EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

15 novembre 2024

Pièce n° 7

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

RÉPLIQUE DU GOUVERNEMENT AUX OBSERVATIONS DE LA DÉFENSEURE DES DROITS

Enregistrée au Secrétariat le 31octobre 2024

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE EN REPONSE AUX OBSERVATIONS
DE LA DEFENSEURE DES DROITS
RECLAMATION n° 230/2023
Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. FRANCE

1. Par un courrier en date du 26 septembre 2024, le Comité européen des droits sociaux (ci-après le « Comité ») a communiqué au Gouvernement français des observations sur la réclamation *Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. France* (n°230/2023) présentées par la Défenseure des droits. Le Comité a invité le Gouvernement à présenter une réponse à ces observations pour le 31 octobre 2024.

2. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les éléments qui suivent en réponse aux observations formulées dans cette affaire par la Défenseure des droits.

🙞 🙞 🙞

I. Sur la doctrine d'emploi relative à l'expérimentation de la verbalisation par amende forfaitaire des infractions d'occupation illicite

3. Le Gouvernement note que la Défenseure des droits fait référence, dans ses observations, à la doctrine d'emploi relative à l'expérimentation de la verbalisation par amende forfaitaire délictuelle des infractions d'occupation illicite des parties communes d'immeuble collectif et d'installation illicite sur le terrain d'autrui, établie par la Direction des affaires civiles et des grâces (DACG)[1].

4. S'agissant de l'expérimentation de l'amende forfaitaire délictuelle relative au délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui[2], le Gouvernement confirme que celle-ci se poursuit sur les ressorts des parquets de Créteil, Foix, Lille, Marseille, Rennes, Reims et sur les ressorts des parquets de la cour d'appel de Chambéry. A ce stade, aucune décision n'a été prise quant à la généralisation de ce dispositif.

5. S'agissant de la vérification du respect par la commune des obligations lui incombant au titre du schéma départemental[3], le Gouvernement rappelle tout d'abord qu'aux termes de l'article 322-4-1 du code pénal, aucune verbalisation ne peut avoir lieu pour installation illicite sur un terrain communal si ladite commune ne s'est pas conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental[4].

6. La doctrine d'emploi rappelle expressément que la vérification du respect par la commune des obligations qui lui incombent en vertu du schéma départemental constitue l'un des éléments matériels de l'infraction.

7. Le Gouvernement précise à cet égard que, lors de la verbalisation, l'agent verbalisateur utilise un terminal électronique sur lequel il sélectionne et identifie les éléments constitutifs de l'infraction soit à partir d'un menu déroulant, soit en remplissant une zone de texte. En matière d'installation illicite sur un terrain communal, l'agent doit préciser si le propriétaire du terrain est une personne privée ou publique. S'il s'agit d'une personne publique, il doit alors indiquer si un schéma départemental a été adopté, et le cas échéant s'il est respecté dans la commune en question. Ainsi, tout agent verbalisateur doit s'interroger sur cet élément constitutif de l'infraction au moment de la verbalisation.

8. Le Gouvernement rappelle le faible nombre d'amendes forfaitaires délictuelles dressées pour installation illicite sur le terrain d'autrui[5]. Selon les informations reçues par la DACG provenant de plusieurs parquets généraux, ce faible nombre d'amendes

1 Observations de la Défenseure des droits, §§ 17, 33.
2 Voir Observations de la Défenseure des droits, § 17.
3 Voir Observations de la Défenseure des droits, § 33.
4 Voir à cet égard Observations du Gouvernement sur le bien-fondé, §§ 22-24.
5 Voir Observations du Gouvernement sur le bien-fondé, §§ 25-27.

forfaitaires délictuelles a pour cause principale le faible nombre de communes en conformité avec le schéma départemental.

9. Enfin, la Défenseure des droits estime que 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 suffirait au prononcé de l'amende[6].

10. Le Gouvernement souligne à cet égard que la doctrine d'emploi de la DACG rappelle les éléments constitutifs du délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui, que doivent caractériser les agents verbalisateurs, qu'il s'agisse de l'élément légal, de l'élément matériel ou de l'élément intentionnel. S'agissant de la caractérisation de l'élément intentionnel, la doctrine d'emploi dispose que l'infraction d'installation illicite sur le terrain d'autrui est un délit intentionnel qui suppose que soit rapportée la preuve de la volonté de la personne verbalisée de commettre l'infraction, et non pas seulement la preuve de sa présence sans autorisation sur le terrain d'autrui. Ainsi, les agents verbalisateurs établissent, aux termes de cette doctrine, la volonté de la personne verbalisée d'y fonder une habitation même temporaire. Les éléments relevés par les observations de la Défenseure des droits relatifs à une doctrine d'emploi établie par la direction générale de la police nationale[7] ne sont pas contraires à la bonne caractérisation de l'élément intentionnel. En effet, « la présence de caravanes, de tables, d'installations électriques » sont des éléments de nature à caractériser l'intention de s'installer en vue d'établir une habitation, même temporaire.

II. Sur l'obligation de consignation préalable

11. Les observations de la Défenseure des droits critiquent l'obligation de consignation préalable pour exercer un recours contre l'amende forfaitaire délictuelle[8]. La Défenseure des droits estime que cela porte atteinte au droit d'accès à un tribunal garanti notamment par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH)[9].

12. A cet égard, le Gouvernement précise qu'aux termes de l'article 495-20 du code de procédure pénale, la recevabilité de la requête en exonération de l'amende forfaitaire délictuelle est conditionnée à l'acquittement d'une consignation préalable d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire. Les contestations visant les amendes forfaitaires délictuelles dressées pour installation illicite sur le terrain d'autrui sont concernées par l'exigence de versement d'une consignation préalable, sauf motif de contestation lié à l'usurpation de l'identité de la personne verbalisée.

---

6 Observations de la Défenseure des droits, § 35.
7 Observations de la Défenseure des droits, § 35.
8 Observations de la Défenseure des droits, §§ 28 et suivants.
9 Observations de la Défenseure des droits, § 30.

13. Cette disposition vise notamment à éviter les contestations dilatoires des amendes forfaitaires délictuelles, fondées sur le seul souci de différer le paiement de l'amende sans contestation au fond de la matérialité du délit.

14. Le Gouvernement souligne que la présente réclamation collective ne soulève pas de griefs relatifs au droit d'accès au juge, ni ne s'inscrit dans le contexte d'un examen du respect des dispositions de la CESDH. Néanmoins, le Gouvernement note que la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) reconnaît comme légitime le but poursuivi par cette obligation de consignation de prévention de l'exercice de recours dilatoires et abusifs. Dans l'affaire *Thomas c. France*, la CEDH a par ailleurs estimé que « *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*[10] ».

III. Sur l'envoi par lettre simple

15. La Défenseure des droits souligne les difficultés rencontrées par les Gens du voyage en raison de l'envoi de l'avis d'infraction par lettre simple depuis le décret n° 2021-1093 du 18 août 2021[11].

16. Sur ce point, le Gouvernement précise que l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) travaille actuellement à la simplification de ses avis d'infraction afin de les rendre plus facilement compréhensibles par les personnes verbalisées. Par ailleurs, l'ANTAI accompagne l'ensemble de ses usagers dans leurs démarches et dispose notamment d'un centre de contact pouvant être joint par téléphone.

17. Le Gouvernement rappelle que la personne concernée est nécessairement informée de cette amende, dans la mesure où le procès-verbal de constatation de l'infraction ne peut être dressé qu'en présence de l'individu[12].

18. En tout état de cause, le Gouvernement rappelle le faible nombre d'amendes forfaitaires délictuelles dressées pour installation illicite sur le terrain d'autrui[13].

***

19. **Le Gouvernement renvoie, s'agissant des autres points abordés par la Défenseure des droits, à ses observations sur le bien-fondé de la présente réclamation collective, qu'il maintient en intégralité. Le Gouvernement prie à nouveau le Comité de conclure à l'absence de violation des articles 16, 30 et 31 de la Charte,**

10 *Thomas c. France* (déc.), n° 14279/05, 29 avril 2008.
11 Observations de la Défenseure des droits, §§ 36 et suivants.
12 Voir à cet égard Observations du Gouvernement sur le bien-fondé, § 48.
13 Voir § 8 ci-dessus.

lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte, en ce qui concerne les conséquences, pour les Gens du voyage, de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire, sur le terrain d'autrui.