SOCIÉTÉ ENTRETIEN

Les amendes, « une forme de justice rendue dans la rue » — Un « pouvoir contraventionnel » accordé aux policier

vendredi 1er mai 2020, par DAILLERE Aline, POLLONI Camille (Date de rédaction antérieure : 9 avril 2020).

Aline Daillère a mené une étude sur le « pouvoir contraventionnel » accordé aux policiers. En se penchant sur des verbalisations dénoncées comme abusives, elle analyse la liberté laissée aux agents et l'inefficacité des recours.

Juriste de formation et spécialiste des droits humains, Aline Daillère a travaillé une dizaine d'années dans le secteur associatif – France Terre d'asile, la Cimade puis l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (Acat), où elle analysait notamment le recours à la force policière [1] – avant de reprendre des études de sociologie.

Face à « la multiplication des témoignages de jeunes hommes disant faire l'objet d'amendes en grand nombre et de manière abusive », dans des quartiers populaires, Aline Daillère a voulu documenter ce phénomène, peu étudié jusqu'alors, et s'intéresser « au pouvoir de verbalisation des policiers ».

En 2018 et 2019, afin de déterminer « qui était verbalisé, pour quels motifs et dans quels lieux », Aline Daillère a collecté plus de 600 amendes et mené des entretiens dans les cités de plusieurs quartiers parisiens (XIe, XIIe et XXe arrondissements) et d'autres villes de France (Argenteuil, Clichy-la-Garenne, Calais, Saint-Martin-le-Vinoux et Vienne). Elle s'est également livrée à des observations dans des espaces publics, des permanences dédiées aux amendes et au tribunal de police de Paris.

Son enquête a débouché sur un mémoire de master en sciences politiques, soutenu en novembre 2019 à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (sous la direction de Fabien Jobard), et se poursuit dans la perspective d'une thèse qu'elle doit entamer à la rentrée prochaine.

Alors que pour faire respecter les mesures de confinement, les contraventions pleuvent – 480 000 recensées par le ministre de l'intérieur au 6 avril –, la question de ce pouvoir de verbalisation accordé aux agents, de son bien-fondé et de ses conséquences, se pose de manière d'autant plus aiguë.

Camille Polloni : Quelles sont vos inquiétudes sur la façon dont sont menés les contrôles et les verbalisations liés au confinement ? À quoi faut-il être vigilants, selon vous ?

Aline Daillère : J'ai deux points d'inquiétude. D'abord, le défaut d'information des citoyens sur leurs droits face à ces amendes, sur les modalités de recours. Ensuite, mon étude laisse penser que certains individus sont susceptibles de faire l'objet d'amendes à répétition. Peut-être parce qu'ils respectent moins le confinement, mais aussi parce qu'ils sont plus ciblés que d'autres, dans certains

quartiers, par des policiers qui les connaissent.

Or, la réitération de verbalisations pour non-respect du confinement est un délit, susceptible d'entraîner une condamnation. C'est une nouveauté. Dans mon enquête, les personnes qui ont accumulé des dizaines d'amendes n'ont jamais fait l'objet de poursuites délictuelles pour ce fait-là. C'est le Trésor public qui engageait des procédures de recouvrement.

Ce délit permet le passage en comparution immédiate, alors même que les délais de recours contre les amendes ne sont pas épuisés. Une personne qui a eu plusieurs amendes en un temps rapproché pour non-respect du confinement, et qui les contesterait parce qu'elle les juge abusives, pourrait malgré tout se voir condamnée avant que ses contestations soient étudiées par le tribunal de police. Il y a donc une question de droit qui se pose.

Quels sont les points communs des « collectionneurs d'amendes » sur lesquels vous avez travaillé, ayant reçu plusieurs dizaines de contraventions chacun ?

Ce sont en quasi-totalité des hommes – deux jeunes femmes sur 55 individus –, généralement âgés de moins de 25 ans, vivant dans de grands ensembles, issus de milieux précaires et souvent de minorités.

Ils sont verbalisés pour des motifs récurrents. D'un côté, les « incivilités », ou « troubles à la tranquillité publique ». Trois infractions reviennent systématiquement et souvent par « paquets » : le tapage (nocturne ou diurne), le « déversement de liquide insalubre » (qui s'applique en général aux crachats) et le « dépôt de déchets hors des emplacements autorisés » (le jet de n'importe quel détritus sur la voie publique : un mouchoir usagé, un papier…). La deuxième catégorie concerne les infractions à la circulation routière, avec un panel d'infractions extrêmement large (stationnement, conduite sans certificat d'immatriculation, etc.).

Ces personnes sont toujours verbalisées dans les mêmes lieux : telle place, telle rue de leur quartier d'habitation. Même quand les amendes concernent des infractions routières, par définition mouvantes, ils sont très majoritairement sanctionnés aux mêmes endroits, sur un territoire très restreint.

Quelles sont les conséquences de ces verbalisations à répétition ?

J'ai recensé jusqu'à 93 amendes pour une seule personne. Ils en reçoivent beaucoup, parfois sur des périodes très courtes, pour certains plusieurs dans la même journée. Ils ont donc des dettes d'amendes colossales : jusqu'à 25 000 euros selon les déclarations, jusqu'à 10 000 euros constatés sur la base de bordereaux de situation du Trésor public, pour des personnes tout juste majeures.

Les conséquences économiques affectent toute la famille. Lors des entretiens, les jeunes parlent d'eux à la première personne. Mais quand on aborde la question des conséquences ils ne disent plus « je », ils disent « nous » : moi, ma famille, ma mère, mes frères et sœurs.

Sachant qu'ils vivent en situation de précarité économique, payer les amendes va empêcher ou retarder d'autres dépenses familiales importantes. Si la famille compte sur leurs ressources, ça cause des difficultés pour payer les courses. Dans le cas de jeunes plus autonomes, ça empêche ou retarde les cours de conduite, l'obtention du permis qui serait utile pour travailler.

Ces impacts peuvent devenir juridiques, quand le Trésor public met en place des procédures de recouvrement. Les comptes des jeunes ou les revenus de leur travail peuvent être saisis, les familles reçoivent des avis de saisie mobilière.

Ces amendes ont aussi des conséquences sur l'insertion professionnelle, ce qui inquiète beaucoup les référents socio-éducatifs interrogés. Ils constatent que certains jeunes renoncent à ouvrir un compte bancaire à leur nom, ou à avoir un emploi déclaré, parce que toute somme reçue est susceptible d'être perçue. Et ce pendant longtemps, quand on a des dettes qui montent à plusieurs milliers d'euros. Selon les éducateurs, ces jeunes seraient incités à se tourner vers des parcours de travail illégal ou vers l'économie souterraine, c'est-à-dire à disparaître de la circulation économique pour échapper aux impacts des amendes. Certains jeunes disent aussi fuir le quartier, « on va voir nos potes ailleurs », ou se cacher du regard de la police.

Quelles sont leurs relations avec les policiers qui les verbalisent ?

Les uns et les autres se connaissent, mutuellement et individuellement. Avant même les amendes, ces jeunes faisaient souvent l'objet de contrôles d'identité, ce qui explique et facilite parfois les verbalisations : ils sont connus des agents de police.

Le caractère massif des amendes est un phénomène assez récent, apparu aux alentours de 2015-2016, à l'exception de l'un des terrains étudiés où c'est plus ancien (Argenteuil). Dans certains quartiers, les jeunes disent d'ailleurs avoir vu baisser les actes de violence à leur encontre au moment où montaient les amendes.

Localement, je peux avoir des pistes d'analyse : dans le XIIe arrondissement l'apparition des amendes est postérieure à la plainte des jeunes contre des agents de police [2]. Elle est corrélée au changement d'équipe du commissariat après la condamnation des policiers [3]. Mais ce n'est pas le cas dans les autres quartiers, et ça reste encore à étudier.

Vous travaillez sur le « pouvoir contraventionnel » des policiers. Alors que la loi dit que tel comportement doit être puni de telle façon, à tel tarif, quelle est la marge de manœuvre des fonctionnaires ? En quoi verbaliser est-il un pouvoir ?

La recherche en sociologie de la police montre que le policier sur le terrain a une grande marge d'autonomie, parce que c'est lui qui décide de facto quand intervenir et de quelle manière. Dans le cas des amendes forfaitaires, c'est un pouvoir de sanction pénale, une forme de justice rendue dans la rue.

Les agents ont une grande part de subjectivité dans l'appréciation des faits, surtout quand la loi est peu précise. Elle est censée définir des principes généraux, tandis que les policiers sur le terrain apprécient le cas particulier. Qu'est-ce qui, en pratique, permet de caractériser un tapage ? À partir de quels décibels ? Aucun texte ne le précise. C'est à la libre appréciation du policier, qui peut considérer une source de bruit comme tapage et pas une autre.

Dans le cas du confinement, c'est la même chose : l'imprécision et l'indéfinition laissent une grande marge de manœuvre. Qu'est-ce qu'un achat de première nécessité ? Jusqu'où les policiers et gendarmes sont autorisés à en décider ? Vu le nombre de témoignages dénonçant des pratiques excessives, ou du zèle, des précisions sur ce qui est autorisé ou pas seraient les bienvenues.

Le contrôle exercé sur ce pouvoir de verbalisation est extrêmement mince. En pratique, contester une amende forfaitaire s'avère compliqué et vain.

« Au-delà d'un certain nombre d'amendes, ils ne les "calculent" plus »

On pourrait partir du principe que ceux qui sont souvent verbalisés se comportent moins bien que les autres. Que vous disent les jeunes interrogés sur le fait de mériter ou de ne pas mériter les amendes qu'ils ont reçues ?

À la lecture de leurs amendes, ou de leur bordereau de situation du Trésor public, on pourrait se dire que ce sont des gens foncièrement incivils : ils crachent à tout va, n'ont jamais de permis de conduire sur eux, jettent des papiers partout… Tous reconnaissent avoir commis une partie des infractions qui leur sont reprochées. Certains disent « c'est vrai, parfois on fait un peu de bruit » ou « c'est vrai, on jette des papiers ». Mais derrière cette affirmation, il y en a systématiquement une autre : les policiers exagèrent, ils abusent.

J'ai des témoignages assez récurrents de verbalisations pour une infraction inexistante. Un jeune se voit par exemple reprocher d'avoir fait du bruit, jeté des papiers et craché par terre (c'est souvent les trois en même temps) alors que selon lui il n'existait pas d'infraction.

Dans d'autres cas, nombreux aussi, les jeunes disent qu'une infraction a bien été commise, mais par d'autres. Ils se retrouvent verbalisés dans un endroit où il y a des papiers ou des crachats au sol, parce que les policiers considèrent qu'ils en sont responsables, malgré l'absence de flagrant délit.

Dans d'autres situations, les jeunes sont verbalisés là où d'autres ne le sont pas. J'ai en tête l'exemple d'un jeune de quinze ans, verbalisé dans un square très passant, en journée, en plein été, parce qu'il faisait du bruit. Il ne comprend pas pourquoi il est verbalisé, mais pas les personnes autour. C'est aussi ce que disent des éducateurs : pourquoi nos jeunes sont verbalisés au pied de leur immeuble, alors que ceux qui sont à quelques mètres, à une terrasse de café, ne le sont pas ? Ils dénoncent une sorte de deux poids deux mesures dans l'application de la règle. Ce sentiment d'application inégale de la loi ressort beaucoup.

Parmi les exemples que vous donnez dans votre mémoire, deux « amendes insolites » : « traversée irrégulière de la chaussée » (7 euros) et « ouverture de portière de véhicule sans précaution » (33 euros). C'est étonnant, non ?

Il s'agit de deux personnes qui ont reçu ces amendes en même temps. Témoins d'un contrôle d'identité, ils étaient intervenus pour s'interposer. Ils soulignent le caractère invraisemblable d'avoir reçu ces deux amendes, alors que jamais personne n'est verbalisé pour ce motif.

Les amendes reçues sont-elles contestées ?

Non, loin de là. Certains les paient, malgré le coût, pour ne pas avoir plus d'ennuis. Dans certains quartiers, des collectifs se sont montés récemment pour aider les jeunes à contester. Mais dans la majorité des cas les amendes ne sont ni contestées, ni payées. Elles s'accumulent.

Il y a un effet de seuil : au-delà d'un certain nombre d'amendes, ils ne les « calculent » plus, au sens littéral comme au sens figuré. J'ai pu le constater auprès des jeunes que j'ai suivis lors de ma recherche. Ils ouvraient les premières enveloppes, voulaient les contester. Au fil du temps ils me tendaient les enveloppes, sans même les avoir décachetées. Ils reconnaissaient l'enveloppe de l'amende et ne s'en occupaient plus, ne savaient même pas pourquoi ils étaient verbalisés. Certains les stockaient dans des boîtes à chaussures, d'autres les déchiraient et les jetaient. Ils disent beaucoup : « c'est trop ». Si on voulait sanctionner des infractions réelles et faire évoluer le comportement de ces personnes-là, c'est contre-productif.

Dans votre étude, vous écrivez que les voies de recours sont ineffectives. Pour quelle raison ?

C'est une procédure assez opaque et complexe. Je suis juriste de formation et j'ai travaillé sur le sujet pendant plusieurs mois, mais il m'a fallu du temps et je ne suis pas sûre d'avoir complètement compris. Même les avocats et juristes mobilisés à Calais, qui ont essayé de contester les amendes,

ont fini par abandonner. Au regard du temps, de l'énergie et du résultat, c'était un investissement complètement défavorable.

On peut contester soit par internet, sur le site de l'Antai [4], soit par lettre recommandée auprès de l'officier du ministère public, ce qui est relativement simple. Il semble cependant que les officiers du ministère public déclarent les contestations irrecevables en outrepassant complètement leurs pouvoirs. Ils ne peuvent en principe le faire que pour des motifs de formalisme non respecté. Mais dans la quasi-totalité des cas, ils rejettent sur le fond. La personne reçoit juste un avis de majoration de l'amende.

Théoriquement, il est possible de saisir le tribunal de police contre cette décision. Mais bien souvent, les personnes concernées ne ne le savent pas. Quand bien même elles le feraient, il faut encore renverser un procès-verbal qui fait foi. C'est mission impossible.

Un jeune qui arrive devant le tribunal de police en disant : « Je n'ai pas fait le bruit dont on m'accuse », n'a aucune chance d'être entendu. Encore moins quand il a déjà reçu dix, vingt, trente PV pour les mêmes motifs. De fait, le recours contre ces amendes est extrêmement compliqué pour ces jeunes-là.

Je ne sais pas ce que ça donnera pour le non-respect du confinement. La population qui arrivera jusqu'au tribunal de police bénéficiera peut-être d'un peu plus de crédibilité que des jeunes de quartier. Mais encore faudra-t-il que ces personnes soient informées qu'elles peuvent le saisir.

D'après les premiers résultats de votre travail, les amendes ne « servent » pas seulement à punir une infraction, elles ont d'autres fonctions. Lesquelles ?

Ce sont les hypothèses de ma thèse à venir, encore à l'état de pistes. Les jeunes ont le sentiment que ces amendes sont utilisées comme un outil d'éviction, qu'elles visent à les « chasser », à les « dégager », à « nettoyer le quartier », dans un contexte de rénovation et de gentrification.

Dans l'un des terrains d'enquête – le XIIe arrondissement –, le commissariat a reconnu donner pour mission à ses agents de police d'effectuer des « contrôles-éviction ». Les jeunes se disent que les amendes ont le même but. À New York, en Grande-Bretagne, à Montréal, des politiques de lutte contre les incivilités très sévères ont eu pour effet d'exclure des populations jugées indésirables, de les bannir. Ça pourrait être une piste d'analyse sur les amendes en France.

Dans les entretiens que j'ai menés, une autre idée revient souvent : celle des représailles. Beaucoup de témoignages font état de verbalisations intervenues alors que les jeunes se seraient montrés insolents envers la police, auraient défié son autorité. Ils disent : « J'ai été verbalisé parce que j'ai pas fait profil bas. » « Ne pas faire profil pas », c'est revendiquer ses droits pendant un contrôle d'identité, en contester le principe, protester, filmer, passer à côté et regarder, s'interposer dans une intervention policière qui se passe mal, déposer plainte contre des policiers. L'une des pistes que je creuse, c'est l'idée d'une sorte de « justice de rue » rendue par les policiers, utilisant l'amende pour sanctionner les individus qu'ils estiment devoir l'être.

Quel lien faites-vous entre les inégalités territoriales, les fractures françaises, et la façon dont sont décernées les amendes ?

La question de la discrimination, ou de l'application inégale de la loi, se pose très clairement. Mais pour le démontrer, il faudrait mener une étude de plus grande ampleur : comparer avec des populations tests (comme ce qui a été fait sur les contrôles d'identité), avoir accès à des données nationales, mener des enquêtes comparatives pour mesurer le taux d'amende à comportement égal.

P.-S.

• MEDIAPART. 9 AVRIL 2020 :
https://www.mediapart.fr/journal/france/090420/les-amendes-une-forme-de-justice-rendue-dans-la-rue?onglet=full

POURQUOI S'ABONNER A MEDIAPART ?
• Site d'information indépendant
• Sans subventions ni publicité sur le site
• Journal participatif
• Financé uniquement par ses abonnements

https://www.mediapart.fr/abonnement

• *Les article de Camille Polloni sur Mediapart :*
https://www.mediapart.fr/biographie/camille-polloni

Notes

[1] https://www.acatfrance.fr/rapport/l-ordre-et-la-force

[2] https://www.mediapart.fr/journal/france/130218/les-videos-qui-montrent-le-harcelement-policier-au-quotidien

[3] https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/04/04/a-paris-trois-policiers-condamnes-pour-violence-sur-mineurs_5280559_1653578.html

[4] https://www.antai.gouv.fr