle ;
- mettre en place des échanges réguliers entre les parquets et les services de police et de gendarmerie placés sous leur autorité relativement à la mise en œuvre de leurs instructions en matière de recours à la procédure de l'AFD ;
- renforcer les moyens humains indispensables à l'effectivité du contrôle qualité opéré par l'antenne du parquet de Rennes au centre national de traitement (CNT)¹ ;
- abandonner la procédure de l'AFD dès lors qu'une irrégularité, qu'elle soit « *dirimante* »² ou « *substantielle* », est relevée lors du contrôle qualité ;

¹ Le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Rennes a seul qualité pour examiner la recevabilité formelle des requêtes et réclamations contre les AFD, et le cas échéant, pour statuer sur les suites devant leur être réservées, selon les modalités précisées à l'article D. 45-19 du CPP. Afin de pouvoir assurer ces prérogatives, un Service de traitement des délits forfaitisés, implanté au CNT et dirigé par un magistrat du parquet de Rennes, a été créé.

² Terminologie utilisée par le ministère de la justice indiquant une grave irrégularité.

Au stade de la réception de l'AFD :

- renforcer l'information des usagers en mentionnant explicitement et de manière intelligible sur l'avis d'AFD initiale que l'amende forfaitaire délictuelle, une fois définitive, sera inscrite au casier judiciaire ;
- renforcer sur l'avis d'amende forfaitaire délictuelle l'information des usagers en substituant l'encart « *si vous reconnaissez l'infraction* » par l'encart « *si vous reconnaissez le délit* » et en rappelant sous cet encart, de manière intelligible, que l'amende forfaitaire délictuelle, une fois définitive, sera inscrite au casier judiciaire ;
- améliorer la présentation des informations figurant sur l'avis d'amende forfaitaire délictuelle majorée, notamment en mentionnant sur le *recto* de l'avis les voies et délais de recours ainsi que l'inscription de l'amende forfaitaire délictuelle au casier judiciaire ;
- adapter les informations figurant sur le dernier avis avant poursuites à la nature délictuelle des faits reprochés en mentionnant de façon intelligible les voies et délais de recours ainsi que l'inscription de l'amende forfaitaire délictuelle au casier judiciaire ;
- modifier les dispositions de l'article 495-18 du code de procédure pénale afin de remplacer la mention « *service de traitement des AFD* » par « *procureur de la République* » et l'adaptation en conséquence de la terminologie utilisée sur les avis d'AFD ;
- envoyer l'avis d'infraction, la notice de paiement et le formulaire de requête en exonération, dans un délai raisonnable fixé par les textes, par lettre recommandée au domicile déclaré par l'intéressé au moment de la constatation du délit ;

Au stade de la contestation de l'AFD :

- permettre la contestation d'une amende forfaitaire délictuelle dirimante ou entachée d'une irrégularité substantielle sans condition de délai et par courrier simple, dès lors que l'irrégularité n'avait pas été relevée lors du contrôle qualité opéré par le parquet de Rennes au centre national de traitement ;
- modifier les dispositions de l'article 495-20 du code de procédure pénale afin que l'utilisation du formulaire ne soit plus une condition de recevabilité de la contestation ;
- modifier les dispositions de l'article 495-24 du code de procédure pénale afin de prévoir la possibilité de solliciter le retour au montant de l'amende initiale lorsque seule la majoration est contestée, et ce indépendamment d'éventuelles difficultés financières de la personne poursuivie ;
- modifier les dispositions des articles 495-20 et 495-21 du code de procédure pénale afin de supprimer l'exigence du versement d'une consignation pour la contestation de tous les délits éligibles à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ; à défaut, instaurer une dispense de consignation au regard de la situation de vulnérabilité économique et/ou sociale de l'intéressé ;

- simplifier les supports d'information diffusés aux personnels concernés sur la procédure dématérialisée de l'amende forfaitaire délictuelle permettant de consulter le dossier transmis par le parquet de Rennes au parquet local ;
- créer au sein des parquets un guichet d'information dédié au traitement des amendes forfaitaires délictuelles afin que l'usager soit en mesure d'obtenir des informations sur l'état d'avancement de l'examen de sa contestation ;
- permettre au parquet local de mettre en œuvre les mesures alternatives aux poursuites prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale et la composition pénale prévue à l'article 41-2 du même code, actuellement exclues de la procédure de l'amende forfaitaire des délits ;
- porter une attention particulière à la fiabilisation de la phase d'enregistrement des AFD au casier judiciaire.

TRANSMISSIONS

La Défenseure des droits notifie cette décision à Monsieur le garde des Sceaux, ministre de la justice ainsi qu'à Monsieur le ministre de l'intérieur et des Outre-mer, et leur demande de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de 3 mois à compter de la date de notification de la présente décision.

La Défenseure des droits notifie la présente décision, pour information, à Monsieur le procureur de la République du tribunal judiciaire de Rennes, Monsieur le responsable du service national de traitement des amendes forfaitaires délictuelles, Monsieur le directeur de l'Agence Nationale du Traitement Automatisé des Infractions (ANTAI), Madame la déléguée à la Sécurité routière, Monsieur le directeur général de la Gendarmerie nationale, et à Monsieur le directeur général de la Police nationale.

Claire HÉDON

**Décision-cadre portant recommandations générales relatives à la procédure de
l'amende forfaitaire délictuelle, sur le fondement des articles 25 et 32 de la loi
n°2011-333 du 29 mars 2011**

SOMMAIRE

LE CONTEXTE	8
1. Cadre juridique de l'amende forfaitaire délictuelle	8
2. Les réclamations individuelles instruites par le Défenseur des droits.....	11
L'INSTRUCTION MENÉE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS.....	13
L'ANALYSE.....	15
1. Les difficultés rencontrées dès le constat de l'infraction.....	15
a. Des difficultés multiples d'ores et déjà constatées dans le domaine contraventionnel.....	15
b. Un transfert des prérogatives de l'autorité judiciaire à l'agent verbalisateur à l'épreuve des règles du droit pénal et des principes à valeur constitutionnelle	16
c. Le risque que l'élément intentionnel du délit ne soit pas caractérisé par l'agent verbalisateur.....	19
d. Des agents verbalisateurs insuffisamment encadrés dans leur pratique de l'AFD	20
e. Un procès-verbal électronique (PVe) peu lisible pour les personnes verbalisées	21
f. Des parquets locaux privés de leur pouvoir de contrôle et de vérification de l'activité des agents verbalisateurs	23
g. Un contrôle de la régularité des AFD insatisfaisant	24
2. Les difficultés rencontrées au stade de la réception de l'AFD.....	25
a. Des avis d'AFD insuffisamment informatifs.....	25
b. Une procédure ne permettant pas de solliciter le retour au montant de l'amende initiale.....	28
c. L'envoi des avis d'AFD en lettre simple : un risque de difficulté supplémentaire pour l'usager	28
3. Les difficultés rencontrées au stade de la contestation de l'AFD	31
a. Des conditions de recevabilité excessives.....	31
b. Un traitement perfectible des réclamations recevables.....	35
c. Le risque de transmission d'AFD non définitives au casier judiciaire	36

Qu'est-ce que l'amende forfaitaire délictuelle ?

La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) est une procédure exceptionnelle de prononcé d'une amende en tant que sanction pénale, en dehors de toute procédure judiciaire contradictoire. La décision de recourir à cette procédure est prise par un policier, un gendarme ou un agent public habilité qui constate un délit pour lequel le prononcé d'une amende forfaitaire est prévu par la loi. Il est prévu que cette procédure ne puisse être appliquée que si l'intéressé accepte le principe d'une verbalisation par AFD et reconnaît les faits. Le montant de l'amende forfaitaire est fixé par la loi sans que les agents verbalisateurs ne puissent l'adapter en fonction de la situation de la personne verbalisée.

La procédure de l'amende forfaitaire était initialement mise en œuvre uniquement dans le domaine contraventionnel.

La loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 a étendu la procédure d'amende forfaitaire déjà mise en place pour les contraventions à certains délits prévus par différentes lois. Cette procédure est prévue par les articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale (CPP). Elle ne s'applique pas si le délit a été commis par un mineur ou si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. Concrètement, l'agent verbalisateur constate l'infraction par un procès-verbal électronique (PVe) qu'il dresse au moyen d'un appareil sécurisé afin de recueillir la signature manuscrite de la personne qui sera conservée de façon numérique.

Si l'intéressé paie immédiatement l'amende, ce qui n'est pas encore possible techniquement à ce jour, mais qui est prévu par l'article 495-18 du CPP, ce paiement entraîne une reconnaissance définitive des faits. L'AFD est alors inscrite au casier judiciaire de la personne verbalisée.

Si l'intéressé ne paie pas immédiatement l'amende, un avis d'AFD lui est envoyé. L'intéressé dispose alors de deux possibilités :

- payer l'amende forfaitaire délictuelle dans le délai prévu de 45 jours suivant la constatation de l'infraction ou l'envoi de l'avis d'infraction, ce qui entraîne la reconnaissance des faits et l'extinction de l'action publique. La sanction pénale définitive est alors inscrite au casier judiciaire sans qu'il n'y ait eu de procès ;
- contester dans ce même délai l'amende forfaitaire délictuelle, en formulant une requête en exonération auprès du ministère public en respectant les conditions et délais prévus (requête motivée adressée par lettre recommandée avec accusé de réception, en utilisant le formulaire dédié et en l'accompagnant du montant de la consignation sauf lorsque la loi en dispose autrement).

Le montant de l'amende forfaitaire est minoré si l'intéressé en règle le montant directement entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction ou s'il règle le montant dans un délai de quinze jours à compter de l'envoi de l'avis d'infraction. Le non-paiement de l'amende forfaitaire et l'absence de contestation de celle-ci dans le délai entraîne, en revanche, la majoration du montant de l'amende. L'amende forfaitaire délictuelle majorée peut faire l'objet d'une contestation appelée réclamation qui est alors formée auprès du ministère public dans un délai de trente jours suivant l'envoi de l'avis majoré. Si l'amende forfaitaire délictuelle majorée n'est ni payée ni contestée, le comptable public met en œuvre le recouvrement forcé.

Au vu de la requête en exonération ou de la réclamation, le ministère public peut :

- aviser l'intéressé de l'irrecevabilité de sa demande. Cette dernière décision peut être contestée devant le tribunal correctionnel ;
- décider d'un classement sans suite et renoncer ainsi à l'exercice des poursuites ;

- engager des poursuites devant le tribunal correctionnel qui peut condamner la personne à une amende, laquelle ne peut pas être inférieure au montant de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée, augmentée d'un taux de 10 %. Toutefois, à titre exceptionnel, le tribunal peut, par décision spécialement motivée au regard des charges et des revenus de la personne, ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende d'un montant inférieur à celui de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée.

En revanche, le ministère public ne peut pas faire usage des mesures alternatives aux poursuites prévues par l'article 41-1 du CPP (mesure de réparation ; stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants...) et de la composition pénale prévue par l'article 41-2 du même code, actuellement exclues de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

La personne qui doit payer une amende forfaitaire majorée peut solliciter auprès du comptable public des délais de paiement ou une remise gracieuse dès lors qu'elle ne conteste pas la réalité du délit et uniquement si elle a des difficultés financières.

Selon l'article 495-24-2 du CPP³, la victime peut demander au procureur de la République de citer l'auteur à une audience devant le tribunal pour lui permettre de se constituer partie civile. Le procureur de la République informe la victime de ses droits ainsi que de la date de l'audience lorsqu'il cite l'auteur des faits devant le tribunal correctionnel. Le tribunal, composé d'un seul magistrat exerçant les fonctions de président, statue sur les seuls intérêts civils.

En 2021, 230 000 amendes forfaitaires délictuelles ont été émises⁴ et plus de 135 000 infractions relevées au premier semestre 2022⁵. L'observatoire de la forfaitisation des délits fait état d'une augmentation des AFD relevées sur le territoire national entre l'année 2021 et l'année 2022 de 9 % en matière routière et de 22 % en matière d'usage de stupéfiants⁶.

LE CONTEXTE

1. Cadre juridique de l'amende forfaitaire délictuelle

L'amende forfaitaire délictuelle est une sanction pénale applicable à certains délits et qui est prononcée en dehors d'un procès. La décision de mettre en œuvre cette procédure plutôt que de faire comparaître le mis en cause en justice est prise non pas par l'autorité judiciaire mais par le policier, le gendarme ou l'agent public habilité qui constate l'infraction. Un procès-verbal électronique est dressé puis un avis d'amende est adressé par voie postale à l'intéressé qui doit payer une somme forfaitaire dont le montant est fixé par la loi sans que les agents verbalisateurs puissent l'adapter en fonction de la situation de la personne verbalisée.

La circulaire du 16 novembre 2018 indique que la procédure de l'AFD exclut toute prise d'attache avec la permanence du parquet pour décision lors de la constatation de l'infraction et doit être limitée aux cas ne laissant aucun doute sur la caractérisation de l'infraction et ne nécessitant pas d'investigations complémentaires inconciliables avec l'usage du procès-verbal électronique⁷.

³ Article introduit par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

⁴ Actualités judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, ministère de la justice, n°8 février 2022 (page 5).

⁵ Actualités judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, ministère de la justice, n°9 septembre 2022 (page 1).

⁶ Observatoire de la forfaitisation des délits (OFD) - Pôle d'évaluation des politiques pénales. DACG - juillet 2022 – page 1.

⁷ Circulaire n° NOR JUSD1831247C du 16 novembre 2018 relative à la mise en œuvre de la forfaitisation des délits prévus aux articles L221-2 et L324-2 du code de la route.

Aux termes de l'article 495-17 alinéa 2 du CPP, la procédure de l'AFD n'est pas applicable si le délit a été commis par un mineur 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. Elle ne s'applique pas davantage en cas de constat de difficultés de compréhension, de contestation des faits par le mis en cause⁸ ou d'opposition au principe de la verbalisation par AFD⁹. Néanmoins, l'absence de verbalisation par AFD ne signifie pas qu'aucune suite ne sera donnée à l'infraction constatée. En effet, les agents verbalisateurs pourront alors convoquer ou interpellé l'auteur des faits qui sera poursuivi selon les voies ordinaires et pourra être entendu soit dans le cadre d'une audition libre, soit dans le cadre d'une garde à vue. L'alternative à la procédure de l'AFD peut donc être l'interpellation. La procédure de l'AFD évite certes une interpellation et un potentiel placement en garde à vue mais elle prive aussi la personne des droits qui s'y rattachent (droit à l'assistance d'un avocat, information du procureur qui orientera les poursuites...).

La procédure de l'amende forfaitaire est mise en œuvre de longue date¹⁰ en matière contraventionnelle : plutôt que d'engager des poursuites et une procédure contradictoire, les autorités ayant constaté une infraction adressent, *via* l'officier du ministère public (OMP) compétent, un avis de contravention à l'auteur de l'infraction, qui doit payer une somme forfaitaire. Si l'auteur de l'infraction conteste les faits ou nie en être l'auteur, il doit former une contestation auprès de l'OMP compétent puis, le cas échéant, porter le litige devant le tribunal de police afin de pouvoir en débattre de manière contradictoire et avoir accès aux pièces de la procédure, notamment au procès-verbal de constatation.

Ainsi, la procédure de l'amende forfaitaire fait peser sur la personne poursuivie la charge de déclencher une procédure contradictoire et d'obtenir, en cas de confirmation de culpabilité, une individualisation de sa peine. En ce sens, la procédure de l'amende forfaitaire déroge à plusieurs principes du droit pénal et de la procédure pénale, à savoir notamment le principe d'individualisation des peines, le droit au respect de la présomption d'innocence, le principe du contradictoire, les droits de la défense, et le droit d'accès au juge.

Ces tempéraments apportés aux principes du droit pénal et de la procédure pénale n'étaient admis que dans la mesure où ils concernaient des contraventions, infractions de faible importance, sanctionnées légèrement, et surtout qui peuvent être constatées de manière purement matérielle. L'instauration d'une telle procédure répondait en outre à la nécessité de gérer une masse très importante de litiges, comme par exemple en matière de contraventions routières.

La procédure de l'amende forfaitaire 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, intégrée aux articles 495-17 et suivants du CPP. Le décret n° 2017-429 du 28 mars 2017 prévoit le recours à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) pour les délits de conduite d'un véhicule sans permis¹¹, conduite d'un véhicule avec un permis de conduire d'une catégorie n'autorisant pas sa conduite¹² et circulation avec un véhicule terrestre à moteur sans assurance¹³. Ce

⁸ Doctrine d'emploi de l'amende forfaitaire délictuelle pour occupation illicite de parties communes d'immeuble collectif annexée à la circulaire JUSD2201647 C du 17 janvier 2022.

⁹ Actualité judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, ministère de la justice, n°6 janvier 2021 (page 11).

¹⁰ Décret-loi du 28 décembre 1926 relatif à la simplification de la procédure de répartition des frais d'entretien des ouvrages de navigation utilisés en commun avec des tiers et intégré dans le code de procédure pénale en 1958.

¹¹ Article L221-2 du code de la route.

¹² Article L221-2 du code de la route.

¹³ Article L324-2 du code de la route.

décret, qui précise aux articles D45-3 à D45-21 du CPP les modalités d'application de la forfaitisation applicable à ces délits, est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2018¹⁴.

La procédure de l'AFD a débuté par une phase d'expérimentation qui s'est déroulée pendant les mois de novembre et décembre 2018 sur les ressorts des parquets de Créteil, Lille et Rennes. Dans sa lettre d'actualité judiciaire du mois de janvier 2019, le procureur de la République de Rennes dressait un bilan de l'expérimentation et estimait que l'efficacité du dispositif reposait avant tout sur le respect, par les services de verbalisation, du cadre et des modalités de recours à la forfaitisation.

Si le Conseil constitutionnel a validé la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, considérant que les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions étaient susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, il a notamment précisé que « *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* » et qu'ils ne sauraient donc s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans¹⁵.

Les délits faisant, par définition, encourir des peines plus lourdes que les contraventions, la dérogation au principe d'individualisation des peines est plus contestable et doit reposer sur une justification solide ; le plafond des amendes forfaitaires délictuelles est ainsi fixé à 3000 €¹⁶, contre 200 € pour les amendes forfaitaires contraventionnelles¹⁷.

Appliquée initialement à certains délits routiers, la procédure de l'AFD a ensuite été progressivement étendue à plusieurs autres infractions de droit commun, notamment : l'installation sans titre et en réunion sur le terrain d'autrui¹⁸ (couramment appelée délit d'installation illicite), l'usage illicite de stupéfiants¹⁹, le vol simple²⁰.

La loi n°2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure a levé le verrou procédural qui empêchait la mise en œuvre de la procédure de l'AFD en cas de récidive et a ouvert cette possibilité au délit de vol simple sous certaines conditions²¹. En effet, cette loi a modifié l'article 495-17 du CPP pour permettre l'application de la procédure de l'AFD lorsque les délits éligibles sont commis en état de récidive dès lors que le texte du délit concerné le prévoit.

Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur et portant diverses dispositions en matière pénale et de gestion de crise prévoyait l'extension de la procédure de l'AFD à tous les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un an d'emprisonnement au plus, à condition que les faits constitutifs de l'infraction soient simples, et son application aux personnes mineures de 16 ans et plus. Dans ses avis consultatifs²² des 10 mars et 7 septembre 2022, le Conseil d'Etat s'est prononcé en défaveur de cette extension généralisée après avoir notamment relevé la faiblesse de l'étude d'impact annexée au projet de loi. En effet, les champs relatifs à l'impact de la généralisation de la procédure de l'AFD ne sont pas renseignés s'agissant par exemple des impacts économiques, financiers et sociaux sur les

¹⁴ A la suite de la publication au Journal Officiel du 21 octobre 2018 de l'arrêté du 14 octobre 2018 relatif aux modalités de contestation dématérialisée des AFD.

¹⁵ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 relative à la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, ct 252.

¹⁶ Articles 495-17 du code de procédure pénale et 131-13 du code pénal.

¹⁷ Article R49 du CPP.

¹⁸ Article 322-4-1 du code pénal.

¹⁹ Article L3421-1 du code de santé publique.

²⁰ Article 311-3-1 du code pénal.

²¹ Ibid.

²² Avis consultatif du Conseil d'Etat du 10 mars 2022 n° 404913 ; Avis consultatif du Conseil d'Etat du 5 septembre 2022 n°405710.

services administratifs ou sur les particuliers. La haute juridiction administrative a considéré que dès lors que le choix de recourir ou non à l'amende forfaitaire reposerait sur l'appréciation des agents verbalisateurs, relativement au caractère simple des faits et à l'opportunité de mettre en œuvre la procédure, il en résulterait nécessairement des disparités de traitement contraires au principe d'égalité devant la justice. Le Conseil d'Etat a également considéré que l'extension aux personnes mineures méconnaîtrait le principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs, dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-461 DC²³, en vertu duquel la recherche du « *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* » est une nécessité.

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023²⁴ a poursuivi l'extension de la procédure de l'AFD, sans toutefois la généraliser à tous les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum et aux personnes mineures de seize ans et plus.

La modification de l'article 495-17 du CPP, combinée à l'ajout de nouveaux délits éligibles y compris en état de récidive, poursuit le déploiement de la procédure et permet à l'agent verbalisateur d'établir une AFD pour certains délits sans avoir à vérifier que la personne poursuivie n'a pas d'antécédent judiciaire.

Par décision du 19 janvier 2023²⁵, le Conseil constitutionnel a notamment déclaré conforme à la Constitution l'article 25 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice qui étend la liste des délits pouvant faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle²⁶, écartant ainsi les critiques formulées par les députés l'ayant saisi.

La procédure de l'AFD concerne désormais une centaine de délits, dont l'outrage sexiste²⁷, la vente d'alcool aux mineurs²⁸, l'occupation en réunion des halls d'immeubles²⁹, la vente à la sauvette³⁰, la filouterie de carburant³¹, l'intrusion illicite dans un établissement d'enseignement scolaire³², les atteintes à la circulation des trains³³, l'intrusion illicite sur l'aire de compétition d'une enceinte sportive³⁴. Le champ d'application de cette procédure est désormais extrêmement large, à la fois quantitativement et s'agissant de la diversité des délits concernés.

2. Les réclamations individuelles instruites par le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est saisi d'un nombre croissant de réclamations relatives aux difficultés rencontrées par les administrés depuis l'entrée en vigueur de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD).

²³ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

²⁴ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

²⁵ Décision n°2022-846 DC du 19 janvier 2023 relative à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, ct 132 et suivants.

²⁶ La liste des nouvelles infractions susceptibles de faire l'objet de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle est annexée à la circulaire N° NOR JUSD2303546C du 3 février 2023 de présentation des dispositions de la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

²⁷ Article 621-1 du code pénal.

²⁸ Article L3353-3 du code de la santé publique.

²⁹ Article L272-4 du code de la sécurité intérieure.

³⁰ Article 446-1 du code pénal.

³¹ Article 313-5 du code pénal.

³² Article 431-22 du code pénal.

³³ Article L2242-4 du code des transports.

³⁴ Article L332-10 du code du sport.

Les réclamations instruites par le Défenseur des droits mettent en exergue les difficultés rencontrées par les agents verbalisateurs dans la mise en œuvre de la procédure de l'AFD d'une part, ainsi que les obstacles rencontrés par les usagers pour faire valoir leurs droits d'autre part.

Plus spécifiquement, ces réclamations portent sur :

- la réception d'un avis d'AFD pour des faits contraventionnels ;
- la réception d'un avis d'AFD pour des faits délictuels ne relevant pas de la procédure de l'AFD et qui par conséquent aurait dû être transmis par l'antenne du parquet de Rennes au parquet local compétent pour reprise de la procédure classique ;
- l'impossibilité de contester l'avis d'AFD pour un usager n'ayant pas les ressources suffisantes lui permettant de verser la consignation obligatoire ;
- l'irrecevabilité de la contestation au motif que le formulaire obligatoire n'a pas été utilisé ;
- la non réception de l'avis d'AFD initiale et l'impossibilité de contester uniquement la majoration de l'amende ;
- la non réception de l'avis d'AFD pour délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui ;
- les transmissions dématérialisées des procédures d'AFD du parquet de Rennes vers les parquets locaux.

Plusieurs situations emblématiques peuvent ainsi être rapportées :

- Un réclamant a reçu un avis d'AFD pour conduite sans permis, alors que son âge le dispensait de permis pour la conduite d'un véhicule inférieur à 50 cm³. Le réclamant, à même de faire état de son âge, de la catégorie de son véhicule et donc du caractère injustifié du recours à la procédure de l'AFD, n'a pas pu accéder au juge pour faire valoir ses droits. En effet, faute pour lui d'avoir utilisé le formulaire requis et consigné la somme demandée, les contestations qu'il a formulées ont été rejetées.
- Un réclamant a été verbalisé pour défaut d'assurance, n'ayant pas été en mesure de présenter l'attestation d'assurance de son véhicule lors d'un contrôle routier. Pourtant, dès lors qu'il disposait d'une assurance, il n'était passible que de la contravention de non-apposition du certificat d'assurance, sanctionnée par une amende de 35 €. Or le réclamant s'est trouvé redevable d'une AFD qui plus est majorée à la somme de 1 500 euros car la contestation de l'amende initiale qu'il avait formée a été jugée irrecevable faute d'avoir été envoyée en courrier recommandé. A réception de l'avis d'AFD majorée, il a alors formé une nouvelle contestation en produisant son attestation d'assurance pour la période en cause. Cette contestation a également été jugée irrecevable car bien que le réclamant l'ait cette fois envoyée par courrier recommandé, il n'avait pas utilisé le formulaire requis.

Ici l'erreur de qualification des faits commise par l'agent verbalisateur a été source d'insécurité juridique pour l'usager, et le formalisme de la procédure de contestation a constitué un obstacle au recours.

De nombreuses réclamations témoignent de la récurrence de cette erreur : l'émission d'une AFD « conduite sans assurance » en lieu et place d'un avis de contravention pour « non présentation du certificat d'assurance ».

- Un réclamant a été verbalisé pour conduite sans permis alors qu'il faisait l'objet d'une annulation administrative de son permis de conduire. Or la circulaire du 16 novembre

2018³⁵ rappelle que le décret du 28 mars 2017³⁶ ne prévoit le recours à la procédure de l'AFD que pour les délits de conduite d'un véhicule sans permis et conduite d'un véhicule avec un permis de conduire n'autorisant pas la conduite du véhicule considéré. Cela signifie que l'AFD pour conduite d'un véhicule sans permis est limitée au cas où la personne n'a jamais été titulaire du permis de conduire requis, ce qui ne correspondait pas à la situation du réclamant. En effet, l'infraction de conduite sans permis, prévue à l'article L221-2 du code de la route, se distingue de l'infraction de conduite malgré l'invalidation administrative du permis de conduire pour solde de points nul, prévue par l'article L224-16 du code de la route. La première requête en annulation de l'AFD que le réclamant a formée a été rejetée au motif : « *qu'elle n'a pas été adressée en utilisant le formulaire joint à l'avis d'amende forfaitaire* ». L'AFD initiale de 800 euros a alors été majorée à 1 600 euros. A la suite de la saisine du Défenseur des droits, le réclamant a finalement pu faire valoir ses droits.

- Un réclamant, dont le permis était mentionné comme annulé administrativement dans le fichier national des permis de conduire, a reçu une AFD pour conduite sans permis. Le réclamant a souhaité contester cette AFD, précisant qu'il était incarcéré à la date où la décision d'annulation administrative du permis de conduire lui avait été envoyée. Il a formé une contestation sans verser la consignation obligatoire de 800 euros. Sa réclamation a été rejetée au motif qu'elle était irrecevable et l'AFD a alors été majorée à la somme de 1 600 euros. Le réclamant, toujours incarcéré, n'était pas davantage en mesure de verser la consignation exigée, dont le montant avait doublé, pour contester régulièrement l'AFD majorée. Ici encore, la procédure de l'AFD n'aurait pas dû être mise en œuvre par l'agent verbalisateur car elle n'était pas applicable. Cette erreur de qualification n'a pu être débattue devant le juge car la consignation obligatoire a constitué un obstacle à l'accès au juge.
- L'association protestante des amis des tziganes a saisi le Défenseur des droits des difficultés de mise en œuvre de la procédure de l'AFD dans le cadre de la répression du délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui qui concerne majoritairement les gens du voyage. L'association estime que la notification de l'amende forfaitaire délictuelle obligatoirement par lettre simple prive les gens du voyage de leur droit à un procès équitable et à un recours effectif et constitue une atteinte à leur vie privée et familiale et une discrimination. Le Défenseur des droits a décidé de saisir les autorités compétentes des difficultés soulevées par cette procédure.

L'INSTRUCTION MENÉE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

Le **24 janvier 2022**, le Défenseur des droits a présenté des observations en justice devant le Conseil d'Etat dans le cadre de la requête déposée par l'association protestante des amis tziganes, conjointement avec l'association sociale nationale internationale tzigane et l'association Action Grand Passage, contre le décret n° 2021-1093 du 18 août 2021 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

Par courrier du 17 février 2022, le Défenseur des droits a attiré l'attention du directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice et de la directrice des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur sur les difficultés de mise en œuvre de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle et les atteintes aux droits qui en résultent.

³⁵ Circulaire n° NOR JUSD1831247C du 16 novembre 2018 relative à la mise en œuvre de la forfaitisation des délits prévus aux articles L221-2 et L324-2 du code de la route.

³⁶ Décret n° 2017-429 du 28 mars 2017 pris pour l'application des articles 495-25 et 706-111-1 du CPP.

Par courrier du 23 mars 2022, le directeur des affaires criminelles et des grâces a notamment répondu que le dispositif critiqué était un outil de modernisation de l'action publique, de simplification de la procédure pénale et de traitement plus efficient des procédures tant pour les forces de sécurité intérieure que pour les juridictions. Il a fait valoir que la procédure de l'AFD permettait d'accroître la répression de faits jusqu'alors peu poursuivis. Selon lui, tant le législateur, par les garanties consacrées dans le régime juridique des AFD, que l'autorité judiciaire, compte tenu de la vigilance quotidienne dont elle fait preuve quant à la qualité procédurale de ces AFD, permettent de s'assurer de la garantie des droits des intéressés. Il a conclu que la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ne portait pas atteinte aux droits des usagers.

Par courrier du 25 mai 2022, le sous-directeur du conseil juridique et du contentieux de la direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur a indiqué qu'il n'avait à formuler aucune observation complémentaire à celles du garde des Sceaux, ministre de la justice.

Par courrier du 18 février 2022, le Défenseur des droits a attiré l'attention du ministre de l'intérieur et du garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le fait que plusieurs associations l'avaient spécifiquement alerté sur les difficultés que posait l'extension de l'amende forfaitaire délictuelle au délit d'installation illicite. Le Défenseur des droits relevait notamment qu'en l'absence de dispositions permettant la protection effective des droits et du recours à leurs droits pour les « gens du voyage », il semblait nécessaire de mettre fin à cette procédure.

Par courrier du 23 mars 2022, le ministre de l'intérieur a répondu que les craintes du Défenseur des droits n'apparaissaient pas fondées compte tenu des éléments portés à sa connaissance.

Le **16 septembre 2022**, les services du Défenseur des droits ont rencontré les services de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) afin que l'écosystème NEO (nouvel équipement opérationnel) leur soit présenté, et ce pour appréhender les outils mis à disposition des agents verbalisateurs pour dresser le procès-verbal électronique (PVe) à l'origine de l'envoi de l'avis d'amende forfaitaire délictuelle.

Le **21 octobre 2022**, les services du Défenseur des droits ont rencontré les services de l'agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI), en présence du chef d'antenne du parquet de Rennes, afin que l'application PVe leur soit présentée et que les difficultés pratiques constatées lors de son utilisation puissent être exposées le cas échéant.

Dans ses avis³⁷ des 3 et 24 octobre 2022 sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, le Défenseur des droits a alerté sur les nombreux risques créés par la procédure de l'AFD, notamment le risque de porter atteinte à l'accès au service public de la justice et à la relation police-population, et celui de pratiques discriminatoires. Le Défenseur des droits a également remarqué, comme l'avait souligné le Conseil d'État, qu'aucune évaluation des résultats des extensions récentes de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle n'accompagnait ce projet de loi. Il relevait que cette évaluation paraissait nécessaire avant d'envisager un tel changement de la procédure pénale, de même qu'une évaluation précise de la répartition géographique du recours à l'amende forfaitaire délictuelle aurait été très opportune. Plus largement, le Défenseur des droits insistait sur la nécessité d'établir une cartographie des lieux des verbalisations multiples (en particulier pendant le confinement) notamment pour les contraventions.

³⁷ Avis 22-02 du 3 octobre 2022 relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. Avis 22-06 du 24 octobre 2022 relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

L'ANALYSE

Le Défenseur des droits a relevé de très nombreuses difficultés dans la mise en œuvre de la procédure de l'AFD qui compromettent le respect des droits des usagers. Le Défenseur des droits considère, à titre principal, qu'en égard à l'ampleur des difficultés relevées tant au stade du constat de l'infraction que lors de la réception de l'AFD puis de sa contestation, la procédure de l'AFD, en l'état, doit être supprimée.

A titre subsidiaire, le Défenseur des droits considère que d'importantes modifications législatives et techniques devraient être opérées pour permettre à la procédure de l'AFD d'être plus respectueuse des droits des usagers. L'ensemble des propositions qui suivent sont donc formulées à titre subsidiaire, au regard de la recommandation principale visant à la suppression des AFD.

1. Les difficultés rencontrées dès le constat de l'infraction

a. Des difficultés multiples d'ores et déjà constatées dans le domaine contraventionnel

Le Défenseur des droits a été saisi ou alerté à de nombreuses reprises, depuis environ deux ans, d'une problématique qui semble se développer, dite des verbalisations multiples ou répétées. Il s'agit de la verbalisation d'une personne à de nombreuses reprises : plusieurs procès-verbaux de contraventions concomitantes peuvent être établis à chaque verbalisation (jusqu'à 8) et les verbalisations se répètent.

Ces constats concernent principalement les infractions concernant des troubles à la tranquillité publique³⁸ ou des infractions au code de la route³⁹. Durant la crise sanitaire, de nouveaux motifs de verbalisation ont fait leur apparition et ont favorisé les verbalisations multiples⁴⁰.

Le règlement des contraventions est rapidement impossible, leur montant étant hors de proportion avec les revenus, souvent faibles ou modestes, de la personne ou de la famille concernée. La masse des verbalisations reçues rend également la contestation et le suivi de la procédure de contestation presque impossible.

Dans les situations dont l'institution a été saisie, des instructions ont permis de constater que la somme des amendes consécutives à ces verbalisations, le plus souvent majorées en raison de l'incapacité de régler ou du refus de payer de telles amendes - pour des faits souvent contestés par les réclamants - peut atteindre des montants de plusieurs milliers d'euros.

Par ailleurs, le Défenseur des droits constate, dans les situations dont il a été saisi, que ces verbalisations répétées concernent presque exclusivement des hommes jeunes (moins de 25 ans), parfois des mineurs, perçus comme étant d'origine étrangère, verbalisés dans un périmètre géographique restreint autour de leur domicile, souvent par les mêmes agents⁴¹.

³⁸ Par exemple : déversement de liquides insalubres hors de emplacements autorisés ; bruit ou tapage injurieux troublant la tranquillité d'autrui ; dépôt ou abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'objets hors d'emplacements autorisés.

³⁹ Par exemple : conduite d'une motocyclette sans port de gants conformes à la réglementation relative aux équipements de protection individuelle ; conduite d'une motocyclette sans port d'un casque homologué et attaché ; conduite d'un véhicule à une vitesse excessive eu égard aux circonstances.

⁴⁰ En particulier : déplacement hors du domicile interdit dans une circonscription territoriale où l'état d'urgence sanitaire est déclaré ; rassemblement interdit sur la voie publique dans une circonscription où l'état d'urgence sanitaire est déclaré.

⁴¹ Avis 22-02 du 3 octobre 2022 relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

Certains évoquent des verbalisations faites à distance, c'est-à-dire sans échange entre l'agent verbalisateur et la personne verbalisée. Le Défenseur des droits a pu constater dans certains dossiers des erreurs répétées sur le nom ou l'adresse du destinataire de la contravention.

À cet égard, certains réclamants indiquent ne pas avoir reçu le premier avis de contravention. La plupart des réclamants qui ont été entendus soulignent la dégradation de leurs relations avec les agents des forces de l'ordre qui procèdent à ces verbalisations, précisant que le dialogue est impossible.

Ainsi, le Défenseur des droits est préoccupé par l'accroissement de ces saisines, constatant la précarité dans laquelle ces verbalisations conduisent certaines des personnes concernées, le découragement des réclamants, souvent jeunes, percevant de faibles revenus et voyant leurs difficultés financières se cumuler, avec notamment pour conséquence de compromettre leurs projets d'avenir.

Il souligne que l'utilisation de la verbalisation répétée par les policiers dans le cadre de leur action quotidienne auprès de la population qu'ils côtoient ne favorise pas le dialogue et conduit à dégrader les relations police-population.

Le Défenseur des droits relève à cet égard que dans plusieurs saisines qui lui ont été transmises par l'intermédiaire d'associations, les réclamants ne voulant pas révéler leur identité par peur des représailles.

b. Un transfert des prérogatives de l'autorité judiciaire à l'agent verbalisateur à l'épreuve des règles du droit pénal et des principes à valeur constitutionnelle

➤ *Sur le respect du principe d'égalité devant la justice*

Le choix de recourir ou non à l'amende forfaitaire repose sur l'appréciation des agents verbalisateurs. Il en résulte inévitablement un risque d'arbitraire et de disparités de traitement contraires au principe d'égalité devant la justice. Les agents sont maîtres de la qualification de l'infraction et de l'opportunité de décider du mode de réponse pénale. Le procureur de la République est ainsi privé de l'appréciation de l'opportunité des poursuites. La personne est directement sanctionnée, sans débat contradictoire. Or, les conséquences sont lourdes et pas seulement pécuniaires, car le paiement de l'amende, l'absence de contestation de l'AFD majorée ou le rejet de la contestation, entraînent une inscription de l'AFD au casier judiciaire. Ce transfert de pouvoirs conduit à la mise à l'écart du procureur et du juge et à donner un pouvoir considérable aux policiers et aux gendarmes. Le renforcement de ce pouvoir comprend également un risque d'accroissement des pratiques discriminatoires. Les résultats des recherches menées par l'institution du Défenseur des droits sur les contrôles d'identité sont en la matière transposables et montrent l'existence d'un traitement défavorable de certaines parties de la population⁴².

La délivrance d'une amende forfaitaire délictuelle est juridiquement une condamnation, sans que la personne ait comparu pour être jugée. Le recours à cette procédure prive le justiciable de garanties fondamentales : le respect du contradictoire, l'individualisation de la peine pour tenir compte de la personnalité de l'auteur de l'infraction, de sa situation sociale et économique. Cette condamnation sans audience et sans débat représente un risque important pour les personnes les plus pauvres.

⁴²Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 : Relations police/population : le cas des contrôles d'identité – 20 janvier 2017.

➤ **Sur le respect du principe de séparation des pouvoirs**

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ». En vertu des articles 64 et 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est indépendante et gardienne de la liberté individuelle.

Dans la décision précitée du 21 mars 2019⁴³, le Conseil constitutionnel a jugé que dès lors que l'agent qui établit l'amende forfaitaire agit sous la direction du procureur de la République et conformément aux instructions générales ou particulières qu'il lui délivre, le grief tiré de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs doit être écarté.

Le Défenseur des droits observe qu'un transfert de pouvoirs à l'agent verbalisateur est opéré au détriment de l'autorité judiciaire et des garanties qui y étaient assorties. Dans le cas d'un paiement entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction⁴⁴, l'intéressé est sanctionné et l'action publique s'éteint, sans contrôle de l'autorité judiciaire. De plus, comme explicité plus avant (1.g), si l'antenne du parquet de Rennes au CNT dispose d'un délai et de moyens limités pour opérer un contrôle qualité, ce contrôle ne constitue pas un contrôle de légalité dès lors qu'il est limité à certaines irrégularités.

En réalité, le mode de verbalisation, la dématérialisation de la procédure et sa transmission immédiate au parquet de Rennes limitent les moyens de contrôle par le parquet local de l'activité de l'agent verbalisateur d'une part, et de l'effectivité de ses instructions de politique pénale d'autre part.

Par conséquent, la procédure de l'AFD, telle que mise en œuvre, ne permet pas une direction suffisante par le procureur de la République.

➤ **Sur le respect des règles de droit pénal en matière de concours d'infractions**

Selon l'article 495-17 du CPP, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. Cela signifie qu'*a contrario* la procédure de l'AFD est applicable dès lors que toutes les infractions simultanées peuvent donner lieu à une amende forfaitaire.

La circulaire précitée du 16 novembre 2018⁴⁵ vient temporeriser le recours à l'AFD pour des infractions commises simultanément en précisant que « *Dans l'hypothèse où les délits de conduite sans permis et de défaut d'assurance sont simultanément constatés, l'article 495-17 du code de procédure pénale permet le recours à la procédure de l'amende forfaitaire. Toutefois, en raison de difficultés de gestion pouvant apparaître en cas de contestation, il n'est pas opportun de faire usage de la procédure d'amende forfaitaire dans cette hypothèse* ».

Allant plus loin, la doctrine d'emploi annexée à la circulaire du 17 janvier 2022 relative à la verbalisation de l'occupation illicite de parties communes d'immeuble collectif par amende forfaitaire délictuelle⁴⁶ indique qu' « *il ne peut être recouru en l'état à la procédure d'amende forfaitaire délictuelle lorsque sont constatés plusieurs délits éligibles à cette procédure et notamment un usage de produits stupéfiants* ». Il y est en outre précisé qu' « *En l'état, le*

⁴³ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 relative à la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⁴⁴ Article 495-18 du CPP.

⁴⁵ Circulaire n° NOR JUSD1831247C du 16 novembre 2018 relative à la mise en œuvre de la forfaitisation des délits prévus aux articles L221-2 et L324-2 du code de la route.

⁴⁶ Doctrine d'emploi de l'amende forfaitaire délictuelle pour occupation illicite de parties communes d'immeuble collectif annexée à la circulaire JUSD2201647 C du 17 janvier 2022.

recours à l'amende forfaitaire lorsque plusieurs délits éligibles à cette procédure sont constatés risquerait d'entraîner des difficultés de traitement de ces infractions, puisqu'il n'existe pas à ce stade de possibilités informatiques de lier des infractions distinctes relevées par un PVe. Ainsi, en cas de contestation de l'une des procédures, il ne serait pas possible de faire le lien avec les autres procédures, afin de permettre à la juridiction de procéder à un examen global des faits verbalisés. Le risque de retours en enquête inutiles et de décisions incohérentes qu'emporterait le recours à l'AFD pour une pluralité d'infractions doit donc être écarté. Par ailleurs, en matière délictuelle, contrairement à la procédure contraventionnelle, les amendes ne se cumulent pas. Or, en cas de recours à l'AFD pour une pluralité d'infractions, aucune confusion de peines ne peut être réalisée ».

Si la circulaire et la doctrine d'emploi relèvent toutes deux les difficultés « *de gestion* » ou « *de traitement* » qu'engendrerait, « *en cas de contestation* », le recours à l'AFD pour les infractions éligibles commises simultanément, elles demeurent très imprécises quant au cadre juridique applicable au cumul des AFD qui en résulterait et à la question de la confusion des peines⁴⁷.

Le Défenseur des droits observe que le cadre juridique actuel, bien que peu clair, semble autoriser l'édition d'une AFD pour chaque délit éligible commis par une personne simultanément à un autre délit éligible dès lors que tous les délits en présence sont éligibles. Par ailleurs, et d'évidence, une personne peut être verbalisée par voie d'AFD pour des infractions éligibles commises non simultanément mais dans un temps proche. Ainsi, qu'elles soient commises simultanément ou dans un temps proche, les infractions éligibles commises en concours, c'est-à-dire avant que l'une ait donné lieu à une condamnation définitive, pourraient donner lieu à une verbalisation par AFD. Il en résulte que dans une telle situation, l'intéressé ferait alors l'objet de procédures séparées non liées les unes aux autres le privant ainsi d'un examen global de sa situation pénale.

Concrètement, en cas de procédures séparées relatives à des infractions en concours, l'article 132-4 du code pénal prévoit que les peines prononcées s'exécutent cumulativement dans la limite du maximum légal le plus élevé. Or, par exemple, dès lors qu'une personne recevrait des AFD majorées pour des infractions de conduite sans permis, conduite sans assurance et usage illicite de stupéfiants, le montant total de ces amendes cumulées excéderait alors le maximum légal fixé à la somme de 3 000 € par l'article 495-17 du CPP. De surcroît, il apparaît que chaque AFD pourrait donner lieu à une mention sur le casier judiciaire de l'intéressé, alors que dans le cadre de poursuites classiques, les infractions auraient fait l'objet d'une même procédure entraînant une seule mention au casier judiciaire.

Par ailleurs, aux termes de l'article 132-4 précité, la confusion totale ou partielle des peines de même nature peut être ordonnée soit par la dernière juridiction appelée à statuer, soit dans les conditions prévues par le code de procédure pénale.

Dans le cadre d'infractions commises en concours, les procédures séparées d'AFD, telles qu'elles semblent pratiquées actuellement, pourraient donc aboutir à un cumul de peines au-delà du maximum légal autorisé d'une part, et priver la personne poursuivie du bénéfice d'une confusion des peines d'autre part.

⁴⁷ La confusion de peines consiste à faire absorber, totalement ou partiellement, une peine par une autre. Sans qu'elles disparaissent, les peines les moins graves sont considérées comme exécutées simultanément avec la peine la plus grave. Concrètement, la confusion de peines a pour conséquence l'exécution d'une seule peine, la peine absorbante, et non des peines absorbées, ce qui « permet de gommer les effets d'un cumul qui n'aurait pas eu lieu si les poursuites avaient été simultanées », Commentaire Décision n° 2021-925 QPC du 21 juillet 2021 ; https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2021925qpc/2021925qpc_ccc.pdf

Ces difficultés sont de nature à engendrer de graves inégalités entre les justiciables devant la justice, en fonction de la voie procédurale choisie, et commandent, pour la Défenseure des droits, de supprimer la procédure de l'AFD.

La Défenseure des droits recommande dans le cadre de ses recommandations émises à titre subsidiaire :

- **de modifier les dispositions de l'article 495-17 du code de procédure pénale afin d'interdire le cumul des AFD en cas de délits éligibles en concours ;**
- **de procéder aux développements informatiques nécessaires dans l'application PVE afin de lier les procédures d'AFD et de créer un élément bloquant qui met fin à la procédure de l'AFD en cas de concours d'infraction.**

c. Le risque que l'élément intentionnel du délit ne soit pas caractérisé par l'agent verbalisateur

Les délits exigent, en application de l'article 121-3 du code pénal, la caractérisation d'un élément intentionnel chez leur auteur. Cet élément intentionnel s'accorde *a priori* mal avec une procédure qui se fonde sur la seule constatation matérielle des faits. La mise en œuvre d'une procédure d'amende forfaitaire apparaît ainsi donner aux délits concernés le caractère d'infractions purement matérielles. Or, si la Cour de cassation rappelle fréquemment⁴⁸ que la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique, de la part de son auteur, l'intention coupable exigée par l'article 121-3 alinéa 1er du code pénal, encore faut-il véritablement établir que l'auteur connaissait le caractère prohibé des faits qu'il a commis.

L'exemple du délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui prévu à l'article 322-4-1 du code pénal est à cet égard significatif : lorsque ce délit a été créé en 2003, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation afin de rappeler que le délit était un délit intentionnel et qu'il ne pouvait être caractérisé en cas d'erreur sur le droit, notamment dans le cas où l'auteur n'aurait pas été en mesure de savoir que l'occupation d'un terrain n'était pas permise. La mise en œuvre de l'amende forfaitaire délictuelle remet en question la nécessité de caractériser l'intention pour entrer en voie de condamnation, puisque la seule constatation matérielle des faits – à savoir l'occupation illicite du terrain d'autrui – suffit au prononcé de l'amende, la possibilité de voir l'intentionnalité discutée dépendant de l'exercice d'une voie de contestation par la personne sanctionnée.

Le risque que le prononcé de l'amende se fonde sur la seule constatation des faits existe pour de nombreux délits entrant dans le champ d'application de la procédure d'AFD. Il en est ainsi, par exemple, du délit de détention de fusées ou d'artifices dans une enceinte sportive lors du déroulement d'une manifestation sportive, prévu à l'article L. 332-8 du code du sport ; ou encore du délit d'occupation illicite en réunion des espaces communs ou des toits des immeubles collectifs d'habitation prévu à l'article L. 272-4 du code de sécurité intérieure. Or, pour caractériser l'élément intentionnel de ce délit, il faudrait démontrer comment l'accès ou la libre circulation des personnes ou le fonctionnement des dispositifs de sécurité est sciemment empêché par le comportement délibéré des personnes mises en cause⁴⁹.

La procédure de l'AFD emporte ainsi le risque qu'une condamnation pénale intervienne au mépris de l'exigence posée à l'article 121-3 alinéa 1 du code pénal.

⁴⁸ Cass. Crim. 25 mai 1994 pourvoi n°93-85.158 1er arrêt Bull. 203 ; Cass. crim. 12 juillet 1994, pourvoi n°93-85.262, Bull. 280 ; voir également Cass. crim. 21 nov. 2001, pourvoi n°00-87.532 Bull. crim. 2001, n° 243.

⁴⁹ La verbalisation de l'occupation illicite de parties communes d'immeuble collectif et d'installation illicite sur le terrain d'autrui par amende forfaitaire délictuelle – Doctrine d'emploi de l'expérimentation – DACG.

d. Des agents verbalisateurs insuffisamment encadrés dans leur pratique de l'AFD

➤ Le flou sur l'exigence d'une reconnaissance des faits

Il arrive que des doctrines d'emploi censées aider à appliquer une même procédure soient contradictoires.

Par exemple, dans la doctrine d'emploi de la direction générale de la police nationale (DGPN) datée du 17 janvier 2022, dans la partie « *la reconnaissance des faits* », il est indiqué que « *l'absence de reconnaissance des faits par l'auteur au moment de sa verbalisation crée un risque majeur d'annulation de la procédure en cas de contestation ultérieure (le parquet ne disposant alors d'aucun élément pour établir la caractérisation de l'infraction) mais n'exclut pas le recours à l'AFD* ».

Or, les doctrines d'emploi réalisées par la DACG sur le même sujet indiquent que : « *conçu comme un dispositif de simplification de la procédure pénale et n'ayant pas vocation à générer un contentieux important, le recours à l'amende forfaitaire sera écarté en cas de contestation par le mis en cause de la matérialité des faits. La signature du mis en cause matérialise le respect de cette condition et le caractère contradictoire de la verbalisation. Lorsque le mis en cause conteste l'infraction, il est nécessaire d'apporter des éléments probants plus solides que le simple PVe qui se résume à un seul PV de constatation. En effet, en matière délictuelle, le PVe ne vaut qu'à titre de simple renseignement en application de l'article 430 du code de procédure pénale* ».

Ainsi, pour la DGPN, l'absence de reconnaissance des faits n'exclut pas le recours à l'AFD, alors que pour la DACG il doit être écarté en cas de contestation de la matérialité des faits par le mis en cause. Ces deux doctrines apparaissent donc contradictoires sur un élément majeur puisqu'il conditionne l'applicabilité de la procédure de l'AFD.

➤ Des erreurs récurrentes de qualification juridique des faits

Comme évoqué précédemment, les réclamations instruites par le Défenseur des droits portent notamment sur des erreurs dans la qualification juridique des faits commises par les agents verbalisateurs.

Il en est donc ainsi lorsque les services verbalisateurs retiennent :

- le délit de défaut d'assurance, en lieu et place de la contravention de non-apposition du certificat d'assurance ;
- le délit de conduite sans permis, en lieu et place du délit de conduite malgré l'invalidation du permis pour solde de points nul.

A ce sujet, par courrier du 23 mars 2022, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a observé en premier lieu que le recours à la procédure d'AFD était opéré à l'initiative des forces de sécurité intérieure qui engagent leur responsabilité sur les procès-verbaux qu'elles dressent. En second lieu, elle a fait valoir que les agents verbalisateurs et les juridictions ont été accompagnés par le ministère de la justice lors du déploiement des nouvelles AFD à l'aide de fiches pratiques et de circulaires dédiées détaillant les éléments nécessaires à la caractérisation de l'infraction et sa verbalisation par AFD, ajoutant que la DGGN et la DGPN avaient également élaboré des doctrines d'emploi.

Pourtant, il ressort de l'examen des réclamations adressées au Défenseur des droits que la procédure de l'AFD telle que mise en œuvre engendre des erreurs récurrentes de qualification juridique des faits ce qui signifie que ces mesures ne sont pas suffisantes. En effet, les agents

verbalisateurs dressent les procès-verbaux sur la voie publique, parfois dans l'urgence, sans encadrement ni possibilité de prendre l'attache du procureur de la République en cas de doute sur la qualification juridique à retenir. Ils sont ainsi en situation de commettre de manière récurrente des erreurs sans en avoir conscience. Par ailleurs, la multiplication des sources d'information à leur attention ne signifie ni que celles-ci sont suffisamment pédagogiques ni qu'ils en prennent connaissance.

Par ailleurs, la DACG relativise le problème des erreurs de qualification juridique en indiquant que la personne peut en tout état de cause exercer ses voies de recours si elle estime qu'une erreur de qualification a été commise. Mais c'est négliger le fait que d'une part, la personne verbalisée peut être démunie pour identifier qu'il y a une erreur de qualification (technicité de la matière pénale) et que d'autre part, la procédure est complexe. En effet, le formalisme excessif des règles de contestation et l'obligation de consignation constituent des obstacles à l'accès au juge parfois insurmontables.

La multiplicité des erreurs de qualification des infractions révèle que malgré les efforts portés sur la formation des agents verbalisateurs, il apparaît nécessaire d'adapter les outils électroniques mis à leur disposition, notamment par l'ajout de champs bloquants destinés à éviter certaines erreurs telles que l'édition d'une AFD à l'encontre d'un mineur ou d'une personne sans domicile et de diffuser des doctrines d'emploi cohérentes et précises.

Aussi, la Défenseure des droits recommande :

- **de centraliser, uniformiser et simplifier, par voie de circulaire ou doctrine unique à destination des agents verbalisateurs, les informations techniques et juridiques nécessaires à l'émission d'une amende forfaitaire délictuelle ;**
- **la mise en œuvre de mesures d'encadrement afin que l'agent verbalisateur puisse en cas de difficultés lors du constat du délit forfaitisable prendre l'attache de son autorité hiérarchique directe pour bénéficier d'un appui juridique ;**
- **de créer des champs spécifiques et bloquants dans l'application PVe pour empêcher les erreurs de qualification régulièrement relevées.**

e. Un procès-verbal électronique (PVe) peu lisible pour les personnes verbalisées

➤ Un accès limité au PVe

La procédure de l'AFD implique, comme en matière contraventionnelle, que le procès-verbal soit dressé électroniquement dans l'application PVe par les forces de l'ordre directement *via* leurs tablettes numériques ou plus régulièrement *via* leurs téléphones portables NEO.

En conséquence, la personne verbalisée et l'agent verbalisateur n'ont pas la visibilité de l'ensemble du procès-verbal établi avant de le signer, contrairement à un procès-verbal d'audition qui peut être imprimé et relu. Concrètement, il est demandé aux personnes verbalisées de lire, sur la voie publique, des informations figurant sur un petit écran et de signer sur ce même écran. Cette signature emporte reconnaissance des faits. Or, la personne ainsi sanctionnée n'a pas pleinement bénéficié de certaines garanties processuelles telles que l'information du procureur qui orientera les poursuites ou le droit à un interprète le cas échéant. Car si en principe la procédure de l'AFD ne doit pas être mise en œuvre quand la personne concernée ne maîtrise pas la langue française, encore faut-il que l'agent verbalisateur se rende compte, lors de la verbalisation, que la personne verbalisée éprouve des difficultés de compréhension en français.

En outre, il n'apparaît pas que la personne verbalisée bénéficie toujours d'une information quant au fait que l'AFD fera l'objet d'une mention au casier judiciaire. Elle n'est pas non plus en mesure de solliciter la dispense d'inscription au casier judiciaire, comme elle pourrait le faire devant un juge.

Les conditions de la verbalisation par AFD peuvent méprendre sur le caractère délictuel de la condamnation ainsi prononcée. A cet égard, il apparaît nécessaire de sensibiliser les agents verbalisateurs au fait que l'AFD devenue définitive (soit que la personne verbalisée a payé l'AFD, soit qu'elle n'a ni payé ni contesté l'AFD ou que sa contestation a été rejetée) fait l'objet d'une mention sur le casier judiciaire.

Aussi, la Défenseure des droits recommande :

- **la mise en place, au bénéfice des personnes verbalisées, d'un système d'accès au procès-verbal électronique (par courrier, courriel ou via une consultation du site internet de l'ANTAI) permettant sa transmission avant l'expiration des voies de recours.**

➤ ***Une signature du PVe aux conséquences équivoques***

Au sujet du refus de signature du procès-verbal, le parquet de Rennes rappelait, dans la lettre d'actualités adressée aux magistrats en janvier 2021, qu'il n'est pas possible pour les forces de l'ordre d'avoir recours à la mention « refus de signer » en matière d'AFD. Dans le même sens, la doctrine d'emploi de la DACG rappelle qu'en cas d'absence de reconnaissance des faits par l'intéressé ou de refus de sa part quant au recours à la procédure de l'AFD, celle-ci ne doit tout simplement pas être mise en œuvre. En dépit de cela, la case « refus de signer » pouvait encore être cochée à la date du 21 octobre 2022 dans l'application PVe lors de la verbalisation, sans que cela empêche la transmission du procès-verbal.

De plus, tant les conditions dans lesquelles le procès-verbal électronique est établi que les informations à lire sur l'appareil numérique ne permettent pas de s'assurer que l'intéressé reconnaît les faits qui lui sont reprochés et qu'il consent à ce que de la procédure de l'AFD soit mise en œuvre.

A cela s'ajoute le fait que le paiement immédiat de l'AFD, qui n'est pas encore possible techniquement à ce jour, mais qui est prévu par l'article 495-18 du CPP et encouragé par la minoration qui s'y attache⁵⁰, entraîne une reconnaissance définitive des faits. La condamnation est alors inscrite au casier judiciaire de la personne interpellée.

Ces conditions de verbalisation et l'originalité de cette procédure en matière délictuelle permettent raisonnablement de douter que la personne verbalisée a compris les conséquences de l'AFD sur sa situation pénale.

Aussi, la Défenseure des droits recommande :

- **que le procès-verbal électronique mentionne clairement le caractère délictuel de l'infraction reprochée ;**
- **que le procès-verbal électronique mentionne que l'AFD définitive entraîne une mention au casier judiciaire ;**

⁵⁰ Article 495-18 du CPP : « L'amende forfaitaire est minorée si l'intéressé en règle le montant soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit dans un délai de quinze jours à compter de la constatation de l'infraction ou, si l'avis d'infraction est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans un délai de quinze jours à compter de cet envoi ».

- que le procès-verbal électronique contienne une case « *je refuse le recours à la procédure de l'AFD* » et une case « *je ne reconnais pas les faits* » lesquelles mettent automatiquement fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ;
- de modifier les dispositions de l'article 495-18 du code de procédure pénale de sorte que le paiement immédiat de l'amende forfaitaire soit interdit en matière délictuelle.

f. Des parquets locaux privés de leur pouvoir de contrôle et de vérification de l'activité des agents verbalisateurs

En vertu de l'article 39-1 du CPP, le procureur de la République met en œuvre la politique pénale définie par les instructions générales du ministre de la justice, en tenant compte du contexte propre à son ressort. Cela signifie que le procureur de la République dans le ressort duquel l'infraction a été commise dispose du pouvoir d'adapter localement la politique pénale ministérielle.

Selon l'article 39-3 du même code, il peut adresser des instructions aux enquêteurs. Il contrôle la légalité des moyens mis en œuvre par ces derniers, la proportionnalité des actes au regard de la nature et de la gravité des faits, l'orientation donnée à l'enquête ainsi que la qualité de celle-ci.

Autrement dit, en matière d'AFD, le procureur de la République doit pouvoir adapter la politique pénale aux spécificités de son ressort et contrôler la mise en œuvre des instructions générales ou individuelles qu'il aura adressées aux services de police et de gendarmerie concernant les infractions éligibles à cette procédure.

Or, dès lors que l'AFD ne fait pas l'objet de contestation par la personne sanctionnée, le parquet local n'a aucune visibilité sur cette procédure et l'orientation choisie par l'agent verbalisateur puisqu'il n'y participe pas.

En outre, même dans les cas où l'AFD est contestée, le parquet local n'en est pas toujours informé. En effet, il appartient à l'antenne du parquet de Rennes au centre national de traitement (CNT) d'examiner la recevabilité formelle de la contestation⁵¹. Ce n'est que dans certains cas, si la contestation est recevable, ou que la contestation irrecevable fait l'objet d'un recours sur l'irrecevabilité, que la procédure sera alors transmise au parquet local.

En cas d'AFD qualifiée de « dirimante », selon la terminologie utilisée par le ministère de la justice, autrement dit d'AFD contenant des irrégularités qui rendent la procédure inopérante, l'antenne du parquet de Rennes au CNT, dès lors qu'elle identifie ces irrégularités, met fin à la forfaitisation et transmet alors la procédure au parquet local afin de reprise selon la procédure classique.

Il résulte de ces développements qu'hormis les cas de contestations ou d'AFD « dirimantes », la dématérialisation de la procédure et la transmission immédiate des AFD au parquet de Rennes privent largement le procureur de la République local de moyens de vérification ou de contrôle de l'activité de l'agent verbalisateur et de l'effectivité de ses instructions de politique pénale pourtant essentiels au déploiement de ses attributions.

Aussi, la Défenseure des droits recommande :

⁵¹ Article D45-16 du CPP.

- que les parquets échangent régulièrement avec les services de police et gendarmerie placés sous leur autorité sur la mise en œuvre de leurs instructions en matière de recours à la procédure de l'AFD.

g. Un contrôle de la régularité des AFD insatisfaisant

➤ *Un contrôle qualité aux moyens insuffisants*

En vertu de l'article D. 45-16 du CPP, lorsque le procès-verbal d'AFD est entaché de certaines irrégularités, le procureur de la République du tribunal judiciaire de Rennes est compétent pour mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire et transmettre ce procès-verbal, sous forme dématérialisée, au procureur de la République du tribunal judiciaire dans le ressort duquel l'infraction a été constatée, afin que ce dernier apprécie les suites qu'il convient de lui donner.

Concrètement, lorsqu'un agent verbalisateur émet une AFD, le procès-verbal d'AFD est visible par l'antenne du parquet de Rennes au CNT. A partir de cette transmission, l'antenne du parquet au CNT ne dispose que d'un délai de 96 heures⁵² pour exercer un contrôle de la qualité judiciaire du procès-verbal, mettre fin le cas échéant à la procédure de l'AFD puis permettre une réorientation selon la procédure classique. Passé ce délai, l'avis d'AFD est édité puis envoyé à son destinataire. Il n'y a alors plus d'intervention possible sur l'avis d'AFD.

En février 2022, les services du parquet dédiés au CNT se composaient, de quatre magistrats du tribunal judiciaire de Rennes – qui ont d'autres attributions – cinq contrôleurs qualité⁵³ et au moins trois greffiers⁵⁴ pour traiter l'ensemble des AFD émises chaque année depuis la mise en application du dispositif.

Au vu du délai dont dispose l'antenne du parquet de Rennes pour effectuer son contrôle qualité et de la faiblesse de ses moyens, conjugué à la volumétrie annuelle d'AFD qui atteint plus de 230 000 AFD émises en 2021⁵⁵ et plus de 135 000 AFD émises au premier semestre 2022⁵⁶, il est permis de douter de la parfaite effectivité du contrôle.

➤ *Un périmètre de contrôle trop réduit*

Certaines irrégularités ne sont pas relevées lors du contrôle qualité. Ainsi, dans la lettre d'actualités adressée aux magistrats par le procureur de la République de Rennes en février 2022⁵⁷, il est expliqué qu'il existe désormais une distinction entre, d'une part, les irrégularités « dirimantes » repérées par le service qualité, conduisant à un abandon de la procédure d'AFD et un renvoi au parquet local et, d'autre part, les irrégularités « substantielles » qui, quoique substantielles et révélant une utilisation irrégulière de l'AFD, n'empêchent pas la procédure de se poursuivre. Il est toutefois précisé que « lorsqu'au moins deux irrégularités sont constatées sur les PV, un message d'information est adressé, a posteriori, aux forces de l'ordre et, dans certains cas, au parquet local, dans un but pédagogique sans qu'il soit mis fin aux procédures d'AFD concernées qui continuent de suivre leur cours ». Ainsi, en plus du caractère incertain de la détection des irrégularités puisque tous les PVE ne sont pas contrôlés, les irrégularités constatées ne feront pas toutes l'objet d'un renvoi au parquet local ou d'un abandon des poursuites. Ce traitement des irrégularités est d'autant plus préoccupant que, parmi les irrégularités qualifiées de « substantielles » qui n'empêchent donc pas la procédure d'aller jusqu'à son terme, figurent les circonstances suivantes :

⁵² Actualité judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, Ministère de la justice, n°8 février 2022 (page 10).

⁵³ Actualité judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, Ministère de la justice, n°8 février 2022 (page 7).

⁵⁴ Actualité judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, Ministère de la justice, n°9 septembre 2022 (page 10).

⁵⁵ Actualité judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, Ministère de la justice, n°8 février 2022 (page 5)

⁵⁶ Actualité judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, Ministère de la justice, n°9 septembre 2022 (page 1).

⁵⁷ Ibid.

- verbalisation par une personne qui n'avait pas autorité pour le faire ;
- absence de vérification de l'identité de manière certaine ;
- absence de lieu précis de commission de l'infraction ;
- infraction insuffisamment caractérisée ;
- absence de signature de l'agent verbalisateur du PVe ou signature sur l'emplacement réservé à la signature du mis en cause.

L'insuffisance du contrôle de légalité est donc manifeste et, sauf contestation par la personne verbalisée, ces procédures irrégulières iront à leur terme et donneront lieu à une inscription sur son casier judiciaire (ou sur celui de la personne dont l'identité a été donnée à l'agent verbalisateur).

Le fonctionnement de l'antenne du parquet de Rennes au CNT ne permet en aucun cas un véritable contrôle, par l'autorité judiciaire, de la légalité du recours au dispositif ni, a fortiori, de son opportunité ou de sa conformité aux directives des parquets locaux.

Aussi, la Défenseure des droits recommande :

- **de renforcer les moyens humains indispensables à l'effectivité du contrôle qualité opéré par l'antenne du parquet de Rennes au centre national de traitement ;**
- **d'abandonner la procédure de l'AFD dès lors qu'une irrégularité, qu'elle soit « dirimante » ou « substantielle », est relevée lors du contrôle qualité ;**
- **de permettre la contestation d'une AFD dirimante ou entachée d'une irrégularité substantielle sans condition de délai et par courrier simple, dès lors que l'irrégularité n'avait pas été relevée lors du contrôle qualité opéré par le parquet de Rennes au centre national de traitement.**

2. Les difficultés rencontrées au stade de la réception de l'AFD

a. Des avis d'AFD insuffisamment informatifs

Compte tenu des conséquences qu'une AFD peut avoir sur la situation financière et pénale d'un administré, il apparaît primordial qu'une attention particulière soit portée aux informations inscrites sur les avis d'AFD (initiale et majorée), tant sur leur exhaustivité que sur leur intelligibilité.

Or, on observe que la réception à domicile, par voie postale, d'un « simple » avis, dont la présentation est proche de celle d'un avis de contravention, peut laisser croire que l'avis a trait à des faits contraventionnels. La personne poursuivie est ainsi induite en erreur quant à la nature et la gravité de la procédure effectivement engagée à son encontre.

- **Des informations manquantes sur l'avis d'amende forfaitaire délictuelle initiale édité par l'ANTAI : l'absence d'information sur l'inscription au casier judiciaire**

Les plis envoyés par l'ANTAI contiennent :

- un avis d'amende forfaitaire délictuelle ;
- une notice de paiement ;
- un formulaire de requête en exonération mentionnant au verso les « modalités pratiques pour contester ».

Depuis l'abrogation de l'article 495-23⁵⁸ du CPP et à la suite de la mise à jour par l'ANTAI des informations figurant sur les avis AFD, seule figure la mention : « *cette infraction est un délit, qui peut relever du tribunal correctionnel* » ; ce qui est très insuffisant dès lors qu'elle n'informe pas l'administré de l'inscription au casier judiciaire et qu'une confusion est possible avec l'amende forfaitaire contraventionnelle qui n'a pas les mêmes conséquences.

Aussi, la Défenseure des droits recommande de renforcer l'information des usagers :

- **en mentionnant explicitement et de manière intelligible sur l'avis d'AFD initiale que l'amende forfaitaire délictuelle, une fois définitive, sera inscrite au casier judiciaire ;**
 - **en substituant l'encart « si vous reconnaissez l'infraction » par l'encart « si vous reconnaissez le délit » et en rappelant sous cet encart, de manière intelligible, que l'amende forfaitaire délictuelle, une fois définitive, sera inscrite au casier judiciaire.**
- **Des informations essentielles insuffisamment mises en évidence sur l'avis d'amende forfaitaire délictuelle majorée édité par la direction générale des finances publiques (DGFIP)**

Aux termes de l'article D45-11⁵⁹ du CPP, les avis d'AFD majorée (AFDM) sont adressés par les services de la DGFIP.

Les plis envoyés par la DGFIP contiennent :

- un avis d'amende forfaitaire délictuelle majorée mentionnant au recto l'obligation de payer l'amende et au verso les « modalités de paiement de l'amende » et des « observations importantes » ;
- un formulaire de réclamation mentionnant au verso les « modalités pratiques pour contester ».

⁵⁸ « Le paiement de l'amende forfaitaire ou l'émission du titre exécutoire d'une amende forfaitaire majorée non susceptible de réclamation sont assimilés à une condamnation définitive pour l'application des règles sur la récidive des délits prévues aux articles 132-10 et 132-14 du code pénal. » article abrogé par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⁵⁹ « Le comptable de la direction générale des finances publiques adresse à l'intéressé, pour chaque amende, un extrait du titre exécutoire le concernant sous forme d'avis l'invitant à s'acquitter du montant de l'amende forfaitaire majorée.

Cet avis contient les mentions prévues par le 1° de l'article D. 45-5 et indique le délai et les modalités de la réclamation prévue par les deuxième et troisième alinéas de l'article 495-19. Conformément aux dispositions de l'article 707-2 et du 5° de l'article R. 55, il indique qu'en cas de paiement volontaire de l'amende forfaitaire majorée dans le délai d'un mois à compter de sa date d'envoi, le montant des sommes dues sera diminué de 20 %. Est joint à cet avis un formulaire de réclamation conformément au premier alinéa de l'article 495-20 ».

Les informations mentionnées sur le *recto* de l'AFDM portent exclusivement sur l'obligation de procéder au paiement de l'amende. Or, on observe que bien souvent les administrés se réfèrent en priorité aux informations mentionnées sur le *recto* de l'avis et ne lisent pas toujours celles mentionnées sur le *verso* ni les pièces jointes qui précisent pourtant les voies de recours.

Surtout, le destinataire de l'AFDM n'est pas informé que le paiement de l'amende ou l'absence de contestation ou le rejet de celle-ci entraînera l'inscription de la condamnation au casier judiciaire.

En conséquence, la Défenseure des droits recommande :

- **d'améliorer la présentation des informations figurant sur l'avis d'AFD majorée, notamment en mentionnant sur le *recto* de l'avis les voies et délais de recours ainsi que l'inscription de l'AFD au casier judiciaire.**
- ***Des informations erronées sur le dernier avis avant poursuites***

Si l'amende majorée n'a été ni réglée, ni contestée, un dernier avis avant poursuites intitulé « *amendes et condamnations pécuniaires – avis avant poursuites* » peut être adressé à la personne poursuivie par le comptable en charge du recouvrement.

A l'occasion d'échanges dans le courant du mois de janvier 2023 avec les services de la DGFIP, le Défenseur de droit a constaté que les informations figurant sur l'avis avant poursuites n'ont pas été adaptées à la nature délictuelle des faits reprochés. Ainsi, il est mentionné que le tribunal de police est compétent pour toute réclamation, alors que cette juridiction ne connaît que des contraventions. Encore, dans l'identification de la créance, il est uniquement fait référence à un jugement contraventionnel et à une décision prononcée par un tribunal de police. L'attention de la DGFIP a été appelée sur cette difficulté et des modifications seraient en cours de prise en compte.

L'avis avant poursuites peut faire l'objet d'une contestation par la personne poursuivie, notamment dans le cadre d'une requête en incident contentieux.

C'est pourquoi, la Défenseure des droits recommande :

- **d'adapter les informations figurant sur le dernier avis avant poursuites à la nature délictuelle des faits reprochés en mentionnant de façon intelligible les voies et délais de recours ainsi que l'inscription de l'AFD au casier judiciaire.**
- ***La terminologie « service de traitement des AFD » est source de confusion pour la personne verbalisée***

Par l'avis d'AFD initiale ou majorée, l'intéressé est avisé qu'il a la possibilité de contester les faits qui lui sont reprochés auprès du « service de traitement des AFD ». Dans la mise en œuvre de la procédure de l'AFD, il a été décidé que le procureur de la République de Rennes était compétent pour recevoir et examiner la recevabilité des contestations⁶⁰.

La désignation du « service de traitement des AFD » figurant sur l'avis d'AFD ainsi qu'à l'article 495-18 du CPP rend peu lisible le fait que la contestation est adressée au procureur de la République. En effet, cette terminologie est source de confusion pour la personne verbalisée

⁶⁰ Articles 495-22 et D 45-16 du CPP.

qui ne comprend pas nécessairement qu'elle s'adresse à l'autorité judiciaire, et précisément au procureur de la République.

Ainsi, la Défenseure des droits recommande :

- **de modifier les dispositions de l'article 495-18 du code de procédure pénale afin de remplacer la mention « *service de traitement des AFD* » par « *procureur de la République* » et d'adapter en conséquence la terminologie utilisée sur les avis d'AFD.**

b. Une procédure ne permettant pas de solliciter le retour au montant de l'amende initiale

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation d'un réclamant qui ne contestait pas les faits délictuels qui lui étaient reprochés mais seulement la majoration, soutenant ne pas avoir reçu l'avis d'AFD initiale qui lui aurait permis de s'acquitter du montant non majoré.

En avril 2021, l'antenne du parquet de Rennes au CNT a rejeté sa contestation en lui indiquant que l'avis, revenu avec la mention « *destinataire inconnu à l'adresse* », avait bien été envoyé à l'adresse qu'il avait communiquée lors de sa verbalisation.

Dans la décision de rejet de sa demande, il lui a été précisé que la possibilité de retour à l'amende forfaitaire initiale n'existait pas en matière délictuelle.

On observe qu'en matière contraventionnelle, alors même que les montants majorés sont moins élevés, cette pratique est admise.

L'antenne du parquet de Rennes au CNT lui a précisé qu'il pouvait solliciter des délais de paiement ou une remise gracieuse auprès du comptable public compétent en cas de difficultés financières, conformément aux dispositions de l'article 495-24 du CPP.

Cette réclamation amène à s'interroger sur les situations dans lesquelles des problèmes d'accès aux boîtes à lettres, des erreurs commises par des agents postaux ainsi que d'autres causes de non réception d'un courrier non imputables à l'auteur des faits sont à déplorer. La possibilité de solliciter une remise gracieuse n'apparaît pas satisfaisante dès lors qu'il s'agit d'une mesure discrétionnaire de l'agent comptable qui n'est ouverte qu'à la condition que l'intéressé connaisse des difficultés financières.

Ainsi, la Défenseure des droits recommande :

- **de modifier les dispositions de l'article 495-24 du code de procédure pénale afin de prévoir la possibilité de solliciter le retour au montant de l'amende initiale lorsque seule la majoration est contestée, et ce indépendamment d'éventuelles difficultés financières de la personne poursuivie.**

c. L'envoi des avis d'AFD en lettre simple : un risque de difficulté supplémentaire pour l'usager

Le décret n° 2021-1093 du 18 août 2021 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle a modifié l'article D. 45-4 du CPP. Celui-ci, dans sa version antérieure, prévoyait qu'à la suite de la constatation du délit, l'avis d'infraction, la notice de paiement et le formulaire de requête en exonération étaient envoyés par lettre recommandée au domicile déclaré par l'intéressé au

moment de verbalisation. Le décret du 18 août 2021 supprime l'envoi par lettre recommandée, au profit d'une lettre simple.

La seule preuve de l'envoi de l'avis suffit à faire courir les délais de contestation. Ainsi, et alors même qu'une personne n'a pas reçu l'avis, soit qu'elle a changé d'adresse, soit que pour une raison ou une autre le courrier n'a pu lui parvenir, la procédure suivra son cours. La contestation de l'amende, si elle demeure possible sous certaines conditions, est alors rendue plus complexe. La possibilité de voir les poursuites jugées par un tribunal indépendant et impartial, d'accéder au dossier et de débattre contradictoirement de l'accusation, d'obtenir la possibilité de discuter l'élément intentionnel du délit et d'individualiser la peine sera réduite. Le montant de l'amende forfaitaire sera, quant à lui, majoré sans que la personne ait été mise en mesure de la régler dans le délai imparti par la loi.

Par courrier du 3 mars 2022 adressé au Défenseur des droits, la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice (DACG) a observé que le décret ne faisait qu'aligner le régime d'envoi des AFD sur celui des avis de contravention. Selon la DACG, il appartient toujours au ministère public de rapporter la preuve de l'envoi de l'avis, même par lettre simple, y compris dans le cadre délictuel.

La DACG estime, en outre, que l'envoi de l'avis en lettre simple est sans effet sur le régime de contestation des avis dès lors que l'article 495-18 du CPP fait courir le délai pendant lequel la requête est recevable à partir de l'envoi de l'avis d'amende forfaitaire et non de la réception par le contrevenant. La DACG fait valoir que l'intéressé est informé, au moment de la constatation de l'infraction, qu'un avis lui sera envoyé. Selon elle, dès lors que la notification de cette information est confirmée par l'apposition de la signature du contrevenant sur le procès-verbal électronique, il revient à celui-ci de fournir l'adresse exacte à laquelle l'avis lui sera adressé, précisant qu'il peut élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet.

Le Défenseur des droits observe toutefois que l'envoi de l'avis d'AFD en lettre recommandée permettait *a minima* à l'expéditeur d'être alerté sur l'absence de réception et de le mettre ainsi en mesure d'effectuer des diligences complémentaires pour informer l'utilisateur de cette sanction. L'envoi par courrier simple ne le permet pas et illustre l'absence de prise en compte par l'administration de l'effectivité de l'information due à l'utilisateur et cela n'est pas sans conséquence pour celui-ci. Un tel état de fait pose tout particulièrement problème s'agissant de la poursuite de délits soumis à un délai de prescription de 6 ans⁶¹. L'article D. 45-4 du CPP dispose que « *lors de la constatation du délit, la personne est avisée qu'elle recevra un avis d'amende forfaitaire au domicile qu'elle a déclaré* ». Aucune limitation temporelle n'étant fixée pour l'envoi de l'avis d'infraction après que le délit a été constaté, il s'ensuit que cet avis peut être envoyé jusqu'à 6 ans après les faits. Or, exiger d'une personne qu'elle soit en mesure de recevoir un avis à une adresse déclarée jusqu'à 6 ans auparavant, sans qu'aucune preuve de la bonne réception de l'avis ne soit requise, n'apparaît pas apporter de garantie suffisante à la bonne information de l'utilisateur

Saisi d'un recours en excès de pouvoir contre le décret du 18 août 2021, le Conseil d'Etat a récemment jugé⁶² que les dispositions de l'article D. 45-4 du CPP « *qui affectent seulement les modalités d'envoi de l'avis d'infraction et qui sont seulement de nature, au cas où l'envoi par lettre simple n'aurait pas de date certaine, à rendre inopposable le délai applicable à la contestation de l'avis, n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les intéressés du droit à un recours juridictionnel effectif* ». La Haute juridiction considère que ces dispositions ne méconnaissent ni les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits

⁶¹ Article 8 du CPP.

⁶² CE, *Association sociale nationale internationale tzigane et autres, union de défense active des forains et autres*, 17 mars 2023, Nos 457736,462145.

de l'Homme et des libertés fondamentales ni les droits de la défense. Elle considère qu'elles n'introduisent pas, à l'encontre des gens du voyage, de discrimination incompatible avec les dispositions de l'article 14 de la convention précitée.

Pour autant, le Défenseur des droits observe qu'en pratique, l'absence de réception de l'avis d'AFD et l'absence de preuve de cette réception sont susceptibles d'emporter de graves conséquences pour l'intéressé.

L'article 495-19 alinéa 2 du CPP prévoit que « *Dans les trente jours suivant l'envoi de l'avis invitant l'auteur de l'infraction à payer l'amende forfaitaire majorée, celui-ci peut former auprès du ministère public une réclamation motivée qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire en ce qui concerne l'amende contestée. Cette réclamation reste recevable tant que la peine n'est pas prescrite, s'il ne résulte pas d'un acte d'exécution ou de tout autre moyen de preuve que l'intéressé a eu connaissance de l'amende forfaitaire majorée* ».

Dans l'hypothèse où l'avis d'AFD n'a pas été reçu par l'intéressé, l'amende prononcée est néanmoins susceptible d'être mise en recouvrement puis de faire l'objet d'une exécution forcée. La personne n'est alors informée des poursuites qu'au moment de la mise en recouvrement de l'amende laquelle aura été majorée pour défaut de paiement de l'amende initiale. S'il découle de l'article 495-19 du CPP précité qu'elle peut former une réclamation auprès du ministère public pour contester l'AFDM, ce qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire, et de l'article D. 45-20 du CPP qu'elle peut également former une requête en incident contentieux contre le titre exécutoire, encore faut-il qu'elle ait connaissance de ces voies de recours, que celles-ci soient encore ouvertes et qu'elle soit en mesure de s'en saisir. Or, n'ayant pas reçu les avis d'AFD et AFDM, on peut douter qu'elle reçoive le titre exécutoire mentionnant ces voies de recours et qu'elle soit ainsi en mesure d'en demander l'annulation. Au surplus, la contestation de l'AFDM exige bien souvent le versement d'une consignation dont le montant est encore plus élevé à ce stade, ce qui constitue un obstacle supplémentaire à l'exercice du droit au recours.

Un tel dispositif, en ce qu'il implique de considérer que la personne poursuivie continue d'être joignable, sans preuve de réception, à l'adresse déclarée lors de sa verbalisation affecte plus encore les personnes qui n'ont pas de lieu de résidence fixe sur le long terme.

Or, l'extension de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle à l'infraction d'installation illicite sur le terrain d'autrui⁶³ a vocation à s'appliquer spécifiquement aux gens du voyage.

Le Défenseur des droits estime qu'au vu des conséquences d'une AFD sur la situation de la personne verbalisée, l'envoi de l'avis par courrier recommandé est nécessaire dès lors qu'il permet non seulement d'alerter la personne concernée, ou le cas échéant la structure dans laquelle elle reçoit son courrier, sur le caractère important du contenu de l'envoi d'une part, mais aussi d'aviser l'administration de la non réception d'autre part, laquelle pourra le cas échéant effectuer les vérifications élémentaires afin de mettre tout en œuvre pour informer l'utilisateur de la sanction prononcée à son encontre.

La Défenseure des droits recommande :

- **que l'avis d'infraction, la notice de paiement et le formulaire de requête en exonération soient envoyés, dans un délai raisonnable fixé par les textes, par lettre recommandée au domicile déclaré par l'intéressé au moment de la constatation du délit.**

⁶³ Article 322-4-1 du code pénal.

3. Les difficultés rencontrées au stade de la contestation de l'AFD

a. Des conditions de recevabilité excessives

➤ *Des conditions restrictives de contestation*

La requête en exonération formulée contre l'avis d'AFD initiale (article 495-18 du CPP) :

La personne qui fait l'objet d'une AFD dispose d'un délai de **45 jours** à compter de l'envoi de l'avis d'AFD initiale pour formuler une requête en exonération. La requête en exonération doit être adressée au service figurant sur l'avis d'AFD, qui la transmet au procureur de la République.

La réclamation formée contre l'avis d'AFD majorée (article 495-19 du CPP) :

Si l'amende forfaitaire a été majorée, l'intéressé peut former une réclamation auprès du ministère public dans un délai de **30 jours** suivant l'envoi de l'avis d'AFD majorée. Cette réclamation reste toutefois recevable tant que la peine n'est pas prescrite, s'il ne résulte pas d'un acte d'exécution ou de tout autre moyen de preuve que l'intéressé a eu connaissance de l'amende forfaitaire majorée.

Les contestations contre l'avis d'AFD initiale et l'avis d'AFD majorée sont soumises à des règles de délai et de forme strictes ainsi qu'à une obligation de consignation.

En effet, en vertu des articles 495-20, D45-7 et D45-15 du CPP, les contestations ne sont recevables que si elles sont :

- motivées ;
- adressées par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ;
- accompagnées du formulaire joint à l'avis d'AFD initiale ou majorée ;
- accompagnées d'une consignation d'un montant égal à l'amende forfaitaire ou à l'amende forfaitaire majorée, ou à défaut, du récépissé de dépôt de plainte pour usurpation d'identité ou, pour les délits routiers, d'une copie du permis de conduire ou de l'attestation d'assurance en cours de validité.

La requête en exonération ou la réclamation peuvent être adressées de façon dématérialisée via le site de l'ANTAI. Dans ce cas, le formulaire joint à l'avis d'amende forfaitaire n'a pas à être utilisé.

La contestation d'une décision d'irrecevabilité (article 495-21 alinéa 1 du CPP) :

Lorsque l'intéressé est avisé de l'irrecevabilité de sa contestation (requête en exonération ou réclamation) au motif qu'elle n'est pas motivée ou que le formulaire joint à l'avis d'AFD initiale ou majorée n'a pas été utilisé, il peut, dans le **délaï d'un mois** (article D. 45-16 du CPP), contester cette décision devant le président du tribunal correctionnel ou un juge désigné par le président du tribunal judiciaire.

La requête en incident contentieux contre le titre exécutoire : une voie de recours méconnue (article D45-20 du CPP) :

Au stade de la majoration, et indépendamment de la procédure de réclamation (contestation de l'AFDM), le titre exécutoire peut être remis en cause par la personne poursuivie en formant une requête en incident contentieux devant le tribunal correctionnel dans le ressort duquel elle réside.

Ces règles complexes de contestation constituent des obstacles à l'exercice du droit au recours.

➤ ***L'utilisation obligatoire du formulaire, une exigence constitutive d'un obstacle à l'accès au juge***

Il ressort des saisines adressées au Défenseur des droits que de nombreuses contestations formulées contre des AFD ne contiennent pas le formulaire joint avec l'avis d'AFD malgré le rappel de cette exigence dans l'avis. Par ailleurs, le positionnement des cases à cocher sur le formulaire et leur nombre créent de la confusion chez l'utilisateur et sont source d'erreurs. Le formulaire étant traité de façon automatisée, toute erreur dans le choix de la case à cocher peut conduire au rejet de la contestation pour irrecevabilité.

Par courrier du 23 mars 2022, la DACG, interrogée par nos services sur ces difficultés, a répondu que : « *ce formalisme, voulu par le législateur, vise à assurer une traçabilité rigoureuse des contestations d'AFD sur une chaîne de traitement dématérialisée et automatisée. Sans ces exigences, la chaîne de traitement ne pourrait qu'avec difficultés, d'une part, s'assurer du respect des délais de contestation et, d'autre part, relier une contestation formulée librement de manière manuscrite à un dossier numérisé* ». Selon la DACG, le droit au recours effectif et l'accès au juge sont préservés dans le cadre de la procédure d'AFD, dès lors que la personne poursuivie bénéficie de plusieurs voies de contestation.

Si le droit d'exercer un recours peut bien entendu être soumis à une réglementation de l'Etat et à des conditions de recevabilité au titre de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la Cour de Strasbourg rappelle néanmoins que les autorités nationales doivent, en fixant des règles de procédure, éviter un excès de formalisme qui porterait atteinte à l'équité de la procédure⁶⁴. L'adoption d'une règle procédurale particulièrement rigoureuse peut porter atteinte au droit d'accès à un tribunal dans son essence même⁶⁵. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la mesure en question doit toujours poursuivre un but légitime et un rapport raisonnable de proportionnalité doit exister entre les moyens employés et le but visé.

Le Défenseur des droits considère que le choix opéré par le législateur d'une procédure entièrement automatisée ne peut justifier l'utilisation obligatoire du formulaire, sans aucune dérogation possible. Ce formalisme excessif ne permet pas d'assurer, tout particulièrement dans le domaine délictuel, un recours effectif et de garantir les droits des usagers. Si l'utilisation du formulaire peut être demandée pour faciliter le système automatisé mis en place par le législateur, elle ne devrait pas, pour garantir l'équité de la procédure, constituer une condition de recevabilité de la contestation. L'irrecevabilité du recours comme sanction paraît être un moyen disproportionné pour atteindre l'objectif précité du législateur (la traçabilité des contestations d'AFD sur une chaîne de traitement dématérialisée et automatisée).

En conséquence, la Défenseure des droits recommande :

- **de modifier les dispositions de l'article 495-20 du code de procédure pénale afin que l'utilisation du formulaire ne soit plus une condition de recevabilité de la contestation.**

⁶⁴ CEDH, 26 juillet 2007, *Walchli c. France* § 29 ; CEDH, 13 janvier 2011, *Evangelou c. Grèce*, 2011, § 23.

⁶⁵ CEDH, 26 septembre 2006, *Labergère c. France*, § 23.

➤ **L'obligation de consignation : un verrou à l'accès au juge, particulièrement pour les personnes en situation de particulière vulnérabilité économique**

Dans le dispositif de forfaitisation des délits, le législateur a institué un mécanisme de consignation préalable à la contestation de la majorité des délits éligibles (certains délits rendus éligibles à la procédure de l'AFD par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, ne sont pas soumis aux dispositions des articles 495-20 et 495-21 du CPP, relatives à la consignation préalable⁶⁶).

Il ressort des réclamations adressées au Défenseur des droits que de nombreuses contestations formulées contre des AFD sont déclarées irrecevables, faute pour le réclamant d'avoir versé la consignation exigée. Or bien souvent, soit la personne poursuivie n'était financièrement pas en mesure de verser le montant demandé, soit elle n'avait pas compris le caractère impératif de la consignation.

Le Conseil constitutionnel considère que les atteintes au droit d'accès à un juge ne doivent pas être substantielles⁶⁷.

Selon une jurisprudence constante de la Cour de Strasbourg, le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention peut se prêter à des limitations. Toutefois, celles-ci ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même. Dès lors, pour être conformes à l'article 6 de la Convention, de telles limitations doivent poursuivre un but légitime, tout en respectant un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé⁶⁸.

Ainsi, la Cour considère que le droit d'accès à un tribunal peut être méconnu lorsque le montant d'une consignation fixé pour une plainte avec constitution de partie civile est excessif⁶⁹ ou des frais de procédure sont trop élevés⁷⁰ au regard de la capacité financière du justiciable.

Encore, si la Cour a jugé, dans deux arrêts, que l'obligation de consignation dans le domaine de la circulation routière, ne constituait pas en soi une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge, elle n'a toutefois pas manqué de relever que le caractère excessif du montant de la consignation⁷¹ et l'insuffisance des ressources du requérant⁷² pouvaient être de nature à atteindre la substance même de ce droit.

⁶⁶ Délits non concernés par la consignation obligatoire : vente au déballage (article L310-5 2° du code de commerce), délits de filouterie (article 313-5 du code pénal), destruction, dégradation, détérioration d'un bien appartenant à autrui (article 322-1 du code pénal), intrusion dans un établissement scolaire (article 431-22 du code pénal), atteintes au fonctionnement des trains (article L.2242-4 du code des transports), délits en matière de chien d'attaque (articles L215-2 et L215-2-1 du code rural et de la pêche maritime), entrave à la circulation des véhicules sur une voie publique (article L412-1 du code de la route).

⁶⁷ Décision du Conseil constitutionnel n° 96-373 DC du 9 avril 1996.

⁶⁸ CEDH, 29 juillet 1998, *Guérin c. France*, § 37 ; CEDH, 29 juillet 1998, *Omar c. France* [GC].

⁶⁹ CEDH, 28 octobre 1998, *Aït-Mouloub c/France*, req. no 22924/93; *García Manibardo c. Espagne*, 2000, §§ 38-45.

⁷⁰ CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz c/Pologne*, req. no 28249/95.

⁷¹ CEDH, 29 avril 2008, *Thomas c/ France*, req. no 14279/05 « (...) S'il est vrai, comme le souligne le requérant, qu'aucune aide juridictionnelle n'était prévue pour éviter de payer ces consignations, la Cour note qu'il n'est pas allégué par le requérant que celui-ci avait des difficultés financières ne lui permettant pas de verser cette somme dans les délais impartis. En outre, le montant de l'amende forfaitaire est plafonnée par le code de procédure pénale (articles 49 et 49-7 – maximum 375 EUR), de sorte que le montant de la consignation n'apparaît pas excessif et de nature à atteindre la substance du droit d'accès du requérant au tribunal de police. »

⁷² CEDH, 30 juin 2009, *Schneider c/ France*, req. no 49852/06.

En outre, l'article 14 de la Convention européenne pose un principe de non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention, notamment au droit à l'accès au juge.

Le principe de non-discrimination est garanti en droit français par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Ces dispositions prohibent notamment les discriminations indirectes fondées sur la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur (PVE)⁷³, définies comme « *une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour [ce motif], un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes* ». Les textes comme la jurisprudence précités conduisent le Défenseur des droits à questionner la conformité au principe de non-discrimination de l'obligation de consignation préalable et ce spécifiquement pour les personnes en situation de vulnérabilité économique.

L'article 495-20 du CPP conditionne la recevabilité de la requête en exonération et de la réclamation à la production, par son auteur, d'un document établissant qu'il s'est acquitté d'une consignation préalable, sauf à ce qu'il puisse produire un récépissé de dépôt de plainte pour usurpation d'identité.

Des dispenses à l'obligation de consignation sont également prévues à l'article D. 45-15 du CPP en cas de conduite sans permis et en cas de conduite sans assurance. Ainsi, en cas d'AFD pour conduite sans permis, l'auteur de la requête en exonération ou de la réclamation est dispensé de consignation s'il produit une photocopie de son permis de conduire en cours de validité à la date de constatation des faits. Il en est de même en cas d'AFD pour conduite sans assurance, si l'intéressé produit la photocopie de son attestation d'assurance en cours de validité à la date de constatation des faits ou, en fonction des modalités de constatation⁷⁴ de l'infraction, s'il produit soit une copie du récépissé du dépôt de plainte pour vol ou destruction du véhicule ou usurpation de plaque d'immatriculation, soit des copies de la déclaration de cession du véhicule et de son accusé d'enregistrement dans le système d'immatriculation des véhicules.

Il n'existe pas d'autres causes de dispense que celles évoquées. Or, il importe de relever que des personnes en situation de vulnérabilité économique et/ou sociale peuvent se trouver dans l'impossibilité de procéder à une consignation préalable, sans être en mesure de justifier des documents précités. Il en est ainsi d'une personne détenue qui ne serait pas en mesure d'accéder à ses moyens de paiement ou d'une personne dont les ressources seraient insuffisantes.

Il peut être rappelé que le montant du salaire minimum de croissance (SMIC) est actuellement fixé à la somme de 1 383,08 euros nets⁷⁵. Le revenu minimum de solidarité active (RSA)⁷⁶ s'élève actuellement à 607,75 euros pour une personne, 911,63 euros pour un couple et

⁷³ La loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale a fait de « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* » (« PVE ») le 21^{ème} critère de discrimination illicite.

⁷⁴ Aux termes des articles D45-4 du CPP, L 130-9 du code de la route et du décret n° 2016-1955 du 28 décembre 2016 portant application des dispositions des articles L. 121-3 et L. 130-9 du code de la route, le délit de défaut d'assurance a rejoint la liste des infractions dont la constatation peut être effectuée par ou à partir des appareils de contrôle automatique ayant fait l'objet d'une homologation, c'est-à-dire sans interpellation physique du conducteur.

⁷⁵ Montant fixé par l'arrêté du 26 avril 2023 relatif au relèvement du salaire minimum de croissance entré en vigueur le 1^{er} mai 2023.

⁷⁶ Décret n° 2023-340 du 4 mai 2023 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active (le texte fixe le montant revalorisé au 1^{er} avril 2023 du montant forfaitaire du RSA).

1.276,29 euros lorsque celui-ci assume la charge de 2 enfants⁷⁷. Ces montants incluent le forfait logement⁷⁸. En matière délictuelle, le montant de la consignation à verser au stade de la contestation de l'avis majoré peut être équivalent ou supérieur au SMIC, sans prise en compte de la situation financière de la personne poursuivie. Par exemple, le montant de la consignation au stade majoré s'élève à 1 600 euros pour le délit de conduite sans permis et à 1 000 euros pour le délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui.

On comprend que la consignation préalable vise à éviter les recours dilatoires qui participent de l'engorgement des juridictions, dans un souci de bonne administration de la justice. Néanmoins, l'obligation de consignation préalable ainsi que l'importance de son montant, opposables à toute personne indifféremment de la situation de vulnérabilité économique dans laquelle elle se trouve, ont pour effet d'empêcher ces personnes de formuler une contestation recevable ou les amènent à renoncer à exercer ce recours.

Cette situation porte atteinte au droit d'accès au juge dans sa substance, ce qui est d'autant plus préjudiciable que l'AFD emporte des conséquences sur la situation pénale et personnelle de l'intéressé, telles que l'inscription au casier judiciaire pouvant faire obstacle à l'accès à un examen ou à un emploi par exemple.

Par conséquent, l'obligation de consignation préalable comme condition de recevabilité des requêtes en exonération et des réclamations, dès lors qu'elle n'est pas assortie de dispenses fondées sur la situation de vulnérabilité économique, paraît constituer un obstacle injustifié et disproportionné au droit d'accès au juge tel que garanti à l'article 6 de la Convention précitée et est susceptible de caractériser une discrimination indirecte fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, contraire à l'article 14 combiné avec l'article 6 de la Convention européenne.

En conséquence, la Défenseure des droits recommande :

- **de modifier les dispositions des articles 495-20 et 495-21 du code de procédure pénale afin de supprimer l'exigence du versement d'une consignation pour la contestation de tous les délits éligibles à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ; à défaut d'instaurer une dispense de consignation au regard de la situation de vulnérabilité économique et/ou sociale de l'intéressé.**

b. Un traitement perfectible des réclamations recevables

Lorsque l'utilisateur est parvenu à formuler une contestation recevable, son dossier est transmis au procureur de la République du tribunal judiciaire dans le ressort duquel il réside, conformément aux dispositions de l'article D45-16 du CPP. L'auteur de la contestation en est informé par courrier de l'antenne du parquet de Rennes au CNT. Le dossier de contestation est transmis de façon dématérialisée ce qui occasionne un certain nombre de difficultés.

➤ Une procédure dématérialisée non maîtrisée par des parquets surchargés

Il ressort de l'examen de certaines saisines adressées au Défenseur des droits que des usagers avisés du transfert de leur dossier au parquet local compétent ont rencontré des difficultés pour connaître les suites réservées à leur contestation. A cette occasion, il a pu être observé que des parquets indiquaient ne pas avoir été destinataires du dossier qui leur avait

⁷⁷ Informations extraites du site caf.fr : <https://www.caf.fr/partenaires/accompagnement-des-allocataires/baremes/bareme-rsa>

⁷⁸ <https://www.caf.fr/partenaires/accompagnement-des-allocataires/baremes/bareme-rsa>

pourtant été transmis de façon dématérialisée. La documentation mise à disposition des parquets et notamment des agents du greffe des juridictions pour l'utilisation des applications métiers nécessaires au traitement de cette nouvelle procédure est complexe. Des incidents techniques de transmission peuvent également survenir.

En conséquence, la Défenseure des droits recommande :

- **de simplifier les supports d'information diffusés aux personnels concernés sur la procédure dématérialisée de l'amende forfaitaire délictuelle permettant de consulter le dossier transmis par le parquet de Rennes au parquet local ;**
- **de créer au sein des parquets un guichet d'information dédié au traitement des AFD afin que l'usager soit en mesure d'obtenir des informations sur l'état d'avancement de l'examen de sa contestation.**

➤ ***Un parquet local privé de certaines de ses attributions***

Il résulte des dispositions de l'article 495-21 du CPP que le parquet local destinataire d'une contestation recevable peut soit procéder au classement sans suite de la procédure, soit décider de l'engagement des poursuites devant le tribunal correctionnel. Les alternatives aux poursuites prévues à l'article 41-1 du CPP, telles que le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, et la composition pénale prévue à l'article 41-2 du CPP, ne sont plus possibles. Or, ces mesures permettent au procureur de la République d'adapter la réponse pénale à la situation dès lors qu'il lui apparaît que la mesure considérée est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits.

Aucune explication justifiant les raisons pour lesquelles le procureur de la République se trouve ainsi privé de ces attributions n'est connue.

En conséquence, la Défenseure des droits recommande :

- **que le parquet local puisse mettre en œuvre les mesures alternatives aux poursuites prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale et la composition pénale prévue à l'article 41-2 du même code, actuellement exclues de la procédure de l'amende forfaitaire des délits.**

c. Le risque de transmission d'AFD non définitives au casier judiciaire

L'article 768 du CPP prévoit l'inscription des AFD devenues définitives (soit que la personne verbalisée a payé l'AFD, soit qu'elle n'a ni payé ni contesté l'AFD ou que sa contestation a été rejetée) au casier judiciaire de la personne concernée. Il résulte de l'article R. 65 de ce même code qu'une fiche du casier judiciaire est établie au nom de la personne verbalisée sur papier ou sur support magnétique.

L'instruction menée par le Défenseur des droits a révélé que l'inscription au casier judiciaire des AFD n'est pas encore effective. De ce fait, une reprise des AFD dressées depuis le mois de juillet 2021 serait prévue afin qu'elles soient inscrites au casier judiciaire des intéressés. Cette reprise devrait avoir lieu lorsque le nouveau logiciel casier sera mis en place, probablement en 2024. Les AFD seraient alors inscrites au casier judiciaire *via* une transmission de données, étant précisé que le parquet de Rennes n'aurait pas vocation à signer des fiches casier.

Il a également été porté à la connaissance du Défenseur des droits par les services de la DGFIP qu'un recouvrement (qu'il soit obtenu spontanément de la part du redevable ou par des

voies d'exécution forcée) venant solder une sanction pécuniaire qui génère une inscription au casier judiciaire entraîne automatiquement, *via* l'application utilisée par les comptables publics en charge du recouvrement, l'envoi d'un avis au casier judiciaire à Nantes.

Ainsi, dès lors qu'une AFD est finalement classée sans suite par le parquet local après avoir fait l'objet d'un recouvrement forcé par le trésor public comme cela a pu être observé dans une réclamation instruite par le Défenseur des droits, une attention particulière doit être apportée à l'effectivité de la transmission de l'information relative au classement sans suite.

A défaut d'une telle information, un contentieux de masse relatif à des problèmes d'inscription au casier judiciaire risque de naître, à l'instar de ce que l'on constate en matière contraventionnelle où des retraits de points sont opérés de façon prématurée ou injustifiée dans le système national des permis de conduire.

En conséquence, la Défenseure des droits recommande :

- **qu'une attention particulière soit portée à la fiabilisation de la phase d'enregistrement des AFD au casier judiciaire.**

En conclusion,

En 2012⁷⁹, le Défenseur des droits constatait déjà que la complexité du dispositif répressif en matière de sécurité routière et la dématérialisation croissante du traitement des contraventions ne permettaient pas de garantir aux usagers l'effectivité de leurs droits. Le législateur a fait le choix de développer un dispositif similaire en matière délictuelle où les enjeux sont pourtant plus importants. La procédure de l'amende forfaitaire a ainsi été étendue aux délits alors même que les difficultés constatées en matière contraventionnelle n'ont pas été résolues et que les solutions apportées ne sont pas pleinement satisfaisantes.

Pour la Défenseure des droits, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, dans ses modalités de mise en œuvre et au regard de la complexité de ses règles de contestation, restreint l'accès au service public de la justice et fragilise la relation police-population. Sa mise en œuvre comporte également un risque de pratiques discriminatoires. L'envoi de l'avis d'AFD par courrier simple ne fait qu'illustrer l'absence de prise en compte par l'administration de l'effectivité du droit au recours, même en matière délictuelle, au nom de l'efficacité du système répressif.

La consignation obligatoire constitue un véritable obstacle dans l'accès au juge, et représente un risque de discrimination indirecte à l'égard des personnes verbalisées.

La procédure d'AFD fait naître de nombreuses inégalités entre les justiciables devant le service public de la justice. Elle prive la personne verbalisée de la possibilité de bénéficier d'une mesure alternative aux poursuites décidée par le procureur de la République ou d'une peine visant une prise en charge sanitaire ou sociale prononcée par le tribunal.

Les atteintes aux droits et à l'égalité devant les services publics engendrées par la procédure d'AFD sont majeures.

⁷⁹ Décision R-2012-R003 du 12 juin 2012 relative à la complexité du dispositif répressif en matière de sécurité routière et à la dématérialisation croissante du traitement des contraventions.

La mise en œuvre de la procédure de l'AFD et son extension engendrent par ailleurs une augmentation des missions de services de recouvrement déjà saturés, sans que des moyens supplémentaires aient été octroyés à la direction générale des finances publiques pour mener à bien ses nouvelles missions. Il ressort de l'observatoire de la forfaitisation des délits⁸⁰ que la procédure de l'AFD a permis d'augmenter le nombre de verbalisations, notamment pour le délits d'usage de stupéfiants. Or, il est important de rappeler que le prononcé de l'amende ne garantit pas son recouvrement. A ce sujet, un rapport d'information de 2019 du Sénat alertait déjà sur le fait que le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement souffrait d'un important manque d'efficacité⁸¹. La suppression de la procédure d'AFD, et le retour à une procédure judiciaire pour tous les délits, s'imposent pour respecter les droits et l'égalité entre les usagers. Il convient d'observer, au surplus, que son efficacité sur le plan de la réponse pénale et du recouvrement des amendes n'est à ce jour pas démontrée.

Claire HÉDON

⁸⁰ Pages 1 et 2 de l'OFD (observatoire de la forfaitisation des délits) - Pôle d'évaluation des politiques pénales. DACG - juillet 2022.

⁸¹ Sénat, Rapport d'information n°651 (2019) de MM Thierry Carcenac et Claude Nougein, Sénateurs, fait au nom de la commission des finances (déposé le 10 juillet 2019) sur le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement.