

Paris, le 3 octobre 2022

Avis du Défenseur des droits n°22-02

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 ;

Sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur,

Emet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Table des matières

1. Sur la généralisation de l’amende forfaitaire délictuelle (article 14).....	3
Les saisines préoccupantes relatives à des verbalisations multiples	4
Le renforcement des pouvoirs des agents verbalisateurs comporte un risque d’arbitraire et de disparités de traitement contraires au principe d’égalité devant la justice	5
Des obstacles à l’accès au juge en particulier pour les plus vulnérables	6
Le rôle des victimes limité au contentieux de l’indemnisation	8
2. Sur l’extension des autorisations générales de réquisitions, une érosion du pouvoir de contrôle et de direction du parquet (article 13)	8
3. Sur le conditionnement du remboursement par les assurances des extorsions par « rançongiciel », à un dépôt de plainte dans les 48 heures suivant le paiement de la rançon (art. 4) ..	9
4. Sur la possibilité de déposer plainte par voie de télécommunication (article 6).....	9

Le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante, est notamment chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, de lutter contre les discriminations et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

C'est dans ce cadre que la Défenseure des droits apporte des observations à la commission des lois du Sénat, sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

La Défenseure des droits n'entend pas, à ce stade de la procédure parlementaire, aborder l'ensemble des dispositions de ce texte, ni revenir sur les nombreuses observations contenues dans les deux avis du Conseil d'Etat. Mais il paraît nécessaire de mettre en avant des difficultés que ce projet soulève au regard des missions de l'institution, en particulier pour l'accès aux services publics de la justice et de la police, et pour le contrôle de la déontologie des forces de sécurité.

Le projet de loi est présenté comme s'inscrivant notamment dans la continuité des travaux réalisés dans le cadre du *Beauvau de la sécurité*, auxquels l'institution du Défenseur des droits a participé. Ces travaux ont souligné l'importance du contrôle de la déontologie des policiers et des gendarmes pour contribuer à la confiance dans leur action et limiter les dérives. Pourtant ce texte ne comporte aucune garantie supplémentaire sur le respect de la déontologie et du droit. Il prévoit, à l'inverse, de diminuer le contrôle du juge, les capacités de direction et de contrôle du parquet notamment par la généralisation des amendes forfaitaires délictuelles et l'extension des instructions générales.

Une des logiques qui sous-tend ce texte est de lever des contraintes de la procédure pénale pour plus d'efficacité dans l'action des policiers et des gendarmes. Cette tendance augmente les pouvoirs des policiers et gendarmes, parfois les risques d'arbitraire, de discrimination, de détérioration des relations entre la police et la population.

1. Sur la généralisation de l'amende forfaitaire délictuelle (article 14)

L'article 14 du projet de loi généralise la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle à tous les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un an d'emprisonnement au plus, soit près de 3400 délits. Les amendes prévues sont de 200, 300 et 500 euros.

La procédure de l'amende forfaitaire est mise en œuvre de longue date en matière contraventionnelle. Elle déroge à plusieurs principes du droit pénal et de la procédure pénale, à savoir notamment le droit au respect de la présomption d'innocence, le principe du contradictoire et les droits de la défense, le principe d'individualisation des peines et enfin le droit d'accès au juge. Ces tempéraments apportés aux grands principes du droit pénal et de la procédure pénale ne sont admis que dans la mesure où ils portent sur des infractions de faible importance, sanctionnées légèrement, et qui peuvent être constatées de manière purement matérielle.

L'instauration d'une telle procédure répond en outre à la nécessité de gérer une masse très importante de litiges, comme par exemple en matière de contraventions routières.

En matière délictuelle, une procédure d'amende forfaitaire a été créée par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle. Initialement appliquée à des délits routiers, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle a été étendue ensuite à plusieurs autres infractions de droit commun. Le projet de loi et les documents qui l'accompagnent ne fournissent aucune évaluation de la création et de l'extension de cette procédure, qu'il est pourtant prévu de généraliser.

La Défenseure des droits est, d'ores et déjà, saisie de nombreuses difficultés dans le recours à la procédure de l'amende contraventionnelle et de l'amende forfaitaire délictuelle pour les délits actuellement éligibles. Il semble nécessaire de présenter ces saisines préoccupantes avant d'aborder la question de l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

Pour la Défenseure des droits, cette procédure risque donc de porter atteinte à l'accès au service public de la justice et à la relation police-population. Sa mise en œuvre comporte également un risque de pratiques discriminatoires.

Les saisines préoccupantes relatives à des verbalisations multiples

La Défenseure des droits a été saisie ou alertée 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 concomitants peuvent être établis à chaque verbalisation (jusqu'à 8) et les verbalisations se répètent.

Ces verbalisations sont principalement émises pour des infractions concernant des troubles à la tranquillité publique¹ ou des infractions au code de la route². Durant la crise sanitaire, de nouveaux motifs de verbalisation ont fait leur apparition³.

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.

¹ 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

² 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.

³ 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.

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, la Défenseure des droits constate, dans les situations dont elle a été saisie, 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 agents.

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

Elle 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.

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

Le développement de l'amende forfaitaire délictuelle risquerait d'aggraver ces constats.

[Le renforcement des pouvoirs des agents verbalisateurs comporte un risque d'arbitraire et de disparités de traitement contraires au principe d'égalité devant la justice](#)

La généralisation des amendes forfaitaires délictuelles aux infractions punissables d'une peine d'emprisonnement d'un an accroît le pouvoir de l'agent verbalisateur en lieu et place de l'autorité judiciaire. Comme le fait observer le Conseil d'Etat, ce projet de loi a ainsi pour effet d'étendre cette procédure à près de 3400 délits de nature et de gravité diverses.

Les délits exigent en principe, en application de l'article 121-3 du code pénal, la caractérisation d'un élément intentionnel. Cet élément intentionnel s'accorde mal avec une procédure qui se fonde sur la seule constatation matérielle des faits.

De plus, la délivrance d'une amende forfaitaire délictuelle est juridiquement une condamnation, sans que la personne ait comparu pour être jugée. Cette généralisation conduirait à un transfert considérable des compétences de l'autorité judiciaire vers le policier et le gendarme, en créant une alternative au jugement par un tribunal.

Cette condamnation sans audience et sans débat ne paraît pas compatible avec la nature de la multitude des infractions visées par le projet de loi. Surtout, si ces dispositions étaient adoptées, elles excluraient toute individualisation de la peine pour un grand nombre d'infractions et représenterait un risque important pour les personnes les plus pauvres.

Le choix de recourir ou non à l'amende forfaitaire reposerait sur l'appréciation des agents verbalisateurs. Il en résulterait inévitablement, en l'absence d'un encadrement suffisant, un **risque d'arbitraire et des disparités de traitement contraires au principe d'égalité devant la justice**. Les agents maîtriseraient la qualification de l'infraction et l'opportunité de décider du mode de répression. Le procureur de la République serait privé de l'exercice du pouvoir d'opportunité des poursuites. La personne serait directement condamnée, sans débat contradictoire. Or, les conséquences sont lourdes et pas seulement pécuniaires, car le paiement de l'amende entraîne une inscription au casier judiciaire. L'application de ces dispositions conduirait à la mise à l'écart du juge et du procureur et à donner un pouvoir considérable aux policiers et aux gendarmes.

Le renforcement de ces pouvoirs 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 population⁴. **La Défenseure des droits, en qualité d'organe de contrôle externe des forces de sécurité, note que le texte ne prévoit pas de garanties supplémentaires quant au contrôle de la déontologie des agents verbalisateurs, malgré l'augmentation de leur pouvoir.**

[Des obstacles à l'accès au juge en particulier pour les plus vulnérables](#)

L'expérience acquise grâce au traitement de saisines reçues par l'institution et relatives à des amendes forfaitaires délictuelles, permet d'alerter sur les risques qu'une telle procédure comporte.

Le principe du contradictoire, le droit à un procès équitable et le respect des droits de la défense, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et de l'article 6 de la

⁴ Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 : Relations police/population : le cas des contrôles d'identité

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, imposent de mettre la personne poursuivie en mesure de se défendre, ce qui implique de lui donner accès à une juridiction indépendante et impartiale, de l'informer de l'accusation portée contre elle et de lui donner accès au dossier de la procédure.

Sur le fond, le principe de proportionnalité et d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 suppose *a minima* qu'en cas de peine forfaitaire, un recours puisse être exercé pour permettre une individualisation.

Or, la procédure prévue ne permet plus d'accéder au juge sans s'acquitter au préalable d'une consignation dont le montant peut être élevé. En outre, le décret du 18 août 2021 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle prévoit l'envoi de l'avis initial par lettre simple ce qui rend difficile la réception de ce dernier, notamment quand les boîtes aux lettres sont dégradées ou que le service postal est défaillant. La contestation ne peut alors se faire que sur la majoration reçue et le montant de la consignation peut atteindre la somme de 1500 euros.

Ces obstacles peuvent être d'autant plus préjudiciables qu'il a été observé que des justiciables, faute de moyens suffisants, n'ont pas été en mesure de s'acquitter du montant de la consignation nécessaire pour exercer leur droit au recours et rétablir la juste qualification juridique. Il est aussi constaté un formalisme excessif dans la procédure de contestation⁵.

Ces entraves peuvent également constituer une discrimination. Parmi les motifs de discrimination figurent la vulnérabilité économique, le lieu de résidence, ou encore l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée.

L'envoi par lettre simple des avis d'infraction qui fait courir les délais de paiement et de contestation, 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 (qui peut être intervenue jusqu'à 6 ans auparavant), affecte plus encore les personnes qui n'ont pas de lieu de résidence fixe sur le long terme.

L'absence de lieu de résidence fixe peut résulter d'une situation de précarité économique ou d'un mode de vie itinérant en lien notamment avec une appartenance ethnique s'agissant des gens du voyage.

Or, en rendant le respect des droits de la défense et l'accès au juge plus difficiles pour ces personnes qui n'ont pas de lieu de résidence fixe, la procédure instaure une discrimination indirecte vis-à-vis de ces populations.

⁵ Par exemple, il a ainsi pu être observé qu'un réclamant à même de démontrer qu'il n'était pas tenu de posséder un titre de conduite pour conduire un véhicule inférieur à 50cm³ en raison de son âge, n'a pas été en mesure d'avoir accès au juge. Ses contestations de l'amende forfaitaire délictuelle pour conduite sans permis et de la majoration ont été rejetées faute d'avoir utilisé le formulaire requis et consigné la somme demandée.

Ce constat doit être combiné avec celui de l'extension récente de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle à l'infraction d'installation illicite sur le terrain d'autrui, qui a vocation à s'appliquer spécifiquement aux gens du voyage.

L'ensemble de ces atteintes aux droits serait démultiplié par la généralisation de cette procédure à plusieurs milliers de délits.

Le rôle des victimes limité au contentieux de l'indemnisation

L'article 14 du projet de loi prévoit également que lorsque l'action publique concernant un délit ayant causé un préjudice à une victime est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle, la victime peut demander au procureur de la République de citer l'auteur des faits à une audience devant le tribunal pour lui permettre de se constituer partie civile. Le tribunal, composé d'un seul magistrat exerçant les pouvoirs conférés au président, ne statue alors que sur les seuls intérêts civils, au vu du dossier de la procédure, versé au débat.

En élargissant le champ de l'amende forfaitaire délictuelle à de nombreuses infractions, le dispositif concernerait des victimes qui sont des particuliers. **Outre l'absence de précision sur les modalités d'information destinées aux victimes, le paiement de l'amende forfaitaire délictuelle, sans procès pénal, a pour effet d'exclure la victime du processus pénal.**

Enfin, la Défenseure des droits remarque, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, qu'**aucune évaluation des résultats des extensions récentes de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle n'accompagne ce projet de loi. Cette évaluation paraît nécessaire avant d'envisager un tel changement de la procédure pénale.**

2. Sur l'extension des autorisations générales de réquisitions, une érosion du pouvoir de contrôle et de direction du parquet (article 13)

Le projet de loi prévoit la modification de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale, afin de permettre aux procureurs de la République d'adresser des instructions générales pour quatre autres types de réquisitions. Ces instructions générales pourront durer jusqu'à six mois.

Selon l'étude d'impact, il s'agit d'alléger le formalisme procédural, de laisser davantage de temps aux enquêteurs pour se consacrer au contenu des investigations les plus complexes.

L'article 66 de la Constitution prévoit que l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle, et l'article 12 du code de procédure pénale dispose que la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République.

La Défenseure des droits, chargée du contrôle externe de la déontologie des forces de sécurité, a régulièrement rappelé l'importance du contrôle exercé par le procureur.

Il contribue au respect du droit, de la déontologie et à l'efficacité de l'enquête. Mais **l'institution constate régulièrement, dans le cadre de ses enquêtes, les difficultés pour le procureur d'effectuer un contrôle effectif.**

Or, l'adoption de l'article 13 du projet de loi aurait pour conséquence de limiter ce contrôle, de créer une distance supplémentaire entre les procureurs et les enquêteurs. Il témoigne d'une conception selon laquelle le contrôle du procureur serait contraire à l'efficacité de la police judiciaire. **La Défenseure des droits est convaincue que permettre aux procureurs de jouer pleinement leur rôle de direction et de contrôle, loin d'être un frein, est un gage d'efficacité de la police judiciaire eu égard aux objectifs qui lui sont assignés.**

3. Sur le conditionnement du remboursement par les assurances des extorsions par « rançongiciel », à un dépôt de plainte dans les 48 heures suivant le paiement de la rançon (article 4)

L'objectif avancé pour ces dispositions est de permettre des poursuites rapides et de prévenir les cybers attaques, « de « casser » le modèle de rentabilité des cyber attaquants » selon l'exposé des motifs. Cela passe par la mise en place d'une contrainte sur la victime, celle d'un délai très court pour déposer plainte.

Or la Défenseure des droits est régulièrement saisie par des personnes ayant fait face à des difficultés pour déposer plainte voire à des refus (190 saisines en 2021). La Défenseure des droits alerte donc sur **le risque que l'on fait peser sur la victime avec ce délai, alors que le service public d'accueil de la police est parfois insatisfaisant. En outre, le texte ne prévoit aucune dérogation en cas d'incapacité matérielle de déposer plainte.**

4. Sur la possibilité de déposer plainte par voie de télécommunication (article 6)

Le texte prévoit que toute victime d'infraction pénale pourra, dans les cas et selon des modalités prévues par décret, se voir proposer de déposer plainte et d'être entendue dans sa déposition par un moyen de télécommunication audiovisuelle.

L'institution du Défenseur des droits, par ses travaux, alerte depuis plusieurs années sur la dématérialisation des services publics qui entraîne l'exclusion de nombreuses personnes. **Il conviendra de s'assurer que cette dématérialisation reste une option et ne vienne se substituer à l'accueil physique. Il conviendra également de garantir le choix de cette voie pour la victime, la confidentialité des échanges et l'absence de pression exercée par un tiers.**

Dans le cadre de son activité de contrôle de la déontologie des forces de sécurité, la Défenseure des droits est régulièrement saisie des difficultés d'accueil dans les commissariats et les gendarmeries. Comme le ministre de l'Intérieur l'a indiqué lors de son audition devant la commission des lois du Sénat le 21 septembre 2022, le service public d'accueil doit être amélioré.