

NOTE EXPLICATIVE - NOVEMBRE 2021

# Les Amendes Forfaitaires Délictuelles (AFD) pour « installation illicite sur le terrain d'autrui » : un outil supplémentaire de discrimination des populations voyageuses

*Les termes « citoyens itinérants » ou « Voyageurs » dans le présent texte réfèrent aux individus et aux groupes qui sont citoyens français, et qui ont, depuis des générations, joué un rôle clé dans la société et l'histoire françaises. Cela inclue des personnes de cultures diverses, qui s'identifient comme « Sinti », « Manouche », « Kale », « Gitan », « Rom », « Yeniche », « Voyageur », ou autre, souvent réunis sous des termes généralistes comme « Gens du Voyage » (en France) ou « Rom » (en Europe). Ces personnes partagent la stigmatisation liée aux stéréotypes racistes de longue date associés aux « Gitans » et aux « Gens du Voyage » en France, et sont donc souvent soumises à une hostilité et à des préjugés discriminatoires racialement motivés.*

---

## 1. Que sont les AFD (amende forfaitaire délictuelle) ?

Les amendes forfaitaires délictuelles (AFD) sont un outil pénal créé en 2016 par la loi 2016-1547 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Cette loi étend à certains délits la procédure d'amende jusqu'à circonscrite aux contraventions (infractions les moins graves). Elle crée une procédure exceptionnelle pour certains délits, sans procédure judiciaire contradictoire ni jugement. Au départ, réservées aux infractions routi-





-ères (conduite sans assurance ou sans permis), ces amendes sont développées dans de nouveaux secteurs suite à la loi programmation 2018-2022 pour la réforme de la justice du 23 mars 2019. L'objectif affiché par le gouvernement est de simplifier les procédures et de rendre les sanctions pénales plus effectives.

Concrètement, lorsqu'un policier ou un gendarme identifie une personne majeure comme étant dans une situation d'infraction relevant d'un des délits concernés, il dresse un procès-verbal. Toute la procédure ce fait à partir de ce procès-verbal. Les avis d'AFD sont adressés par lettre simple (cf. Décret n° 2021-1093 du 18 août 2021 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle). Le paiement de l'amende éteint l'action publique : il n'y a pas d'autre poursuite. L'amende est minorée si elle est payée tout de suite ou dans les quinze jours, majorée si elle est payée au-delà de quarante-cinq jours. Le paiement de l'AFD vaut reconnaissance du délit qui est alors automatiquement inscrit au casier judiciaire de la personne.

La personne verbalisée peut contester l'AFD, soit par courrier recommandé avec accusé de réception soit par internet via la plateforme de l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions (ANTAI). Cette contestation doit se faire dans les 45 jours suivants l'envoi de l'avis d'

amende par courrier simple. Au-delà de ce délai, l'AFD n'est plus contestable (art. 495-18 du Code de Procédure Pénale).

Puisqu'il s'agit d'une procédure pénale délictuelle, la mention au casier judiciaire est automatique en cas de non-contestation de l'amende forfaitaire. Toute nouvelle commission du délit est considérée comme une récidive et entraîne des peines plus élevées pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement.

## **2. Difficultés de contestation des AFD et procédure pénale inéquitable**

L'analyse des AFD déjà en place le démontre : la contestation de telles amendes est très difficile. Le procès-verbal du policier ou du gendarme fait foi jusqu'à preuve du contraire (art. 537 du Code de Procédure Pénale). Il peut être compliqué d'apporter des preuves d'innocence face au procès-verbal.

Surtout, au-delà d'aller à l'encontre du principe d'individualisation de la peine, l'absence de procédure judiciaire amène une sanction automatique lorsque l'infraction est constatée, sans prise en compte aucune du contexte et des spécificités de l'espèce. Aucun contrôle de

proportionnalité n'est effectué.

Une troisième problématique est celle de l'information des personnes verbalisées. L'avis d'amende forfaitaire est envoyé par courrier simple et les délais de contestation commencent à courir à partir de cet envoi. Or, du fait de la précarité de leur lieu de vie, des problèmes de domiciliation, ou tout simplement de l'itinérance, certaines personnes ont des difficultés soit à recevoir leur courrier soit à y accéder dans des délais relativement courts. Certaines personnes sont donc pénalement condamnées pour un délit sans en être informées et sans possibilité de contester puisque le délai est dépassé. Des témoignages indiquent que des personnes n'ont été informées de leur condamnation qu'au moment du recouvrement de l'amende majorée par le Trésor Public.

Une autre difficulté réside dans l'accès à la contestation pour les personnes peu à l'aise avec l'écrit (pouvant être illettrées) et les outils numériques. Les personnes n'ayant pas accès à internet ou n'étant pas en capacité d'utiliser un ordinateur ou autre ne pourront pas d'elles-mêmes contester via la plateforme ANTAI. A noter que de nombreuses personnes en habitat précaire ou vivant sur des terrains désignés dits « aire d'accueil ») ont rarement accès à internet du fait de la localisation du terrain (zone blanche) ou de l'indécence du lieu de vie (absence d'électricité, etc). La seule solution pour ces personnes est alors une contestation par courrier recommandé à laquelle doit être joint le formulaire de requête en exonération envoyé avec l'avis d'AFD. Sans ce formulaire de requête, la contestation est considérée comme irrecevable. Il faut alors que la personne ait bien reçu l'avis d'amende et le formulaire dans le délai de 45 jours, puis qu'elle soit en capacité de le compléter avec toutes

les mentions obligatoires et joindre les preuves nécessaires à sa contestation.

Enfin, le système de minoration/majoration incite les personnes, notamment les plus pauvres, à payer rapidement sans chercher à s'informer ou à contester afin de ne pas avoir à payer une amende élevée qui pourrait entraîner de fortes difficultés financières.

### **3. Les AFD pour « installation illicite sur le terrain d'autrui » : un ciblage des Voyageur·euse·s en particulier**

Le 19 octobre 2021 est lancée l'expérimentation d'une nouvelle AFD pour « installation illicite sur le terrain d'autrui » dans le ressort de six tribunaux (Créteil, Foix, Lille, Marseille, Reims et Rennes). Cette expérimentation pourra être étendue à l'ensemble du territoire français dès le premier trimestre 2021. Dès le 8 novembre 2021, dans un discours auprès des élus de Haute-Savoie, le Premier Ministre Jean Castex annonce étendre l'expérimentation de l'AFD pour « installation illicite » dans ce département pour répondre aux demandes des maires et présidents d'EPCI. Cette AFD concerne les personnes qui « s'installent à plusieurs en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant à une commune ou à tout autre propriétaire sans être en mesure de justifier de son autorisation ». Elle s'établit à 500 € (minorée à 400 € si payée dans les 15 jours, majorée à 1 000 € si payée au-delà de 45 jours) et, comme toutes les AFD, entraîne l'inscription au casier judiciaire.

L'idée d'une amende forfaitaire pour installation illicite sur le terrain d'autrui n'



est pas récente. Elle a fait l'objet d'une proposition de loi de sénateurs du parti politique Les Républicains dès 2017, visant "à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales sur un terrain public ou privé". Les discussions sur cette proposition avaient alors été liées à celles sur la proposition de loi tendant à soutenir les collectivités locales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage. L'amende forfaitaire est incluse à l'article 4 de cette proposition de loi devenue la loi n°2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre l'installation illicite, modifiant l'article 322-4-1 du Code Pénal. L'AFD mise en œuvre depuis le 19 octobre 2021 est donc issue d'un texte législatif renforçant spécifiquement les sanctions pénales contre les Voyageur·euse·s.

Ce ciblage des personnes catégorisées gens du voyage est acté par le Président de la République Emmanuel Macron lors de son discours de clôture du Beauvau de la sécurité le 14 septembre 2021 dans lequel il annonce « [...] on va faire gagner du temps à beaucoup de monde, on va alléger la procédure, mais on va permettre aussi de répondre à des situations inacceptables sur le terrain en ayant la même approche, par les amendes pénales forfaitaire pour l'occupation illicite par les gens du voyage des terrains. » Il a également ajouter que cette amende allait « taper les Gens du Voyage là où ça fait vraiment mal : au porte-monnaie » Les propos du Président de la République ne laissent donc place à aucun doute : la nouvelle AFD pour « installation illicite sur le terrain d'autrui » vise d'abord et avant tout une population spécifique, celle des Voyageur·euse·s. Elle est, en ce sens, discriminatoire. Les propos du Président Macron sont d'autant plus choquant qu'ils jouent sur les stéréotypes et préjugés liés aux Voyageur·euse·s qui seraient des personnes refusant les règles de la vie en société, « au-dessus des lois », et qui auraient des moyens financiers car bénéficieraient de nombreuses aides sociales sans travailler. Ces propos sont donc discriminatoires et soutendus par une logique raciste et anti-Voyageur.



#### **4. Une criminalisation alors même que les Voyageur·euse·s subissent ségrégation, rejet et exclusion**

En France, la législation différencie le logement des Voyageur·euse·s de celui du reste de la population (y compris d'autres personnes vivant en habitat mobile ou léger). Les personnes catégorisées "gens du voyage" ne peuvent vivre que dans les lieux autorisant spécifiquement leur habitat mobile dit « traditionnel » et dépendent d'une législation spécifique : la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage dite « Loi Besson II ». Or, les terrains désignés sont en nombre très insuffisants et répartis de façon très irrégulière sur le territoire français :

- il n'existe que 1 358 terrains publics dits « aires d'accueil » (dont 177 sont des aires de grand passage ouvertes seulement une partie de l'année, en général de mai à octobre) répartis sur 1 255 communes sur les près de 35 000 que compte la France. Seuls dix-sept départements respectent les engagements pris dans le Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage en termes de nombre d'emplacements autorisés. Près de 96% des communes françaises n'ont aucun terrain autorisant la résidence mobile des citoyen·ne·s itinérant·e·s
- il n'y a que quelques dizaines de terrains locatifs et habitats adaptés sur

pour les citoyen·ne·s itinérant·e·s sur l'ensemble du territoire français ;

- l'accès à la propriété privée est compliqué pour les Voyageur·euse·s (préemption, difficulté d'accès au crédit immobilier, etc) ou bien ils et elles peuvent faire l'objet d'expulsions de leur propre terrain du fait d'interdictions des résidences mobiles dans les Plans Locaux d'Urbanisme, obligeant les personnes à se loger ailleurs.

Les Voyageur·euse·s n'ont alors d'autre choix que de s'installer sur des terrains non autorisés, bien souvent appartenant à autrui. Les populations voyageuses sont donc sanctionnées alors même qu'elles ne peuvent faire autrement que contrevenir à la législation.

L'Etat français, par cette AFD pour « installation illicite sur le terrain d'autrui », fait reposer sur les Voyageur·euse·s les conséquences de sa propre violation de leurs droits fondamentaux, en particulier de leur droit à la vie privée et familiale et leur droit au logement. Pourtant, la France a déjà été condamnée par des instances internationales dans ce cadre, notamment par le Comité Européen des Droits Sociaux qui rappelait dans une de ces décisions que : « [...] lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation (en l'espèce le droit de stationner dans une aire prévue à cette fin), les intéressés sont

*constraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles (en l'espèce, stationner irrégulièrement), cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n°31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 53). »*

## **5. Des conséquences extrêmement graves pour les populations voyageuses**

Cette AFD pour « installation illicite sur le terrain d'autrui » vient compléter l'arsenal législatif participant à la discrimination systémique des Voyageur·euse·s.

Cette procédure expéditive sans prise en compte de la situation des personnes concernées aura pour conséquence d'exclure un peu plus les Voyageur·euse·s. Les citoyen·ne·s itinérant·e·s seront considéré·e·s comme des délinquants et leur mode de vie criminalisé et stigmatisé. Au-delà de faire naître un sentiment d'injustice et une défiance des institutions, l'inscription au casier judiciaire de l'infraction – conséquence de l'AFD – interdira l'accès des Voyageur·euse·s condamné·e·s à certaines professions.

Surtout, les personnes seront verbalisées une première fois puis, sans solution de logement sur un terrain autorisé, seront verbalisées de nouveau et en état de récidive légale. Elles risqueront alors des peines très lourdes, y compris des peines d'emprisonnement. L'escalade des peines et sanctions pourra être très rapide du fait de la rareté des terrains autorisés au loge-

-ment des citoyen·ne·s itinérant·e·s.

Cela s'ajoute au fait que les Voyageur·euse·s concerné·e·s par ce délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui sont les personnes les plus vulnérables : celles qui ne trouvent pas de terrains autorisés où s'installer, qui ne peuvent pas s'acheter de terrain ou qui ne peuvent accéder aux terrains dits « aires d'accueil » du fait des tarifs pouvant être prohibitif. Ces personnes verront leur situation financière se dégrader suite aux amendes à payer et des saisies directes sur leurs comptes bancaires. Les conséquences seront donc une criminalisation et une paupérisation massive des populations voyageuses.

Pour éviter la banqueroute ou l'emprisonnement, les personnes ne trouvant pas de terrain autorisé n'auront comme seule solution que de cesser le Voyage. Cette AFD est donc un nouveau moyen de contraindre les Voyageur·euse·s à abandonner leur mode de vie. C'est une véritable menace pesant sur le mode de vie itinérant et la vie en habitat mobile et léger.