

AFD et police municipale : une **réforme** **problématique** à tous les niveaux

**Collectif pour une nouvelle
politique des drogues**

Mars 2026



Sommaire

L'essentiel	3
L'extension de l'AFD : l'intensification implicite de la répression des consommateur-trices, au détriment de véritables réponses de fond	
L'AFD : dans les textes, un outil pénal polyvalent... Dans les faits, un instrument central dans la répression de la consommation de drogues.....	4
Le choix de l'incohérence : renforcer un dispositif aussi inefficace que délétère.....	5
Au-delà de l'entêtement dans l'inefficacité : la mise en danger de l'État de droit	
Un texte qui fragile des principes constitutionnels essentiels.....	6
Des conséquences lourdes sur les droits fondamentaux, notamment dans le contexte des drogues.....	7
Pour une réforme cohérente, efficace et protectrice des droits de tous·tes	
Sortir du réflexe répressif : s'attaquer enfin aux questions de fond.....	8
Dans un climat politique incertain, défendre l'État de droit.....	8
Faire de la police municipale un acteur de proximité au service d'une politique efficace.....	9

Qu'est-ce que le Collectif pour une nouvelle politique des drogues ?

Le Collectif pour une nouvelle politique des drogues (CNPD) rassemble depuis 2018 des organisations d'usager·ère·s, magistrat·e·s, policier·ère·s, professionnel·le·s de l'addictologie, défenseur·e·s des droits humains et de la santé. Ensemble, nous œuvrons pour une réforme des politiques des drogues en France en plaidant pour une approche fondée sur la réduction des risques, la prévention et la protection des droits des personnes.

Addictlib • ASUD – Autosupport des usagers de drogues • Cannabis Sans Frontières • Fédération Addiction • LDH – Ligue des droits de l'homme • Médecins du monde • NORML France • PCP – Police Contre la Prohibition • Safe • SOS Addictions • SAF – Syndicat des avocat·es de France • Syndicat de la magistrature



L'essentiel

L'objet de la réforme : renforcer la sécurité publique *via* la police municipale

Le projet de loi relatif à « l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres » adopté par le Sénat et récemment transmis à l'Assemblée nationale prévoit d'étendre significativement les pouvoirs de la police municipale et des gardes champêtres, en leur permettant notamment de **prononcer des amendes forfaitaires délictuelles (AFD)** – une prérogative jusqu'ici réservée aux forces de police nationale et de gendarmerie.

Qu'est-ce-que l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) ?

L'amende forfaitaire délictuelle (AFD) est une procédure pénale introduite en 2016 dans le but de simplifier et désengorger les juridictions pénales. Elle permet aux forces de l'ordre nationales de sanctionner certains délits par une amende délivrée immédiatement après la constatation des faits, sans passer devant un juge. Sous couvert d'une simple amende, son paiement vaut en réalité reconnaissance de culpabilité et entraîne une inscription au casier judiciaire. En matière de drogues, l'AFD est applicable, depuis 2020, au délit d'usage simple.

Loin d'une réponse évidente et transversale, le renforcement d'une politique répressive en échec, sans traitement du fond

Le texte se présente comme un levier d'efficacité évident en matière de sécurité publique : étendre le champ d'un dispositif pénal (en principe) transversal, l'AFD, afin d'en renforcer l'impact et désengorger les forces nationales. Pourtant, **dans les faits, l'AFD est aujourd'hui principalement mobilisée contre le simple usage de stupéfiants... sans aucune efficacité concrète** pour diminuer les consommations ou les trafics.

Loin d'être générale, cette réforme marque donc en réalité **une nouvelle étape dans le durcissement de la politique répressive des usager-ères de drogues**. Une politique qui, malgré ses renforts successifs et son coût, demeure en échec constant, comme en témoignent les chiffres en hausse de la consommation.

Une escalade répressive qui franchit un nouveau seuil : la fragilisation de l'État de droit

En plus d'échouer à endiguer les consommations de drogues, l'AFD est une procédure qui porte déjà atteinte à de nombreux droits fondamentaux. Mais avec cette réforme, **c'est un nouveau cap qui est franchi : la fragilisation de principes constitutionnels essentiels** tels que la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, les libertés fondamentales et l'unité d'application de la loi. Un état de fait alarmant constaté par de nombreux acteurs et institutions des droits humains comme le Défenseur des droits.

Il est pourtant encore possible d'agir autrement !

En l'état, la réforme s'entête dans une logique répressive inefficace, délétère et qui affaiblit nos garanties démocratiques. Pourtant, face aux trafics de drogues, au banditisme et aux addictions, il est possible d'agir efficacement. Ce projet constitue une véritable opportunité de **repenser le rôle des forces de police municipale dans le contexte des drogues**, en s'appuyant sur leur ancrage territorial et leur proximité, notamment à travers des actions concrètes de médiation ou de prévention de l'entrée dans les trafics. En parallèle, **il est temps que la représentation nationale se saisisse pleinement des enjeux de prévention**, un pan de la politique des drogues essentiel et encore largement sous-financé en France.

L'extension de l'AFD : l'intensification implicite de la répression des consommateur-trices, au détriment de véritables réponses de fond

L'AFD : dans les textes, un outil pénal polyvalent... Dans les faits, un instrument central dans la répression de la consommation de drogues

Le champ d'application de l'AFD s'est progressivement élargi au fil de l'adoption de divers textes législatifs. Plus de 80 infractions peuvent désormais donner lieu à cette procédure : certaines infractions routières (conduite sans permis, défaut d'assurance), des atteintes aux biens (vols de faible montant), la vente à la sauvette, l'occupation de halls d'immeubles, la détention ou l'usage de fumigènes, etc. **L'AFD constitue donc, en principe, un outil transversal** pouvant être appliqué dans des champs d'infractions variés.

Pourtant, dans les faits, force est de constater que **son usage se concentre très majoritairement sur le délit d'usage de stupéfiants** : en 2024, 40% des AFD enregistrées concernaient l'usage de stupéfiants¹. Cette proportion importante est en progression constante, faisant désormais de l'AFD l'un des principaux instruments de réponse pénale aux simples consommateur-trices : en l'espace de 4 ans, le nombre de délits

d'usage traités par la voie de l'AFD a augmenté de 200%².

Et la place centrale accordée à ce dispositif dans la répression des consommateurs ne fait mystère pour personne.

Au contraire, elle est très explicitement assumée par les responsables politiques – en témoigne ainsi les déclarations d'Emmanuel Macron et du ministre de l'Intérieur concernant le projet d'augmentation du montant de l'AFD³ dans l'objectif d'en renforcer la dimension prétendument dissuasive.

¹ SSMSI, Interstats - Analyse n°76 - Les amendes forfaitaires délictuelles : un dispositif en plein essor, 2025

² Ibid

³ Le Monde, *Drogue : Emmanuel Macron annonce que l'amende forfaitaire pour les consommateurs « va passer à 500 euros », contre 200 euros aujourd'hui*, décembre 2025

Le choix de l'incohérence : renforcer un dispositif aussi inefficace que délétère

Le projet de loi motive l'extension des pouvoirs de la police municipale et des gardes champêtres en matière d'AFD par le « **continuum de sécurité** ». Ce concept, introduit par le Livre blanc de la sécurité de 2019, consiste à agréger et coordonner l'action de la police et la gendarmerie nationales avec celle des polices municipales et d'autres acteurs locaux et/ou privés.

Très concrètement, cela se traduit par le partage, avec ces acteurs, de compétences jusqu'alors exercées par les seules forces de sécurité nationales.

En ouvrant l'AFD aux agents de police municipale, il s'agit donc d'augmenter le nombre d'agents habilités à verbaliser et, de fait, le nombre de personnes verbalisées – **un renforcement mécanique de la politique répressive déjà en œuvre, donc.**

En matière d'usage de drogues, **l'inefficacité d'une telle politique** est depuis longtemps largement documentée⁴ – et l'AFD ne fait pas exception. Cet échec s'illustre sur tous les plans :

- **Sur le plan de la consommation**, aucune diminution significative n'est observée. Au contraire, la France figure toujours parmi les pays européens où la consommation de cannabis est la plus élevée, tandis que le nombre d'usager·ères de cocaïne est passé de 600 000 en 2022 à 1,1 million en 2023 – soit une hausse de plus de 80 % en un an⁵.

- **Sur le plan économique**, l'efficacité du dispositif interroge : dans son rapport de 2024, la Cour des comptes relève un taux de recouvrement des AFD s'élevant péniblement à 36%⁶.

- **Sur le plan de l'activité policière**, l'AFD renforce une politique du chiffre déjà bien installée : c'est la recherche de résultats rapides et quantifiables qui conditionne la nature des interventions, et non la réalité du terrain. Le cas des mineur·es, auxquels l'AFD ne peut être appliquée, est particulièrement révélateur. Depuis la mise en place de la procédure, le nombre de mineur·es mis·es en cause pour usage de stupéfiants a drastiquement chuté. Cette évolution s'explique non pas par la disparition soudaine de la consommation chez les mineur·es, mais par la priorisation de faits susceptibles de donner lieu à une AFD afin d'augmenter les volumes de sanctions prononcées.

- **Sur le plan de la lutte contre les trafics**, la procédure de l'AFD n'a aucun impact – alors même que cet enjeu indéniablement majeur en matière de sécurité et de santé publiques constitue l'une des priorités du gouvernement. Elle ne vise en effet que l'usage simple et non les réseaux criminels.

En définitive, étendre la procédure de l'AFD revient à renforcer un dispositif qui n'a pas démontré sa capacité à réduire les consommations ni à endiguer les trafics.

En ciblant les usages les plus visibles et les plus faciles à sanctionner, c'est-à-dire ceux qui ont lieu dans l'espace public et qui concernent souvent des personnes déjà vulnérables, **elle en est au contraire un facteur aggravant.**

⁴ Voir *Supprimons les sanctions pénales pour simple consommation de drogues*, CNPD, juin 2023 et *L'échec annoncé de l'amende forfaitaire délictuelle étendue au délit d'usage de stupéfiants*, CNPD, juin 2018

⁵ OFDT, *Drogues et addictions : chiffres clés, 2025*

⁶ Cour des comptes, *L'OFST et les forces de sécurité intérieure affectées à la lutte contre les stupéfiants*, septembre 2024

Au-delà de l'entêtement dans l'inefficacité : la mise en danger de l'État de droit

Un texte qui fragilise des principes constitutionnels essentiels

En renforçant la répression de l'usage de stupéfiants au nom de la sécurité intérieure, **le projet de loi ne se contente pas d'étendre un dispositif pénal : il fragilise gravement les fondements mêmes de l'État de droit.**

En effet, dans son article 66, la Constitution dispose que l'autorité judiciaire est la « *gardienne de la liberté individuelle* ». Ce principe, qui fonde **la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif**, constitue une garantie essentielle contre l'arbitraire.

Or, si le projet de loi prévoit un contrôle de l'activité judiciaire des policiers municipaux exercé par le parquet (autorité judiciaire), il prévoit également que, sur les plans hiérarchique et administratif, les agents demeurent placés sous l'autorité du maire (autorité exécutive).

Une telle mesure fragilise gravement le respect des exigences du Conseil constitutionnel⁷ (rappelées par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi⁸), selon lesquelles le transfert de compétences en matière de police judiciaire n'est admis qu'à la **condition d'un « contrôle direct et effectif » du parquet.**

Mais selon toute vraisemblance, **le maintien d'un lien hiérarchique étroit avec l'autorité exécutive locale fragiliserait l'indépendance exigée par l'exercice d'actions judiciaires.**

Une inquiétude que partage la Défenseure des droits dans son avis du 20 janvier 2026⁹, qui affirme qu'un tel contrôle « *sera en réalité ineffectif* ».

Ces velléités d'extension de la part du pouvoir exécutif sont aggravées par un autre manquement : **l'absence de cadre précis en matière de formation des agents de police municipaux**, en renvoyant à un futur arrêté le soin de statuer sur les obligations applicables.

En effet, compte tenu de la gravité inhérente à l'exercice d'une action judiciaire et afin d'assurer le respect des droits fondamentaux, le Conseil constitutionnel exige que les agents concernés disposent de garanties équivalentes à celles des officiers de police judiciaire¹⁰ – ce que le texte ne prévoit pas.

Une telle lacune apparaît d'autant plus préjudiciable que le rôle premier des agents de police municipale étant d'assurer le respect des arrêtés municipaux, leur formation initiale est plus limitée que celle des forces de sécurité nationales.

⁷ Conseil constitutionnel, Décision n°2021-817 DC, 20 mai 2021

⁸ Conseil d'État, Décision n°410002, 23 octobre 2025

⁹ Défenseur des droits, Avis 26-01 du 20 janvier 2026

¹⁰ Conseil constitutionnel, Décision n°2021-817 DC, 20 mai 2021

Des conséquences lourdes sur les droits fondamentaux, notamment dans le contexte des drogues

Dans le champ de la répression de l'usage de stupéfiants, qui constitue aujourd'hui le principal terrain d'application de l'AFD, **les conséquences d'une telle mesure sur les droits fondamentaux ne sont ni théoriques ni marginales.**

Il faut d'abord rappeler que, **loin d'être un dispositif classique, l'AFD porte déjà atteinte à plusieurs garanties fondamentales de la procédure pénale** : entre autres, les principes de légalité criminelle et d'égalité devant la justice (le recours à la procédure dépend du choix discrétionnaire de l'agent verbalisateur) ou de non-cumul des fonctions d'enquête et de jugement (c'est le même agent qui constate l'infraction et prononce la sanction).

Or, ces défaillances procédurales prennent une dimension toute particulière dans le contexte des infractions liées aux stupéfiants, qui

concernent majoritairement des **publics vulnérables, plus à même d'être victimes de dérives.**

Les nombreux risques d'exclusion sociale, de discrimination et de marginalisation ont ainsi été signalés par de multiples institutions chargées du respect des droits humains.

Et il ne fait aucun doute que l'extension de l'AFD aux policiers municipaux **aggrave ces pratiques déjà dénoncées.**

En effet, l'ouverture de la procédure implique d'habiliter les agents à effectuer des relevés d'identité. Mais sans prévoir de formation spécifique ni de mécanismes de contrôle effectifs, le texte réunit toutes les conditions d'un mimétisme avec les pratiques des forces de sécurité nationales. **Ces relevés d'identité pourraient alors devenir, dans les faits, des contrôles d'identité déguisés, exercés sans base légale.**

Les garants des droits humains unanimes face aux dérives de l'AFD

En 2024, **le Comité aux droits de l'Homme de l'ONU** se disait «*préoccupé*» par la procédure de l'AFD et alertait la France quant aux forts risques de «*profilage racial*» qu'elle implique¹¹.

Un point de vue partagé par **la Défenseure des droits**, qui recommande tout simplement de mettre fin à l'AFD¹².

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) a, pour sa part, récemment rappelé que le pouvoir de verbalisation présentait de sérieux risques d'être utilisé à l'encontre de personnes jugées «*indésirables dans certains quartiers*». Des situations de surendettement générées par ces amendes ont également été relevées, ainsi que des placements en garde à vue arbitraires en cas de contestation. Certaines auditions ont même mis en lumière des verbalisations intervenues sans constat matériel suffisant¹³.

¹¹ CCPR/C/FRA/CO/6 – Nations Unies, Comité des droits de l'homme, décembre 2024

¹² Défenseur des droits, Décision-cadre recommandant de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, 30 mai 2023

¹³ Violences urbaines, périphéries et accès aux droits, CNCDH, 19 décembre 2024

Pour une réforme **cohérente, efficace** **et protectrice** des droits de tous·tes

Sortir du réflexe répressif : s'attaquer enfin aux questions de fond

Loin d'apporter des réponses durables aux enjeux liés aux consommations de drogues, le texte, en l'état, prolonge un réflexe répressif dont l'inefficacité est pourtant démontrée depuis des décennies.

S'attaquer une fois de plus à la seule consommation, sans déployer une politique ambitieuse de prévention, de réduction des risques et d'accompagnement sanitaire et social, revient à éluder les causes profondes du phénomène. **Une telle orientation ne permet ni de protéger les personnes concernées, ni de réduire durablement les troubles à l'ordre public.**

Au-delà de son inefficacité, ce choix politique comporte des risques majeurs pour nos équilibres institutionnels.

En persistant dans une approche strictement punitive, **le projet de loi accentue la fragilisation des libertés fondamentales déjà engagée par l'instauration de l'AFD**, et déplace le centre de gravité de l'action publique au détriment d'une stratégie globale et cohérente.

Dans un climat politique incertain, défendre l'État de droit

Dans un contexte politique marqué par l'incertitude et la défiance, il appartient aux élus de réaffirmer avec constance leur attachement à l'État de droit.

Or, en faisant de la police municipale un nouveau rouage de la procédure pénale et de la chaîne judiciaire, **le texte entérine un désengagement progressif de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes.**

Les communes deviendraient les acteurs centraux de la sécurité publique, sans que des moyens humains et financiers supplémentaires ne soient garantis. La mise en œuvre de ces nouvelles compétences dépendrait alors des ressources disponibles et des orientations politiques locales.

Une telle évolution accentuerait les inégalités territoriales, affaiblirait l'unité d'application de la loi sur l'ensemble du territoire et renforcerait les mécanismes discriminatoires déjà existants. Avec, à terme, une politique à géométrie variable, avec **autant de pratiques que de communes.**

Faire de la police municipale un acteur de proximité au service d'une politique efficace

Réorienter la réforme ne signifie pas renoncer à toute évolution. **La force des polices municipales réside dans leur ancrage territorial et leur connaissance fine des réalités locales.**

Cette proximité peut constituer un levier précieux pour une politique des drogues plus efficace et plus protectrice des droits : actions de médiation, orientation vers les dispositifs sanitaires et sociaux, accompagnement vers des structures de soins, d'insertion ou de soutien.

Une telle approche serait davantage en phase avec les besoins identifiés par les acteurs de terrain ainsi qu'avec les recommandations européennes et internationales. Elle permettrait de **faire de la police municipale un acteur de prévention et de coordination, plutôt qu'un simple relais d'une logique pénale.**

L'enjeu n'est donc pas de rejeter la réforme, mais de veiller à ce qu'elle s'inscrive dans une logique cohérente, respectueuse des droits fondamentaux et réellement efficace.

À cet égard, **certaines avancées du projet de loi méritent d'être saluées**, notamment l'instauration de la carte professionnelle, le port apparent du numéro d'identification des policiers municipaux et l'équipement en caméras-piétons des gardes champêtres. Sous réserve d'un encadrement strict, ces dispositifs peuvent renforcer l'identification des agents, améliorer la traçabilité des interventions et contribuer à prévenir les pratiques abusives.