EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

26 septembre 2024

Pièce n° 4

Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. France
Réclamation n° 230/2023

OBSERVATION DE LA DÉFENSEURE DES DROITS

Enregistrées au Secrétariat le 22 juillet 2024

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 22 juillet 2024

Décision du Défenseur des droits n° 2024-114

Le Défenseur 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 la Charte sociale européenne révisée, notamment les articles 16, 30 et 31, ainsi que l'article E ;

Ayant pris connaissance de la réclamation *Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. France* (Réclamation n° 230/2023) devant le Comité européen des droits sociaux concernant la procédure permettant de mettre à la charge des « Gens du voyage » des amendes forfaitaires délictuelles pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire ;

Avec l'autorisation du Comité, décide de présenter les observations suivantes.

Claire HÉDON

Observations du Défenseur des droits au Comité européen des droits sociaux dans la procédure *Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. France (Réclamation n° 230/2023)*

1. Dans la présente réclamation, le Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) soutient que l'État français, en prévoyant une amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire, impute les conséquences de son manquement répété à fournir un accès effectif au logement aux « Gens du voyage » aux premières victimes elles-mêmes, en violation de leurs droits fondamentaux. Par conséquent, il allègue une violation des articles 16, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée (la Charte) lus seuls ou en combinaison avec l'article E.

2. Depuis plusieurs années, le Défenseur des droits est saisi de réclamations liées au non-respect des droits des « Gens du voyage » dans tous les domaines de la vie quotidienne.

3. En 2021, saisi par la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), la Défenseure des droits a publié un rapport « *Gens du voyage : Lever les entraves aux droits* » (en annexe). Dans ce document, elle dresse un certain nombre de constats, notamment le fait que les « Gens du voyage » constituent la minorité concentrant le plus d'opinions négatives de la part de la population française et sont exposés à une discrimination systémique. Elle y formule également une série de recommandations.

4. Sur la question spécifique de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD), la Défenseure des droits a rendu une décision-cadre (en annexe), le 30 mai 2023, dans laquelle elle conclut à des atteintes aux droits des personnes susceptibles de faire l'objet de cette sanction et recommande de mettre fin à cette procédure. A titre subsidiaire, elle formule une série de recommandations.

5. A la lumière de ses travaux, le Défenseur des droits formule les observations suivantes dans la présente procédure.

***

6. Le recours à l'AFD pour installation illicite sur le terrain d'autrui à l'égard de la communauté des « Gens du voyage » est susceptible de porter atteinte aux droits protégés par la Charte, en particulier au droit au logement.

1. Les « Gens du voyage » visés par la procédure d'amende forfaitaire délictuelle (AFD) applicable au délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui

▪ Le délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui

7. L'article 322-4-1 du code pénal (crée en 2003)[1] réprime le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (dite loi Besson) ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain. Ce délit est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.

8. La loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites a durci ces dispositions, en punissant le délit d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

▪ La procédure d'AFD appliquée au délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui : une stigmatisation des « Gens du voyage »

9. La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle 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 le délit. 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

---

[1] Article 322-4-1 du code pénal : « *Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu à l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.* ». Voir également circulaire n° INTK0300039C : BO Int. 2003/2,

forfaitaire est fixé par la loi sans que les agents verbalisateurs ne puissent l'adapter en fonction de la situation de la personne verbalisée.

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

11. 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.

12. 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.

13. La loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle 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.

14. La procédure de l'AFD a ensuite été progressivement étendue à plusieurs autres infractions de droit commun, notamment au délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui prévu par l'article 322-4-1 précité. Le montant de l'amende forfaitaire

est fixé à 500 euros (l'amende minorée à 400 euros et l'amende majorée à 1000 euros).[2] Elle entraîne également une inscription au casier judiciaire.

15. En 2018, le Défenseur des droits avait alors souligné l'inefficacité des mesures qui ne permettent pas de prévenir les occupations illicites de terrain.[3]

16. Le 13 septembre 2021, lors de la clôture du Beauvau de la sécurité[4], le Président de la République a indiqué que le recours à cette mesure visait les « Gens du voyage », stigmatisant ainsi cette communauté : « *(…) d'abord, l'occupation illicite par les gens du voyage de certains terrains. Il suffit de lire la presse quotidienne régionale pour savoir que nos procédures sont trop longues, que quand on arrive avec la procédure, requérir le concours de la force publique c'est parfois déjà trop tard. Mais qu'on ne fait pas mal là où ça fait vraiment mal, c'est le porte-monnaie, pardon d'être trivial et direct. Et donc on va faire gagner du temps à beaucoup de monde, on va alléger la procédure, mais on va permettre aussi de répondre à des situations inacceptables sur le terrain en ayant la même approche par les amendes pénales forfaitaires pour l'occupation illicite par les gens du voyage des terrains (…)* ».

17. Par une doctrine d'emploi[5], la procédure de l'AFD pour délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui a été expérimentée à compter du 19 octobre 2021 dans les ressorts de six tribunaux judiciaires. Cette expérimentation s'est étendue à trois autres ressorts juridictionnels à compter du 30 novembre 2021 et s'est poursuivie jusqu'au 31 mai 2022. Cette doctrine d'emploi mentionnait la généralisation de l'expérimentation à l'ensemble du territoire à compter du 14 janvier 2022. Cependant, selon une réponse du ministère de l'intérieur et des outre-mer à un sénateur du 4 mai 2023, l'expérimentation n'a finalement toujours pas été généralisée : « *l'expérimentation se poursuit et les travaux continuent avec les services du garde*

---

[2] La loi du 7 novembre 2018 précitée a en effet modifié l'article 322-4-1 du code pénal comme suit : « *Dans les conditions prévues à l'article 495-17 du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée de 1 000 €.* »

[3] Défenseur des droits, avis n° 18-10 du 27 mars 2018.

[4] Grande concertation nationale consacrée à la police et à la gendarmerie Lancement du Beauvau de la sécurité | Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (interieur.gouv.fr).

[5] 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.

des Sceaux, ministre de la Justice, afin d'examiner l'opportunité d'une éventuelle généralisation de cette procédure et, le cas échéant, de son calendrier. »[6]

2. Un dispositif stigmatisant et pénalisant les « Gens du voyage » dans un contexte de discriminations et de défaillances des autorités à l'égard de leurs obligations en matière d'accueil et de logement

18. Les articles 30 et 31 de la Charte sociale révisée garantissent le droit effectif au logement et une protection contre l'exclusion sociale. L'article E garantit la jouissance de ces droits sans discrimination. La Charte telle qu'interprétée par le Comité européen des droits sociaux (le Comité) accorde une protection renforcée aux « Gens du voyage » qu'elle considère comme un groupe vulnérable.[7] Le Comité considère en conséquence que conformément au principe d'égalité de traitement, les États doivent assurer leur protection, leur proposer une offre suffisante de logements et prendre en compte leurs besoins.[8]

19. En 2019, le Comité constatait que la situation de la France n'était pas conforme à l'article 31 de la Charte, notamment en raison de la création insuffisante d'aires d'accueil pour les « Gens du voyage » et des mauvaises conditions de vie et des dysfonctionnements de ces aires d'accueil.[9]

20. Le 13 octobre 2023, dans ses observations finales, le Comité des droits économiques et sociaux de l'ONU faisait le même constat dans ses observations finales « *le nombre insuffisant et les conditions de vie des aires d'accueil pour les gens du voyage, situées souvent dans des zones insalubres, en dehors des villes, sans accès à des services de base tels que l'eau et l'assainissement* ». Il recommandait alors à la France de prendre des mesures efficaces pour garantir à cette communauté des logements adéquats et améliorer leurs conditions de vie, en fonction de leurs besoins particuliers.[10]

21. Dans son rapport publié en 2021 (précité), le Défenseur des droits dresse les mêmes constats. Les objectifs d'accueil des « Gens du voyage » tant quantitatifs que

---

[6] Publiée dans le JO Sénat du 04/05/2023 – p. 2963, https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ221003458.html.

[7] Voir par exemple Comité, Conclusions 2023 - Pays-Bas - article 31-1. Voir également la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme *Winterstein et autres c. France* et *Chapman c. Royaume-Uni*.

[8] Voir notamment *FERGV c. France*, décision du 24 janvier 2012, § 143 ; *FIDH c. Belgique*, décision du 21 mars 2012, § 111.

[9] Conclusions 2019, France, article 31-1.

[10] Comité des droits économiques et sociaux, E/C.12/FRA/CO/5, 30 octobre 2023.

qualitatifs, fixés pour la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil et d'habitat, ne sont toujours pas atteints 20 ans après la loi Besson du 5 juillet 2000. Il relève à cet égard une réalisation insuffisante des possibilités d'accueil par les collectivités locales, mais également des conditions d'accueil dégradées (le caractère inadapté des terrains, des aménagements et équipements, ainsi que l'absence de raccordements aux réseaux ; des localisations éloignées des services publics et privés et, en particulier, des écoles ; les risques environnementaux que présentent certaines aires d'accueil).

22. Selon le dernier bilan officiel de 2020, seulement 77 % des places prescrites par les schémas départementaux étaient réalisées et 22 départements avaient totalement rempli leurs obligations. L'atteinte des objectifs d'accueil varie également selon le type d'accueil. En 2023, elle était de 80,1% pour les aires d'accueil permanentes, 62,2% pour les aires de grand passage et 21,3% pour les terrains familiaux. [11]

23. Le Gouvernement fait également état de ce déficit structurel d'offre d'accueil et d'habitat des « Gens du voyage » dans une circulaire interministérielle du 10 janvier 2022.[12]

24. Dès lors, la Défenseure des droits recommande de manière répétée le respect par les communes concernées de leurs obligations de création d'aires d'accueil, ainsi que la mise en œuvre du pouvoir de substitution du préfet en cas de non-respect[13], modalité à laquelle il n'a été fait recours que très rarement depuis 2000.

25. Les défaillances des autorités dans la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'accueil de la loi Besson mettent souvent les « Gens du voyage » en grande difficulté. Faute d'aires d'accueil en nombre suffisant, ils sont donc contraints d'occuper des terrains qui ne leur sont pas dédiés et de s'exposer à des sanctions pénales puis à des procédures d'expulsion.

26. Dans ce contexte, la procédure d'AFD pour délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui ne peut que fragiliser encore davantage la situation des « Gens du voyage » au regard du droit au logement, accentuer une situation d'exclusion sociale et de

---

[11] Direction de l'habitat et de l'urbanisme, Mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, Bilans décembre 2020 et décembre 2023.
[12] Circulaire n° NOR : INTK2200421J.
[13] Défenseur des droits, avis 17-11 du 16 octobre 2017 et avis 18-10 du 27 mars 2018.

précarité économique et de discriminations à leur égard[14]. Un tel dispositif va à l'encontre des exigences de protection spécifique à l'égard des « Gens du voyage », prévues par la Charte.

3. Un dispositif ne tenant pas compte de la situation spécifique des « Gens du voyage »

– Une obligation de consignation préalable à la contestation susceptible d'être un obstacle à l'accès au juge

27. L'article 31 de la Charte garantit l'existence d'un recours juridictionnel, accessible financièrement pour les justiciables.[15]

28. Or, la procédure de l'AFD mis en place par le législateur ne garantit pas ce droit. Elle institue en effet un mécanisme de consignation préalable à la contestation de la majorité des délits éligibles, dont le délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui.[16]

29. 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. Bien souvent, la personne poursuivie n'est financièrement pas en mesure de verser le montant demandé. C'est le cas de personnes issues de la communauté des « Gens du voyage » qui peuvent se trouver en situation de précarité économique.

30. En outre, cette procédure semble incompatible avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention). Cet article garantit en effet le droit d'accès à un tribunal. Si des limitations sont possibles, elles ne doivent pas restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que le 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 visé.[17] Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que le droit d'accès à un tribunal peut être méconnu lorsque le montant d'une consignation fixé pour une plainte avec constitution

---

[14] Voir le rapport du Défenseur des droits de 2021 (annexe).
[15] Voir par exemple Conclusions 2023, Lituanie, article 31-1 ; Conclusions 2011, France, article 31-1.
[16] Il existe quelques exceptions : le dépôt de plainte pour usurpation d'identité, la conduite sans permis de conduire ou sans assurance.
[17] CEDH, 29 juillet 1998, *Guérin c. France*, § 37 ; 29 juillet 1998, *Omar c. France*.

de partie civile est excessif[18] ou des frais de procédure sont trop élevés[19] au regard de la capacité financière du justiciable.

31. En outre, si la CEDH 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 consignation[20] et que l'insuffisance des ressources du requérant[21] peuvent être de nature à porter atteinte la substance même de ce droit.

32. Enfin, cet obstacle au juge peut s'avérer discriminatoire au regard de l'article 31 combiné à l'article E de la Charte, lorsque les « Gens du voyage » concernés se trouvent dans une situation de particulière vulnérabilité économique et sociale. Le niveau élevé que représente pour ces familles le montant des AFD et de la consignation exigée pour contester un avis d'amende, pourrait aggraver la situation de précarité et d'exclusion dans laquelle elles se trouvent déjà et restreindre leur accès au juge.

– Des inquiétudes quant à la caractérisation des éléments de l'infraction

33. Il est à craindre que les « Gens du voyage » fassent l'objet d'une verbalisation pour installation illicite sur le terrain d'autrui, sans que la vérification relative au respect par la commune concernée des obligations lui incombant en vertu du schéma départemental, ne soit opérée au préalable. Or, l'art 322-4-1 du code pénal dispose que le délit d'installation illicite n'est constitué que si la commune concernée respecte bien le schéma départemental ou n'y est pas inscrite. Il convient de relever à cet égard que si la doctrine d'emploi établie par la direction des affaires criminelles et des grâces rappelle cette condition, elle n'impose pas à l'agent verbalisateur de vérifier au

---

[18] CEDH, 28 octobre 1998, *Aït-Mouloub c. France* ; *García Manibardo c. Espagne*, 2000, §§ 38-45.
[19] CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz c.Pologne*.
[20] CEDH, 29 avril 2008, *Thomas c. France* « *(…) 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.* »
[21] CEDH, 30 juin 2009, *Schneider c. France*.

préalable auprès des services préfectoraux le respect par la commune de ses obligations d'accueil.[22]

34. Par ailleurs, les délits exigent en principe, en application de l'article 121-3 du code pénal, la caractérisation d'un élément intentionnel. Or, celui-ci s'accorde *a priori* mal avec la procédure de l'AFD qui se fonde sur la constatation purement matérielle des faits d'installation[23].

35. Lorsque le délit d'installation illicite a été créé en 2003, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation afin de rappeler que ce 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'AFD 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[24]. La possibilité de voir l'intentionnalité discutée dépend donc de l'exercice d'une voie de contestation par la personne sanctionnée. 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.

– L'envoi par lettre simple de l'avis d'infraction incompatible avec le mode de vie d'itinérance des « Gens du voyage »

36. Le décret n° 2021-1093 du 18 août 2021 relatif à la procédure de l'AFD 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 la constatation du délit. Le décret du 18 août 2021 supprime l'obligation d'envoyer l'avis par lettre recommandée, au profit d'une lettre

---

[22] Doctrine d'emploi établie par la direction des affaires criminelles et des grâces.

[23] Voir par exemple M. Daury-Fauveau, *La LOPMI : simplification de la procédure pénale, renforcement de l'efficacité de l'enquête et... gestion de la pénurie*, La Semaine Juridique Edition Générale n° 11, 20 mars 2023 : « *Tous ces délits sont intentionnels alors que la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle devrait être réservée aux infractions matérielles. Il y a en effet nécessairement un aléa dans la répression dès lors que l'agent verbalisateur devra apprécier lui-même l'existence de l'élément moral de l'infraction.* »

[24] La doctrine d'emploi établie par la direction générale de la police nationale du 17 janvier 2022 précise concernant l'intentionnalité des auteurs qu'elle peut être caractérisée comme suit : « *l'installation est réalisée pour y habiter même temporairement (exemple : présence de caravanes, de tables, d'installations électriques)* ».

simple. Il est prévu au surplus que l'envoi de l'avis d'infraction fait courir les délais de paiement et de contestation.

37. La seule preuve de son envoi suffit donc à faire courir ces délais. Ainsi, et alors même qu'une personne n'aurait pas reçu l'avis, soit qu'elle aurait changé d'adresse, soit que pour une raison ou une autre le courrier n'aurait 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.

38. Cela est particulièrement problématique pour la communauté des « Gens du voyage » dont le mode de vie est itinérant.

39. L'envoi de l'avis par lettre simple ne permet pas en effet de s'assurer de sa réception par une personne appartenant à cette communauté, visée par la procédure. Il n'est pas non plus garanti que celle-ci ait reçu de l'agent verbalisateur les informations nécessaires sur la procédure, ses suites et les diligences à faire pour que l'avis soit envoyé à l'adresse à laquelle elle pourra recevoir l'avis.

40. Un autre point est également problématique : le délit est soumis à un délai de prescription de 6 ans et il n'y a pas de limitation temporelle pour l'envoi de l'avis de l'infraction.[25] Il s'ensuit que l'avis peut être envoyé jusqu'à 6 ans après les faits. Or, exiger d'une personne ayant un mode de vie itinérant 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'apporte pas de garantie suffisante à la bonne information de l'usager et ne tient pas compte de la situation particulière des « Gens du voyage ».

41. Saisi d'un recours en excès de pouvoir contre le décret du 18 août 2021, le Conseil d'État a cependant considéré que les dispositions ne portaient pas atteinte aux articles 6, 13 et 14 de la Convention.[26]

---

[25] 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* ».
[26] CE, 17 mars 2023, n° 457736.

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

43. 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 d'une part, de l'article 495-19 du CPP qu'elle peut former une réclamation auprès du ministère public pour contester l'AFD majorée (AFDM), ce qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire, et d'autre part, 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, comme on l'a vu précédemment (*supra*), la contestation de l'AFDM exige 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.

44. 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 donc particulièrement les « Gens du voyage » qui ont un mode de vie itinérant.

45. En conclusion, les modalités d'envoi de l'avis paraissent ainsi disproportionnées en ce qu'ils ne tiennent pas compte du mode de vie itinérant des « Gens du voyage », de leur vulnérabilité et du contexte de défaillances des autorités à l'égard de leurs obligations en matière d'accueil et de logement.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Comité européen des droits sociaux.

Claire HÉDON