N° 3386

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI

visant à **abroger** *le* **dispositif** *des* **amendes forfaitaires délictuelles**

PAR M. THOMAS PORTES

Député

Voir le numéro : **3173**

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI 7

Article unique (supprimé) (articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale) : Abrogation de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle 7

COMPTE-RENDU DES DÉBATS 27

PERSONNES ENTENDUES 49

MESDAMES, MESSIEURS,

Les promoteurs du dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) promettaient à la fois une réponse pénale rapide et un allègement de la charge des juridictions.

Force est de constater, dix ans après l'instauration des premières AFD, que le compte n'y est pas. Pire, **ce dispositif constitue une remise en cause des fondements de la procédure pénale** : l'existence d'un débat contradictoire, l'exercice des droits de la défense, l'individualisation et la proportionnalité de la peine ainsi que le non cumul des peines.

La sanction pénale est prononcée par des policiers ou des gendarmes, ce qui constitue une brèche sans précédent dans le principe de séparation des pouvoirs, selon la sociologue Aline Daillère. Cette marginalisation de l'autorité judiciaire consacre l'arbitraire dans la procédure pénale, alors même que l'amende forfaitaire délictuelle est devenue un élément essentiel de la réponse pénale.

Pour les personnes verbalisées, les amendes forfaitaires délictuelles peuvent constituer un frein durable à l'insertion socio-professionnelle, à la régularisation de leur situation en France ou générer des situations de surendettement.

La marge d'appréciation laissée aux forces de l'ordre fait de l'AFD un instrument supplémentaire de discrimination et de harcèlement policier, qui vise en grande majorité des personnes précaires et racisées.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique (supprimé)
(articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale)
Abrogation de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle

Rejeté par la Commission

- **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique de la proposition de loi abroge la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, pour supprimer toute possibilité pour les forces de l'ordre de verbaliser des délits en établissant une amende forfaitaire.

- **Dernières modifications intervenues**

La loi n° 2026-798 du 18 août 2026 visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens a élargi le périmètre infractionnel des délits qui peuvent faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle, en incluant l'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de tout acte médical ou encore le rodéo motorisé. L'article 25 a rehaussé le montant de l'amende forfaitaire délictuelle pour usage illicite de stupéfiants.

- **Position de la Commission**

La Commission a rejeté le présent article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'AFD permet à l'agent verbalisateur qui constate un délit d'en dresser procès-verbal immédiatement, sans enquête préalable, ni investigation, dès lors que la personne mise en cause reconnaît les faits. Ce dispositif se substitue à une procédure judiciaire classique laissant une marge d'interprétation très large à l'agent verbalisateur et limitant considérablement les voies de recours effectives pour les personnes concernées.

A. UN PÉRIMÈTRE INFRACTIONNEL SANS CESSE ÉLARGI

1. L'accoutumance progressive du législateur à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle

L'article 36 de la loi n° 2016–1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle a inséré une nouvelle section au sein du chapitre Ier du titre II du livre II du code de procédure pénale (CPP), composée de neuf nouveaux articles.

Cette section détermine les conditions dans lesquelles le paiement d'une amende forfaitaire peut conduire à l'extinction de l'action publique lorsqu'un délit est constaté, alors que la procédure était réservée jusqu'ici aux contraventions.

Conformément à l'article 495-17 du CPP, l'application de cette procédure est exclue dans plusieurs cas :

– lorsque le délit a été commis par un mineur ;

– lorsque le délit a été commis en état de récidive légale ;

– ou lorsque plusieurs infractions ont été constatées simultanément et que l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire.

● **La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle était initialement applicable à trois délits routiers** : la conduite sans permis, la conduite d'un véhicule sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie du véhicule considéré (article L. 221-2 du code de la route) et la conduite sans assurance (article L. 324-2 du même code).

Les travaux parlementaires montrent que la première intention du législateur était d'éviter de transformer des délits routiers en contraventions, ce qui aurait pu être compris comme un « *affaiblissement des sanctions* » (1). La solution a donc été d'appliquer la sanction prévue pour les contraventions, c'est-à-dire l'amende, tout en conservant la possibilité de les traiter pénalement comme des délits.

Cette réforme, selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, présentait un double avantage. D'abord, un effet dissuasif : le rapport précise ainsi que l'amende forfaitaire encourue par un primo-délinquant est « *plus élevée que celle actuellement infligée par les tribunaux* ». Ensuite, la réforme doit permettre de « *désengorger les tribunaux* » (2), puisqu'ils ne sont plus impliqués dans la réponse pénale.

---

(1) Rapport sur le projet de loi n° 3726 de modernisation de la justice du XXIè siècle, par MM. Jean-Michel Clément et Jean-Yves Le Bouillonnec, députés, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2016, p 202.

(2) Ibid, p 203.

● Le législateur a ensuite élargi le périmètre des délits concernés. La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice l'a ainsi étendu au délit d'usage illicite de stupéfiants.

Avant la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (dite « LOPMI »), 13 délits étaient ainsi forfaitisés.

Cette loi a consacré un changement d'échelle en ajoutant 75 délits à la liste des infractions pouvant faire l'objet d'une amende forfaitaire.

La frénésie législative est cependant freinée par le développement technique : il faut plusieurs mois, voire plusieurs années, avant qu'un délit ne soit forfaitisable. En effet, il est nécessaire de créer une chaîne technique spécifique pour chaque amende forfaitaire délictuelle, ce qui nécessite à chaque fois une phase d'expérimentation. Ainsi, fin 2023, seuls huit délits avaient effectivement été rendus accessibles à la verbalisation sur l'ensemble du territoire [(1)].

Selon un rapport du Gouvernement transmis au Parlement sur la mise en œuvre de la procédure de l'AFD, fin 2025, la situation était la suivante :

– six amendes ont été généralisées parmi les 75 prévues par la LOPMI, courant 2025 ;

– trois amendes sont en phase d'expérimentation depuis avril 2025 ;

– huit amendes sont entrées en phase d'expérimentation à partir d'octobre 2025 ;

– neuf font l'objet d'un cadrage juridique depuis septembre 2025.

La loi n° 2026-798 du 18 août 2026 visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens (dite loi « RIPOST ») a **étendu le périmètre de la forfaitisation à douze délits**, en incluant notamment la participation à un rassemblement illégal et l'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de tout acte médical.

À ce jour, c'est donc 37 délits qui sont effectivement forfaitisables (sur une centaine prévue par le législateur). Il a été indiqué à votre rapporteur que la mise en expérimentation de certaines des amendes prévues dans la loi RIPOST serait priorisée par rapport à d'autres jugées moins pertinentes. Cette priorisation suscite des interrogations, alors que la LOPMI a été promulguée il y a plus de trois ans. Dès lors que la mise en œuvre effective des dispositifs des AFD prend du temps, l'exécutif jouit d'une marge de manœuvre significative pour prioriser

(1) Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'amende forfaitaire délictuelle prévue dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, contribution de l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions, transmis au Parlement en janvier 2026.

certains délits par rapport à d'autres, contournant parfois l'antériorité des décisions du législateur.

2. Un élargissement encadré à la marge par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

● Dans sa décision sur la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice [(1)], il considère que « *le caractère forfaitaire de l'amende payée, sans contestation, par la personne à laquelle l'infraction est reprochée ne méconnaît pas, par lui-même,* ***le principe d'individualisation des peines*** » [(2)].

Dans cette même décision, il écarte **le grief tiré de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs**, au motif que l'agent qui établit l'amende forfaitaire agit sous la direction du procureur de la République, conformément aux instructions générales ou particulières qu'il délivre.

Il écarte également **le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice**, considérant que le législateur avait prévu que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle ne pouvait excéder le plafond des amendes contraventionnelles. Il formule néanmoins une réserve d'interprétation, considérant que « *les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans* » [(3)].

Il formule une seconde réserve s'agissant du mécanisme de plancher d'amende prononcée en cas de condamnation à l'article 495-21 du CPP, considérant que ces dispositions « *ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi pénale, s'appliquer à des délits dont le montant de l'amende forfaitaire est supérieur à la moitié du plafond prévu en matière d'amendes forfaitaires délictuelles* » [(4)].

● À la suite de l'élargissement massif du champ des amendes forfaitaires décidé par la LOPMI, le Conseil formule une nouvelle réserve d'interprétation, selon laquelle : *« il découle du principe d'égalité devant la justice que, si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de porter sur les délits punis d'une peine d'emprisonnement qui ne peut être supérieure à trois ans, dont les éléments constitutifs peuvent être aisément*

(1) Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(2) Ibid, paragraphe 263.

(3) Ibid, paragraphe 252.

(4) Ibid, paragraphe 258.

constatés, et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant » (1).

● Le Conseil a eu une nouvelle fois l'occasion de se prononcer suite à l'adoption par le Parlement de la loi RIPOST.

Dans sa décision n° 2026-915 DC du 14 août 2026 (2), il censure une disposition qui prévoyait de sanctionner certains délits en matière de produits et équipements à risques par une amende forfaitaire, considérant que ces délits, pour être constitués, doivent être précédés de plusieurs vérifications, notamment pour établir que l'utilisateur ne satisfait pas aux conditions définies. Il en résulte qu'en prévoyant d'appliquer une procédure d'amende forfaitaire à ces délits « *dont les éléments constitutifs ne peuvent pas être aisément constatés, les dispositions contestées* ***méconnaissent le principe d'égalité devant la justice*** ».

À l'inverse, le Conseil constitutionnel a jugé que l'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle aux délits de participation à un rassemblement festif à caractère musical illégal et de rodéo motorisé était conforme à la Constitution.

B. « *UNE CHAÎNE PROCÉDURALE COMPLEXE* » : L'EFFACEMENT DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE AU PRÉTEXTE DE DÉSENGORGER LES JURIDICTIONS

L'expression de la Cour des comptes, qui relève que la mise en œuvre de l'amende forfaitaire délictuelle « *repose sur une chaîne procédurale complexe* » (3), reflète les difficultés d'un dispositif dans lequel l'autorité judiciaire, marginalisée, n'est pas en mesure d'exercer son rôle de contrôle de l'action des forces de sécurité intérieure.

1. Un dispositif devenu central dans la réponse pénale

L'élargissement du périmètre s'est traduit par une augmentation exponentielle du nombre d'amendes forfaitaires émises annuellement.

Ainsi, entre 2018 et 2025, celui-ci a été multiplié par 9,5, passant de 57 000 à 599 000 (4).

En 2024, les amendes forfaitaires délictuelles représentaient **10 % des délits constatés**. Elles sont ainsi devenues un levier essentiel de sanction

---

(1) Décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023 – Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, paragraphe 139.

(2) Décision n° 2026-915 DC du 14 août 2026 – Loi visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens, paragraphe 54.

(3) Cour des comptes – « Le bilan des amendes forfaitaires délictuelles », communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2026, p 20.

(4) Chiffres transmis par la direction des affaires criminelles et des grâces au rapporteur.

pénale : le nombre d'amendes forfaitaires dressées en 2025 (pour 37 délits forfaitisables) a ainsi dépassé le nombre de condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels (579 000 condamnations), **tous délits confondu**s.

En 2025, le contentieux routier, l'usage de stupéfiants et le vol représentaient **93 % des AFD émises**.

Comme l'a souligné le Syndicat de la magistrature, entendu par votre rapporteur, l'augmentation du nombre d'AFD ne traduit pas nécessairement un désengorgement des juridictions : s'agissant de l'usage de stupéfiants, les faits étaient auparavant peu poursuivis, de sorte que le dispositif a surtout permis d'accroître la réponse pénale plutôt que de réduire le nombre d'affaires portées devant les tribunaux.

Au total, entre 2014 et 2025, quelques 2,2 millions d'amendes forfaitaires délictuelles ont été émises.

2. Une procédure à la main des forces de sécurité intérieure, avec un contrôle judiciaire de moins en moins effectif

Si les délits pouvant faire l'objet d'une forfaitisation sont strictement énumérés par la loi, il revient au procureur de la République de décliner cette politique sur son ressort et aux forces de sécurité intérieure de mettre en œuvre cette politique. Un examen détaillé de la procédure d'AFD permet d'en faire ressortir les grandes faiblesses, ainsi que les risques qu'elle présente pour les droits de la défense et le respect du contradictoire.

● Le constat de l'infraction

Votre rapporteur tient à souligner que l'amende forfaitaire délictuelle participe d'un mouvement d'abandon de la logique traditionnelle de police judiciaire. Alors que celle-ci repose sur une enquête visant à établir les faits et à caractériser l'infraction, l'AFD permet à l'agent verbalisateur de constater les faits, d'en apprécier lui-même la qualification pénale et de déclencher la sanction, sans enquête approfondie ni contrôle préalable d'un magistrat.

Dès lors qu'un agent verbalisateur constate un délit forfaitisable, il peut dresser un procès-verbal d'une amende forfaitaire délictuelle. Il doit, à cette fin, vérifier l'identité ainsi que l'absence d'antécédents judiciaires de la personne mise en cause dans le fichier du traitement des antécédents judiciaires. L'agent verbalisateur doit caractériser l'ensemble des éléments constitutifs de l'infraction.

Cette exigence de constatation personnelle n'est toutefois pas toujours respectée en pratique. La Ligue des droits de l'homme, entendue par votre rapporteur, a ainsi signalé que la police municipale pouvait solliciter la police nationale pour établir des AFD, sans que cette dernière ait directement constaté l'infraction. La mention « sur appel de la police municipale », susceptible

d'entraîner l'annulation des procès-verbaux, aurait depuis été supprimée, sans que cette pratique ait pour autant disparu.

Une fois l'infraction constatée et le procès-verbal établi, la personne mise en cause peut décider de procéder immédiatement au paiement. Le paiement immédiat éteint l'action publique et **retire toute possibilité de contester l'amende**. Dans les faits, le taux de recours au paiement immédiat est très faible, puisqu'il s'établit à **0,4 % des amendes dressées** (1). En cas de paiement immédiat, ou de paiement dans un délai de quinze jours, l'amende est minorée.

● Le « contrôle qualité » centralisé par le parquet de Rennes

Le parquet de Rennes centralise le « contrôle qualité » de l'ensemble des AFD dressées sur le territoire. Il doit, dans un délai de quatre jours, vérifier la conformité du procès-verbal. S'il repère une irrégularité dirimante, alors il transmet la procédure au parquet local. Un exemple d'irrégularité dirimante est celui d'une même personne qui a reçu une AFD pour défaut d'assurance et une pour défaut de permis.

Cependant, le volume des AFD est tel que le parquet de Rennes n'est pas en mesure de toutes les vérifier. En 2025, le taux de contrôle s'établissait à 79 %, ce qui signifie que **plus de 123 000 procès-verbaux d'AFD n'ont fait l'objet d'aucun contrôle : ni contrôle hiérarchique sur l'action de l'agent verbalisateur, ni contrôle judiciaire a posteriori sur la conformité du procès-verbal.**

Cette situation tient notamment à l'insuffisance des moyens humains affectés à cette mission. À cet égard, lors de son audition, le procureur de la République de Rennes a indiqué que l'affectation de deux agents contractuels et de deux greffiers à temps plein était théoriquement prévue pour renforcer les capacités de contrôle du parquet, mais qu'à ce jour aucun calendrier ne leur avait été communiqué quant à ces prises de fonction.

À l'issue du contrôle qualité, le parquet peut :

– soit donner quitus au procès-verbal ;

– soit décider de mettre fin à la forfaitisation.

En 2025, le taux d'irrégularité des AFD contrôlées s'établissait à **8,71 %, soit 41 199 procès-verbaux**. Au regard du nombre total des amendes émises, il est possible d'estimer que près de 10 000 procédures supplémentaires présentaient une irrégularité.

(1) Chiffre donné par la Cour des comptes dans son rapport précité, p 53.

● La transmission des avis de paiement

Si l'amende a été déclarée conforme par le parquet de Rennes – **ou non examinée dans un délai de quatre jours**, un avis de paiement est transmis par lettre simple à la personne identifiée sur le procès-verbal.

Cependant, l'identité et les coordonnées de la personne mise en cause étant établies sur la base des éléments d'identité qu'elle accepte de communiquer, un nombre important d'avis d'amendes forfaitaires délictuelles ne sont pas distribués. L'ANTAI estime que les plis non distribués **représentent de 10 % à 20 % des avis de paiement transmis**.

Une fois l'avis transmis, la personne mise en cause peut soit :

– payer, ce qui vaut extinction de l'action publique ;

– contester, mais elle doit alors consigner l'équivalent du montant de l'amende encourue ;

– ne rien faire.

Selon l'ANTAI, les paiements spontanés représentent 30 % des amendes à ce stade de la procédure. Néanmoins, ce chiffre neutralise les plis non distribués et n'est donc pas représentatif. La Cour des comptes évoque un taux global de paiement des amendes forfaitaires délictuelles de 24,1 %, soit un pourcentage relativement faible.

● L'autorité judiciaire intervient au stade de la contestation

La personne ayant reçu une AFD peut la contester dans un délai de 45 jours à compter de l'émission de l'avis de paiement. **L'obligation de consigner la somme est fortement dissuasive, puisqu'il faut de toute façon immobiliser la somme encourue**. Elle constitue en outre un obstacle financier à l'exercice du droit au recours, alors même que la justice pénale de droit commun prévoit des dispositifs d'aide juridictionnelle pour faciliter l'accès au juge.

C'est le parquet de Rennes qui examine la recevabilité de la contestation. Si celle-ci est recevable, il peut :

– classer lui-même la procédure s'il dispose des éléments pour le faire ;

– transmettre la procédure au procureur de la République du lieu de domicile du mis en cause, pour qu'il apprécie les suites à donner.

En 2025, 26 000 contestations ont été jugées recevables et transmises à des parquets locaux, et 10 % ont fait l'objet d'une décision de classement sans suite, au motif que la contestation était recevable et fondée.

Au total, entre 2014 et 2025, plus de 168 000 amendes ont donné lieu à contestation, soit 8 % du total des amendes émises. Sur ces 168 000, seules 75 000 ont été transmises aux parquets locaux.

Si la contestation n'est pas recevable, alors le parquet de Rennes rend une décision d'irrecevabilité et adresse à la personne mise en cause un avis exposant les raisons de sa décision.

● En l'absence de paiement ou de contestation

Si, dans un délai de 45 jours, la personne n'agit pas, alors les données relatives à son amende sont transmises par l'ANTAI à la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui est chargée du recouvrement.

L'amende est alors majorée. À titre d'exemple, le montant de l'amende forfaitaire pour usage illicite de stupéfiants s'établit à 500 euros, et le montant de l'amende forfaitaire majorée à 1 000 euros (conformément à l'article L. 342-1 du code de la santé publique).

La personne concernée reçoit par courrier un avis d'amende forfaitaire délictuelle majorée. Si elle donne suite à ce courrier et règle l'amende dans un certain délai, alors il est appliqué 20 % de réduction sur l'amende majorée.

Une fois que l'amende est majorée, la personne concernée peut demander une remise gracieuse en arguant de la difficulté à payer. Cependant, il n'existe pas de critères clairs s'agissant des remises accordées, qui restent à la main du comptable public. Seules les difficultés financières de la personne concernée peuvent justifier une remise (totale ou partielle) de la majoration. Ainsi, l'AFD est traitée comme une amende et non comme une sanction pénale, la remise gracieuse n'étant accordée qu'au regard de considérations financières. La peine devient automatique : il n'y a pas d'atténuation possible au regard des circonstances, du profil et de la situation de la personne concernée.

Lorsque la personne ne procède pas au paiement, la DGFIP peut mobiliser plusieurs outils pour récupérer les fonds. Elle peut procéder à une saisie administrative à tiers détenteur (SATD), c'est-à-dire demander à l'employeur d'immobiliser les fonds. Elle peut également saisir les comptes bancaires de la personne concernée : si des fonds sont disponibles sur les comptes de la personne concernée, ils peuvent être alors immobilisés sous réserve du solde bancaire non saisissable, dont le montant est équivalent au revenu de solidarité active (RSA).

● L'inscription au casier judiciaire

Conformément aux articles 768 et suivants du code de procédure pénale, les amendes forfaitaires pour les délits doivent être inscrites au casier judiciaire. Ce n'est pas encore formellement le cas, les travaux d'interconnexion entre applicatifs étant encore en cours. Depuis la loi RIPOST, il est aussi prévu de les inscrire au bulletin n° 2 (B2).

Cette inscription automatique constitue un obstacle majeur à l'insertion socio-professionnelle des personnes verbalisées, dès lors qu'il est nécessaire d'avoir un casier B2 vierge pour accéder à certaines professions du secteur public, de la sécurité privée, du transport, de la santé ou du social. Pour certains étrangers en attente de régularisation sur le territoire français, notamment pour les demandes de naturalisation, les séjours temporaires et les situations particulières comme la traite d'êtres humains, l'inscription au casier constitue un motif de refus de leur titre de séjour.

Cette inscription automatique est d'autant plus problématique que, en l'absence de passage devant un juge pour les amendes qui ne sont pas contestées, la demande de non-inscription au casier B2 ne peut avoir lieu au stade de l'audience comme cela est prévu pour les autres délits. Au titre de l'article 775-1 du code de procédure pénale, une requête de non-inscription peut être adressée *a posteriori* au procureur de la République, mais celle-ci nécessite souvent l'accompagnement d'un avocat et reste de fait peu pratiquée. Au regard de la nature de certaines infractions concernées par les AFD (graffitis, occupation d'immeuble en réunion), cette difficulté à demander la non-inscription au casier judiciaire semble porter atteinte de manière disproportionnée au principe de non-discrimination des étrangers ainsi qu'au droit à l'insertion professionnelle.

- **L'autorité judiciaire marginalisée**

Dans la procédure d'amende forfaitaire délictuelle, l'intervention d'un magistrat n'est pas systématique.

En amont, la politique pénale nationale est déclinée par le procureur de la République dans son ressort, qui a la possibilité de l'adapter aux spécificités du territoire, dans les limites des doctrines d'emploi de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). **Cependant, le procureur du ressort n'est pas destinataire des amendes dressées par les forces de sécurité intérieure sur son ressort**, il n'est donc pas en mesure de vérifier l'application de ses directives.

La direction des affaires criminelles et des grâces a indiqué qu'elle avait mis en place un système de vérification par sondage afin que les parquets puissent s'assurer du respect de leurs directives de politique pénale.

Une fois l'amende dressée et dès lors qu'aucune contestation n'a été formulée, il n'y a aucun contrôle par un magistrat des éléments constitutifs, à l'exception du « contrôle qualité », de nature essentiellement formelle, par le parquet de Rennes.

Votre rapporteur souhaite souligner que cette marginalisation de l'autorité judiciaire est d'autant plus préoccupante que le parquet ne bénéficie pas des mêmes garanties d'indépendance que les magistrats du siège.

L'absence d'intervention d'un magistrat lorsque la procédure n'est pas contestée **retire toute possibilité d'individualiser la peine**, alors même que l'article 132-1 du code pénal prévoit que toute peine prononcée par une juridiction doit être individualisée. Il n'est donc pas possible de prendre en compte les circonstances de l'infraction, la personnalité de l'auteur ainsi que sa situation matérielle, familiale et sociale.

Conséquence de cette absence de faculté d'individualisation de la peine, les peines prononcées sont plus sévères que lorsque les personnes mises en cause sont jugées par des juridictions, alors même que les garanties procédurales sont bien moindres.

Ce constat est synthétisé dans le rapport de la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation, remis le 10 mars 2025 : « *les procureurs constatent qu'ils ne sont en mesure d'exercer aucun contrôle sur le respect de leurs directives, sur la régularité des procès-verbaux et même sur le règlement effectif des amendes, qui pour beaucoup d'entre elles ne seraient pas mises en recouvrement par le Trésor public* » (1).

À ce manque de contrôle de l'autorité judiciaire, **s'ajoute l'absence de contrôle interne au sein des forces de sécurité intérieure**, par exemple sur la qualité des verbalisations. L'une des propositions de la Cour des comptes est ainsi de « *mettre en place un contrôle interne aux forces de sécurité intérieure sur les amendes forfaitaires délictuelles émises par les agents verbalisateurs* » (2).

Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont également signalé des problèmes de formation des agents verbalisateurs, ce qui rejoint le constat de la Cour des comptes, qui suggère de « *renforcer la formation des forces de sécurité intérieure sur les amendes forfaitaires délictuelles* » (3).

C. UNE EFFICACITÉ RÉSIDUELLE MAIS UN IMPACT DÉVASTATEUR SUR LES PERSONNES VERBALISÉES

Le dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle est devenu **un outil de communication politique,** instrumentalisé au service d'une politique du chiffre et de l'affichage. Au-delà de ses effets sur la réponse pénale, il interroge le sens même du métier de policier, en privilégiant la verbalisation au détriment du travail d'enquête, de prévention et de proximité avec la population. Ce dispositif apparaît ainsi davantage comme visant à donner des gages aux forces de l'ordre et aux obsessions sécuritaires que par une véritable réflexion sur les missions des forces de l'ordre, leurs conditions d'exercice, leurs relations avec la population et, plus largement, les objectifs d'une politique de tranquillité publique.

---

(1) Rapport de la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation, remis en mars 2025, p 20.

(2) Rapport de la Cour des comptes précité, proposition n° 11.

(3) Rapport de la Cour des comptes précité, proposition n° 10.

1. L'AFD, un outil de politique pénale qui n'a pas fait ses preuves

Selon la Cour des comptes, le dispositif « *présente* […] *des faiblesses importantes et son efficacité est limitée au regard des objectifs fixés* » [(1)].

L'amende forfaitaire délictuelle est plébiscitée par les forces de l'ordre. Comme l'a rappelé le directeur de l'ANTAI lors de son audition par votre rapporteur, cette procédure « *évite du temps policier et gendarme, évite du temps pour l'autorité judiciaire* ». Le respect des droits des personnes verbalisées est ainsi souvent passé au second plan, après cet objectif affiché d' « efficacité » des réponses judiciaire et sécuritaire.

● Un bilan en demi-teinte s'agissant du désengorgement des juridictions

S'agissant du désengorgement des juridictions, présenté comme l'un des objectifs principaux de la mise en œuvre des AFD, il est difficile à objectiver. Si les tribunaux ont vu le nombre de procédures diminuer, les parquets voient maintenant arriver un nombre important de contestations.

Le désengorgement est ainsi difficile à objectiver, et ce d'autant plus que le nombre de délits verbalisés a considérablement augmenté depuis la mise en œuvre de l'AFD.

● Un taux d'exécution inconnu mais présumé faible

Même analysé au seul prisme du rendement budgétaire, le dispositif des AFD est loin de faire ses preuves.

La DGFIP éprouve des difficultés importantes à recouvrer les amendes forfaitaires délictuelles. Ainsi, en 2025, ce sont 357 000 amendes majorées qui ont été transmises à la DGFIP, dont seulement 18 % ont été recouvrées. À titre d'exemple, le taux de recouvrement des décisions de justice en 2023, cité par le rapport de la Cour des comptes, est de 50,6 %.

Selon les estimations de la DGFIP, le montant global à recouvrer représenterait environ 1,5 milliard d'euros.

Les différentes parties prenantes ne sont pas en mesure de déterminer le taux global d'exécution des amendes : coexistent le taux de paiement des amendes calculé par l'ANTAI et celui du recouvrement calculé par la DGFIP, mais aucun indicateur global n'existe. Au vu du rôle central de l'AFD dans le dispositif de sanctions pénales, l'absence d'un tel indicateur est extrêmement préoccupante.

(1) Rapport de la Cour des comptes précité, p 14.

● Une réorientation de l'action des forces de sécurité intérieure au détriment des mesures alternatives et de la prévention

Comme l'ont souligné plusieurs des interlocuteurs de votre rapporteur, l'impossibilité de dresser une amende forfaitaire délictuelle à une personne mineure conduit à invisibiliser cette population. Les chiffres du ministère de l'Intérieur de juillet 2025 illustrent ainsi la part résiduelle de mineurs mis en cause pour usage illicite de stupéfiants depuis la mise en œuvre de l'AFD :

« *La part des personnes mineures parmi l'ensemble des mis en cause a fortement baissé, et ne dépasse désormais plus 5 % quel que soit le contentieux éligible à l'AFD. En particulier, entre 2016 et 2018, les mineurs représentaient 17 % des mis en cause pour usage illicite de stupéfiants et 24 % des mis en cause pour vol à l'étalage ; en 2024, ils n'en représentent respectivement plus que 4 % et 5 %* » (1).

Cette diminution de la mise en cause des mineurs n'est pas le résultat d'une baisse drastique de leur usage de stupéfiants mais bien celui de l'invisibilisation de leur consommation. Puisqu'ils ne peuvent pas se voir dresser d'amende forfaitaire délictuelle, alors ils n'intéressent plus les forces de l'ordre, au détriment d'éventuelles mesures de prévention qui pouvaient auparavant être mises en œuvre.

Ce constat est également valable pour les personnes majeures : l'absence d'intervention du juge dans la procédure signifie également que la palette de mesures alternatives qui pouvaient auparavant être prononcées, comme les stages de sensibilisation, n'est plus accessible au justiciable.

Cette impossibilité de prononcer des sanctions alternatives nuit ainsi aux politiques de prévention et réduit la possibilité de repérer des conduites addictives à risque. Avec les AFD, la politique de lutte contre les stupéfiants, au lieu d'être traitée comme un enjeu sanitaire et social, est abordée sous l'angle sécuritaire : la doctrine est de verbaliser les usagers sans jamais les accompagner vers des structures d'accompagnement adaptées.

Triste illustration de ce recul de la prévention, lors de la mise en œuvre de l'amende pour usage illicite de stupéfiants, la circulaire du garde des Sceaux mentionnait ainsi : « *les forces de l'ordre pourront utilement, par exemple, distribuer aux usagers de stupéfiants à l'issue de la procédure d'amende forfaitaire,* ***un "coupon addiction"*** *rappelant les adresses des structures médicales et associatives proposant un accompagnement sanitaire et social* » (2). Il semble légitime de s'interroger sur l'efficacité d'un coupon de sensibilisation et

(1) « Les amendes forfaitaires délictuelles : un dispositif en plein essor » - Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, Interstats Analyse n° 76, juillet 2025.

(2) Dépêche relative à la mise en œuvre de la forfaitisation du délit prévu à l'article L. 342-1 du code de la santé publique (usage de stupéfiants), N/REF : 2014/F/0044/FD2.

d'orientation qui serait distribué par les forces de l'ordre en même temps que la verbalisation et l'établissement d'une amende.

2. Une atteinte grave à l'État de droit

Au-delà des considérations budgétaires, le dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle constitue une atteinte grave à certaines garanties fondamentales de l'État de droit.

D'abord, le type d'infractions concernées a évolué. Alors que le dispositif était initialement réservé à des infractions facilement objectivables – comme le défaut d'assurance ou de permis – il a progressivement été étendu à des infractions dont les éléments constitutifs sont plus complexes et peuvent nécessiter des investigations. La Cour des comptes constate ainsi, dans son rapport de mars 2026, l'intégration d'infractions « *techniques, complexes et dont la caractérisation est incompatible avec la célérité de verbalisation demandée aux agents de terrain* » (1). Elle cite notamment le délit d'occupation illicite du terrain d'autrui, ou encore celui d'outrage sexiste.

Donner la possibilité de verbaliser par une amende forfaitaire ce type de délit accroît ainsi fortement le risque d'une procédure bâclée ou illégale, alors même que le droit au recours de la personne mise en cause s'exerce difficilement.

Cela se reflète d'ailleurs dans le pourcentage élevé de procédures qui sont classées sans suite : plus de la moitié des contestations recevables sur la période de 2019 au 1er février 2025, selon la Cour des comptes, ont donné lieu à un classement sans suite. Et, sur ces classements sans suite, un tiers l'a été pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée (2).

● Les difficultés des personnes mises en cause à exercer leurs droits au recours

M. Yann Bisiou, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, a souligné, lors de son audition par votre rapporteur, que le dispositif était conçu de manière à ne laisser place à aucune contestation, comme en témoigne, selon lui, l'absence de toute jurisprudence en la matière.

L'amende forfaitaire délictuelle soulève d'importantes difficultés au regard des droits de la défense, notamment en raison de l'absence d'assistance d'un avocat. Elle intervient souvent à la suite d'un contrôle d'identité dont l'irrégularité, ignorée de l'intéressé, pourrait entraîner l'annulation des actes subséquents et, le cas échéant, une relaxe. Une fouille ou une garde à vue découlant d'un contrôle irrégulier peut ainsi être annulée, au point de remettre en cause les poursuites. **Or, dans le cadre de l'AFD, en l'absence d'intervention préalable d'un juge et de la possibilité de se faire assister par un avocat, cette**

(1) Rapport de la Cour des comptes précité, p 72.

(2) Rapport de la Cour des comptes précité, p 48.

garantie repose sur la capacité de la personne verbalisée à identifier elle-même l'irrégularité et à engager une contestation pour la faire reconnaître. Faute de conseil juridique, une personne peut ainsi acquitter une amende alors même que la procédure serait contestable.

À cette difficulté s'ajoute la pression susceptible d'entourer le paiement de l'AFD, qui revient, en pratique, à accepter les faits reprochés. Plusieurs représentants associatifs et syndicaux entendus par votre rapporteur ont ainsi fait état de pressions exercées par certains agents verbalisateurs, notamment par l'évocation du risque d'une majoration de l'amende ou d'une comparution devant un tribunal. En l'absence d'avocat, ces pratiques peuvent dissuader les intéressés de contester l'amende et de faire valoir leurs droits.

Ces obstacles éclairent le constat du Syndicat de la magistrature, entendu par votre rapporteur : malgré leur forte progression, les contestations d'AFD demeurent bien en deçà des recours qui pourraient être exercés, notamment en raison de la profonde défiance envers les institutions judiciaires des populations concernées, très majoritairement précaires et racisées.

La défenseure des droits, alors Mme Claire Hédon, dans une décision datée du 30 mai 2023 (1), dressait un constat accablant de la procédure. Elle évoquait à ce titre un outil de gestion des « *indésirables* » (2).

Elle concluait de ses travaux que cette procédure « *porte une atteinte grave au droit au recours de la personne poursuivie* » et que celle-ci est susceptible « *de constituer une discrimination indirecte à l'égard des personnes dont la vulnérabilité résulte de leur situation économique* » (3). Les difficultés interviennent à tous les stades de la procédure, avec des avis d'AFD insuffisamment informatifs, des conditions restrictives de contestation et un risque de transmission d'AFD non définitives au casier judiciaire.

Ce constat se rapproche finalement de celui de la Cour des comptes, qui souligne dans son rapport de mars 2026 que « *le cadre des garanties à l'usager demeure critiquable. La lisibilité du dispositif, l'information des personnes verbalisées, la clarté des voies de recours ou encore les conditions de contestation ne répondent pas pleinement aux standards attendus pour une procédure pénale simplifiée* » (4).

Votre rapporteur rappelle ici le nombre important de plis non distribués, qui représenterait entre 10 et 20 % des amendes. Cela signifie que certaines

---

(1) Décision-cadre de la Défenseure des droits n° 2023-030 du 30 mai 2023 recommandant de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

(2) https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2025-04/ddd_eclairages_amendes-evictions-controles_gestion-des-indesirables_20250327.pdf

(3) Décision-cadre du 30 mai 2023, mentionnée supra.

(4) Rapport de la Cour des comptes précité, p 91.

personnes n'ont pas l'information selon laquelle elles ont une amende à payer, ce qui ne leur permet pas d'exercer leur droit au recours.

● La problématique de la multi-verbalisation

Aline Daillère définit le phénomène de la multi-verbalisation comme « *le fait d'être l'objet d'amendes ciblées et répétées par les forces de l'ordre* » (1). Elle cite des jeunes qui peuvent être contrôlés plusieurs fois par semaine, voire plusieurs fois par jour, pour des infractions mineures comme des jets de déchets ou des nuisances sonores.

Cette multi verbalisation pose une première difficulté puisqu'elle est exclue par les doctrines d'emploi du ministère de la justice. La représentante de la direction des affaires criminelles et des grâces a indiqué que le recours au dispositif de l'AFD était exclu en cas de pluralité de délits forfaitisés constatés. Cette position est rappelée par plusieurs circulaires (2). Pourtant, les agents verbalisateurs procèdent régulièrement à des multi-verbalisations. Celles-ci peuvent être constatées lors du contrôle qualité réalisé par le parquet de Rennes : il va constater, par exemple, qu'un défaut d'assurance et un défaut de permis ont été constatés en même temps. Dans ce cas, il renvoie la procédure au parquet territorialement compétent. Selon la Cour des comptes, « *la double (voire davantage) verbalisation d'un même individu pour des infractions différentes […] représentait [en 2024] 34,4 % des irrégularités ayant entraîné une fin de forfaitisation, sur les 70 % contrôlées* » (3).

Alors même que la DACG n'envisage pas de faire évoluer sa doctrine, l'ANTAI indique clairement dans son rapport d'activité 2024 se fixer comme objectif de conduire des travaux pour « *permettre la verbalisation simultanée de plusieurs AFD pour un même mis en cause* » (4). Cela illustre les divergences qui peuvent intervenir entre deux parties prenantes de la procédure.

Dans son article, la sociologue Aline Daillère résume ainsi le cruel paradoxe des amendes forfaitaires : *« tandis que, prise isolément, l'amende forfaitaire peut être considérée comme une sanction de "faible intensité", son cumul entraîne l'apparition d'une autre peine, la peine de multiverbalisation, dont les effets de " forte intensité" sont comparables à ceux constatés dans le cas des peines plus sévères, telles que la peine d'emprisonnement* » (5).

---

(1) Aline Daillère – « La peine de multi-verbalisation. Conséquences des amendes répétées sur les jeunes des milieux populaires *», publié dans Déviance et société, 2025, volume 49.*

(2) Par exemple, dans la doctrine d'emploi annexée à la circulaire JUSD2201647C du 17 janvier 2022.

(3) Rapport de la Cour des comptes précité, p 10.

(4) Rapport d'activité de l'ANTAI 2024, p 31.

(5) Article précité, p 224.

Elle conclut ainsi que *« la multi verbalisation fragilise des populations se trouvant déjà en situation de précarité économique et qui, bien souvent, sont dans l'incapacité de régler les montants demandés* » [(1)].

Les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur décrivent ainsi **une spirale infernale**. Les amendes, bien qu'illégales, ne sont pas contestées, soit par méconnaissance de la possibilité de le faire, soit à cause du frein que représente la consignation. L'endettement qui en résulte devient alors le point de départ d'une précarisation en chaîne, les difficultés qui en résultent se répercutant sur les rapports avec d'autres institutions, notamment les caisses d'allocations familiales, l'assurance maladie ou les bailleurs. La multiverbalisation participe ainsi d'un cumul de violences institutionnelles dont les premières victimes sont les personnes déjà les plus précarisées.

À cause du phénomène de la multiverbalisation, les amendes se multiplient, ce qui conduit à des dettes qui peuvent se chiffrer en dizaine de milliers d'euros, pour des très jeunes adultes qui disposent de peu voire d'aucune ressource. Les personnes concernées accumulent des dettes importantes, qui constituent ensuite autant d'obstacles à leur insertion dans la société.

L'outil de saisie sur compte bancaire constitue **une désincitation à exercer une activité déclarée**. La saisie à tiers détenteur, chez l'employeur, est extrêmement stigmatisante et peut fragiliser le statut au travail de la personne concernée.

Les leviers mobilisés pour recouvrer le montant des amendes produisent donc un effet contre-productif : pensés pour récupérer le maximum de créances dues, ils incitent à basculer dans l'économie illégale. Dans son article, Aline Daillère décrit les « *pratiques d'évitement* » des personnes multi-verbalisées, telles que l'ouverture d'un compte dans une banque étrangère ou le retrait immédiat en espèces de tout fond versé sur leur compte bancaire.

Les représentantes de la Ligue des droits de l'Homme ont exposé à votre rapporteur le cas de personnes qui n'osent plus ouvrir les courriers en provenance du service des impôts. D'autres découvrent à l'occasion de saisies sur leurs comptes qu'ils sont débiteurs de sommes importantes au Trésor public, sans avoir la moindre idée de l'origine de cette dette.

La fermeture des accueils physiques du service des impôts complexifie encore l'exercice par les usagers de leur droit au recours, puisqu'ils doivent passer par des plateformes téléphoniques pour comprendre comment formuler une demande de remise gracieuse ou d'un échelonnement de paiement.

Enfin, la forte marge d'appréciation dont disposent les forces de l'ordre dans ce cadre est d'autant plus problématique dans le cas des amendes forfaitaires

(1) Ibid, p 42.

délictuelles, puisqu'aucun contrôle hiérarchique ne s'exerce, et que le contrôle judiciaire n'est pas exhaustif.

● Un instrument supplémentaire de discriminations raciales dans les pratiques policières

L'application de l'AFD repose sur la constatation d'infractions par les forces de l'ordre, notamment à l'occasion de contrôles policiers. Elle ne peut donc être analysée indépendamment des pratiques de contrôle, des biais discriminatoires qui peuvent les traverser et de leurs conséquences sur les personnes concernées. Dès juillet 2023, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale appelait la France à « *s'attaquer en priorité aux causes structurelles et systémiques de la discrimination raciale* », notamment au sein de la police. Le Défenseur des droits a, quant à lui, établi en 2025 que **les jeunes hommes perçus comme noirs, arabes ou maghrébins avaient quatre fois plus de risques d'être contrôlés** que le reste de la population.

Ces discriminations se prolongent dans les pratiques de verbalisation. Une étude publiée en avril 2025 avec le soutien du Défenseur des droits documente des contrôles et verbalisations répétés visant principalement de jeunes hommes racisés des quartiers populaires, certains accumulant jusqu'à 30 000 euros de dettes. Ces constats font écho aux témoignages particulièrement saisissants du **Collectif des mamans de la Banane**, dans le 20e arrondissement de Paris, et de l'**association JUMP**, entendus par votre rapporteur. Leurs représentants ont dénoncé des verbalisations récurrentes ciblant les populations racisées de certains quartiers, résumant leurs conséquences par cette formule : **« *Le racisme nous endette* ».** Dans ce contexte, la marge d'appréciation laissée aux forces de l'ordre fait de l'AFD un instrument supplémentaire de discrimination et de harcèlement policier, aux conséquences financières parfois durables pour les personnes concernées.

3. Une amplification du dispositif malgré les alertes

Malgré cette efficacité limitée et les graves atteintes au droit qu'il suscite, le dispositif est devenu incontournable dans la réponse pénale, sans qu'aucune réforme ne soit envisagée. Pourtant, plusieurs alertes ont été émises.

Dans son rapport de mars 2026, la Cour des comptes soulignait ainsi que des réformes étaient nécessaires « *avant d'envisager une nouvelle extension du dispositif* », citant « *des fragilités structurelles* [qui] *compromettent la fiabilité, l'équité et l'efficacité globale du dispositif* » (1).

Ce constat rejoint celui formulé dans le rapport de la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation, dont l'une des propositions était justement de

(1) Rapport de la Cour des comptes précité, p 91.

« *marquer une pause dans le développement des amendes forfaitaires délictuelles dans l'attente de l'expertise du dispositif* » (1).

La défenseure des droits recommandait, elle, la suppression pure et simple du dispositif dans sa décision n° 2023-030 datée du 30 mai 2023 (2), au regard des difficultés déjà évoquées *supra*.

Malgré les alertes, le Gouvernement persiste et le Parlement signe. Non content d'élargir une nouvelle fois le périmètre infractionnel des délits forfaitisables avec la loi RIPOST, le Gouvernement a proposé, dans son projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres, que les agents de police municipale puissent également dresser des AFD, au mépris du danger que représenterait cette extension pour nos concitoyens. Cet élargissement pourrait notamment augmenter le risque d'utilisation des AFD par les agents de police comme des mesures de rétorsion, puisque l'interconnaissance entre policiers et habitants est plus grande au niveau municipal.

Votre rapporteur souhaite également alerter sur **le danger que représenterait l'élargissement du dispositif aux mineurs**, en contradiction avec les principes qui régissent la justice pénale des mineurs.

Celle-ci repose en effet sur **la primauté de l'éducatif sur le répressif, l'individualisation des sanctions et la prise en compte de l'âge et de la personnalité du mineur**. Par exemple, la proposition de loi visant à protéger les Français des ravages de la drogue (n° 951), déposée le 13 février 2025 par M. François Jolivet (Horizons) prévoit d'étendre l'AFD aux mineurs de plus de 16 ans pour usage de stupéfiants, en faisant peser le paiement sur leurs parents, y compris par prélèvement sur certaines prestations sociales. Une telle évolution consacrerait une logique exclusivement répressive, sans prévention ni accompagnement éducatif, au détriment des mineurs et de leurs familles, alors même que l'échec des politiques fondées sur la répression de l'usage de stupéfiants a été maintes fois dénoncé, tant par les associations spécialisées que par plusieurs travaux parlementaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article unique abroge la section 9 du chapitre 1er du titre II du livre II du code de procédure pénale, qui comporte les articles 495-17 à 495-25. Il supprime ainsi tout fondement juridique à la procédure d'amende forfaitaire délictuelle.

(1) Rapport de la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation, précité, recommandation n° 5.

(2) Décision-cadre de la Défenseure des droits n° 2023-030 du 30 mai 2023, précitée.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission des Lois a rejeté l'article unique de la présente proposition de loi, ainsi que les amendements portant article additionnel.

COMPTE-RENDU DES DÉBATS

Lors de sa première réunion du mercredi 21 octobre 2026, la commission examine la proposition de loi visant à abroger le dispositif des amendes forfaitaires délictuelles (n°3173) (M. Thomas Portes, rapporteur).

Lien vidéo : https://assnat.fr/F2HxsZ

M. Thomas Portes, rapporteur. Imaginez un État de droit où l'on sanctionne sans procès, sans accès à un avocat et sans intervention d'un juge, par le biais d'un dispositif où le policier se substitue au magistrat, où le terminal de paiement remplace le tribunal.

Imaginez une politique pénale dans laquelle l'exigence de justice s'efface devant l'obsession du chiffre et du rendement, où l'on ne compte plus les droits que l'on protège, mais les amendes que l'on inflige. N'imaginez plus : bienvenue dans le système pénal français à l'ère de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD).

Notre proposition de loi entend mettre fin à ce dispositif en l'abrogeant purement et simplement. De quoi parle-t-on ? D'une procédure qui permet aux forces de police de dresser une amende pour un délit sans investigation préalable : le paiement éteint l'action publique. Créé en 2016, ce mécanisme concernait initialement trois délits dont les éléments constitutifs étaient présentés comme facilement objectivables : le défaut d'assurance automobile, le défaut de permis de conduire et la présentation d'un permis de conduire non valable.

Dix ans plus tard, le bilan est accablant. Dans son rapport de mars 2026 intitulé « Bilan des amendes forfaitaires délictuelles », la Cour des comptes révèle des « faiblesses importantes et [une] efficacité limitée au regard des objectifs fixés », ainsi que des garanties qui ne répondent pas pleinement aux exigences d'une procédure pénale simplifiée. Vous apprécierez la diplomatie de la Cour. Je serai plus direct : ce dispositif n'est pas seulement inefficace, il piétine l'État de droit et sacrifie tous les principes fondamentaux de notre droit pénal.

Pour comprendre la gravité de ce que nous dénonçons, il faut regarder concrètement comment fonctionne cette procédure : une fois l'infraction constatée, le procès-verbal est directement transmis à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai), qui se trouve à Rennes, sans aucune relecture de la hiérarchie policière ni de l'autorité judiciaire. Le parquet de Rennes est ensuite chargé d'effectuer ce que l'on appelle un « contrôle qualité » – comme si l'on vérifiait la conformité d'un produit sur une chaîne de fabrication et non la régularité d'une procédure pénale – pour décider du maintien ou non de la forfaitisation. En raison de l'explosion du nombre d'AFD, le parquet n'a même pas les moyens d'assurer pleinement ce contrôle : en moyenne, 20 % des procédures ne sont pas examinées. Au total, plus de 120 000 procédures relatives à

des délits échappent ainsi à toute analyse de l'autorité judiciaire. C'est une justice à la chaîne où la sanction est industrialisée au détriment des garanties fondamentales.

La suite de la procédure n'est guère plus rassurante : une fois l'avis de paiement envoyé, la personne concernée dispose de 45 jours pour payer ou contester. Passé ce délai, l'amende est majorée et transmise directement à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pour qu'elle opère un recouvrement. Encore faut-il avoir reçu cet avis, qui est adressé par lettre simple : de 10 % à 20 % des plis ne sont jamais distribués. Des personnes peuvent ainsi se retrouver poursuivies pour le recouvrement d'une amende dont elles n'ont même pas connaissance.

Pour celles qui ont reçu leur avis, la possibilité de contester ressemble bien souvent à un parcours du combattant : il faut pour cela consigner le montant de l'amende. Autrement dit, il faut payer l'amende pour faire valoir son droit à la contester. Passé le délai de contestation, la DGFIP peut saisir les comptes bancaires ou faire pratiquer une saisie auprès de l'employeur.

La saisie bancaire peut décourager l'exercice d'une activité déclarée. Celle opérée auprès de l'employeur est stigmatisante et peut fragiliser la situation professionnelle. Une personne peut ainsi voir son salaire amputé pour une amende dont elle n'a jamais reçu l'avis. Voilà une procédure dans laquelle l'autorité judiciaire est marginalisée, alors même qu'il s'agit de sanctionner des délits.

Cette procédure est devenue une véritable machine industrielle. Entre 2018 et 2025, le nombre d'amendes forfaitaires délictuelles a été multiplié par plus de dix, passant de 57 000 à 599 000 par an. Mesurez bien ce que cela signifie : en 2025, pour une trentaine de délits seulement, on a dressé davantage d'AFD que les tribunaux n'ont prononcé de condamnations pour l'ensemble des délits.

Mesurez ce basculement : en matière de délit, le nombre de sanctions sans procès prend désormais le pas sur celui des condamnations prononcées par un tribunal. C'est le résultat d'une fuite en avant législative : la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) a élargi le champ des AFD à soixante-quinze délits. Sans même attendre que cette extension soit achevée, on veut en ajouter d'autres : la consommation de protoxyde d'azote augmente ? Une AFD. Les maires dénoncent des dépôts sauvages ? Une AFD. Les rodéos urbains se multiplient ? Encore une AFD. La consommation de stupéfiants progresse ? Plutôt que d'investir dans la prévention, augmentons le montant de l'AFD pour usage illicite.

Qu'importe que ces amendes ne soient probablement jamais recouvrées, qu'importe qu'elles produisent des résultats qui ne sont jamais communiqués : l'essentiel, c'est de pouvoir organiser une conférence de presse, afficher sa fermeté, exhiber des chiffres et prétendre que l'on agit.

Ce choix déplace jusqu'aux priorités policières : l'AFD ne s'appliquant pas aux mineurs, ils sont moins interpellés, parce qu'ils ne sont pas considérés comme AFD-compatibles. Auparavant, leur interpellation pouvait aboutir à des mesures de prévention ; entre 2019 et 2023, les stages de sensibilisation destinés aux mineurs ont reculé de 37 %.

Voilà le paradoxe : à force de poursuivre ceux que l'on peut verbaliser, on abandonne ceux qu'il faudrait protéger et aider. L'AFD est devenue un palliatif du manque de moyens des forces de l'ordre et de la justice, une réponse pénale au rabais, transformée en outil de communication au service d'une politique du chiffre.

Même sur le terrain du rendement, c'est un fiasco. Entre les procédures classées sans suite par le parquet de Rennes, celles abandonnées par les parquets locaux après des contestations, et les amendes jamais recouvrées, l'État mobilise une lourde machine pour un résultat dérisoire. Le taux exact de recouvrement reste inconnu, faute de statistiques consolidées, mais les chiffres transmis par la DGFIP le situent autour de 20 %. On sacrifie les garanties de la justice au nom du rendement, sans même obtenir le rendement promis. Ce serait presque risible si les conséquences n'étaient pas dramatiques pour celles et ceux qui subissent ces amendes.

Il faut le dire sans détour, l'AFD est devenue un instrument supplémentaire de discrimination raciale et de harcèlement policier. Elle repose sur des constats opérés notamment lors des contrôles et ne peut donc être séparée des biais discriminatoires qui traversent notre pays. Dès juillet 2023, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale appelait la France à s'attaquer en priorité aux causes structurelles et systémiques de la discrimination raciale, notamment au sein de la police. En 2025, le Défenseur des droits établissait que les jeunes hommes perçus comme Noirs, Arabes ou Maghrébins avaient quatre fois plus de risques d'être contrôlés que le reste de la population. Ces discriminations se prolongent dans la verbalisation. Une étude publiée en avril 2025, avec le soutien du Défenseur des droits, documente des contrôles et des verbalisations répétées visant principalement des jeunes hommes racisés dans les quartiers populaires – certains cumulent jusqu'à 30 000 euros de dettes.

Les représentants de l'association Les Mamans de la banane, dans le 20e arrondissement de Paris, et du collectif Jeunesse Unie, Motivée et Productive (Jump), que nous avons auditionnés, dénoncent ces verbalisations récurrentes ciblant les populations racisées de certains quartiers. Ils résument leurs conséquences en quatre mots : « le racisme nous endette ». Ces mots disent comment des discriminations deviennent des dettes, puis des saisies et finissent par compromettre des vies. La marge d'appréciation laissée aux forces de l'ordre accroît encore les risques de discrimination et de harcèlement policier, d'autant que les mêmes personnes peuvent être verbalisées plusieurs fois pour les mêmes délits dans une seule journée ou pour plusieurs délits lors d'un seul constat ; la

multiverbalisation est pourtant exclue de la doctrine d'emploi du ministère de la justice.

La Cour des comptes indique que la double verbalisation et la multiverbalisation représentent plus de 34 % des irrégularités ayant entraîné une fin de forfaitisation.

Commence alors une spirale infernale : amendes impayées, majoration, dettes, saisie sur salaire, comptes bloqués. À peine entrée dans l'âge adulte, de jeunes hommes doivent déjà plusieurs milliers d'euros, sans perspective de remboursement. Quel est le sens de la peine, lorsqu'il faut expliquer à son employeur une saisie sur salaire alors qu'on n'est même pas certain de ce qui nous est reproché ? Quel est le sens de la peine, lorsqu'on prévoit d'inscrire les AFD au bulletin n° 2 du casier judiciaire, compromettant encore davantage les chances d'insertion sociale et professionnelle ? Quel est le sens d'une justice qui sanctionne sans que la personne concernée ait été entendue par un magistrat, avec un droit de contestation si difficile à exercer ? Où sont les droits au recours, l'individualisation de la peine, le débat contradictoire ? Où sont passés les principes fondamentaux de notre procédure pénale ?

Malgré toutes ces alertes, malgré la recommandation de la Cour des comptes d'instaurer un moratoire sur toute nouvelle extension, le gouvernement persiste : il veut élargir encore le nombre de délits pouvant faire l'objet d'une AFD et permettre aux policiers municipaux de dresser ces amendes. Plusieurs amendements proposent d'ajuster la procédure, mais le problème n'est pas seulement son dysfonctionnement, c'est la conception même de la justice qu'elle impose : une justice sans juge, une sanction automatisée, une politique du chiffre dont les conséquences frappent d'abord les populations déjà précarisées et discriminées.

Le groupe de La France insoumise considère qu'il n'y a strictement rien à sauver dans ce dispositif. La justice ne saurait se réduire à un avis de paiement ; elle ne se mesure pas au nombre de sanctions qu'elle inflige, mais aux droits qu'elle garantit, particulièrement à celles et ceux qui ont le moins de moyens pour se défendre. Dans une République, le pouvoir de punir ne saurait s'affranchir de ce qui fonde sa légitimité : l'exigence de juger chacun, de juger justement et de ne jamais laisser la force l'emporter sur le droit.

M. le présidence Vincent Caure. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Michaël Taverne (RN). Dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi, vous ne pouvez vous empêcher d'établir un lien entre les policiers, les actes racistes, l'antisémitisme – vous êtes bien placés pour en parler –, les contrôles au faciès dans les quartiers populaires, etc.

Le groupe Rassemblement national souhaite trouver un point d'équilibre dans le recours aux amendes forfaitaires délictuelles. Des dispositifs similaires

existent dans de nombreux pays européens – au Royaume-Uni, en Belgique, en Suède, au Danemark. Alors que les macronistes veulent généraliser le recours aux AFD, nous restons vigilants : il ne faut pas les étendre à tous les délits.

Lorsqu'on ne recourt pas aux AFD, les tribunaux judiciaires sont encombrés, la procédure pénale s'alourdit et se complexifie – le rapport de la Cour des comptes le montre bien. Cet engorgement finit par avoir un impact sur les policiers et les gendarmes, confrontés aux violences intrafamiliales, à la criminalité organisée et au trafic de stupéfiants – chaque infraction étant prioritaire. Quant aux problèmes de recouvrement que vous évoquez, ils ont été partiellement résolus par la loi visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens, dite Ripost.

Vous devriez voter les textes visant à donner plus de moyens à la justice et cesser de voter systématiquement contre les textes visant à doter la police de plus de moyens.

En tout état de cause, le groupe Rassemblement national votera contre cette proposition de loi. Je terminerai en m'adressant aux collègues du Parti socialiste : comment pouvez-vous voter cette proposition de loi ? Les AFD sont utiles pour traiter certaines infractions pénales et désengorger les tribunaux ; les abroger totalement, sans débat, serait une terrible erreur.

Mme Sandrine Lalanne (EPR). Écoutons comment La France insoumise parle de la police et de la manière dont on mène le combat politique. Jean-Luc Mélenchon : « Abattez la citadelle ! » ; le maire LFI de Saint-Denis : « La violence, à un moment donné, peut être légitime. » Dans vos rangs, on plaide pour « la désobéissance civile » et on soutient que la fin justifie les moyens. Chers collègues de La France insoumise, non seulement vous mettez en cause ceux qui protègent les Français, mais voici que vous voulez abroger l'un de leurs outils. Nous connaissons votre refrain lancinant : « prévention et pas de répression ». Vous nuisez à vos propres électeurs.

Vous voulez abroger les amendes forfaitaires délictuelles créées par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, votée par une majorité de gauche. Ceux-là même qui l'ont votée se partagent désormais des circonscriptions avec ceux qui veulent l'abroger ou rétablir le périmètre initial de l'AFD de 2016.

Pourquoi ce dispositif existe-t-il ? Parce que la délinquance de masse a changé d'échelle. Chaque année sont commis des centaines de milliers de délits que les tribunaux ne peuvent pas tous juger. Vous l'avez dit : le recours aux AFD a été multiplié par neuf entre 2019 et 2024. Ce chiffre ne mesure pas une dérive, mais un besoin. L'essentiel des AFD se concentre dans trois infractions : le défaut d'assurance automobile, l'usage de stupéfiants et la conduite sans permis – des délits de masse faciles à constater.

En outre, votre texte est mal écrit : il supprime la procédure, mais laisse l'amende forfaitaire dans les articles listant les délits concernés. En d'autres termes, vous abrogez le mode d'emploi, mais conservez l'outil. Que prévoyez-vous pour le remplacer ? Rien. Le délit n'est pas poursuivi, la réponse pénale n'arrive jamais et le délinquant acquiert la certitude qu'il ne se passera rien : vous organisez l'impunité. Voilà votre conception de l'ordre – ou du désordre, devrais-je dire : l'affrontement qu'on légitime.

La Cour des comptes a relevé des failles dans le recouvrement. Nous en tirons une conclusion inverse de la vôtre : il faut corriger ces failles et mieux recouvrer. On ne jette pas un outil précieux, tant pour les forces de l'ordre que pour les citoyens, on l'améliore.

Les Français attendent une réponse ; vous proposez de désarmer les forces de l'ordre. Nous voulons une République qui répond. Le groupe Ensemble pour la République votera contre cette abrogation.

M. Abdelkader Lahmar (LFI-NFP). C'est l'honneur de notre assemblée de débattre d'un problème qui touche des dizaines de milliers de jeunes de nos quartiers. Le groupe La France insoumise votera bien entendu en faveur de cette proposition de loi.

Les amendes forfaitaires délictuelles sont le symbole d'une justice expéditive, au rabais, indigne de la République. En République, un délit se juge devant un tribunal correctionnel, avec des juges, un procureur et des avocats. En République, chaque citoyenne et chaque citoyen a droit à un débat contradictoire, à une défense et à l'individualisation de sa peine. Tous ces principes, pourtant garantis par la Constitution et par la loi, disparaissent avec le recours aux AFD. En République, ce n'est tout simplement pas la police qui rend la justice. Laisser un agent sanctionner un délit réel ou supposé ouvre la voie à l'arbitraire et aux discriminations.

Les chiffres sont connus : un tiers des amendes contestées finissent par être classées pour absence d'infraction. Le taux d'irrégularité des AFD a été multiplié par quatorze en quelques années. Sans parler de l'éléphant au milieu de la pièce, que le gouvernement, la droite et l'extrême droite refusent de regarder en face : la multiverbalisation.

Indéniablement, l'extension continue du champ des amendes forfaitaires favorise la multiverbalisation, une pratique policière de harcèlement visant à évincer certaines populations de l'espace public. La multiverbalisation, ce sont des amendes réitérées plusieurs fois par jour, parfois à quelques minutes d'intervalle, parfois par lots entiers, parfois sans aucune interaction avec l'agent verbalisateur, pour des infractions et des délits mineurs. 10 heures 04 : tapage ; 10 heures 05 : dépôt de déchets en dehors des emplacements autorisés ; 10 heures 06 : déversement de liquide insalubre. L'agent verbalisateur apporte-t-il des preuves de ces infractions ? Non, pas besoin – ça fera du chiffre. Ces vagues descriptions

arriveront quelques jours plus tard, sur papier à en-tête, dans la boîte aux lettres de l'individu concerné, avec une injonction à régler au plus vite des amendes de plusieurs centaines d'euros.

Voilà ce qui rythme désormais le quotidien de milliers de jeunes en situation de précarité. La multiverbalisation est en effet un phénomène subi par des individus bien précis : de jeunes hommes, âgés de 13 à 24 ans, racisés et habitant dans les quartiers. Elle est une réalité solidement documentée par des sociologues, des juristes, des enquêtes de presse, par des associations – notamment Human Rights Watch, (Re)Claim et la Maison communautaire pour un développement solidaire, qui ont publié cet été un rapport intitulé « Payer le prix du harcèlement policier » – et par le Défenseur des droits, qui a demandé dès 2023 la fin du recours aux AFD.

Pourtant, le gouvernement continue de nier l'évidence, malgré les conséquences désastreuses de ce phénomène : désocialisation, surendettement avant même l'entrée dans la vie active, retrait du marché bancaire et du marché du travail légal, défiance accrue envers les institutions, augmentation des tensions entre les jeunes et la police.

En réalité, toute amende forfaitaire comporte un haut potentiel d'arbitraire et de discrimination. L'usage des contraventions par les polices municipale et nationale devrait à cet égard être aussi examiné. Depuis dix ans, avec l'extension sans limites du champ d'application des AFD, le pouvoir macroniste a accentué le problème. Ces amendes participent d'une dérive autoritaire et arbitraire de l'activité policière. Le reconnaître, c'est regarder la réalité en face, pour inventer demain une police réellement républicaine et respectueuse des droits et de la dignité de chacune et chacun. Le 17 octobre nous le rappelle ; pas seulement le 17 octobre 2026, mais aussi le 17 octobre 1961, lorsque des massacres ont eu lieu à Paris.

En République, le débat contradictoire devant un tribunal doit être la règle et l'amende forfaitaire l'exception. Permettez-moi de conclure avec cette citation de Robespierre : « la vertu, sans laquelle la terreur est funeste ; la terreur, sans laquelle la vertu est impuissante. »

M. Paul Christophle (SOC). Le groupe Socialistes et apparentés votera ce texte, sous réserve de l'adoption de notre amendement visant à conserver les AFD initialement prévues dans la loi de 2016.

Je voudrais revenir sur le rapport de la Défenseure des droits sur la gestion des indésirables par la police en région parisienne. Il est ahurissant tant les constats qu'il présente sont accablants. Certains jeunes, comme ceux qui manifestent depuis des semaines, commencent leur vie d'adulte avec 30 000 euros de dettes en raison d'amendes données par la police.

Permettez-moi de lire quelques lignes de ce rapport insensé : « Ahmed, 16 ans, 16 737 euros de dettes cumulées correspondant à 62 amendes la même

année. Amadou, 19 ans, 31 914 euros de dettes correspondant à 102 amendes. Samir, 21 ans, 30 688 euros de dettes. » Et le tableau se poursuit. Parmi ces amendes figurent énormément d'amendes forfaitaires délictuelles. Aucun juge n'aurait prononcé autant d'amendes contre des jeunes qui n'ont évidemment pas les moyens de payer. Où sont passés les principes fondamentaux de notre justice pénale : individualisation de la peine et proportionnalité ?

Ce rapport des équipes de Claire Hédon montre que si vous portez une capuche, des baskets ou un sac à dos, vous avez beaucoup plus de risques d'être verbalisé et de subir des contrôles au faciès – des dérives insupportables. Indésirables, ces jeunes en jogging, issus ou présumés issus de l'immigration, chassés de l'espace public, sommés de ne pas être là sous peine d'AFD, méprisés d'être ce qu'ils sont, tout comme la jeunesse qui manifeste aujourd'hui, méprisée pour ses revendications.

La multiplication des AFD, comme celle d'autres outils, creuse une distance entre les citoyens et la police ; elle empêche la discussion et réduit le rapport humain à la justice ; elle ne permet plus de se défendre ; elle automatise une sanction qui devrait être individualisée, discutée et expliquée.

Mais ces jeunes ne sont pas les seuls concernés par les AFD. Je voudrais parler de l'anti-tsiganisme, dont on parle trop peu, qui vise les Roms, les Yéniches, les Sintis et les Kalés, souvent regroupés dans des catégories administratives dans lesquelles ils ne se reconnaissent pas. Ils ont été visés par de très nombreuses lois d'exclusion, simplement en raison de leur mode de vie, de leur culture et de leur langue. Celle de 1969 a instauré des titres de circulation et l'obligation d'être administrativement rattaché à une commune. Cette discrimination évidente et objective, à l'encontre de personnes sans domicile fixe, n'a été annulée qu'en 2017 – très tardivement.

Avec les amendes forfaitaires délictuelles, on continue de nourrir la discrimination contre ces personnes, l'exclusion de celles et ceux que nos lois rendent indésirables, pour reprendre le terme utilisé par la Défenseure des droits.

S'il ne fallait retenir qu'une seule raison de revenir sur l'ensemble des AFD, ce pourrait être celle-ci : regarder en face la longue histoire de l'anti-tsiganisme institutionnel en France, marqué par la surveillance, la stigmatisation et la remise en cause de l'égalité des droits.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). À mon tour, je salue cette proposition de loi, ainsi que sa présentation par le rapporteur. Mon groupe et moi-même nous inquiétons de longue date de la mise à l'écart progressive de l'autorité judiciaire au profit de l'autorité administrative – phénomène qui nous semble problématique à plus d'un titre. La CNCDH (Commission nationale consultative des droits de l'homme) l'a également pointé : la mise au ban du juge face au préfet et, partant, son remplacement par le policier a pour conséquence l'élargissement de l'AFD à plus de soixante-quinze autres délits, ce qui atteste d'une dérive inquiétante.

De deux choses l'une : soit vous êtes vraiment convaincus qu'il faut accorder des pouvoirs de juge aux policiers, ce qui est très dangereux pour un État de droit – les pays qui ont emprunté ce chemin ne sont pas des exemples à suivre – , soit vous soutenez ce dispositif pour masquer la clochardisation de la justice, considérant ainsi qu'elle n'a pas les moyens d'assurer tous les jugements, ce qui serait alors un bricolage incapable.

Au fond, avec les AFD, vous ne traitez pas la grande question à laquelle nous sommes confrontés : celle du renforcement des moyens de la police et de la justice.

Surtout, ce dispositif emporte des conséquences très concrètes. Rappelons d'abord qu'il y a 80 % de classements sans suite. En matière d'efficacité, dont vous parlez souvent, j'ai connu mieux ! Ensuite, la Cour des comptes indique elle-même que les deux tiers des sommes infligées ne sont jamais recouvrés. Bravo !

Par ailleurs, toutes les observations de terrain montrent que les AFD encouragent, par la multiverbalisation, des discriminations et un racisme que la République doit pourtant combattre. Je rappelle en effet que vous n'êtes pas seulement tenus par votre programme, mais aussi par les principes républicains. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre l'égalité entre les hommes et les femmes, ce qui nous engage à porter auprès de nos jeunes un discours qui leur permette de se sentir pleinement inclus dans notre nation. Les AFD n'y contribuent pas, loin de là.

Parmi toutes les maltraitances que nous pourrions énumérer, une autre est d'ordre administratif. En effet, d'une AFD découle une injonction à payer. Mais précise-t-on au jeune ou à la personne mise en cause qu'elle a le droit de former un recours ? Non. Ce fait est également documenté. Pourtant, si ce droit était rappelé, peut-être que les personnes en useraient, notamment celles qui ne peuvent pas payer immédiatement.

De nombreux individus n'ont pas les moyens d'user de leurs droits, ce qui est un autre problème. Nous assistons par conséquent à une forme d'abaissement de la citoyenneté et de la responsabilité du citoyen face à sa faute. Et nous déresponsabilisons la loi elle-même en la vidant de sa substance car, je l'ai dit, les sommes ne sont pas recouvrées.

Bref, cette orientation s'inscrit dans une politique générale de harcèlement et de répression d'une partie de notre jeunesse, au-delà, d'ailleurs, de celle qui vit dans les quartiers populaires. La loi Ripost l'avait déjà montré en s'attaquant aux rave-parties, aux célébrations de matchs de foot et à d'autres manifestations encore. Les AFD sont l'un des instruments de cette politique et nous sommes favorables à leur abrogation.

M. Philippe Latombe (Dem). Un article, une ligne pour effacer dix années de réponse pénale et toujours une même logique : détruire.

L’amende forfaitaire délictuelle n’est pas née d’un caprice, mais d’un constat que nul n’ignorait : la justice peinait à absorber les délits de masse, simples à constater, et les forces de l’ordre passaient davantage de temps à dresser des procès-verbaux qu’à protéger. C’est pour remédier à cette situation que cette amende a été créée en 2016 par le gouvernement socialiste. Il revendiquait alors une répression plus rapide, plus efficace et aussi sévère grâce à une verbalisation directe, sans enquête préalable, à même de soulager le juge et de sanctionner sans délai. Nous comprenons d’ailleurs que les héritiers de ce gouvernement ne veuillent pas renoncer à ce dispositif ; leur amendement en témoigne.

Au fil des textes, le législateur a élargi le champ des AFD, qui concernent désormais quatre-vingt-onze incriminations. Chacune des extensions a répondu à un besoin réel, exprimé par les élus, les forces de l’ordre et celles et ceux qui subissent ces délits au quotidien : je pense aux propriétaires, aux riverains, aux commerçants et à tant d’autres.

Certes, il existe d’importantes marges de progrès, que la Cour des comptes a eu le mérite de documenter. Le taux d’exécution ne s’élève qu’à 30 %, si bien que 1,1 milliard d’euros restaient à recouvrer à la fin de l’année dernière. Le nombre de contestations est également en hausse. Il serait donc pertinent de faire évoluer certaines modalités, en s’inspirant des recommandations de la Cour. Car si les défauts de recouvrement pèsent sur les finances de l’État, l’enjeu dépasse la seule question des économies budgétaires. Il a trait à l’évaluation de nos politiques publiques, à leur cohérence et à la capacité de l’État à faire exécuter ses sanctions, y compris par la voie numérique. Ces difficultés sont précises, identifiées, et peuvent être corrigées sans supprimer l’outil lui-même. Corriger plutôt que supprimer, telle est donc notre ligne.

Par ailleurs, rappelons que les AFD reposent sur des bases constitutionnelles solides. Le Conseil constitutionnel les a validées à deux reprises, en 2019 et en 2023. Non censurées, mais encadrées, les AFD doivent être réservées aux délits de faible gravité, aisément constatables, et être d’un montant proportionné. Elles sont adaptées aux situations du quotidien et offrent des garanties que nous souhaitons préserver. Je m’étonne à cet égard que l’exposé des motifs du texte ne mentionne aucune des deux décisions du Conseil constitutionnel, préférant s’appuyer sur le travail de la Défenseure des droits – dont nous respectons bien sûr aussi les travaux. Nous ne doutons d’ailleurs pas que vous solliciterez également l’avis de son successeur sur cette question.

Enfin, supprimer les AFD sans prévoir de mécanisme de remplacement reviendrait à priver nos forces de l’ordre d’une réponse pénale rapide. De fait, nous ne pouvons déplorer l’engorgement des tribunaux tout en refusant les outils qui permettent d’y remédier rapidement. Que dirions-nous aux maires, aux policiers et à ceux qui subissent ces délits du quotidien ? Que ce texte ne leur offre aucune solution alternative.

Détruire sans rien construire, ce n'est pas réformer : c'est renoncer. Le contentieux reviendrait aux parquets et aux juridictions, à rebours de l'allègement que les auteurs de la proposition de loi disent eux-mêmes vouloir. Et si, comme l'indique la Cour des comptes, la hausse des contestations appelle des garanties renforcées, elle ne saurait effacer le gain issu de ce dispositif qui, pour la majorité des infractions concernées, allège bien la charge des parquets et des juridictions.

Pour toutes ces raisons, le groupe Les Démocrates votera contre la proposition de loi.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Sanctionner une infraction à la loi ne devrait jamais être une affaire partisane. C'est une question de bon sens, mais aussi et surtout de respect des lois de la République. C'est pour ces raisons que le législateur s'est doté, par la loi de modernisation de la justice au XXIe siècle du 18 novembre 2016, d'un outil de sanction efficace en créant les amendes forfaitaires délictuelles. Ces dernières permettent de sanctionner sans délai des délits de masse qui n'étaient pas ou peu poursuivis, faute de pouvoir être absorbés par nos tribunaux. Le dispositif que la présente proposition de loi veut purement et simplement abroger est donc précisément celui qui a redonné de la force à notre sanction pénale.

Un sujet aussi sérieux mérite mieux qu'un procès d'intention. En cinq ans, le nombre d'AFD a été multiplié par neuf, pour atteindre un total de 500 000 en 2024. Elles sont devenues la réponse pénale majoritaire à des infractions telles que l'usage de stupéfiants ou la conduite sans assurance. Ce levier précieux permet aux forces de l'ordre d'affirmer leur présence sur le terrain et de réaliser des économies de temps d'enquête, afin de se recentrer sur les interventions prioritaires. Et il en va de même des juges, qui peuvent se concentrer sur leur office et être déchargés d'un contentieux répétitif à faible valeur ajoutée juridictionnelle.

Ces constats, que le groupe Horizons & indépendants partage pleinement, sont ceux établis par la Cour des comptes dans un rapport publié en avril dernier. Il s'y ajoute que les AFD ne s'appliquent pas au détriment des droits de la défense. La personne verbalisée peut contester l'amende dont elle fait l'objet, tandis que la procédure s'exerce sous le contrôle du procureur de la République. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs validée à deux reprises, en 2019 et en 2023.

Certes, la Cour des comptes relève également des fragilités ; les montants manquent parfois de cohérence et le recouvrement pourrait être amélioré. Nous ne le nions pas, mais soulignons que ces éléments tiennent davantage aux conditions d'application des AFD qu'à leur principe. Le législateur s'est d'ailleurs déjà mis au travail pour les corriger, la loi Ripost ayant introduit la possibilité d'un paiement fractionné.

Améliorer les AFD, oui ; les supprimer par un simple article unique, certainement pas. Qui peut d'ailleurs sérieusement envisager un tel retour en

arrière ? Cela reviendrait à soudainement engorger nos juridictions et à déstabiliser des professionnels qui se sont réapproprié une procédure dont il est établi qu'elle fonctionne.

À une démarche constructive, les députés du groupe LFI-NFP préfèrent une nouvelle fois un réflexe pavlovien : tout supprimer, tout abroger, tout brûler, sans réformer ni jamais apporter la moindre solution alternative. Au-delà de l'insécurité juridique que ce texte induirait et du vide qu'il laisserait dans le droit pénal, c'est cette philosophie du chaos que nous refusons. Le groupe Horizons & indépendants repoussera donc ce texte.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Les amendes forfaitaires délictuelles sont souvent présentées – certains, ici, les ont d'ailleurs décrites ainsi – comme un moyen d'assurer une réponse pénale simplifiée, rapide, systématique, dans un contexte budgétaire restreint. Mais en réalité, elles consistent simplement à verbaliser sans enquête préalable ni investigation, sachant que ce ne sont pas les juges, mais les forces de sécurité intérieure qui délivrent ces amendes. Voilà pourquoi nous les contestons depuis leur introduction. Par ces amendes infligées à répétition par des agents de police, sans contradictoire, on gère la pénurie que connaît la justice.

Depuis dix ans, le périmètre d'application des AFD n'a cessé d'être élargi, au point de désormais concerner près d'une centaine de délits, dépassant largement le seul domaine routier. Leur nombre a explosé : le service statistique ministériel de la sécurité intérieure indique que 1,6 million d'amendes ont été dressées par les forces de l'ordre entre 2019 et 2024.

Plusieurs collègues ont soutenu qu'il ne fallait pas les supprimer, mais les améliorer. Or, comme je viens de le dire, le périmètre des AFD n'a cessé d'être élargi, en dépit des alertes. Pour nous, ce dispositif est à la fois inefficace et discriminatoire.

Certains l'ont évoqué, un rapport de la Cour des comptes rendu public le 15 avril dernier révèle que qu'à peine un quart des sommes dues sont effectivement recouvrées – un faible taux qui relativise donc l'argument d'une meilleure effectivité de la réponse pénale. De plus, l'introduction de ces amendes a entraîné une augmentation du nombre de délits constatés. En recourant aux AFD, on gonfle le volume des infractions et on aggrave les variations territoriales d'application de la loi.

Par ailleurs, toujours selon la Cour des comptes, des pratiques non conformes, notamment en matière d'identification, ont été constatées sur le terrain. Dans un rapport, Human Rights Watch affirme aussi que les policiers sanctionnent généralement des adolescents réunis en groupe près de chez eux et se livrant à des activités ordinaires. Il s'agit donc clairement d'un instrument de choix au sein de l'arsenal répressif, qui vise spécifiquement les jeunes des quartiers populaires.

Est également constaté un phénomène d'amendes à répétition et très discriminantes, dont le cumul conduit certains jeunes dans des situations d'endettement – alors que, quand ils ont lieu dans les arrondissements privilégiés de Paris, les mêmes comportements ne font pas l'objet d'une verbalisation. Rien que pour ce motif, les AFD mériteraient d'être abrogées.

Dans son avis du 31 mai 2023, la Défenseure des droits pointe des risques – contraires au principe d'égalité devant la justice – d'arbitraire et de disparités de traitement, « le choix de recourir ou non à cette sanction repos[ant] uniquement sur l'appréciation » de l'agent de police concerné. Selon elle, une telle faculté conduit à la mise à l'écart du procureur et du juge et confère un pouvoir considérable aux agents verbalisateurs. En définitive, elle aussi préconise la suppression du dispositif.

Le groupe GDR votera donc cette proposition de loi. Elle pourrait même constituer le point de départ d'une réflexion plus générale sur les délits, la réponse pénale qui leur est donnée, l'échelle des peines, ainsi que sur les contrôles discriminatoires ou au faciès. Alors que certains plaident pour ne pas supprimer le dispositif au motif que certaines choses n'iraient pas, j'estime, pour ma part, qu'il faut d'abord supprimer avant de réfléchir à ce qui ne fonctionne pas.

Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR). Que vaut une loi quand celui qui l'enfreint sait qu'il ne risque rien ? Voilà la vraie question que pose ce texte. Rappelons d'où nous venons. Avant la loi du 18 novembre 2016, l'amende forfaitaire était réservée aux contraventions. Pour un délit, une seule voie était possible : le tribunal correctionnel et ses audiences saturées, ses délais qui se comptaient en mois et, trop souvent, un classement sans suite. Pour le conducteur sans permis, c'était l'absolution – silencieuse, mais bien réelle.

La première amende forfaitaire délictuelle a été dressée le 1er novembre 2018. Étendu en 2020 à l'usage des stupéfiants, l'outil depuis, fait ses preuves. En cinq ans, neuf fois plus d'amendes ont été dressées, pour un total de 500 000 par an désormais. Un délit sur dix reçoit ainsi une réponse immédiate, sur place, sans mobiliser un magistrat, ni encombrer une audience.

Voilà ce que vous proposez d'effacer d'un trait de plume, en agissant d'ailleurs à contretemps. La loi Ripost, qui renforce le montant de l'amende pour consommation de stupéfiants, n'a été promulguée qu'il y a deux mois, le 18 août. Elle étend en outre les AFD aux rodéos urbains et à la consommation de protoxyde d'azote, et prévoit la possibilité d'un paiement fractionné. Le législateur a donc tranché : ne pas abolir, mais consolider.

Vous citez abondamment la Cour des comptes, mais en lui faisant dire l'inverse de ce qu'elle indique. Estimant que la procédure est « susceptible d'être pertinente dans son principe », elle ne demande nullement son abrogation, simplement une meilleure exécution. La Cour constate en effet qu'à peine un quart des amendes sont payées, que moins d'un cinquième des sommes majorées sont

recouvrées et que 1,1 milliard d'euros restaient dus à la fin de l'année dernière. Ces chiffres n'accusent pas l'amende elle-même, mais notre incapacité à la faire payer.

Une amende impayée n'est pas une sanction : c'est une promesse non tenue de l'État. Or chacune de ces promesses non tenues apprend aux délinquants une chose très simple : la loi parle fort mais sanctionne peu.

Au fond, cette proposition de loi ne surprend personne. Elle s'inscrit dans une forme de constance : celle d'une gauche qui, depuis des années, voit dans la sanction un problème et dans l'impunité une fatalité. Une gauche qui, face à une règle mal appliquée, ne propose jamais d'y remédier, se contentant de vouloir la supprimer. Voilà ce qu'est le laxisme. Ce n'est pas l'absence de lois, mais le renoncement à les faire respecter. Mais à force de désarmer la sanction, on en finit par désarmer l'État. Or ce sont toujours les plus modestes qui en paient le prix : ceux qui vivent au pied des immeubles où l'on deale ; ceux qui, dans nos territoires ruraux, croisent tous les jours le même conducteur sans permis.

La conviction du groupe UDR est à l'inverse. Il faut renforcer l'exécution de la peine et ne jamais abandonner la sanction. Il faut l'exécuter par une saisie dès le déclenchement de la majoration et ne pas attendre des mois de relances inutiles. Il faut l'exécuter en immobilisant le véhicule de celui qui roule sans permis et qui ne paie pas sa dette. Il faut l'exécuter par tous les moyens autorisés par le droit. Bref, il faut donner à l'État les moyens d'identifier ceux qui se dérobent, plutôt que de renoncer à les sanctionner.

L'autorité d'une sanction ne tient pas à son montant, mais à sa certitude. Et une peine n'est jamais aussi juste que lorsqu'elle tombe tôt : dès le premier délit, le premier rodéo, la première dégradation, la première occupation d'un hall d'immeuble. La limite se fixe à la première occurrence ; pas à la dixième.

Avant de condamner ce dispositif, laissons au moins s'appliquer la réforme que nous venons de voter. Le paiement fractionné attend toujours son décret d'application. Voilà, d'ailleurs, ce qu'il faudrait plutôt exiger, au lieu de l'abrogation des AFD.

Nous voterons contre la proposition de loi, non par goût de la répression, mais par respect pour l'immense majorité de nos concitoyens : ceux qui passent leur permis, qui assurent leur véhicule, qui paient leurs amendes. C'est pour eux que la loi doit être effective.

M. le président Vincent Caure. Nous en venons aux questions des autres députés.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). Je souhaite profiter de cette prise de parole pour féliciter la Fédération parisienne des associations jeunesses, qui a documenté l'ensemble des amendes reçues par plusieurs dizaines de jeunes sur une période de dix ans – un travail qui nous enseigne que les amendes sont

majoritairement liées à la présence dans l'espace public et non à l'usage d'un véhicule sans carte grise ou sans permis.

Le rapport de cette fédération cite l'exemple de deux personnes ayant chacune reçu deux amendes à zéro minute d'intervalle pour non-respect du couvre-feu, en octobre 2020, dans le 17e arrondissement de Paris. Ce même mois, une autre personne s'est vue infliger trois amendes, deux pour non-respect du couvre-feu, une pour non-port du masque.

Lorsque, pendant les confinements, des policiers me demandaient si je disposais d'une autorisation pour sortir après le couvre-feu, il y avait un dialogue. De fait, leur rôle n'est pas de sanctionner, ni d'adresser des amendes, mais d'expliquer les règles et de prévenir les infractions. En l'espèce, il fallait rappeler qu'un couvre-feu était en vigueur et inviter les personnes à rentrer chez elles. Et ce n'est qu'en cas de refus qu'une infraction devait être constatée. Mais à l'origine, c'est peut-être que la règle n'était pas comprise, ou simplement connue.

Le plaidoyer de cette fédération doit être salué dans notre commission. Il se fonde avant tout sur les besoins des jeunes, comme celui de faire reconnaître que, durant les confinements, ils ont été multiverbalisés, à tel point que certains doivent désormais s'acquitter d'une dette insoutenable et renoncer au marché du travail pour cette raison. Je rejoins à cet égard les propos d'Elsa Faucillon : il nous faut réfléchir à la dépénalisation de certains comportements car, le cas échéant, infliger des amendes ne serait évidemment plus nécessaire.

M. Thomas Portes, rapporteur. Monsieur Taverne, vous avez évoqué le racisme et l'antisémitisme, ce qui me semble tout de même assez paradoxal venant d'un parlementaire appartenant à un mouvement dont le président s'est découvert des talents d'écrivain antisémite dès le plus jeune âge ! Quand on connaît le panthéon nazi que représentent votre groupe et vos assistants parlementaires, à votre place, je mettrais sous le tapis ce type de leçons.

Vous avez également mentionné certains pays d'Europe où, selon vous, les AFD existent. Mais que ce soit en Allemagne, en Italie, en Belgique, en Espagne, au Luxembourg ou aux Pays-Bas, il n'y en a pas ! Vos éléments ne tiennent donc pas la route.

Plus généralement, vous plaidez en faveur de crédits supplémentaires pour les policiers, mais nous demandons justement l'augmentation du nombre de policiers de proximité.

Madame Lalanne, vous avez soutenu que notre proposition de loi ne fonctionnait pas, étant donné que certaines infractions resteraient passibles d'une AFD. Avant de parler, peut-être auriez-vous dû regarder les amendements, car j'en ai déposé un de coordination afin de justement corriger ces oublis. Ce que vous avez dit est donc faux.

À l'inverse, je remercie mes collègues de gauche pour leurs prises de position.

Dans la mesure où le dispositif a été instauré par une majorité socialiste, je comprends qu'il soit difficile à ce groupe de soutenir son abrogation totale, mais nous considérons qu'il n'y a rien à sauver.

Je rejoins néanmoins M. Christophle au sujet de l'anti-tsiganisme, car nous assistons effectivement à un déferlement, un acharnement assez surréaliste à l'encontre de ces personnes. Comme elles se déplacent, elles ne reçoivent pas les amendes, qui ne cessent de s'accumuler.

Plus généralement, les collègues de gauche ont souligné que les AFD ciblaient certaines catégories de la population. Des personnes démarrent en effet leur vie avec 18 000 euros de dettes, un montant qui ne pourra bien sûr jamais être payé. Le dispositif fabrique ainsi de l'illégalité, car pour éviter les saisies, ces gens vont s'organiser pour ne pas avoir de compte en banque et pour être rémunérées en liquide. Qui peut sincèrement penser qu'une personne de 20 ans qui commence sa vie avec de telles amendes pourra les payer ?

Il m'a été reproché d'avoir une lecture biaisée du rapport de la Cour des comptes, mais je vous invite à réécouter mon propos car, à aucun moment, je n'ai dit qu'elle recommandait de supprimer les AFD. En revanche, elle met bien en lumière la question du faible recouvrement. À ce titre, si le dispositif portait sur autre chose, ceux – et ils sont nombreux – qui veulent toujours récupérer de l'argent, seraient les premiers à vouloir le supprimer. De fait, seules 20 % des amendes majorées sont effectivement recouvrées : c'est un niveau absolument catastrophique !

La Cour des comptes revient également sur la question de l'effectivité du droit à se défendre, à avoir accès à un avocat, à contester. Or, très souvent, les personnes qui font l'objet des AFD se trouvent déjà dans des situations de rupture, notamment sur le plan numérique. On leur demande d'ailleurs de payer avant de contester – sachant qu'il n'existe plus d'accueils physiques pour demander un échelonnement ou ne serait-ce que comprendre le bordereau de l'amende. Face à un tel parcours du combattant, les gens abandonnent.

Par ailleurs, si les éléments constitutifs de certaines infractions sont aisément constatables, ce n'est pas toujours le cas. On peut s'assurer de la validité d'une assurance automobile, mais comment savoir, par exemple, si une personne contrôlée pour consommation de stupéfiants ne fume pas du CBD ou ne dispose pas d'une ordonnance ? C'est invérifiable.

Avec une telle politique, les mineurs sont d'ailleurs laissés de côté, alors même que nous devrions les accompagner et leur proposer des parcours de soins et des solutions alternatives. Et à ceux qui affirment que nous ne proposons rien, je répète que nous sommes favorables à la dépénalisation de certaines infractions et au renforcement de la police de proximité.

Les amendes forfaitaires délictuelles sont, en définitive, inefficaces. Certains collègues sont animés par la recherche de recettes, mais force est de constater que les AFD n'en rapportent pas. Et le dispositif cible, par surcroît, certaines catégories de la population.

Léa Balage El Mariky a raison de saluer les associations qui, depuis des années, documentent les traumatismes que subissent certaines familles. Des personnes sont admises en hôpital psychiatrique en raison de leur surendettement. Des familles en souffrance sont mises sous tension. Des gens sont brisés avant même d'avoir atteint leurs 18 ans.

En fin de compte, la priorité de l'Assemblée nationale et de notre pays ne devrait pas être le recouvrement des AFD qui, je le répète, sont infligées de manière discriminatoire, mais plutôt de récupérer les millions d'euros détournés par le Rassemblement national au Parlement européen !

Article unique (articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale) : *Abrogation de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle*

Amendement de suppression CL1 de M. Michaël Taverne

M. Michaël Taverne (RN). Par cohérence, nous proposons de supprimer l'article unique.

J'en profite pour indiquer au rapporteur qu'en Belgique, les amendes forfaitaires délictuelles ne s'appellent pas ainsi, mais « perceptions immédiates ». Quant au Royaume-Uni, il y existe les *notices*. Quand on parle d'un sujet, il vaut mieux le connaître, ce qui n'est manifestement pas votre cas.

Si les AFD sont supprimées, les dossiers vont encombrer les tribunaux judiciaires. Pendant ce temps, les gendarmes et les policiers ne s'occuperont pas des violences intrafamiliales, de la criminalité organisée, ni du trafic de stupéfiants. Il faut être donc cohérent, même si je sais que La France insoumise est systématiquement antiflics et pour l'impunité généralisée.

Oui, il y a un problème de recouvrement, mais la loi Ripost prévoit justement la possibilité de payer l'amende en plusieurs fois. Vous n'avez pas voté ce texte, car vous êtes toujours contre tout, ce dont les Français s'aperçoivent de plus en plus.

J'espère que les collègues qui se disent contre la proposition de loi voteront cet amendement de suppression.

Mme Élisa Martin (LFI-NFP). Je remercie le rapporteur d'avoir déposé cette proposition de loi, car son examen nous permet de cerner la vision du Front national, parti selon lequel la justice peut fonctionner sans magistrats et – pour boucler la boucle du règne de l'arbitraire – la police peut être dotée de prérogatives dont elle ne devrait pas être investie eu égard à la séparation des

pouvoirs. Avec vous, le policier peut être à la fois enquêteur et juge, donc à la fois constater et sanctionner un délit. Ce n'est pas notre vision des choses.

Par ailleurs, l'analyse approfondie du dispositif montre que les AFD sont surtout infligées à des jeunes hommes racisés. Sans vous poser la moindre question, vous validez ainsi une conception de la justice arbitraire, rendue, je le répète, par des policiers au mépris de la séparation des pouvoirs, et sur le fondement d'une vision raciste de la société française. Cela n'étonnera toutefois pas ceux qui, comme nous, savent qui a fondé votre parti et connaissent la nature des propos – d'ailleurs écrits avec une orthographe très hésitante – de la personne qui se trouve aujourd'hui à sa tête.

Nous repousserons évidemment cet amendement de suppression.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). J'essaierai, monsieur Taverne, sinon de vous convaincre, du moins d'éclairer nos travaux, car nous serons appelés à nous intéresser de nouveau à notre doctrine pénale dans les années à venir. Vous avez parlé de la criminalité organisée et d'autres infractions très graves, mais ce n'est justement pas à ce type de délits que les AFD répondent, ce que vous n'ignorez pas. Elles permettent aux policiers de se substituer aux juges pour des délits qui devraient être soit dépénalisés, soit sanctionnés à l'issue d'une procédure judiciaire contradictoire.

La consommation de protoxyde d'azote – dont nous avons parlé lors de l'examen de la loi Ripost – donne une idée de l'absurdité de la logique dans laquelle nous sommes. Des gamins se bousillent le cerveau, mais la seule réponse que vous avez trouvée est de leur infliger une amende. C'est tout de même fou ! Vous qui avez été policier, je vous engage à réfléchir à cette extension de la bêtise pénale ! On peut comprendre que la conduite d'un véhicule sans permis fasse l'objet d'une amende, mais vous allez jusqu'à criminaliser des comportements qui devraient donner lieu à une prise en charge. Outre qu'il s'agisse d'une question de santé, celle-ci concerne nos enfants. En tant qu'adultes, nous devons prendre en charge les mineurs dont le comportement les met eux-mêmes en danger. Et il ne s'agit que d'un exemple de dérives de cette nature.

M. Thomas Portes, rapporteur. Si vous m'aviez écouté, monsieur Taverne, vous sauriez je n'ai pas parlé du Royaume-Uni. Quant à la Belgique, le dispositif qui existe ne porte pas sur les mêmes délits qu'en France. S'y référer est donc hors sujet.

Vous avez également évoqué les missions prioritaires de la police, comme la lutte contre le narcotrafic ou la délinquance financière. Mais l'action des forces de l'ordre est justement détournée de la lutte contre ces crimes au profit des AFD. On leur demande de faire du chiffre et d'infliger de plus en plus d'amendes pour gonfler les stats !

S'agissant enfin de la justice, le parquet de Rennes, qui centralise le traitement des amendes, m'a indiqué que son activité explose en raison du nombre

croissant de recours. Ceux-ci sont renvoyés vers les parquets concernés, contestant ainsi la réalité du désengorgement dont vous vous prévalez.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CL5 de M. Paul Christophle

M. Paul Christophle (SOC). Nous souhaitons, par cet amendement, conserver les infractions pour lesquelles les AFD ont initialement été créées en 2016. L'utilité du dispositif concernant la conduite sans permis ou sans assurance devrait être évaluée, mais je ne crois pas que ces infractions fassent partie de celles que nous pourrions dépénaliser, ni de celles devant faire l'objet d'une procédure judiciaire.

M. Thomas Portes, rapporteur. Avis défavorable. J'entends que l'effectivité des infractions que vous évoquez est mesurable, mais nous voulons remettre à plat l'ensemble du dispositif avant d'éventuellement redébattre de certains éléments.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Je comprends l'idée de nos collègues socialistes, mais j'aimerais les convaincre qu'elle est mauvaise, car dès lors que nous conservons une exception au droit, nous laissons la porte ouverte pour tout ce qui s'est produit ensuite. Nous laissons, par exemple, la possibilité à des gens mal intentionnés d'utiliser ces amendes pour répondre aux enjeux de la dépendance aux stupéfiants. Le rapporteur a rappelé nos propositions en matière de santé publique, lesquelles me semblent nettement plus efficaces que ce type de punition.

Je répète qu'il ne faut pas laisser de brèche. La suppression définitive des AFD rendrait en effet nettement plus difficile leur réintroduction ultérieure. La personne ou le pouvoir politique qui le souhaiterait devrait de nouveau en passer par un débat de fond sur l'opportunité de donner à la police les pouvoirs du juge.

Il y a, dans le jardin derrière cette salle de commission, une statue de Montesquieu, qui est là pour nous rappeler que les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire doivent être séparés. De fait, l'exécutif ne devrait surtout pas détenir le pouvoir judiciaire.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement de coordination CL9 de M. Thomas Portes, rapporteur.*

*Elle **rejette** l'article unique **modifié**.*

Après l'article unique

Amendement CL2 de M. Pouria Amirshahi

M. Pouria Amirshahi (EcoS). La loi Ripost prévoit l'inscription des AFD au bulletin n° 2 du casier judiciaire pendant trois ans. Résultat : des dizaines d'infractions produisent les mêmes conséquences sur le casier judiciaire que des délits beaucoup plus graves, sans distinction, gradation ni appréciation des circonstances. Or le B2 conditionne l'accès à certains emplois dans la fonction publique et dans les secteurs éducatifs et sociaux – le législateur ayant précisément estimé que les recrutements devaient s'y faire avec prudence, en vérifiant les parcours antérieurs ; je vous renvoie au débat sur le périscolaire. L'inscription au B2 doit d'autant moins se faire à la légère qu'elle pénalise les intéressés pendant longtemps et peut avoir pour effet de les empêcher de travailler dans une collectivité locale ou un service social, alors qu'aucun jugement n'a été prononcé.

Je propose donc, en cas d'abrogation des AFD, que les amendes déjà prononcées soient rayées du B2 pour que ceux qui les ont reçues puissent reprendre une vie à peu près normale.

Contre l'avis du rapporteur, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CL3 de M. Pouria Amirshahi

M. Benjamin Lucas-Lundy (EcoS). Pour éviter les conséquences financières des AFD, nous proposons d'annuler celles qui n'ont pas été intégralement acquittées. La masse de dette est considérable : fin 2025, plus de 1 milliard d'euros restait à recouvrer. Or cette somme cache des situations humaines parfois dramatiques.

L'étude d'Aline Daillère et de Magda Boutros, parue sous l'égide du Défenseur des droits, a montré qu'à eux seuls, dix-neuf jeunes âgés de 20 ans en moyenne cumulaient 716 amendes pour un montant total de plus de 220 000 euros. Ces pratiques de multiverbalisation ne se limitent d'ailleurs pas aux seules amendes forfaitaires délictuelles.

Les conséquences d'un tel endettement sont parfaitement documentées : saisie sur les comptes bancaires, prélèvement sur les salaires, renoncement à un emploi déclaré pour échapper au recouvrement. Voilà comment une sanction financière peut compromettre toute perspective d'insertion.

Pour rompre ce cercle infernal, nous proposons non seulement d'abroger l'AFD mais aussi de prendre la mesure des conséquences dramatiques qu'elle a déjà produites en annulant les amendes encore dues, en interrompant les procédures de recouvrement en cours et en effaçant les mentions correspondantes au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

M. Thomas Portes, rapporteur. Favorable.

Mme Sandrine Lalanne (EPR). Ces propos m'effarent. Quelle inversion des valeurs ! Quelle est votre conception de la société, du vivre-ensemble ? Vous parlez de cumul de dettes, mais pourquoi certains individus reçoivent-ils autant

d'AFD ? Derrière chaque AFD, il y a un délit. Le mieux, pour éviter de cumuler les dettes, c'est de ne pas récidiver après la première amende ! L'AFD est une sanction immédiate très importante.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). J'ai cité un exemple de cumul de dettes…

Mme Sandrine Lalanne (EPR). C'était un exemple marginal !

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). Non, la vie des gens, ce n'est pas marginal. La multiverbalisation est un phénomène massif dans certains quartiers. Les personnes concernées ne peuvent pas payer leurs amendes et leurs dettes s'accumulent du fait des majorations, si bien qu'elles ne peuvent plus accéder au marché du travail dans la crainte d'une saisie sur salaire.

Il arrive qu'une même infraction donne lieu à deux amendes dans la même minute : il ne s'agit pas de multidélinquants ! La réalité, c'est que les personnes en question ont été multicontrôlées. C'est pourquoi nous demandons l'annulation de leurs dettes liées aux AFD afin qu'elles puissent s'insérer et vivre dignement du fruit de leur travail – j'espère que c'est aussi ce que vous leur souhaitez.

Mme Danièle Obono (LFI-NFP). L'intervention de notre collègue du bloc central illustre toute sa méconnaissance du sujet – et toute la nécessité de cette proposition de loi. La réalité est abondamment documentée par les ONG et par le Défenseur des droits : les AFD ne sont pas le résultat de multi-infractions mais de multi-abus. Ce sont surtout des jeunes racisés qui subissent des contrôles au faciès discriminatoires ; il arrive même que des personnes âgées circulant en toute innocence dans l'espace public soient victimes de tels abus.

Vous pouvez être favorable au principe d'une sanction sans contradictoire ni possibilité de recours, mais vous ne sauriez justifier les conséquences disproportionnées qu'elle entraîne sur la vie des gens. Un simple crachat dans la rue peut détruire toute une vie car l'intéressé ne pourra trouver ni travail sous peine de voir sa paie saisie, ni logement faute de moyens. Au fond, en multipliant les difficultés pour les individus, vous prônez toujours plus de violence sociale.

M. Paul Christophle (SOC). Je ne comprends pas non plus l'intervention de notre collègue macroniste. Les cas dont nous parlons ne sont ni anecdotiques ni exceptionnels. Comment expliquez-vous que le taux de recouvrement des AFD soit aussi faible, inférieur même à celui des contraventions ? Comment accepter que 12 % des AFD soient prononcées alors que l'infraction est inexistante, comme le montre la Cour des comptes ? Que dans 12 % des cas, l'individu subisse une double verbalisation, pourtant interdite par la loi, si bien qu'il faut annuler l'amende ? Dans un quart des cas, la procédure pose un problème : dans ces conditions, qui inverse quoi, chère collègue ?

M. Thomas Portes, rapporteur. Notre collègue nous explique qu'il faudrait mieux se comporter après une première AFD : quelle méconnaissance du

phénomène ! Combien de fois vous êtes-vous fait contrôler par la police dans votre vie, en bas d'un immeuble ou simplement en traversant la rue ? Des gens sont contrôlés parce qu'ils n'ont pas la bonne couleur de peau, pas la bonne tenue vestimentaire. Alors ils reçoivent trois, quatre, cinq, parfois huit AFD dans la même journée et à peine entrés dans l'âge adulte, ils ont déjà des dizaines de milliers d'euros de dette ; voilà la réalité que vivent ceux qui subissent les AFD. Vous estimez que c'est marginal ? La double ou multiverbalisation, c'est 34 % des irrégularités ayant entraîné une fin de forfaitisation. À Longjumeau, qui n'est pourtant pas une grande ville, un collectif s'est créé pour défendre une quarantaine de jeunes ayant subi des AFD abusives pour une somme pouvant atteindre 80 000 euros ! En une seule journée, certains ont été verbalisés pour un montant total de 10 000 euros alors qu'ils ne se trouvaient même pas à l'endroit où l'amende avait été prononcée ! Ce phénomène n'a rien de marginal. Il s'agit d'un harcèlement policier qui s'inscrit dans un schéma raciste. Voilà pourquoi il faut adopter ce texte et abroger l'AFD.

Contre l'avis du rapporteur, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

L'ensemble de la proposition de loi est ***ainsi rejeté****.*

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de **rejeter** *la proposition de loi visant à abroger le dispositif des amendes forfaitaires délictuelles (n°3173).*

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**
  - — M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale
  - — M. Laurent Poisson, chef de bureau du service de la législation fiscale
- **Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions (ANTAI)**
  - — M. Joël Mathurin, Préfet, directeur
  - — Mme Lindy Pollet, responsable du Pôle stratégie, communication et affaires juridiques
- **M. Yann Bisiou**, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- **Cour des comptes**
  - — M. Mme Marie-Ange Mattei, conseillère-maître à la 4e chambre
- **Collectif des mamans de la Banane du 20e**
  - — Mme Khady Mané, présidente
  - — M. Abdoulaye Fofana
- **Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)**
  - — Mme Florence Beclier, adjointe au sous-directeur de la négociation et de la législation pénale
- **Syndicat solidaires finances publiques**
  - — M. David Boilet, secrétaire national
- **Ligue des droits de l'homme**
  - — Mme Nathalie Tehio, présidente
  - — Mme Sarah Hunet--Ciclaire, responsable des amendes forfaitaires délictuelles de la permanence parisienne
- **Syndicat de la magistrature**
  - — Mme Justine Probst, secrétaire nationale
  - — Mme Manon Lefebvre, secrétaire nationale

- **Mme Aline Daillère**, docteure en science politique, chercheuse affiliée au laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques
- **Collectif Jeunesse Unie, Motivée et Productive (JUMP)**
  - — M. Thibaut Dedain, membre du bureau
  - — M. Yassine Boumaiza
  - — M. Ryan Tarmoul
  - — M. Selyan Maameri
  - — M. Ysshak Behlouli
- **M. Frédéric Teillet,** procureur de la République de Rennes