



**HAL**  
open science

# L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit

Aline Daillère

► **To cite this version:**

Aline Daillère. L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit. *Champ Pénal*, 2022, 26, 10.4000/champ-penal.14012 . hal-04520800

**HAL Id: hal-04520800**

**<https://hal.science/hal-04520800>**

Submitted on 7 Jun 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

## L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit

*The Fixed Fine as a Weapon of the (Non-)Law*

Aline Daillère

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/champpenal/14012>

DOI : [10.4000/champpenal.14012](https://doi.org/10.4000/champpenal.14012)

ISSN : 1777-5272

### Éditeur

Association Champ pénal / Penal field

Ce document vous est fourni par Université de Versailles St-Quentin-en-Yvelines



### Référence électronique

Aline Daillère, « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], 26 | 2022, mis en ligne le 21 décembre 2022, consulté le 07 juin 2024. URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/14012> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/champpenal.14012>

---

Ce document a été généré automatiquement le 16 février 2023.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit

*The Fixed Fine as a Weapon of the (Non-)Law*

Aline Daillère

---

## 1. Introduction

- 1 Sanction banale s'il en est, anodine la plupart du temps, l'amende forfaitaire est devenue au fil des années passées une modalité de réponse pénale de plus en plus courante. Créée en 1926<sup>1</sup> pour réprimer les infractions jugées les moins graves, elle est une sanction qui, prononcée par divers agents (policiers et gendarmes notamment), s'exécute hors de l'intervention du juge. Au départ limitée aux manquements au Code de la route, elle s'applique aujourd'hui à une multitude de comportements.
- 2 Au cours des années 2010, le nombre d'infractions dont la répression fut confiée aux bons soins de la police n'a cessé d'augmenter (Anonin, 2018, 17)<sup>2</sup>. La participation à une manifestation interdite ou le non-respect des mesures sanitaires au cours de la pandémie de Covid-19 en sont des exemples récents. À partir de 2016, l'amende forfaitaire, jusqu'ici réservée aux contraventions, fut en outre étendue à certains délits, tels le défaut d'assurance routière<sup>3</sup> ou la consommation de stupéfiants<sup>4</sup>. Par soucis de désengorger les tribunaux et de les décharger de la gestion des infractions du quotidien, un nombre croissant d'écarts mineurs à la loi – en particulier les « incivilités » – est entré dans le spectre des amendes forfaitaires. Ce faisant, l'action de juger est, pour un nombre toujours plus important d'infractions, transférée de l'institution judiciaire à l'institution policière et déplacée de l'arène du tribunal à celle de la rue, sans pour autant que les pratiques professionnelles de celles et ceux à qui est confiée cette mission ne soient interrogées (Boukir, Jobard, 2018).
- 3 Banale, cette sanction ne le reste cependant que tant que, ponctuelle et isolée, elle ne prête pas à conséquences. Or depuis quelques années, dans plusieurs villes de France, certaines personnes affirment faire l'objet de nombreuses contraventions pour divers motifs liés à leur utilisation de l'espace public. À partir de 2016-2017, des adolescents et

jeunes adultes ont ainsi commencé ci et là à alerter des acteurs locaux sur le fait qu'ils recevaient un très grand nombre d'amendes, dont ils dénonçaient par ailleurs le caractère abusif. Associations et collectifs d'habitants s'expriment alors publiquement, tirant la sonnette d'alarme sur ces « collections » ou « accumulations » d'avis de contraventions<sup>5</sup>, sur ces « salves de procès-verbaux » qui « musellent les habitants »<sup>6</sup> et sur ces « lourdes verbalisations » qui « ruinent des familles » et entraînent un « engrenage dramatique »<sup>7</sup>. À la même période à Calais, dans un contexte de mobilisation inédite de la société civile auprès des migrants présents dans la ville (Bouagga, Pette, 2017), de nombreux bénévoles dénoncent faire l'objet de verbalisations répétées aux abords du camp dans lequel ils interviennent pour apporter de l'aide matérielle, alimentaire et juridique aux réfugiés. Après avoir communiqué à plusieurs reprises sur les atteintes aux droits fondamentaux et « abus policiers » commis contre les personnes en situation d'exil<sup>8</sup>, des organisations de défense des droits humains ont peu à peu alerté les pouvoirs publics sur les actions d'« intimidations » ciblant spécifiquement les militants<sup>9</sup>. Parmi celles-ci, la verbalisation répétée des bénévoles est dénoncée comme l'une des formes de harcèlement policier visant à dissuader leurs actions en faveur des migrants. Ces interventions militantes font état d'une problématique nouvelle dans l'interface des relations entre police et population, problématique au cœur de laquelle se situe un outil spécifique du droit – l'amende forfaitaire – jusqu'ici peu étudié par les sciences sociales.

- 4 Les juristes se sont pour leur part depuis longtemps intéressés aux recompositions du droit des sanctions et aux effets des procédures « simplifiées » sur la justice pénale. Dès leur création, l'amende forfaitaire et l'ordonnance pénale ont ainsi été analysées sous l'angle de leurs effets sur l'ordre pénal et sur les droits des justiciables (Clergue, 1926 ; Combaldieu, 1967 ; Doll, 1972 ; Pradel, 1972 ; Delmas Marty, Teitgen-Colly, 1992). Certains se sont plus particulièrement centrés sur les spécificités de la matière contraventionnelle et s'interrogent sur la portée de ces sanctions exécutées hors de l'intervention du juge (Samson, 1995 ; Allix, 2004 ; Céré, 2017 ; Anonin, 2018). Ces travaux s'intéressent ainsi à la fin de la chaîne pénale de l'amende forfaitaire et aux conditions dans lesquelles celle-ci arrive – ou n'arrive pas – devant le juge.
- 5 Au début de cette chaîne, bien en amont du « contentieux contraventionnel » et du tribunal de police, se situe cependant l'agent verbalisateur. S'il existe une multiplicité d'agents disposant de prérogatives de police judiciaire leur permettant dans certains cas de prononcer une amende forfaitaire (Anonin, 2018, 172), les policiers et gendarmes restent les principaux acteurs de ce dispositif. Ces corps de profession font l'objet d'une littérature nourrie. La sociologie de la police s'est ainsi beaucoup intéressée aux pratiques de ces *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980), étudiant en particulier l'autonomie ou la « discrétion » qui caractérise leur fonction. Les sociologues de la police constatent en particulier que les agents de police disposent dans leurs fonctions d'une grande capacité de « sélection » (Monjardet, 1996) qui leur confère des « marges de manœuvre diffuses » (Jobard, Maillard, 2015, 54). En vertu de cette autonomie, les agents de police hiérarchisent leurs missions et privilégient ce qu'ils considèrent être leur « vrai travail » (Van Maanen, 1978), opérant ainsi une sélection de leurs tâches et des comportements à traiter (Monjardet, 1996). Loin d'être atténuée par le poids de la hiérarchie, cette autonomie augmente au contraire à mesure que l'on descend dans la chaîne hiérarchique (Wilson, 1973, 7). Dominique Monjardet observe ainsi la grande liberté d'action dont dispose le policier en uniforme sur la voie publique (Monjardet, 1996, 37). Plusieurs travaux indiquent à cet égard que certaines tâches et modalités

d'actions – tels les contrôles d'identité – peuvent être investies par les policiers comme outil privilégié de mise en œuvre de leur autonomie et répondre à des logiques policières parfois éloignées de leurs finalités premières. Ainsi les contrôles d'identité peuvent-ils répondre à des enjeux territoriaux de contrôle de l'espace public (Maillard *et al.*, 2016), d'éviction (Boutros, 2018) ou revêtir une fonction disciplinaire (Gauthier, 2015 ; Maillard *et al.*, 2016) ou de domination (Blanchard, 2014). Les pratiques policières de verbalisation ont quant à elles fait l'objet de peu de travaux en France. Dans les années 1990, Renée Zauberman a observé le travail de brigades de gendarmerie en matière de circulation routière, étudiant la fonction de « juge » du gendarme et analysant les situations dans lesquelles les agents avaient été amenés à choisir de verbaliser ou non des automobilistes. Cette enquête faisait apparaître l'importante marge de manœuvre dont disposent les gendarmes dans cette mission, ainsi que les divers facteurs qui, en particulier au cours de l'interaction, pouvaient les conduire à choisir de réprimer ou non une infraction commise (Zauberman, 1998). Elle apportait d'importants éléments de compréhension relatifs aux logiques professionnelles qui président à la verbalisation et à la manière dont les gendarmes investissent leur mission de « juge ». Ces perspectives de recherche restent cependant à compléter. La rencontre des deux extrémités de la chaîne pénale de l'amende forfaitaire – entre l'agent verbalisateur et le juge – reste en effet un champ inexploré en sciences sociales. C'est l'ambition d'une recherche en cours qui propose d'étudier le « pouvoir contraventionnel »<sup>10</sup> des policiers à l'aune des spécificités de l'amende forfaitaire au sein de la justice pénale. C'est au regard des possibilités de recours au droit offertes aux contrevenants que nous souhaitons ici analyser cette modalité de sanction que représente l'amende forfaitaire.

- 6 Cet article vise dans cette optique un double objectif : décrire empiriquement le phénomène de verbalisation massive observé dans trois terrains tout d'abord (Paris, Argenteuil, Calais), puis explorer les formes de mobilisations par le droit mises en place dans ces lieux afin d'examiner les conditions dans lesquelles des individus peuvent saisir la justice en cas de conflit avec un agent verbalisateur à propos d'une amende.

## 2. Méthodologie

- 7 Les analyses présentées dans ces lignes s'appuient sur une diversité de matériaux récoltés entre 2018 et 2022 au cours de deux recherches. La première, conduite entre octobre 2018 et décembre 2019, s'intéressait à la multi-verbalisation de jeunes hommes et de militants associatifs dans le cadre de leur utilisation de l'espace public. Celle-ci fut prolongée et poursuivie à compter de septembre 2020 dans le cadre d'une thèse de doctorat en sciences politiques. Le spectre de notre recherche s'est alors étoffé en même temps que le champ des amendes forfaitaires s'élargissait, et nous nous sommes intéressée à l'apparition d'une série de nouvelles infractions réprimant certains comportements dans l'espace public, en particulier les mesures sanitaires prises au cours de la période de pandémie de Covid-19.
- 8 Ces enquêtes ont permis de récolter divers matériaux de recherche complémentaires. Cet article s'appuie ici principalement sur 26 entretiens semi-directifs réalisés avec des personnes verbalisées, des référents socio-éducatifs (éducateurs spécialisés, animateurs jeunesse, etc.) et des intermédiaires du droit (avocats, juristes, bénévoles associatifs,

etc.). Ils portent sur trois terrains (Paris, Argenteuil, Calais), choisis parce que des pratiques de multi-verbalisation y avaient été dénoncées publiquement.

- 9 Dans chacun de ces sites, des entretiens ont tout d'abord été menés avec des référents socio-éducatifs et représentants associatifs, qui ont ensuite permis à la chercheuse d'entrer en contact avec des personnes multi-verbalisées. Ces dernières ont été sélectionnées de manière aléatoire sur la base de divers critères qui devaient nous permettre d'accéder à une variété de situations et de profils. Nous nous sommes en particulier attachée à rencontrer des individus dont le nombre et l'ancienneté des amendes différaient (primo-verbalisés, personnes verbalisées depuis plusieurs années, etc.) et avons tenté de suivre certains enquêtés dans le temps (certains ont ainsi été rencontrés plusieurs fois).
- 10 Cependant, le « choix » des enquêtés fut également largement tributaire des contraintes pratiques tenant à la difficulté d'accéder au public concerné et fut en grande partie dépendante des relations antérieures établies entre les jeunes multi-verbalisés et les éducateurs et associations par qui l'entremise fut possible. Nous avons alors souhaité limiter les biais de sélection potentiels que pouvait entraîner cette méthode de récolte en complétant ces entretiens par des données quantitatives s'appuyant sur l'analyse d'une série d'amendes forfaitaires. Ainsi, 611 avis de contravention ont été collectés et analysés dans deux terrains dans lesquels des entretiens avaient été réalisés (Paris, Argenteuil). Ces amendes nous ont été transmises, à notre demande, soit directement par les personnes multi-verbalisées à la suite de nos entretiens, soit par des intermédiaires du droit (juristes d'associations, avocats) ou des professionnels de la jeunesse (éducateurs spécialisés). Portant sur une période allant de février 2015 à août 2019, elles ont été recueillies à Paris (255 amendes) et Argenteuil (356 amendes) et concernent au total 55 individus (41 à Paris et 14 à Argenteuil), dont sept avaient été vus en entretiens. Scrupuleusement dépouillés et analysés, ces avis de contravention ont permis de recenser diverses informations relatives aux personnes verbalisées (notamment leur âge), à l'agent verbalisateur (service d'affectation) et à l'amende elle-même : motif, date, heure, lieu de verbalisation (adresse, ville), classe contraventionnelle, montant initial, montant majoré. Cette compilation ne représente cependant qu'une partie des amendes dressées dans les territoires étudiés. Parmi les résultats saillants de l'enquête, ressort en effet un fort sentiment d'impuissance, de résignation et de saturation des personnes multi-verbalisées, sentiment qui se traduit dans de nombreux cas par le fait d'ignorer les amendes reçues. Ainsi, une grande partie des avis de contravention restent cachés et relégués aux oubliettes, ne sont jamais décachetés de leur enveloppe postale ou sont jetés aux ordures sans plus de formalités. Nous n'avons donc eu accès qu'à une partie des individus verbalisés et, parmi ceux-ci, à une partie seulement des amendes qui leur avaient été adressées. Les données ainsi récoltées ne sont par conséquent ni exhaustives ni représentatives du problème dans son ensemble. Elles apportent néanmoins de précieuses informations de contexte relatives à la multi-verbalisation dans les quartiers étudiés, au-delà des seuls acteurs interviewés. Elles éclairent en particulier de manière quantitative le phénomène de répétition et la fréquence des amendes reçues individuellement, que les seuls matériaux qualitatifs ne permettaient pas d'objectiver.
- 11 Enfin, de manière secondaire, en complément de ces deux outils méthodologiques, nous avons ponctuellement eu recours à l'observation. L'occasion nous a ainsi été donnée de participer à plusieurs permanences bénévoles mises en place à Paris. Désignées

localement « permanences contraventions », elles visaient à accompagner les personnes qui le souhaitaient dans des démarches juridiques ou sociales relatives aux amendes (procédures de contestation, demandes d'étalement de dette au Trésor public, etc.). Nous avons enfin assisté à deux après-midi d'audiences au tribunal de police de Paris. Au cours de ces observations qui se sont déroulées en avril 2019, neuf affaires ont été audiencées, dont cinq portaient sur des faits de « tapage nocturne » commis dans un quartier parisien.

- 12 Cette recherche a permis de documenter ce phénomène de multi-verbalisation encore peu connu et fait apparaître que certaines personnes – ici des jeunes hommes de quartiers populaires et des militants associatifs – sont lourdement et fréquemment verbalisés pour des motifs répétitifs liés à leur utilisation de l'espace public. Plongeant certains de nos enquêtés dans des situations d'endettement, ces amendes entraînent de lourds impacts socio-économiques. Les individus verbalisés ne reconnaissent pourtant pas la totalité des faits qui leur sont reprochés et dénoncent, dans de nombreux cas, des pratiques policières abusives ou illégales. Face à ces verbalisations répétées perçues comme des formes de harcèlement policier, des associations et militants se sont mobilisés afin de construire une stratégie de défense juridique. Ces formes de résistance par le droit se sont cependant heurtées en pratique à des obstacles juridiques difficiles à surmonter. Ces mobilisations mettent en exergue les spécificités des procédures judiciaires applicables aux amendes forfaitaires. Pensée par le législateur comme un outil pénal permettant de réprimer des infractions de masse sans surcharger les tribunaux, l'amende forfaitaire est un mode de répression qui, tenant le juge à distance, ne laisse que peu de place à la mobilisation du droit.

### 3. La multi-verbalisation comme violence administrative et financière

#### 3.1. Verbalisations répétées de jeunes hommes et de militants associatifs

- 13 De jeunes hommes de quartiers populaires et des militants associatifs calaisiens font état de cas de verbalisations ciblées et répétées. Si les uns et les autres ne sont pas concernés dans les mêmes proportions (nous verrons que les premiers le sont beaucoup plus), ces deux catégories de personnes alertent sur des pratiques abusives de verbalisations qu'ils dénoncent comme des formes de harcèlement policier.

##### 3.1.1. Jeunes hommes occupant l'espace public

- 14 Depuis le milieu des années 2010, des adolescents et jeunes adultes de quartiers populaires expliquent être verbalisés par la police à fréquence très élevée et alarment sur l'impact notamment économique que des amendes à répétition entraînent pour eux. S'ils décrivent une problématique qui n'est pas nouvelle, ils partagent néanmoins la perception d'un tournant soudain dans l'intensification et l'accélération du problème.

[Le problème des amendes] ça fait longtemps... On était petit encore hein ! On devait avoir quoi, 15 ans, 16 ans... [...] Mais à l'ancienne, c'était vraiment de temps en temps les amendes. Elles n'étaient pas... aussi fréquentes que maintenant. (Entretien avec Hichem, 19 ans, le 17 mai 2019)

- 15 Verbalisé à de nombreuses reprises au cours de l'année précédant notre entretien, Hichem estime ainsi le montant total de ses amendes à 7 000 euros. Pour sa part, Maxime, âgé de 25 ans, estime avoir commencé à recevoir des amendes vers l'âge de 18 ans et être redevable d'une dette de 20 000 euros au jour de notre entretien<sup>11</sup>. Si certains enquêtés parviennent, comme Maxime ou Hichem, à classer et suivre les avis de contravention reçus et à évaluer le montant des sommes dues ou versées, la majorité ignore le plus souvent le nombre d'amendes dressées à leur encontre et le montant de leur dette.
- 16 L'analyse de plus de 600 amendes forfaitaires récoltées dans deux terrains de région parisienne (Paris et Argenteuil) permet de mieux cerner la réalité du phénomène dénoncé. Il en ressort que, âgés de 13 à 29 ans (la majorité étant située dans une tranche d'âge comprise entre 17 et 22 ans), les individus verbalisés sont très majoritairement de jeunes hommes (53 individus sur les 55 que composent notre échantillon, représentant 606 amendes sur 611).
- 17 L'examen de ces amendes confirme leur caractère répétitif ainsi que les sommes élevées des dettes qu'elles entraînent. Ainsi, à Paris nous avons recensé jusqu'à 39 avis de contraventions par individu. Le nombre maximal d'amendes répertoriées pour une seule personne atteint le nombre de 93 à Argenteuil. Dans cette commune, trois personnes au moins ont été verbalisées plus de cinquante fois.
- 18 Fixé par la loi et par décret, le montant des amendes est fonction de la catégorie de contravention (classe) dont relève l'infraction. Les amendes répertoriées dans nos trois terrains s'élèvent à 35 euros (2<sup>e</sup> classe), 68 euros (3<sup>e</sup> classe) ou 135 euros (4<sup>e</sup> classe). Lorsqu'elles ne sont pas payées dans le délai fixé par la loi (45 jours), ces amendes font l'objet d'une majoration et la sanction s'alourdit alors, s'élevant à 75, 180 ou 375 euros (2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> classe)<sup>12</sup>. En conséquence de leurs verbalisations répétées, certains enquêtés se retrouvent redevables de sommes s'élevant parfois à plusieurs milliers d'euros. Les relevés de situation établis par le Trésor public<sup>13</sup> concernant cinq habitants d'Argenteuil font par exemple apparaître pour ces derniers des dettes comprises entre 4 500 et 19 200 euros.
- 19 Ces chiffres paraissent d'autant plus élevés lorsque l'on s'intéresse aux échelles de temps dans lesquelles ils s'inscrivent. Un individu de notre échantillon cumule ainsi 29 amendes entre le 28 septembre et le 4 décembre 2017. En un peu plus de deux mois, il était redevable de la somme de 2 766 euros. Un adolescent de 16 ans a pour sa part été verbalisé onze fois entre février et mai 2019. D'autres exemples similaires ressortent en grand nombre des données récoltées. Examinant en détail les relevés du Trésor public et avis de contravention, nous observons qu'il n'est pas rare qu'une même personne soit verbalisée plusieurs fois en l'espace de quelques jours, voire en une seule journée. Ainsi un individu de 17 ans a-t-il reçu huit amendes en huit jours. Parmi celles-ci, cinq avaient été dressées en quelques heures par le même agent de police. Un autre, âgé de 19 ans – totalisant par ailleurs 39 amendes – a été verbalisé neuf fois le même jour, en moins de sept heures, dans son quartier d'habitation (Tableau I).

Tableau I. Relevé des amendes du 10 mars 2017 d'Amadou (19 ans)

Motif	Date	Heure	Montant initial	Montant majoré

Non-port de gants conformes par passager d'un cycle à moteur	10/03/17	16h03	68	180
Conduite d'un cyclomoteur sans port d'un casque homologué et attaché	10/03/17	16h03	135	375
Conduite d'un cyclomoteur sans brevet de sécurité routière	10/03/17	16h03	35	75
Circulation en sens interdit	10/03/17	16h03	135	375
Défaut de présentation de la carte de grise	10/03/17	16h03	11	33
Défaut pour un conducteur de se tenir en état d'exécuter une manœuvre aisément et sans délai	10/03/17	16h43	35	75
Tapage, bruit ou attroupement injurieux diurne	10/03/17	22h10	68	180
Usage d'un téléphone tenu en main par le conducteur d'un véhicule	10/03/17	22h25	135	375
Circulation d'un véhicule en dehors de la chaussée	10/03/17	22h25	135	375

### 3.1.2. Bénévoles associatifs

- 20 À Calais, les avis de contraventions répertoriés concernent des militants associatifs apportant leur soutien aux personnes migrantes. À compter de 2015, les bénévoles de plusieurs associations ont commencé à être verbalisés aux abords ou au sein du bidonville dans lequel ils et elles intervenaient pour apporter de l'aide alimentaire, matérielle et/ou juridique aux réfugiés. Ainsi, Henriette relate avoir été verbalisée pour « dépôt ou abandon d'ordures » à l'occasion d'une distribution alimentaire, après que les bénévoles d'une autre association aient laissé des détritrus sur le site<sup>14</sup>. De nombreux bénévoles ont également reçu un avis de contravention pour « stationnement gênant » à proximité du bidonville. Tel est le cas d'Audrey par exemple, verbalisée pour ce motif alors qu'elle se trouvait dans son véhicule, à l'arrêt, sur le chemin d'accès au camp<sup>15</sup>. Un responsable associatif explique avoir récolté, entre novembre 2015 et octobre 2018, 128 amendes dont avaient fait l'objet des membres de son organisation dans le cadre de leurs activités militantes<sup>16</sup>. Ces bénévoles, qui ont reçu jusqu'à trois amendes chacun, n'ont individuellement pas été touchés dans les mêmes proportions que les jeunes mentionnés précédemment. S'inscrivant dans le cadre d'actions encadrées par des structures associatives, ces contraventions ont néanmoins été vécues comme une seule et même sanction collective, ciblant à de multiples reprises certaines organisations spécifiques.
- 21 Qu'il s'agisse de jeunes hommes en région parisienne ou de bénévoles associatifs à Calais, ces personnes ont en commun d'être présentes dans l'espace public et d'être verbalisées précisément pour des perturbations causées à celui-ci.

## 3.2. Perturbations de l'usage de l'espace public

### 3.2.1. Des motifs répétitifs de verbalisation

22 Dans chacun des sites étudiés, les motifs de contravention sont sensiblement similaires. Ils peuvent être classés en deux groupes principaux : ceux relatifs aux troubles à la tranquillité publique d'une part et ceux sanctionnant des infractions au Code de la route d'autre part. Un tiers des avis de contraventions recensés appartiennent à la première et concernent trois motifs récurrents d'infractions : le « déversement de liquide insalubre hors des emplacements autorisés », le « dépôt ou abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'objets hors des emplacements autorisés » et l'émission de bruit (« bruit ou tapage nocturne troublant la tranquillité d'autrui », « bruit ou tapage injurieux troublant la tranquillité d'autrui »). En entretien, les enquêtés décrivent les comportements qui leur valent ces verbalisations. Les amendes pour « déversement de liquide insalubre » s'appliqueraient ainsi généralement à des faits de crachats. Le « tapage », qu'il soit nocturne ou diurne, s'appliquerait à toute source de bruit dont ils peuvent être à l'origine (bavardages, musique de téléphone, sifflements, etc.). Les amendes pour « dépôt d'ordures » sanctionneraient quant à elles la présence au sol de mégots de cigarette, papiers, mouchoirs ou autres détritiques. Yanis estime ainsi être verbalisé pour « tout » ce qu'il fait.

- Les PV que tu reçois, c'est pour quels motifs ?
  - Tout ! Il y a une cannette par terre : amende. On siffle : amende !
- (Entretien avec Yanis, 17 ans, le 3 décembre 2018)

23 Nous observons par ailleurs concernant les amendes relevant de cette catégorie que celles-ci sont fréquemment adressées pour les trois motifs précités en même temps. Une verbalisation pour « tapage » est ainsi fréquemment concomitante à deux autres pour « dépôt d'ordures » et « déversement de liquide insalubre », ainsi que l'illustre le relevé des amendes d'un jeune homme de 19 ans (Tableau II). Plusieurs enquêtés parlent à cet égard d'un « package »<sup>17</sup> ou d'une « formule » de trois amendes.

- Et quels sont les motifs des amendes ?
  - Toujours toujours toujours toujours les mêmes : pour tapage nocturne, détritiques, enfin dépôt d'abandon d'ordure... et liquide insalubre.
  - Les trois mêmes tout le temps ?
  - Tout le temps ! C'est du trois en même temps. On va dire que c'est la formule.
- (Entretien avec Hichem, 19 ans, le 17 mai 2019)

Tableau II. Extrait de relevé d'amendes de Sidy (19 ans)

Motif d'amende	Date	Heure	Montant initial	Montant majoré
Déversement de liquide insalubre	03/12/18	23h45	68	180
Tapage, bruit ou attroupement injurieux diurne	03/12/18	23h45	68	180
Dépôt ou abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'objets hors des emplacements autorisés	03/12/18	23h45	68	180
Déversement de liquide insalubre	06/01/19	22h50	68	180

Bruit ou tapage injurieux troublant la tranquillité d'autrui	06/01/19	22h50	68	180
Déversement de liquide insalubre	27/01/19	17h40	68	180
Dépôt ou abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'objets hors des emplacements autorisés	27/01/19	17h40	68	180
Bruit ou tapage injurieux troublant la tranquillité d'autrui	27/01/19	17h40	68	180
Dépôt ou abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'objets hors des emplacements autorisés	30/01/19	22h35	68	180
Bruit ou tapage injurieux troublant la tranquillité d'autrui	30/01/19	22h35	68	180
Déversement de liquide insalubre	30/01/19	22h35	68	180
Dépôt ou abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'objets hors des emplacements autorisés	22/04/19	23h00	68	180
Bruit ou tapage injurieux troublant la tranquillité d'autrui	22/04/19	23h00	68	180

- 24 Tous sites confondus, la majorité des amendes répertoriées relève de la seconde catégorie, rassemblant les infractions au Code de la route. Contrairement à la précédente, celle-ci regroupe un très large éventail de motifs de verbalisations. Parmi les plus fréquents y figurent les infractions liées au stationnement ou à la situation juridique du véhicule ou du conducteur (défaut d'attestation d'assurance, de carte grise, de permis de conduire, de brevet de sécurité routière, de certificat de contrôle technique ou de qualité d'air). À ceux-ci s'ajoutent plusieurs dizaines d'autres motifs tels que le non-port de ceinture de sécurité, l'absence de gilet jaune, le défaut de fonctionnement d'un feu, la conduite d'un cyclomoteur sans gants ou encore la conduite d'un véhicule « orné d'un élément extérieur saillant, tranchant ou pointu ». Hichem fait ainsi le récit d'un contrôle de police au cours duquel il a été verbalisé plusieurs fois.

Je sortais du bâtiment, je sortais de chez un ami, je voulais prendre mon scooter pour partir. Maintenant je vois [les keufs] rentrer dans le bâtiment. Ils disent « Ah bah Monsieur Barkat, contrôle ». Je dis « OK ». Ils me contrôlent, tout ça [...]. C'est-à-dire après moi ils m'ont contrôlé tout ça. Ils m'ont dit « Ah bah t'as un scooter ? ». Je dis « Ouais pourquoi ? ». Ils disent « Bah viens on va voir si ton scooter il est en règle ». Je dis « Mais j'étais à pied, pourquoi vous voulez savoir s'il était en règle ou pas ? Déjà là, qui vous dit même que je vais rentrer en scooter ? ». Ils me disent « Non... si, il est devant », tout ça. Ils me ramènent, ils me contrôlent. « Bon bah, ton phare arrière il est cassé, ton scooter il fait beaucoup de bruit, le pot : amende, t'as pas les gants de protection : amende, non-présentation de l'assurance : amende, carte grise : amende ».

(Entretien avec Hichem, 19 ans, le 17 mai 2019)

- 25 Les amendes répertoriées lors de notre première recherche conduite entre 2018 et 2019 concernent ainsi, de manière répétée, des troubles à la tranquillité publique (crachats, jets de débris et/ou bruit) et des infractions à la circulation routière. À ces motifs d'amendes se sont cependant ajoutées, à partir de mars 2020, de nombreuses verbalisations pour non-respect des mesures sanitaires prises pendant la période de pandémie de Covid-19 (sortie sans attestation, non-respect du couvre-feu, non-port de masque, etc.), contraventions de 4<sup>e</sup> classe dont le montant initial de 135 euros est porté à 375 euros en cas de non-paiement dans le délai de 45 jours<sup>18</sup>. Dans plusieurs sites de région parisienne, des acteurs socio-éducatifs partagent la perception d'une aggravation du phénomène de verbalisation au cours de cette période et constatent que le cumul des montants élevés de ces amendes a plongé plusieurs familles dans des situations de surendettement<sup>19</sup>. Boubacar par exemple, a été verbalisé à de très nombreuses reprises en 2020 et 2021, en grande partie pour des motifs liés à la situation sanitaire. À peine majeur au jour de notre entretien, il doit près de 16 000 euros de dette d'amendes au Trésor public<sup>20</sup>.

### 3.2.2. Des espaces géographiques restreints

- 26 Les acteurs interrogés expliquent enfin être systématiquement verbalisés dans les mêmes lieux. Nous observons en effet que les amendes récoltées s'inscrivent dans des périmètres circonscrits. Dans chacun des sites étudiés, elles concernent principalement un ou deux quartiers et se concentrent sur quelques rues ou places publiques spécifiques. Les avis de contraventions et bordereaux de situation du Trésor public collectés font apparaître que seule une minorité des amendes infligées proviennent d'autres villes ou même d'autres quartiers. Les individus de cet échantillon ne sont donc, semble-t-il, que peu verbalisés ailleurs. Certaines personnes relèvent pourtant le fait que leurs activités sociales ne se concentrent pas sur leur quartier d'habitation ou d'activité militante, qu'elles se rendent également dans d'autres villes ou d'autres arrondissements, fréquentent d'autres lieux publics et qu'elles ne sont malgré tout pas verbalisées dans ces lieux<sup>21</sup>. Constat qui paraît d'autant plus surprenant qu'il s'applique y compris aux infractions à la circulation routière qui, bien que mouvantes – leur commission ayant de grandes chances de s'étendre au-delà du quartier d'habitation – restent dans les cas étudiés principalement sanctionnés dans des lieux fixes.
- 27 Ces contraventions ont un impact majeur dans le quotidien des personnes qu'elles concernent, en particulier pour les jeunes multi-verbalisés. En raison de leur caractère répété, elles entraînent de lourdes conséquences socio-économiques de long terme.

### 3.3. Des amendes répétées aux lourdes conséquences économiques

- 28 Les entretiens ont permis d'interroger les enquêtés sur les conséquences qu'entraînent pour eux ces amendes répétées. Il en ressort qu'au regard des contextes individuels dans lesquels elles s'inscrivent, les amendes se révèlent être, par leur caractère cumulatif, un facteur d'accroissement de la précarité. Encore mineurs ou tout juste majeurs, une partie des jeunes multi-verbalisés se trouvent endettés à hauteur de plusieurs milliers d'euros.
- 29 Ce ne sont alors pas seulement les personnes verbalisées qui se trouvent impactées, mais l'ensemble des membres de leur famille, lesquels se trouvent déjà dans la plupart

des cas dans des situations précaires ou disposent de revenus modestes. Si les actes de verbalisation en tant que tels ne concernent que les jeunes verbalisés, les dettes qu'elles entraînent deviennent en effet *de facto* un problème familial. Souvent dépourvus de ressources, les jeunes verbalisés sont parfois dans l'incapacité de régler leurs amendes et sont pour cela dépendants du soutien de leurs parents. Les sommes qui doivent être réglées empêchent ou retardent alors d'autres dépenses familiales nécessaires. En raison de l'incapacité financière de la famille à payer le montant de ces amendes ou par obligation de résoudre d'autres problèmes plus immédiats, les amendes reçues restent bien souvent impayées et s'alourdissent sous le poids des majorations. À l'insolvabilité des multi-verbalisés, s'ajoute par ailleurs un effet de saturation provoqué par la quantité d'amendes reçues. Ainsi que l'expriment des professionnels de la jeunesse, au-delà de certains montants :

Une [amende] de plus ou une de moins, ça ne change plus rien.  
(Entretien avec Jean, bénévole associatif, le 20 novembre 2018)

- 30 Dans nombre de cas, semble se produire un effet de seuil au-delà duquel toute nouvelle amende est invisibilisée dans la masse de celles déjà existantes et à partir duquel, se sentant dépassées, les personnes concernées cessent de s'en préoccuper :

Un jeune a eu jusqu'à 10 000 euros d'amendes cumulées ! [...] Après, les amendes ils ne les calculent plus, c'est une autre dimension !  
(Entretien avec Djibril, éducateur, le 18 novembre 2018)

- 31 Les amendes s'accumulent alors sans fin. En témoignent les longues listes d'impayés en attente de recouvrement dans les relevés du Trésor public étudiés. Créant une situation d'endettement à laquelle les multi-verbalisés ne peuvent pas faire face, les amendes génèrent pour ces derniers des effets à moyen et long termes qui ne s'éteignent que lorsque les sommes dues sont soldées. Des procédures de saisies de comptes bancaires, de saisies sur salaire et/ou de saisies mobilières peuvent en effet être engagées par le comptable public. Au sens littéral ou figuré du terme, les personnes concernées « paient tout le reste de leur vie » (entretien avec Sophie, éducatrice spécialisée, le 28 novembre 2018).

- 32 Par suite de ces conséquences financières, la multiplication des procès-verbaux entrave également l'insertion professionnelle des jeunes concernés et renforce les risques de pratiques déviantes en les conduisant à la clandestinité. Craignant qu'une partie des revenus salariés qu'ils pourraient percevoir ne soient ponctionnés, certains individus multi-verbalisés expliquent être dissuadés d'ouvrir un compte bancaire à leur nom ou d'obtenir un emploi déclaré. Ainsi, Maxime, âgé de 25 ans au moment de notre entretien et verbalisé fréquemment depuis son adolescence, estime sa dette au Trésor public à près de 20 000 euros et explique ne pas pouvoir détenir de compte bancaire à son nom pour cette raison. Jeune marié, futur papa et désormais « installé », il vient de signer son premier contrat de travail, dont il sait que les salaires seront en grande partie prélevés :

Je ne peux pas avoir de compte à mon nom, le compte est au nom de ma femme.  
Mais je viens de signer un CDI, ils vont prendre sur ma paie.  
(Entretien avec Maxime, 25 ans, le 1<sup>er</sup> décembre 2018)

- 33 Des acteurs socio-éducatifs relatent les difficultés concrètes auxquelles les jeunes sont exposés et les obstacles que ces amendes posent aux divers projets d'insertion professionnelle.

Je vois, je connais un jeune qui a eu son compte saisi. Et donc à partir de là ça a été compliqué. Par exemple j'ai été avec lui à la mission locale. Ça se passait assez bien.

Ils avaient pour lui un contrat. Comme c'est un parcours qui est rémunéré, à raison de 400 euros par mois, il fallait fournir un numéro de compte. Et son compte avait été saisi. Donc en fait ça s'est arrêté là. Tout s'est arrêté. Il aurait dû fournir son numéro de compte et toucher les 400 euros. Il se serait inscrit dans un vrai parcours disons d'insertion. Et là c'était impossible pour lui [...]. Et ça a buté là-dessus [...]. Et à un moment donné dans le parcours de réinsertion, le fait qu'il y ait des montants très importants qui soient dus, ça bloque, disons la réinsertion normale. Parce qu'après il faut trouver des arrangements, justement travailler au noir. Enfin voilà... C'est un peu compliqué.

(Entretien avec Jean, bénévole associatif, le 20 novembre 2018)

- 34 Face à l'ampleur des conséquences économiques générées par ces amendes, les acteurs rencontrés cherchent parfois à éviter la sanction et adoptent pour cela des pratiques sociales nouvelles, allant dans certains cas jusqu'à désertier les espaces publics qu'ils ont l'habitude de fréquenter. Hichem explique ainsi avoir dû « fuir » son quartier et avoir commencé à fréquenter d'autres lieux pour « esquiver » les amendes<sup>22</sup>. Les amendes sont ainsi – consciemment ou non – associées au territoire dans lequel elles surviennent : pour échapper aux premières, il est jugé nécessaire de s'éloigner du second. N'allant pas jusqu'à quitter les lieux, d'autres enquêtés mentionnent quant à eux des stratégies d'évitement ou se « cachent » afin de ne pas croiser de policiers :

On se cache pour ne pas avoir d'amendes... sinon on en aurait beaucoup plus.

(Entretien de Killian, 17 ans, le 14 décembre 2018)

- 35 En évitant leur quartier, ce ne serait donc pas tant le territoire que nos enquêtés chercheraient à fuir que les agents de police qui y opèrent.

### 3.4. « Faux PV » et « amendes gratuites » : verbalisations jugées abusives ou injustes

- 36 Tandis que nos enquêtés, multi-verbalisés, cumulent des amendes en grand nombre impactant lourdement leur vie, ils ne reconnaissent pas toutes les infractions qui leur sont reprochées. Bien loin de là. Nombreux sont ceux qui dénoncent l'injustice de certaines contraventions et s'estiment tantôt verbalisés en l'absence de toute commission d'infraction, tantôt stigmatisés et sur-sanctionnés. En entretiens, de nombreux récits de verbalisations jugées infondées ou abusives nous sont livrés. Plusieurs personnes expliquent ainsi être régulièrement sanctionnées pour des faits inexistantes. Elles évoquent alors des séries de « faux PV », « PV mensongers », « fausses amendes » ou « amendes gratuites ».

Un jour j'étais tout seul sans téléphone, ils m'ont mis une amende pour nuisance sonore alors que je n'ai pas de téléphone... Comment je mets de la musique ? Ils ont dit nuisance... [...]. Ils ont dit comme quoi j'avais une enceinte, alors que je n'avais pas de téléphone, même pas d'enceinte, je n'ai rien... Et on m'a mis une amende. Quand même ! Ils m'ont dit comme quoi t'as caché ton téléphone peut-être en dessous d'une voiture. Ils m'ont dit cette excuse et ils me l'ont mise quand même.

(Entretien avec Seydou, 16 ans, le 11 mars 2019)

- 37 D'autres formes d'injustices sont évoquées. Certains enquêtés estiment ainsi avoir été sanctionnés simplement parce que le lieu où ils se trouvaient était « sale ». Puisque des débris ou crachats sont constatés dans le lieu occupé par ces derniers, il en est déduit qu'ils sont à l'origine de ces « saletés » et sont désignés responsables de ces faits, même en l'absence de flagrant délit ou de toute autre preuve de commission de l'infraction.

Nous faisons une distribution alimentaire le dimanche pour les migrants et petit-déjeuner le lundi. Nous partons avec nos déchets habituellement. Ce dimanche-là il y avait des [bénévoles] Hollandais, des Belges. Des déchets ont été laissés, c'était à nouveau hyper sale. Les autres assos n'ont pas nettoyé. C'est vrai, [le CRS] avait raison, il y avait beaucoup de poubelles, des déchets. Mais ce n'était pas nous. J'ai tenté de le dissuader mais il n'a rien voulu entendre. J'ai été la seule à être verbalisée, pour servir d'exemple, juste car j'étais là au moment où le CRS était là aussi. Je pense que c'est un agent qui voulait faire du zèle. Je n'ai pas signé le PV, car les déchets n'étaient pas à nous.

(Entretien avec Henriette, bénévole associative, le 23 novembre 2018)

- 38 D'autres dénoncent enfin un traitement différencié des infractions selon qui les commet. Plusieurs personnes expriment ainsi le sentiment que les réactions aux bruits urbains diffèrent selon qui en est la source. À volume sonore égal, ceux générés par nos enquêtés seraient beaucoup moins tolérés que d'autres et seraient systématiquement perçus comme un « tapage ». Alors que l'un d'eux a été verbalisé pour ce motif dans un lieu par ailleurs très fréquenté et bruyant en journée, deux adolescents de 15 ans expriment ainsi leur incompréhension :

[À Djibril] — Tu as été verbalisé sur l'allée, OK. Et ça c'était le soir plutôt ?

[Djibril] — C'était à 18 heures mais c'était en septembre donc il faisait jour.

[Mamadou] — Tu vois en plus quand c'est en été y a les familles qui passent, y a les familles tout ça à cette heure-ci. Je ne comprends pas pourquoi ils disent qu'y a tapage pour lui alors qu'y a plein de familles qui passent qui font du bruit aussi. Qui sont posées aussi, comme nous.

(Entretien avec Djibril et Mamadou, 15 ans, le 25 mars 2019)

- 39 Particulièrement ciblés, les comportements de ces individus seraient facilement jugés fautifs et illégaux, tandis que les mêmes actes commis par d'autres feraient l'objet d'une attention moindre. Les études empiriques ne démentent au demeurant pas cette perception. Plusieurs travaux nous enseignent ainsi qu'alors même que l'ensemble de la population commet des incivilités, certaines catégories de personnes sont plus susceptibles de voir leur comportement considéré comme nuisance (Phillips, Smith, 2006 ; Smith *et al.*, 2010). À renfort de stéréotypes en partie véhiculés par les discours politiques et médiatiques, l'incivilité de certains – les jeunes en particulier – est généralement considérée comme « typique et représentative » et beaucoup moins tolérée (Gayet-Viaud, 2017).
- 40 Ces amendes sont dans certains cas d'autant plus perçues comme injustes qu'elles ne sont pas annoncées. Nombre de nos enquêtés affirment avoir été verbalisés à leur insu et s'insurgent contre ce qu'ils identifient comme un procédé déloyal de verbalisation. Certains expliquent ainsi que s'ils se souviennent avoir subi un contrôle d'identité à la date des faits, aucune mention de verbalisation ne leur a été notifiée. Ils expliquent alors avoir reçu l'avis de contravention à domicile sans avoir jamais été informés de la survenance cette sanction. Dans d'autres cas, des enquêtés affirment avoir reçu un avis de contravention en l'absence même de tout contrôle d'identité. Ils décrivent alors un procédé par lequel les agents de police les verbalisent « à distance », généralement depuis leur véhicule de service :
- Ils nous mettent les amendes depuis la voiture, sans rien dire à personne, en traître.  
Et après on les reçoit par la poste.  
(Entretien avec Yanis, 16 ans, le 3 décembre 2018)
- 41 Imran évoque ainsi « des PV reçus à la maison en sous-marin » (entretien avec Iman, 17 ans, le 13 décembre 2018).

- 42 Cette procédure surprenante de verbalisation à distance est rendue possible par la conjonction de deux facteurs : la forte interconnaissance entre nos enquêtés et les agents verbalisateurs, d'une part, et la numérisation récente des procédures de verbalisation, d'autre part. Faisant l'objet de contrôles d'identité réguliers, les personnes verbalisées sont tout d'abord nommément connues des policiers qui peuvent *de facto* les identifier (nom, prénom, adresse) et leur adresser des avis de contravention sans au préalable relever leur identité.
- 43 Ajouté à cela, les procès-verbaux électroniques ont progressivement remplacé les carnets à souche et timbre-amendes<sup>23</sup> à partir de 2011. Désormais réalisés sous forme numérique par un agent verbalisateur, ils donnent lieu à l'expédition d'un avis de contravention au domicile du contrevenant et sont ensuite traités par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI). Les agents disposent pour cela d'appareils numériques portables dédiés. Une contravention n'a donc plus à être remise en main propre à l'intéressé et peut en pratique être dressée à son encontre sans que ce dernier n'en soit informé au moment des faits.
- 44 Une sanction d'ordinaire jugée banale et anodine, voulue de faible intensité pour punir les infractions « les moins graves », emporte ici des conséquences socio-économiques importantes sur le long terme. Loin de concerner toute la population, elle s'applique dans les cas étudiés à *certain*s individus seulement et dans *certain*s lieux, concernant des jeunes hommes de quartiers populaires d'une part et des bénévoles associatifs calaisiens d'autre part. Si les caractéristiques sociales de ces deux groupes diffèrent, l'un et l'autre évoquent des formes de harcèlement policier et dénoncent des pratiques illégales de verbalisations. Pourtant, bien qu'un grand nombre d'entre eux contestent la réalité des faits qui leur sont reprochés ou jugent les amendes abusives ou discriminatoires, et bien qu'ils aient bénéficié du soutien d'associations, rares sont les individus verbalisés à avoir pu mener à terme des procédures de contestation. À l'injustice et à la sévérité de la peine vécue, s'ajoutent en matière d'amende forfaitaire les difficultés de saisir la justice.

## 4. L'amende forfaitaire : une peine en marge de la Justice

- 45 Plusieurs tentatives de mobilisations par le droit mettent en relief les spécificités de la matière contraventionnelle, pour laquelle la loi a créé les conditions d'une intervention minimale du juge.

### 4.1. Tentatives de mobilisation par le droit

#### 4.1.1. Mise en place de permanences « Amendes »

- 46 Face à ces situations de verbalisations répétées, des acteurs locaux ont mobilisé un répertoire d'action (Tilly, 1986) et ont eu recours en particulier à deux formes de résistance. L'une d'elles a tout d'abord consisté à porter le problème sur la place publique au travers d'actions de médiatisation et de plaidoyer. Des acteurs investis auprès de jeunes verbalisés ont ainsi engagé des discussions avec les élus municipaux et avec le commissaire de police compétent afin de porter le problème à leur connaissance. Ces acteurs ont également communiqué publiquement. À Paris, un

collectif d'habitants dénonce régulièrement ces pratiques de verbalisation répétées sur un blog<sup>24</sup>. À Argenteuil, la problématique a fait l'objet de plusieurs articles de presse<sup>25</sup> et d'un documentaire<sup>26</sup>. À Calais, les associations ciblées par les amendes ont publié un rapport dénonçant le « harcèlement policier » des bénévoles venant en aide aux migrants<sup>27</sup>.

- 47 L'un des principaux moyens d'action envisagés fut cependant de mobiliser le droit en utilisant les voies de recours offertes contre les amendes forfaitaires. Dans plusieurs de nos terrains d'enquête, des bénévoles se sont ainsi organisés pour proposer un accompagnement aux individus verbalisés. Dans un quartier parisien, un collectif d'habitants créé en 2016 et fortement mobilisé dans le soutien aux jeunes du quartier a par exemple mis en place une permanence dédiée au suivi des amendes à partir du printemps 2018. Désignée localement « permanence contravention », celle-ci se tenait habituellement deux vendredis soir par mois dans un local associatif et était tenue par des bénévoles qui proposaient, selon les situations, soit d'engager une procédure de contestation contre les avis de contravention si l'individu mettait en doute la réalité de l'infraction, soit de demander l'échelonnement des sommes dues et/ou d'exonérer les contrevenants des montants de majoration. À Argenteuil, un bénévole a, avec l'accord des jeunes verbalisés, mené plusieurs actions en leur nom contre une quarantaine d'amendes jugées injustifiées : saisine du tribunal de police, de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et du Trésor public. À Calais enfin, la question des amendes a fait l'objet d'une mobilisation inter-associative importante, favorisée par un contexte préexistant de travail militant en réseau. Plusieurs initiatives ont été mises en œuvre localement à partir de 2016, au premier rang desquelles la création d'une adresse électronique dédiée à la collecte des amendes et au conseil juridique. Une bénévole chargée de la coordination des réponses et de la centralisation des informations proposait par ce vecteur des conseils relatifs aux voies de recours existantes. Un modèle d'argumentaire conçu par des juristes avait par ailleurs été mis à disposition des bénévoles verbalisés. Grâce à ces soutiens, quelques recours amiables (demandes de grâce auprès du maire, du sous-préfet ou du préfet) ou judiciaires (tribunal de police) ont ainsi été engagés. Pourtant, malgré les soutiens apportés aux individus multi-verbalisés pour se saisir du droit et contester leurs amendes, rares ont été les actions en justice menées à terme. Lorsqu'elles l'ont été, seule une très faible proportion d'entre elles se sont soldées par l'annulation d'une amende. Ainsi, à Argenteuil, toutes les requêtes engagées ont été rejetées. À Calais, très peu d'amendes ont fait l'objet de contestation. Lorsque ce fut le cas, seule une faible part d'entre elles ont été annulées : sur 128 amendes recensées en trois ans dans l'une des associations, les militants en ont contesté une vingtaine, parmi lesquelles deux seulement ont *in fine* été annulées. Les amendes restantes, qui ont par conséquent toutes été confirmées, ont de surcroît souvent fait l'objet d'une majoration. Finalement, nombre de bénévoles calaisiens estiment que les procédures de contestation ont non seulement été inutiles car elles n'ont pas permis l'annulation des amendes, mais ont même été dommageables car les amendes confirmées ont été majorées<sup>28</sup>. À Paris enfin, un grand nombre de procédures de contestation ont été engagées par les jeunes verbalisés avec l'aide de militants associatifs via une plateforme en ligne dédiée sur le site de l'ANTAI. Une grande partie des individus verbalisés disent cependant n'avoir jamais eu de réponse explicite à leur démarche, mais expliquent avoir simplement reçu des avis de majoration de contravention, dont ils ont déduit que leur action de contestation avait été rejetée.

#### 4.1.2. Processus sélectifs d'accès à la justice

- 48 La difficulté d'accéder à la justice n'est pas propre à la matière contraventionnelle. La sociologie du droit a déjà montré que, parmi la masse de situations vécues comme des injustices, celles qui parviennent au tribunal ne constituent que la face émergée de l'iceberg (Pinto, 1989). De la prise de conscience et de la désignation de l'injustice subie (*naming*), à l'identification du coupable (*blaming*) puis, *in fine*, à la saisine d'un juge (*claiming*), le processus d'accès à la justice subit une série de transformations dont chaque étape constitue autant de possibilités de renoncement à poursuivre la voie de la judiciarisation (Felstiner *et al.*, 1980). Traversant un ensemble de mécanismes de sélection, la conversion d'un conflit en action en justice suit un modèle en « entonnoir », dans lequel le nombre de litiges se restreint au fur et à mesure de leur avancée vers le juge (Blankenburg, 1994). Plusieurs travaux mettent notamment en évidence le poids des propriétés sociales dans les chances de saisir la justice (Pinto, 1989). Des auteurs constatent également l'importance du rôle des « intermédiaires du droit » qui, aidant les individus à percevoir l'injustice et à la situer sur le terrain du droit, participent à la construction sociale du litige (Felstiner *et al.*, 1980 ; Pinto, 1989). Spire et Weidenfeld constatent par ailleurs que les individus ont d'autant plus de chances d'accéder au tribunal et d'y obtenir gain de cause qu'ils détiennent non seulement un capital culturel ou une « culture juridique », mais également un « capital procédural » leur permettant de s'orienter dans la sphère juridique et de déléguer efficacement la défense de leur cause (Spire, Weidenfeld, 2011).
- 49 Ces processus de sélection déjà bien documentés peuvent expliquer la faible quantité d'affaires portées devant les tribunaux dans des situations de multi-verbalisations jugées illégales. Dans les cas étudiés, ces effets de sélection sont cependant doublés par les spécificités de l'amende forfaitaire qui, créée pour traiter les infractions de masse, a été historiquement conçue pour limiter le recours au juge. Ici, ce ne sont pas seulement les propriétés sociales ou le défaut de capital procédural qui font obstacle à la transformation d'un conflit en procès, c'est également le cadre juridique de l'amende forfaitaire qui limite considérablement les possibilités de judiciarisation.

#### 4.2. L'amende forfaitaire ou la recherche d'efficacité répressive en contexte de contentieux de masse

- 50 La spécificité du droit contraventionnel est fortement liée à son histoire, marquée par la volonté du législateur de permettre la gestion de contentieux de masse tout en garantissant le bon fonctionnement de la justice. Afin de ne pas surcharger les tribunaux, la majorité des peines contraventionnelles ont peu à peu été exécutées hors de l'intervention du juge.

##### 4.2.1. Genèse d'une intervention facultative du juge

- 51 C'est en matière de circulation routière, cinq ans après l'entrée en vigueur du premier Code de la route, que l'amende forfaitaire trouve son fondement et son origine. Avant son apparition dans un décret-loi du 28 décembre 1926, les contraventions n'échappaient pas à l'intervention systématique du juge (Anonin, 2018, 228). L'essor de l'automobile dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et le développement des règles relatives à la circulation routière ont cependant conduit à une situation d'engorgement

dans les tribunaux (Céré, 2017). La viabilité de la répression en matière de circulation routière ne pouvait alors reposer que sur l'intervention du législateur (Anonin, 2018). Réduisant le recours à l'audience, la création de l'amende forfaitaire permettait ainsi de sanctionner les infractions au Code de la route sans pour autant surcharger les tribunaux. Innovation à l'époque, elle permettait au contrevenant de régler sur-le-champ son amende auprès de l'agent verbalisateur sans avoir à en passer par la lourdeur des tribunaux (Céré, 2017). Si cette simplification facilite en apparence les choses pour le justiciable, elle contribue de manière insidieuse à éloigner ce dernier de l'institution judiciaire et des droits afférents au recours à la justice. Par la suite, l'histoire de l'amende forfaitaire et les évolutions de la matière contraventionnelle n'auront de cesse de tendre à une « simplification » croissante des procédures, dont la principale caractéristique se situera dans la mise à distance de plus en plus importante de l'office du juge.

#### 4.2.2. Recul croissant de l'intervention du juge

- 52 Sous l'effet de la massification du contentieux routier ayant entraîné une saturation des tribunaux à la fin des années 1960, les réformes suivantes ont eu tendance à écarter encore davantage le juge (Anonin, 2018, 217). Les évolutions de la justice contraventionnelle se sont alors orientées dans deux directions. Elles ont tout d'abord visé à inciter les contrevenants à payer leurs amendes, en facilitant les modalités de paiement, puis en pénalisant le retard de paiement (création des amendes majorées) et en gratifiant enfin le paiement rapide (création des amendes minorées). Guidées par des objectifs de recouvrement efficace et rapide du montant des amendes par l'État (Saadoun, 2009), ces réformes emportent également pour conséquence directe de limiter le recours au juge, dans la mesure où l'acquiescement d'une amende forfaitaire entraîne reconnaissance de culpabilité de la part du contrevenant et a pour effet d'éteindre toute possibilité d'action en justice.
- 53 D'autres réformes ont par ailleurs conduit à limiter drastiquement les possibilités d'accéder à un juge. En 1972, la généralisation de la procédure d'ordonnance pénale en matière de contravention éloigne davantage le justiciable du juge, permettant à ce dernier, lorsqu'il est enfin saisi, de rendre sa décision par ordonnance sans débat en audience publique<sup>29</sup>.
- 54 Parallèlement à ces évolutions tendant à un recul croissant de l'intervention du juge, la justice contraventionnelle a connu un second mouvement important à travers l'élargissement constant de son champ d'application.

#### 4.2.3. Élargissement du spectre des amendes forfaitaires

- 55 Les mécanismes procéduraux mis initialement en place pour les infractions à la circulation routière – en premier lieu l'amende forfaitaire – se sont peu à peu étendus à toutes les contraventions. Or le nombre et le type d'infractions classées comme « contraventions » se sont eux-mêmes considérablement accrus et diversifiés. Le périmètre des amendes forfaitaires s'est particulièrement développé au cours de la décennie 2010-2020. Un décret de 2012 l'élargit par exemple aux infractions relatives au bruit, auparavant compétence du juge de proximité<sup>30</sup>. En 2019, une disposition y inclut la « participation à une manifestation interdite sur la voie publique »<sup>31</sup>. En 2016, la procédure de l'amende forfaitaire – jusqu'ici réservée au domaine contraventionnel – a

par ailleurs été introduite pour la première fois en matière délictuelle pour couvrir les délits de conduite sans permis ou sans assurance<sup>32</sup>. Une loi de 2019 entrée en application en 2020 a encore étendu son champ d'application à trois nouveaux délits, dont celui d'usage illicite de stupéfiants<sup>33</sup>. Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, l'amende forfaitaire fut encore l'outil privilégié par le législateur français pour réprimer le non-respect des mesures sanitaires, lesquelles ont donné lieu à la création d'une série d'infractions nouvelles<sup>34</sup>.

- 56 Un très grand nombre de comportements sont donc aujourd'hui susceptibles de donner lieu à une amende forfaitaire. Simplifier l'accès au juge pour cet ensemble d'infractions ferait courir le risque – réel ou supposé – d'un recours trop fréquent aux tribunaux et de voir arriver dans les palais de justice une masse de contentieux que ceux-ci ne parviendraient pas à absorber. Aussi, la matière contraventionnelle est-elle élaborée de manière à restreindre l'accès au juge et rend *de facto* complexe – quand elle ne la rend pas impossible –, toute forme de mobilisation par le droit.

### 4.3. Obstacles à la mobilisation du droit

- 57 Les spécificités historiques de l'amende forfaitaire emportent au moins une conséquence concrète : l'accès au juge en cas de conflit ou désaccord est rendu extrêmement complexe. Les difficultés ne s'arrêtent cependant pas là : lorsqu'il parvient enfin à accéder à un magistrat, le justiciable se trouve alors confronté à une présomption de culpabilité qu'il aura à charge de renverser.

#### 4.3.1. Une procédure complexe et dissuasive

- 58 Si les réformes de la justice contraventionnelle ont entraîné une « simplification » de celle-ci pour l'institution judiciaire, elles ont au contraire abouti à sa complexification pour le justiciable. L'aridité et l'opacité des procédures de contestation contribuent à réduire fortement leur accessibilité.
- 59 La démarche semble simple en apparence, ce d'autant plus depuis le processus de dématérialisation des amendes forfaitaires engagé à partir de 2011 avec la création de l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et le remplacement progressif des carnets à souche par des procès-verbaux électroniques. En pratique, une contestation peut tout d'abord être effectuée selon deux moyens : sur Internet, *via* une plateforme de saisine en ligne sur le site de l'ANTAI, ou bien par lettre recommandée avec accusé de réception. L'avis de contravention reçu à domicile par le contrevenant mentionne ces voies de recours et est accompagné d'un formulaire de « requête en exonération », permettant à la personne concernée d'effectuer sa contestation par voie postale si elle le souhaite. L'avis de contravention ouvre ainsi la porte à la contestation, proposant, de manière claire et explicite, deux options à la personne concernée : payer l'amende si elle reconnaît l'infraction ou effectuer « gratuitement » une démarche de contestation si elle réfute avoir commis l'infraction (illustration 1).

## Illustration 1. Reproduction d'un extrait d'avis de contravention initial

VOUS RECONNAISSEZ L'INFRACTION	VOUS CONTESTEZ AVOIR COMMIS L'INFRACTION
<p><b>Vous devez payer l'amende sur le site <a href="http://www.amendes.gouv.fr">www.amendes.gouv.fr</a> ou en utilisant les autres modes de paiement décrits dans le document « Notice de paiement ».</b></p> <p>Le paiement de l'amende entraîne la reconnaissance de l'infraction (article 529 du Code de procédure pénale).</p>	<p>N'effectuez pas de paiement.  <b>Réalisez gratuitement votre démarche sur le site <a href="http://www.anfai.gouv.fr">www.anfai.gouv.fr</a>.</b> Sinon, complétez le formulaire de requête en exonération joint et adressez-le, accompagné de l'original de cet avis de contravention et des pièces indiquées, à :</p> <p>L OFFICIER DU MINISTERE PUBLIC PRES LE          TRIBUNAL DE POLICE DE PARIS          CS 41101          35911 RENNES CEDEX 9</p>

- 60 Cette apparente facilité s'arrête cependant ici. Le reste de la procédure échappe ensuite au justiciable, pour qui elle reste difficilement compréhensible et peu lisible. Une fois effectuée, une contestation (« requête en exonération ») est examinée par un officier du ministère public, fonctionnaire de police agissant sous l'autorité du procureur de la République. L'officier du ministère public ne peut alors théoriquement se prononcer que sur la recevabilité de la contestation et n'a que trois possibilités : rejeter la contestation si celle-ci ne respecte pas les règles formelles imposées (absence de motivation, contestation effectuée hors délai, contestation non accompagnée de l'avis original de contravention, envoi des documents en courrier simple), annuler l'amende ou transmettre la requête au tribunal de police si celle-ci respecte toutes les formalités imposées<sup>35</sup>. En pratique cependant, les officiers du ministère public ont eu tendance à outrepasser leurs pouvoirs et à s'arroger celui de se prononcer sur le fond des requêtes, rejetant en masse les procédures engagées par des justiciables contre des amendes forfaitaires. Dénoncée auprès des plus hautes instances, ces pratiques illégales ont fait l'objet de plusieurs condamnations de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme (Céré, 2017). Dans les faits, la pratique perdure cependant. Bien que les justiciables puissent en pareil cas intenter une procédure contre l'officier du ministère public, la spécificité et la complexité d'un tel recours le rendent néanmoins très hypothétique.
- 61 Les statistiques officielles confirment la rareté du succès de cette première étape. Selon la Cour des comptes, moins de 3 % des démarches de contestation d'une amende forfaitaire ont abouti à la saisine du tribunal de police en 2016. Ainsi, 90 % des contestations ont au contraire été déclarées irrecevables par l'officier du ministère public et ont entraîné une décision de transformation de l'amende initiale en amende forfaitaire majorée, sans que la contestation n'ait été transmise au tribunal de police<sup>36</sup>.
- 62 Ensuite, dans les rares cas dans lesquels l'officier du ministère public saisi le juge, ce dernier dispose encore de la faculté de rendre une décision par ordonnance pénale sans que le justiciable n'ait la possibilité de s'expliquer lors d'un débat contradictoire en audience publique. Le justiciable privé de procès peut alors contester cette décision et demander à être reçu en audience en formulant une « opposition à ordonnance pénale ». Cette procédure impose cependant au requérant lésé d'engager de nouvelles démarches qui se révèlent d'autant plus complexes qu'elles répondent à un formalisme propre, distinct de celui de la « requête en exonération ».
- 63 Finalement, la majorité des enquêtés font part de la lourdeur et de la complexité de la procédure de contestation d'amende, qu'ils perçoivent comme fortement dissuasive. S'engager dans cette voie nécessite tout d'abord de la part des personnes concernées une forte mobilisation qui, coûteuse en temps et en énergie, est souvent jugée excessive au regard des enjeux. Charlène, verbalisée lors d'une manifestation au sortir du

premier confinement de mai 2020, y voit une forme d'« acharnement » contre les justiciables :

En soi, moi je ne m'attendais pas à ce que ça puisse traîner autant de temps des histoires d'amendes. Enfin là [le jugement] c'est quand même un an et demi après. [...] Je trouve ça énorme ! Pour un truc où en fait il suffisait à la première contestation qu'ils disent : « Bon voilà, on a abusé et zou quoi ». Après je me dis, genre même l'énergie qui a été mise... Enfin c'est vraiment de l'acharnement quoi ! (Entretien avec Charlène, 26 ans, le 12 octobre 2021)

- 64 Le coût est également économique : accéder à la voie judiciaire suppose de s'acquitter de frais de procédure (31 euros), auxquels s'ajoutent des frais d'avocats si le contrevenant décide de s'appuyer sur les conseils d'un professionnel du droit. Contester une amende revient enfin à prendre le risque d'une aggravation de la peine à divers stades. Le contrevenant risque tout d'abord de voir le montant de son amende majoré si sa contestation est rejetée avant d'être transmise au juge. Une fois parvenu au tribunal de police, il prend à nouveau le risque d'une aggravation de sa peine en cas de condamnation par le juge<sup>37</sup>.
- 65 Dans les situations sur lesquelles a porté notre recherche, ces risques et coûts sont multipliés autant de fois qu'il n'y a d'amendes à contester, augmentant ainsi le fardeau reposant sur les individus qui souhaiteraient voir examinée leur cause en justice. Au regard de la complexité et du caractère fortement dissuasif de la démarche, il existe un sentiment partagé chez plusieurs enquêtés que tout est fait, dans la procédure de l'amende forfaitaire, pour dissuader les contrevenants de saisir la justice. Une avocate explique y voir « tout un processus dissuasif d'aller jusqu'au contentieux » (entretien avec Claire, avocate, le 9 septembre 2021).
- 66 Une seconde observe que :
- C'est beaucoup d'énergie, sachant en plus que tu as toujours un risque quand même. [...] Donc c'est à la fois des risques, du temps, de la peine... La procédure est faite de telle sorte qu'on amène les gens à... [S'interrompt]. Parce que... ce n'est pas logique de faire une ordonnance pénale après une contestation de contravention d'amende forfaitaire. Pourquoi ? Parce que si tu as contesté, bah ça veut dire que tu n'es pas d'accord... Surtout si c'est argumenté [...] C'est quand même du temps, de l'énergie malgré tout tu vois. Il y a de la paperasse, bon... et tout ça pour qu'au final les gens continuent, fassent opposition. [...] Alors on se rend compte que, effectivement, dans la pratique, ça marche, ça fait renoncer. (Entretien avec Caroline, avocate, le 8 septembre 2021)
- 67 En pratique, la justice contraventionnelle impose donc de nombreux obstacles à l'accès au juge. Si la sociologie du droit a montré que l'accès à la justice fait l'objet d'un processus de sélection composé de diverses phases au cours desquelles s'opère un filtre (voir plus haut), ce phénomène est accentué en matière de justice contraventionnelle. Porter son affaire devant le juge suppose de traverser plusieurs étapes procédurales qui, perçues comme plus complexes et opaques les unes que les autres, sont autant de possibilités de renoncement. Chacun de ces paliers offre ainsi l'occasion d'une sélection supplémentaire et d'un rétrécissement plus important de l'« entonnoir » (Blankenburg, 1994). Accéder au juge nécessite finalement en la matière un certain acharnement du justiciable. Or les obstacles ne s'arrêtent pas là. Lorsqu'il est enfin saisi, le juge demeure lié à la valeur juridique du procès-verbal de police qui, faisant foi en justice, fait porter la charge de la preuve sur les requérants et limite leurs chances de succès.

### 4.3.2. Présomption de culpabilité et rupture d'égalité des armes

68 Lorsqu'elle est envisagée, l'action en justice n'a que peu de chances de prospérer : à la complexité et au coût de la procédure de contestation qui en réduisent fortement l'accessibilité, s'ajoute la grande difficulté à renverser la parole policière qui, bénéficiant déjà d'un surcroît de crédibilité (Moreau de Bellaing, 2009), *a fortiori* face à la « clientèle policière » (Jobard, 2010)<sup>38</sup>, est en l'espèce accréditée du sceau de la foi du procès-verbal. L'amende forfaitaire est en effet un procès-verbal de police qui, en tant que tel, « fait foi en justice » selon l'article 537 du Code de procédure pénale. Dès lors, les informations qu'elle contient sont tenues pour vérité, à moins que n'en soit apportée la preuve contraire. Tout justiciable qui conteste l'authenticité d'une amende forfaitaire a par conséquent à charge d'en démontrer le caractère mensonger ou erroné au moyen d'une preuve écrite ou de témoignages<sup>39</sup>. La loi pose ainsi le principe d'une présomption de véracité du procès-verbal et impose par la même occasion celui d'une présomption de culpabilité du contrevenant, obligeant ce dernier à faire la démonstration de sa bonne foi. Apporter la preuve de sa non-culpabilité se révèle pourtant bien souvent impossible dans les faits. Dans les situations étudiées, les enquêtes mettent régulièrement en avant le fait qu'il leur est impossible de prouver l'inexistence de l'infraction dont on les accuse.

Les PV inventés par les policiers sont rarement contestables *a posteriori*, puisque fondés sur des faits instantanés. Quelques exemples basiques : comment prouver qu'on a bien mis son clignotant ou bouclé sa ceinture si un policier prétend le contraire ? Ou que mon frère – non-fumeur – n'a pas fumé ? Ou que l'on a bien traversé au passage piéton ou ouvert sa portière après avoir regardé ?  
(Entretien avec Sylvain, 35 ans, le 29 novembre 2018)

69 Rares sont les situations dans lesquelles des individus disposent d'un témoin ou ont conservé un document qui par chance permettent de prouver qu'ils ne peuvent avoir commis l'infraction qui leur est imputée. À moins d'une preuve flagrante exceptionnelle, il est de fait extrêmement difficile pour un individu – *a fortiori* s'il relève de la « clientèle policière » – de renverser les charges portées à son encontre dans un procès-verbal de police. En entretien, une avocate résume ainsi :

Les PV de la police font foi jusqu'à preuve du contraire. Si la police dit que le stationnement est gênant, le juge valide.  
(Entretien avec Livia, avocate, le 11 décembre 2018)

70 Cette appréciation est confirmée lors d'une journée d'observation au tribunal de police, comme en témoigne cet échange entre un prévenu poursuivi pour tapage nocturne, une magistrate et l'officier du ministère public :

[Prévenu] – Nous on est vite stigmatisé, 20° [arrondissement], allez hop !  
[Juge] – Les policiers, quand ils disent quelque chose, c'est la vérité. Ils sont assermentés, donc ils disent la vérité.  
[Prévenu] – Mais là ils exagèrent. Ils sont dans l'exagération. [...]  
[OMP] – Le problème c'est qu'un tapage, il n'est pas mesurable. Dès lors qu'un agent agréé et assermenté, dès lors qu'un PV est établi, Madame la juge et moi sommes tenus par ce PV.  
(Notes d'observation, tribunal de police de Paris, le 19 avril 2019)

71 La présomption de véracité des procès-verbaux de police rend très incertaine une procédure de contestation d'amende forfaitaire devant le juge. Démontrer l'absence de commission d'une infraction est *a fortiori* d'autant plus difficile pour les individus multi-verbalisés, dont le nombre de contraventions inscrites à leur actif vient accroître

d'autant leur présomption de culpabilité. Face à la complexité de la procédure, à la quasi-impossibilité de renverser la charge portée par un procès-verbal de police et au regard des chances de majoration qu'un échec fait encourir, engager une démarche en justice contre une amende forfaitaire s'avère souvent aussi inutile que risqué. Dans ces conditions, après plusieurs années de verbalisations répétées, régler les sommes réclamées est parfois considéré comme la seule solution pour se sortir du carcan administratif, juridique et financier dans lequel les individus sont plongés. Quand bien même cette somme s'avère être colossale et quand bien même ils considèrent avoir été en partie verbalisés à tort, certains envisagent finalement de tout payer, « (leurs) bêtises de jeunesse et les bêtises des policiers », estimant que c'est « l'unique et la seule solution » (entretien avec Maxime, 25 ans, le 1<sup>er</sup> décembre 2018).

72 Aussi les amendes sont-elles bien souvent perçues sans issue favorable pour les individus qu'elles concernent. Ainsi que l'exprime Hichem :

— Et c'est un sujet que tu as abordé avec ta famille ces amendes-là ? Qu'est-ce qu'ils en pensent ?

— Bah en gros ma mère elle me parle tout le temps, elle me dit « Mais pourquoi tu reçois tout le temps des amendes ? Pourquoi pourquoi pourquoi ? » Bah... je lui explique. Je lui dis, je ne suis pas seul dans le quartier. Tout le monde reçoit. Et ce que les keufs font... c'est... j'sais pas... Nous en arabe on dit la *hagra*... C'est-à-dire ils ils ils... ils attaquent sur des personnes plus faibles qu'eux on va dire. Ils savent que nous par rapport à ça on ne peut rien faire. On va contester, elles vont revenir majorées. Nous on ne sait pas contester. Et si ce n'est pas nous qui payons c'est notre mère. Et si on ne les paie pas maintenant on va les payer plus tard. Ça veut dire que dans tous les cas ils sont gagnants à la fin.

(Entretien avec Hichem, 19 ans, le 17 mai 2019)

## 5. Conclusion

73 Sanction courante relevant de la justice ordinaire, l'amende forfaitaire se révèle être une peine bien plus sévère qu'elle n'y paraît lorsque, répétée à de nombreuses reprises, elle entraîne des effets socio-économiques considérables sur les personnes multiverbalisées. Dans les cas étudiés, ces dernières réfutent pourtant avoir commis une partie des infractions qui leur sont imputées. Bien qu'ils situent ce conflit sur le terrain du droit en accusant les agents verbalisateurs d'abuser illégalement de leur pouvoir, les individus verbalisés ne parviennent que rarement à saisir le juge.

74 Si la sociologie du droit a déjà démontré que la judiciarisation fait l'objet de processus sélectifs au terme desquels seule une partie des injustices vécues au quotidien par les justiciables sont portées devant un juge, ce constat est d'autant plus vrai concernant les amendes forfaitaires. En raison des spécificités de son histoire marquée par la volonté du législateur de réprimer des infractions de masse sans entraîner le risque d'une saturation des tribunaux, l'amende forfaitaire est une sanction pénale qui échappe largement au juge et n'offre que de faibles garanties et droits aux personnes qu'elle concerne. S'il existe des voies de contestation, celles-ci sont en effet difficiles d'accès en pratique. Le procès-verbal de police faisant foi, il vient sceller du sceau de la vérité la parole policière qui bénéficie déjà d'un avantage certain face aux sujets de notre enquête, auxquels rien ne conduit la justice à accorder de la crédibilité. Ainsi, bien qu'il y ait « conscience » d'un droit bafoué, l'accès au tribunal est empêché par le droit lui-même, pensé en la matière pour restreindre l'accès au juge à son plus strict minimum.

- 75 Réduisant le rôle du juge, le législateur a mécaniquement accru celui des agents verbalisateurs, qui, en matière d'amende forfaitaire disposent d'un pouvoir relativement étendu. Situé aux confins de deux pouvoirs régaliens – celui de *rendre justice* et celui de *maintenir l'ordre*, le pouvoir contraventionnel s'avère être bien moins anodin qu'il n'y paraît. Outil d'autonomie policière par excellence, l'amende forfaitaire se dévoile comme un pouvoir de sanction directe dont disposent les agents sans avoir à en référer à une justice souvent jugée trop laxiste. Offrant à ces derniers les moyens légaux de contrôler et punir leur « clientèle » (Jobard, 2010), elle leur permet de rendre une forme de justice « dans la rue ».
- 76 Aussi, si le droit est une « arme » (Israël, 2020), il en est une qui, en matière d'amende forfaitaire, est placée entre les mains des agents verbalisateurs. Pour les justiciables, dont les droits de la défense sont réduits à peau de chagrin, elle représente au contraire le symbole d'un droit empêché.
- 77 Appliquée par principe sans contrôle du juge, s'exerçant sans débat contradictoire, sans audience publique et sans que les agents qui les prononcent n'aient à répondre à l'exigence d'impartialité ou ne soient obligés de motiver leur décision, les amendes forfaitaires privent les contrevenants des garanties fondamentales attachées à la justice dans un État de droit. Écartant le juge, elles font disparaître du même coup les garde-fous identifiés comme des remparts contre l'exercice abusif ou illégal du pouvoir de juger et amènent alors à s'interroger quant au potentiel d'arbitraire du pouvoir contraventionnel.
- 78 En analysant ainsi le pouvoir contraventionnel des policiers et gendarmes, cet article s'intéresse pour la première fois à ce qui représente jusqu'ici un angle mort des sciences sociales. Si les cibles des contrôles d'identité ont fait l'objet d'une série de travaux (Jobard *et al.*, 2012 ; Jounin *et al.*, 2015 ; Peaucellier *et al.*, 2016), peu de connaissances portent sur les cibles des amendes forfaitaires. Plus généralement, les pratiques policières de recours à l'amende forfaitaire n'ont pas été étudiées en France depuis les travaux de Renée Zauberman (1998) et Claudine Pérez-Diaz (1994) dans les années 1990. La question du pouvoir contraventionnel des agents de police et de gendarmerie s'impose pourtant avec vigueur depuis les années 2010 avec le développement considérable du champ de cette sanction pénale et le rétrécissement concomitant du rôle et des pouvoirs du juge en la matière.
- 79 Explorant un champ d'étude inédit, les éléments livrés dans ces lignes ouvrent la voie à d'autres perspectives de recherches. Il sera par exemple pertinent d'explorer plus en détail la place de ces amendes dans le parcours pénal éventuel des personnes multiverbalisées : les amendes inaugurent-elles une entrée dans le filet pénal ou en sont-elles l'un des effets ? Viennent-elles sanctionner une relation entre un policier (ou groupe policier) et un individu – relation déjà ancienne et conflictuelle –, ou bien sont-elles le point de départ d'une telle relation ? Nous pourrions également nous interroger sur la place de l'amende forfaitaire dans l'échelle des peines et sur ce qu'elle représente pour les justiciables au regard d'autres sanctions *a priori* plus sévères telles que l'emprisonnement. Les modalités et pratiques policières de recours aux récentes amendes forfaitaires délictuelles représentent enfin un autre champ prometteur : depuis leur création en 2016, ces nouvelles amendes ont-elles modifié l'attention pénale portée sur certains délits ? Quels sont leurs effets sur les pratiques des acteurs de l'entrée dans le système pénal ou sur l'interface des relations police-justice et police-justiciables ?

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Allix D., 2004, Du droit d'être jugé ou de quelques remarques sur la procédure d'amende forfaitaire, in Collectif (dir.), *Une certaine idée du droit, Mélanges André Decocq*, Paris, Litec, 21-24.
- Anonin X., 2018, *La spécialité contraventionnelle en matière pénale*, thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Giacoppelli M., Aix-Marseille Université.
- Blanchard E., 2014, Contrôle au faciès : une cérémonie de dégradation, *Plein droit*, 103, 4, 11-15.
- Blankenburg E., 1994, La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice, *Droit et Société*, 28, 1, 691-703, [en ligne] <https://doi.org/10.3406/dreso.1994.1305>.
- Bouagga Y., Pette M., 2017, *L'aide aux migrants à Calais. Engagements volontaires et solidaires à l'internationale. Cartographie 2017*, Ivry-sur-Seine, Observatoire de France Volontaires, 23-28.
- Boukir K., Jobard F., 2018, La police bientôt dotée d'une nouvelle arme dangereuse : l'amende forfaitaire délictuelle, *AOC Valérie Martin* 2022-10-12T11:45:00VMmedia, [en ligne] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02417560/document>.
- Boutros M., 2018, *La police et les indésirables*, Paris, La Vie des idées.
- Céré J.-P., 2017, Amende forfaitaire, *Encyclopédie Dalloz, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Paris, Éditions Dalloz [1<sup>re</sup> éd. 2011].
- Clergue H., 1926, *De la procédure de l'ordonnance pénale en matière de contraventions de simple police*, thèse de doctorat en Droit, Toulouse, Impr. du Sud-Ouest.
- Combaldieu R., 1967, La contravention à l'ère électronique (Amende forfaitaire et timbre annuel), *Semaine juridique*, I, 2096.
- Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C., 1992, *Punir sans juger ?*, Paris, Economica, Rapport public annuel de la Cour des comptes 2018, Paris, La documentation française, Cour des comptes.
- Doll P.-J., 1972, La simplification de la procédure en matière de contravention (loi n° 72-5 du 3 janvier 1972), *La Gazette du Palais*, tome 1, Doctrine, 114-119.
- Felstiner W.L.F., Abel R.L., Sarat A., 1980, The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming..., *Law & Society Review* 15, 3-4, 631-654.
- Gauthier J., 2015, Origines contrôlées, *Sociétés contemporaines*, 97, 1, 101-127.
- Gayet-Viaud C., 2017, French Cities' Struggle Against Incivilities: from Theory to Practices in Regulating Urban Public Space, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23, 1, 77-97.
- Israël L., 2020, *L'arme du droit*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Contester » [1<sup>re</sup> éd. 2009].
- Jobard F., 2010, Le gibier de police immuable ou changeant ?, *Archives de politique criminelle*, 32, 1, 93-105.
- Jobard F., Lévy R., Lamberth J., Névanen S., 2012, Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris, *Population*, 67, 3, 423-451.
- Jobard F., Maillard J. de, 2015, *Sociologie de la police*, Paris, Armand Colin.
- Jounin N., Ahmadouchi F., Kettal Y., Krumnow N., Mimoun A., Mokrani L., Mongongnon J. et al., 2015, Le faciès du contrôle, *Déviance et Société*, 39, 1, 3-29.

- Lee J.-A., 1981, Some Structural Aspects of Police Deviance in Relations with Minority Groups, in Shearing C.D. (Ed.). *Organizational Police Deviance – Its Structure and Control*, Toronto, Butterworths, 49-82.
- Lipsky M., 1980, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, *Politics & Society*.
- Maillard J. de, Roché S., Hunold D., Dietrich O., Zagrodski M., 2016, Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne, *Revue Française de Science Politique*, 2, 271-293.
- Monjardet D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- Moreau de Bellaing C., 2009, Violences illégitimes et publicité de l'action policière, *Politix*, 87, 3, 119-141.
- Peaucelier S., Spilka S., Jobard F., Lévy R., 2016, Les contrôles d'identité et les jeunes Parisiens. Une exploitation du volet parisien de l'enquête Escapad 2010, *Questions Pénales*, XXIX.2 (juillet).
- Pérez-Díaz C., 2004, Les acteurs du système de contrôle-sanction de sécurité routière, *Espaces et sociétés*, 118, 3, 133-47.
- Phillips T., Smith P., 2006, Rethinking Urban Incivility Research: Strangers, Bodies and Circulations, *Urban Studies*, 43, 5-6, 879-901.
- Pinto L., 1989, Du « pépin » au litige de consommation, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 76, 1, 65-81.
- Pradel J., 1972, La simplification de la procédure applicable aux contraventions (commentaire de la loi n° 72-5 du 3 janvier 1972), Paris, *Dalloz-Sirey*, *Chronique XXIV*, 153-156.
- Saadoun M., 2009, Procédure de l'amende forfaitaire, circulation routière et droits du contrevenant : constat d'un droit déséquilibré au profit des finances publiques, *Les Petites Affiches* 6 octobre 2009, n° PA200919905, Paris-La Défense, *Lextenso*, 7.
- Samson F., 1995, Le système de l'amende forfaitaire : une sanction pénale sans juge, *Gazette du Palais*, 24 août, 1035-1042.
- Smith P., Phillips T.-L., King R., 2010, Incivility: The rude stranger in everyday life, *Incivility: The Rude Stranger in Everyday Life*, 1-218.
- Spire A., Weidenfeld K., 2011, Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural, *Droit et société*, 79, 3, 689-713, [en ligne] <https://doi.org/10.3917/drs.079.0689>.
- Tilly C., 1986, *La France contestée. De 1600 à nos jours*. Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique ».
- Van Maanen J., 1978, The Asshole, in Manning P. K., Van Maanen J. (Eds.), *Policing: A View from the Street*, Santa Monica, Goodyear Publishing Company, 221-237.
- Wilson J.-Q., 1973, *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities, With a New Preface by the Author*, Cambridge, Harvard University Press.
- Zauberman R., 1998, La répression des infractions routières : le gendarme comme juge, *Sociologie du travail*, 40, 1, 43-64.

## NOTES

1. Décret-loi du 28 décembre 1926 concernant l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques, Journal Officiel du 30 décembre 1926, p. 13 698 et suivantes.
2. L'article R.48-1 du Code de procédure pénale fixe la liste des contraventions susceptibles de faire l'objet d'une amende forfaitaire. Tandis que cet article n'a été modifié qu'à deux reprises entre sa version initiale de 1986 et 2001, il a subi 59 modifications entre 2002 et 2022. Au cours de cette période, il a fait l'objet d'au moins une modification chaque année et a connu jusqu'à six modifications par an (en 2007, 2010 et 2017). Source : *Legifrance*.
3. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016.
4. Loi n° 2019-22 du 23 mars 2019.
5. *Le Monde*, 26 décembre 2017, « À Vienne, dans l'Isère, la tension entre jeunes et police vire au drame ».
6. *Médiapart*, 10 décembre 2017, « À Argenteuil, des policiers musellent des habitants à coups de procès-verbaux ».
7. Collectif Place aux jeunes, blog *Échos du 12*, 9 octobre 2018, « Verbalisation des jeunes habitants : un facteur de fragilisation des foyers modestes ».
8. Voir notamment Human Rights Watch, juillet 2017, « C'est comme vivre en enfer » ; Help Refugees, octobre 2018, « Brève chronologie de la situation des droits humains à Calais » ; Auberge des Migrants, Refugee Info Bus, la Cabane Juridique et Utopia 56, décembre 2018, « Pratiques violentes, abusives et illégales des forces de l'ordre ».
9. Auberge des Migrants, Utopia 56, Help Refugees et Refugee Info Bus, août 2018, « Le harcèlement policier des bénévoles » ; Amnesty International, juin 2019, « La solidarité prise pour cible. Criminalisation et harcèlement des personnes qui défendent les droits des migrant.e.s et des réfugié.e.s dans le nord de la France ».
10. Nous désignons par ce terme le pouvoir dont disposent les policiers et gendarmes de sanctionner une infraction – contravention ou délit – par le truchement d'une amende forfaitaire.
11. Entretien avec Maxime, 25 ans, 1<sup>er</sup> décembre 2018.
12. Le montant des amendes forfaitaires est encadré par la loi et fixé par décret (articles R.49 et R.49-7 du Code de procédure pénale).
13. Le Trésor public est l'organisme public chargé de la gestion des ressources financières de l'État français. Il a notamment pour mission de recouvrer les montants des impôts sur le revenu des contribuables, ainsi que les sommes dues au titre des contraventions.
14. Entretien avec Henriette, 23 novembre 2018.
15. Entretien avec Audrey, 20 novembre 2018.
16. Entretien avec Gérard, 20 novembre 2018.
17. Expression employée par un militant associatif. Notes d'observation, le 17 mai 2019.
18. Articles R.49 et R.49-7 du Code de procédure pénale.
19. Entretien avec Jean, 25 novembre 2021.
20. Entretien avec Boubacar, 17 ans, 28 avril 2022.
21. Entretien avec Sekou, 19 ans, 17 mai 2019 ; entretien avec Hichem, 19 ans, 17 mai 2019.
22. Entretien avec Hichem, 19 ans, le 17 mai 2019.
23. Timbre destiné au paiement d'une amende forfaitaire pour contravention.
24. Collectif Place aux jeunes, blog *Échos du 12*, 9 octobre 2018, « Verbalisation des jeunes habitants : un facteur de fragilisation des foyers modestes ».
25. *StreetPress*, 2 juillet 2020, « À Argenteuil, les habitants écopent d'amendes par vengeance ou pour les faire taire » ; *Médiapart*, 10 décembre 2017, « À Argenteuil, des policiers musellent des habitants à coups de procès-verbaux ».

26. Documentaire de Marc Ball, 28 septembre 2019, « Police, illégitime violence », diffusé sur Public Sénat.
  27. L'Auberge des Migrants, Rapport, août 2018, « Calais : le harcèlement policier des bénévoles », (étude du 1<sup>er</sup> novembre 2017 au 1<sup>er</sup> juillet 2018).
  28. Entretien du 26 novembre 2018 avec Marie, bénévole et entretien du 20 novembre 2018 avec Gérard, responsable associatif.
  29. Loi n° 72-5 du 3 janvier 1972.
  30. Décret n° 2012-343 du 9 mars 2012, modifiant l'article R.48-1 du Code de procédure pénale.
  31. Décret n° 2019-208 du 20 mars 2019, modifiant l'article R.48-1 du Code de procédure pénale.
  32. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 « de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle ».
  33. Loi n° 2019-22 du 23 mars 2019 « de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice ».
  34. L'ANTAI répertorie plus d'une vingtaine d'infractions nouvelles créées par le législateur dans le contexte sanitaire entre mars et décembre 2020. ANTAI, rapport d'activité 2020, p. 4 et 5.
  35. Article 530-1 du Code de procédure pénale.
  36. Cour des comptes, La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter, *Rapport public annuel*, février 2018, p. 174.
  37. Selon l'article 530-1 du Code de procédure pénale, en cas de condamnation, le juge ne peut pas prononcer une amende d'un montant inférieur au montant de l'amende contestée.
  38. Issue de la notion de « *police property* » décrite par John Alan Lee (1981), la « clientèle policière » ou « gibier de police » recouvre selon Fabien Jobard la « population que la police estime être sa légitime propriété ». Ce dernier observe que cette population, « nombreuse, connue et méprisée en même temps qu'indispensable », est auto-définie par la pratique policière (Jobard, 2010, 5).
  39. L'article 537 du Code de procédure pénale dispose en effet que : « Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, les procès-verbaux ou rapports établis par les officiers et agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, ou les fonctionnaires ou agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire auxquels la loi a attribué le pouvoir de constater les contraventions, font foi jusqu'à preuve contraire. La preuve contraire ne peut être rapportée que par écrit ou par témoins ».
- 

## RÉSUMÉS

Au cours des années 2000, en France, le spectre des infractions pouvant être sanctionnées hors des palais de justice n'a cessé de s'élargir, jusqu'à couvrir désormais certaines infractions délictuelles. Dans un souci de désengorgement des tribunaux de proximité, l'amende forfaitaire – prononcée non pas par un juge, mais par un agent des forces de l'ordre – est devenue un outil de réponse pénale très répandu. Cet article s'intéresse au « pouvoir contraventionnel » des policiers, analysant ce dernier à l'aune des spécificités de l'amende forfaitaire au sein de la justice pénale. À partir de méthodes d'enquête qualitatives (entretiens, observations) et quantitatives (réculte et analyse de plus de six cents amendes), il examine les situations de personnes multi-verbalisées et étudie les conditions dans lesquelles ces dernières ont pu mobiliser le droit et saisir le juge lorsqu'elles dénonçaient des verbalisations illégales ou injustes. Diverses actions entreprises en ayant recours à « l'arme du droit » mettent en lumière les difficultés à accéder au juge en cas de litige se rapportant à une amende forfaitaire. Historiquement conçue pour réprimer des

infractions de masse sans engorger les tribunaux et pensée de manière à réduire au minimum l'intervention du juge, l'amende forfaitaire se révèle être une modalité de sanction qui laisse peu de place à la mobilisation du droit.

In France, from the early 2000s, the number of minor offences that are punishable with a police-issued penalty notice has greatly increased. In order to reduce the burden on the local court system, the range of offences addressed outside the justice system have now expanded to numerous infractions and even certain misdemeanour offences. This article looks at the police power to impose penalties ("*pouvoir contraventionnel*"), analysing it in the light of the specificities of police fine within the criminal justice system. It examines the situations of individuals who have received multiple fines and studies the difficulties they had to face in having access to a trial in order to denounce illegal fines. It is based on a series of interviews with individuals who received a great number of fines, as well as youth professionals and lawyers. More than six hundred fine cases were also collected and analysed. Historically designed to punish mass offences without overloading the court system, the police fine has become a method of punishment that cannot be easily contested and therefore restricts the possibilities of legal mobilisation.

## INDEX

**Mots-clés** : police, amende forfaitaire, pouvoir contraventionnel, justice de rue, arme du droit

**Keywords** : police, fines, police-issued penalty notice, street justice, weapon of the law

## AUTEUR

### ALINE DAILLÈRE

Doctorante en sciences politiques au sein du CESDIP (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales) ; Université de Paris-Saclay, Chargée de recherche au CESDIP  
daillere.aline[at]gmail.com