

Décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010
(*M. Jean-Yves G.*)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel, le 9 juillet 2010 une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 529-10 du code de procédure pénale qui fixe les conditions de recevabilité communes à la requête en exonération d'amende forfaitaire et à la réclamation contre une amende forfaitaire majorée.

Par sa décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution en formulant une réserve d'interprétation.

I. – Objet de la disposition

A. - Le renforcement de l'efficacité de la lutte contre les infractions routières

Après la mise en place du permis « à points », à partir du 1^{er} janvier 1992¹, la France a connu, autour de l'an 2000, une réforme importante de sa conception de la répression des infractions commises en matière routière. Afin de faire disparaître un fort sentiment d'impunité des conducteurs français², il a été décidé de réformer tant le régime juridique de la responsabilité des conducteurs que la procédure applicable à la constatation et au traitement des infractions. Cette réforme s'est poursuivie en deux temps :

- En juin 1999, deux lois ont réformé le cadre législatif applicable :

- la loi n° 99-505 du 18 juin 1999 portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs a notamment introduit dans le code de la route le principe de la responsabilité pécuniaire du titulaire du certificat national d'immatriculation du véhicule pour les contraventions à la circulation routière (article 6) ;

¹ Loi n°89-469 du 10 juillet 1989 relative à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contravention.

² Selon les études, en 2001, un conducteur était contrôlé en moyenne tous les 14 ans et une infraction sur 600 était constatée...

- la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale a notamment réformé la procédure d'amende forfaitaire (article 9).

- Sous la XII^{ème} législature, plusieurs réformes réglementaires et législatives ont permis l'automatisation du constat et du traitement des contraventions :

- le décret n° 2003-293 du 31 mars 2003, relatif à la sécurité routière et modifiant le code de procédure pénale et le code de la route (extension de la procédure d'amende forfaitaire et alourdissement des peines encourues) ;
- la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière (réforme de la procédure d'amende forfaitaire dont est issue la disposition contestée) ;
- le décret n° 2003-642 du 11 juillet 2003 portant application de certaines dispositions de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière et modifiant notamment le code pénal, le code de procédure pénale et le code de la route.

Avec la mise en place des « radars automatiques », la création du Centre national de traitement des infractions routières et la création d'un système d'information national intitulé « système de contrôle sanction automatisé »³, le volet répressif de la sécurité routière a été renforcé dans des conditions qui paraissent avoir modifié le comportement des conducteurs sur les routes comme en atteste l'accélération de la baisse du nombre d'accidents mortels de la circulation qui a suivi la mise en place de ce dispositif.

D'après un rapport parlementaire⁴, le centre national de traitement, qui assure l'exploitation des messages d'infraction, en a traité, en 2008, 10,6 millions pour les radars fixes, 6,55 millions pour les radars embarqués, ainsi que 8,4 millions d'avis de contravention ordinaire. Le délai moyen est de moins de cinq jours entre l'infraction et l'envoi.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la disposition contestée : l'article 529-10 du code de procédure pénale résulte en effet du paragraphe V de l'article 8 de la loi du 12 juin 2003 précitée. Cette loi n'a pas été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel. L'article 529-10 du CPP a fait l'objet d'une modification

³ Arrêté interministériel du 27 octobre 2003 (JORF n°251 du 29 octobre 2003 page 18472).

⁴ Assemblée nationale, XIII^{ème} législature : « Les amendes radars et le financement de la politique de sécurité routière », rapport d'information n° 1650 présenté par M. Hervé Mariton.

mineure par le paragraphe II de l'article 61 de la loi du 9 mars 2004⁵, lequel n'a pas été examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 mars 2004⁶.

B. - L'amende forfaitaire

La procédure d'amende forfaitaire est destinée à accroître l'efficacité de la répression dans le domaine des contraventions de petite classe confronté à un contentieux de masse auquel l'institution judiciaire ne pourrait faire face si tous les prévenus devaient être convoqués devant un tribunal pour y être jugés. La problématique de cette procédure est de parvenir à un maximum d'efficacité sans priver les personnes mises en cause du droit d'accès à un tribunal.

Cette procédure a été créée à l'origine pour les seules contraventions punies d'une peine d'amende (donc, principalement, les infractions aux règles de stationnement). La loi du 23 juin 1999 précitée a permis son extension aux infractions en matière de conduite. Toutefois, cette modification n'est entrée en vigueur qu'avec la publication du décret du 3 mai 2002 qui a inséré dans le code de procédure pénale un article R. 48-1 qui fixe la liste des contraventions pour lesquelles l'amende forfaitaire est applicable.

La logique de cette procédure repose sur le principe dit « d'inversion du contentieux » : seules les affaires faisant l'objet d'une contestation par le mis en cause donnent lieu à un examen par le ministère public, voire la juridiction de jugement. Cette procédure incite le mis en cause à payer spontanément et tente de le décourager de contester. La procédure est initiée par la remise ou l'envoi au contrevenant arrêté ou au titulaire de la carte grise d'un avis de contravention l'invitant à payer, dans les 45 jours, une somme forfaitaire nettement inférieure au maximum prévu pour l'infraction en cause. Trois hypothèses sont alors envisageables :

- le mis en cause s'acquitte de l'amende forfaitaire. L'action publique s'en trouve éteinte (avec, pour le retrait de points sur le permis de conduire, les mêmes conséquences que si la personne avait été condamnée⁷). En matière de circulation routière, pour inciter au paiement spontané, il existe même un dispositif d'amende forfaitaire minorée applicable au contrevenant qui paye dans les 3 jours de la remise de l'avis de contravention ou dans les 15 jours de son envoi ;

⁵ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

⁶ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004.

⁷ Article L. 223-1, alinéa 4, du code de la route : « *La réalité d'une infraction entraînant retrait de points est établie par le paiement d'une amende forfaitaire ou l'émission du titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée, l'exécution d'une composition pénale ou par une condamnation définitive* »

- le mis en cause formule **une requête en exonération**. Si sa contestation est recevable, le ministère public a le choix entre l'abandon ou l'engagement des poursuites (en convoquant le mis en cause à l'audience du juge de proximité ou en procédant par voie d'ordonnance pénale). Il peut également abandonner les poursuites contre le titulaire de la carte grise et les engager contre le conducteur désigné dans la requête ;

- le mis en cause ne réagit pas dans le délai qui lui était imparti : l'amende forfaitaire est alors majorée par l'officier du ministère public qui émet **un titre exécutoire** adressé au Trésor public pour recouvrement. Le titre est notifié au mis en cause qui dispose d'un délai de 30 jours pour **former une réclamation**, laquelle a pour effet, si elle est recevable, d'annuler le titre exécutoire et de replacer le ministère public dans la situation exposée au paragraphe précédent.

Le barème applicable est le suivant :

Classes de contravention	Amende forfaitaire minorée ⁸	Amende forfaitaire ⁹	Amende forfaitaire majorée ¹⁰	Maximum encouru pour la contravention ¹¹
1 ^{ère} classe	néant	11 €	33 €	38 €
2 ^{ème} classe	22 €	35 €	75 €	150 €
3 ^{ème} classe	45 €	68 €	180 €	450 €
4 ^{ème} classe	90 €	135 €	375 €	750 €

⁸ Article R. 49-9 du CPP.

⁹ Article R. 49 du CPP.

¹⁰ Article R. 49-7 du CPP.

¹¹ Article 131-13 du code pénal.

Pour mémoire, la répression des excès de vitesse est soumise au barème suivant :

Dépassement de la vitesse autorisée	Vitesse autorisée	Contravention	Retrait de points
< 20 km/h	> 50 km/h	3 ^{ème} classe	1 point
< 20 km/h	≤ 50 km/h	4 ^{ème} classe	1 point
≥ 20 km/h et < 30 km/h	indifférent	4 ^{ème} classe	2 points
≥ 30 km/h et < 40 km/h	indifférent	4 ^{ème} classe	3 points
≥ 40 km/h et < 50 km/h	indifférent	4 ^{ème} classe	4 points
≥ 50 km/h	indifférent	5 ^{ème} classe Délit si récidive	6 points

Enfin, les contraventions des quatre premières classes relèvent de la compétence de la juridiction de proximité et les fonctions de ministère public près cette juridiction sont exercées par l'officier du ministère public (OMP) qui est un commissaire de police¹². Au Centre national de traitement, un OMP dispose d'une compétence nationale. Il est placé sous la direction du procureur de la République de Rennes.

C. - L'article 529-10 du code de procédure pénale

L'article 529-10 du code de procédure pénale fixe des conditions de recevabilité applicables à la requête en exonération (contre une amende forfaitaire) et à la réclamation (contre une amende forfaitaire majorée). Ces conditions ne sont imposées que pour une liste précise de contraventions : l'excès de vitesse, le non-respect d'une signalisation imposant l'arrêt du véhicule, le non-respect des distances de sécurité et le non-respect de l'usage des voies réservées à certaines catégories de véhicules.

Il s'agit des infractions pour lesquelles, en application de l'article L. 121-3 du code de la route, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est redevable pécuniairement de l'amende encourue « *à moins qu'il n'établisse l'existence d'un vol ou de tout autre événement de force majeure ou qu'il n'apporte tous éléments permettant d'établir qu'il n'est pas l'auteur véritable de l'infraction* ».

¹² Article 45 du CPP.

Compte tenu des conditions fixées par cet article, qui déroge au droit commun de la responsabilité pénale, et afin d'éviter les contestations purement dilatoires, l'article 529-10 ne permet au mis en cause de former une requête en exonération ou une réclamation que si :

- il justifie qu'il a porté plainte pour vol, destruction du véhicule ou usurpation des plaques d'immatriculation ;
- il désigne précisément l'identité de la personne qui conduisait le véhicule ;
- il s'acquitte d'une consignation d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire (si c'est une requête en exonération) ou de l'amende forfaitaire majorée (si c'est une réclamation).

II. – Grieffs et examen de la constitutionnalité

En conditionnant la recevabilité de la requête en exonération d'une amende forfaitaire ou de la réclamation contre une amende forfaitaire majorée, le législateur a, en juin 2003, assurément durci le dispositif qui avait été examiné par le Conseil constitutionnel le 16 juin 1999¹³.

Examinant, alors, l'introduction, dans le code de la route, d'un article L. 21-2 (devenu l'article L. 121-3 précité) qui prévoit la responsabilité pécuniaire du titulaire de la carte grise, le Conseil avait jugé que ces dispositions, compte tenu des garanties qui encadraient leur mise en œuvre et de la possibilité laissée à l'intéressé de renverser la présomption de faute en apportant « *la preuve de la force majeure ou en apportant tous éléments justificatifs de nature à établir qu'il n'est pas l'auteur de l'infraction* » ne méconnaissaient pas le principe de présomption d'innocence.

Si le Conseil constitutionnel n'a jamais statué sur la question de la consignation préalable à la saisine d'une juridiction, il existe en revanche une jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 529-10 du CPP. Par une décision sur la recevabilité du 29 avril 2008¹⁴, la Cour de Strasbourg a jugé qu'elle estimait « *légitime le but poursuivi par cette obligation de consignation : prévenir l'exercice de recours dilatoires et abusifs et éviter l'encombrement excessif du rôle du tribunal de police, dans le domaine de la circulation routière qui concerne l'ensemble de la population et se prête à des contestations fréquentes* ». La Cour en concluait, sur le fondement de la marge

¹³ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*.

¹⁴ CEDH, 5^{ème} section, décision sur la recevabilité du 29 avril 2008, *Alix Thomas c. France*, n° 14279/05.

d'appréciation des États, que l'obligation de consignation ne portait pas atteinte à la substance du droit d'accès à un tribunal. Cette jurisprudence a, par la suite, été confirmée à au moins deux reprises¹⁵.

Devant le Conseil constitutionnel, le requérant n'avait pas soulevé ce point et le Conseil ne l'a pas soulevé d'office.

a) *La question posée par les requérants*

L'argumentation du requérant était concentrée sur le dernier alinéa de l'article 529-10 du CPP qui donne à l'OMP la compétence pour se prononcer sur la recevabilité de la requête en exonération. Le requérant soutenait qu'il n'existe aucune voie de recours contre la décision du ministère public qui déclare irrecevable la requête en exonération.

Le Gouvernement a répondu qu'au moyen d'une interprétation extensive de l'article 530-2 du CPP, la Cour de cassation avait reconnu la possibilité de contester, devant la juridiction de proximité, la décision du ministère public déclarant une contestation irrecevable.

La complexité de ce sujet tient au fait que les deux affirmations portent sur deux étapes différentes de la procédure.

L'article 530-2 du CPP énonce : « *Les incidents contentieux relatifs à l'exécution du titre exécutoire et à la rectification des erreurs matérielles qu'il peut comporter sont déferés à la juridiction de proximité qui statue conformément aux dispositions de l'article 711* » (i.e. le juge est saisi sur requête et statue en chambre du conseil).

Depuis une décision du 29 octobre 1997, la chambre criminelle de la Cour de cassation juge que cet article permet de contester devant le juge de police (désormais le juge de proximité) la décision d'irrecevabilité prise par l'OMP. La Cour a confirmé cette jurisprudence par un arrêt du 29 mai 2002 : « *saisi d'un contentieux relatif à l'exécution du titre exécutoire, il [...] appartenait [au juge] d'apprécier si c'était à bon droit que l'officier du ministère public avait estimé irrecevable comme tardive la réclamation formée par le demandeur* »¹⁶. Par un avis du 5 mars 2007¹⁷, la Cour de cassation a confirmé que « *lorsque la décision d'irrecevabilité de la réclamation du contrevenant est prise par le ministère public pour un motif autre que l'un des deux seuls prévus par l'article 530-1,*

¹⁵ CEDH, 5^{ème} section, décisions sur la recevabilité du 13 novembre 2008, *Monte da Fonte c France*, n° 0294/06 et du 30 juin 2009, *Florence Schneider c. France*, n° 49852/06.

¹⁶ Cass. crim. 29 mai 2002, n° 01-87396.

¹⁷ Cass. crim. Avis du 5 mars 2007, n° 0070004P.

premier alinéa du code de procédure pénale, le contrevenant, avisé de cette décision, peut élever un incident contentieux devant la juridiction de proximité en application de l'article 530-2 du même code ».

Toutefois, le requérant affirmait que l'article 530-2 du CPP ainsi que cette jurisprudence de la chambre criminelle ne trouvent à s'appliquer que lorsque le requérant forme une réclamation contre une amende forfaitaire majorée. En effet, ce n'est qu'à l'expiration du délai de 45 jours pour payer l'amende forfaitaire que le ministère public émet un titre exécutoire pour l'amende forfaitaire majorée. Tant que l'amende est seulement forfaitaire, il ne s'agit pas d'un titre exécutoire : l'amende forfaitaire n'est qu'une invitation à payer plus vite pour payer moins. Seule l'amende forfaitaire majorée peut être mise à exécution. Par conséquent, la jurisprudence de la Cour de cassation sur l'article 530-2 du CPP, relatif aux contestations relatives au titre exécutoire, ne pouvait normalement pas trouver à s'appliquer lorsqu'est déclarée irrecevable la requête en exonération d'une amende forfaitaire.

Avant l'insertion dans le code de procédure pénale de l'article 529-10, lorsque le requérant voyait sa requête en exonération déclarée irrecevable par le ministère public, il recevait notification d'un avis d'amende forfaitaire majorée. S'il formait alors une réclamation et que celle-ci était également déclarée irrecevable, il lui était possible d'élever un incident devant le juge de proximité en application de l'article 530-2 du CPP tel qu'interprété par la Cour de cassation. Le droit d'accès à un tribunal était garanti.

La création d'une obligation de consignation préalable à la requête en exonération a créé une faille dans ce dispositif dans l'hypothèse où trois conditions sont réunies : le requérant présente sa requête en exonération accompagnée du justificatif d'une consignation, sa requête est néanmoins déclarée irrecevable par l'OMP et la déclaration d'irrecevabilité est considérée comme entraînant l'encaissement de la consignation équivalent au paiement de l'amende forfaitaire par application de l'article R. 49-18 du CPP. Dans ce cas, l'amende est payée, l'action publique est éteinte et l'amende forfaitaire ne sera jamais majorée : il n'y a donc jamais de possibilité d'accès au tribunal sur le fondement de l'article 530-2 du CPP, même sur l'interprétation que la Cour de cassation a donné à cet article.

Cette difficulté est l'un des seuls points qui a donné lieu à une contestation lors de l'adoption de l'article 529-10 du CPP. Lors des débats au Sénat le 29 avril 2003, Michel Dreyfus-Schmidt s'était exclamé : *« C'est tout de même un comble ! L'amende forfaitaire, on n'a pas demandé son avis à l'intéressé, ... on lui demande de consigner la somme et l'on s'en remet au commissaire de police pour la recevabilité et non à un juge ! Avouez que tout cela n'est pas normal. La*

moindre des choses serait que le commissaire de police n'apprécie que sous réserve de recours devant le tribunal de police. »

C'est à propos d'une situation comparable que la Cour européenne a condamné la France dans l'affaire *Peltier* invoquée par les requérants : l'affaire se situait en 1995, soit avant l'institution de l'obligation de consignation, mais le requérant avait vu sa requête en exonération d'amende forfaitaire déclarée irrecevable par l'OMP, puis, après notification de l'amende forfaitaire majorée, sa réclamation avait également été déclarée irrecevable par l'OMP sur le fondement d'une argumentation juridique touchant au fond et qui résultait d'ailleurs d'une erreur de droit. La Cour de Strasbourg a donc jugé que le droit d'accès du requérant à un tribunal avait été atteint dans sa substance même sans but légitime et de façon disproportionnée.¹⁸

b) La décision du Conseil constitutionnel

Le Conseil a fondé sa décision sur l'article 16 de la Déclaration de 1789 qui protège notamment le droit à un recours juridictionnel effectif.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ce droit serait méconnu si la décision d'irrecevabilité de l'OMP ne pouvait pas faire l'objet d'un recours devant la juridiction de proximité dans deux hypothèses :

- lorsque l'OMP déclare irrecevable une réclamation contre une amende forfaitaire majorée ;
- lorsque l'OMP déclare irrecevable une requête en exonération contre une amende forfaitaire après que le requérant a payé la consignation et que cette déclaration d'irrecevabilité a pour effet de convertir le paiement de la consignation en paiement de l'amende.

Le Conseil n'a donc pas jugé que toute décision d'irrecevabilité d'une requête en exonération doit pouvoir être contestée devant la juridiction de proximité. En effet, lorsque la décision de l'OMP déclarant la requête en exonération irrecevable est suivie d'une majoration de l'amende, le requérant conserve la faculté de former une réclamation et, si celle-ci est déclarée irrecevable, il peut saisir la juridiction de proximité pour contester la décision d'irrecevabilité.

La réserve formulée par le Conseil constitutionnel couvre donc deux hypothèses dont la première est satisfaite par la jurisprudence précitée de la Cour de cassation relative à la portée de l'article 530-2 du code de procédure pénal. La seconde hypothèse ne paraît pas avoir été jugée à ce jour par les juridictions de l'ordre judiciaire.

¹⁸ CEDH, 2^{ème} section, 21 mai 2002, *Peltier c. France*, n° 32872/96.

Enfin, il convient de préciser que le droit de saisir le juge de proximité reconnu par le Conseil constitutionnel est le droit de contester la décision de l'OMP statuant sur une décision d'irrecevabilité. Le ministère public n'ayant pas engagé les poursuites devant la juridiction à ce stade de la procédure, le requérant ne se voit pas reconnaître par le Conseil constitutionnel un droit de saisir directement le juge de proximité pour statuer sur sa culpabilité.