



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 32872/96
présentée par Jean PELTIER
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en chambre
le 29 juin 1999 en présence de

Sir Nicolas Bratza, *président*,
M. J-P. Costa,
M. L. Loucaides,
M. P. Kūris,
M. W. Fuhrmann,
M^{me} H.S. Greve,
M. K. Traja, *juges*,

et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés
fondamentales ;

Vu la requête introduite le 12 juillet 1996 par Jean Peltier contre la France et
enregistrée le 5 septembre 1996 sous le n° de dossier 32872/96 ;

Vu le rapport prévu à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur le 28 janvier 1999 et
les observations en réponse présentées par le requérant le 4 mars 1999 ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français qui réside à Verrières-le-Buisson. Il est représenté devant la Cour par M^e Yannick Rio, avocat au barreau de Rouen.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le 14 octobre 1995, le requérant fit l'objet d'un contrôle routier de vitesse à l'occasion duquel il fut relevé à son encounter un dépassement de 33 km/h de la vitesse maximale autorisée. Un procès-verbal de contravention fut établi, entraînant comme unique sanction l'acquittement d'une amende forfaitaire.

Par lettre du 6 novembre 1995, le requérant contesta la réalité de l'infraction auprès du ministère public de Rouen et sollicita l'exonération de l'amende sur la base de l'article 529-2 du Code de procédure pénale. Cette réclamation fut rejetée le 23 janvier 1996 et, le 11 avril 1996, un avis de mise en recouvrement de l'amende forfaitaire majorée lui fut notifié.

Le 4 mai 1996, le requérant déposa - sur la base de l'article 530 alinéa 2 du Code de procédure pénale - une réclamation à l'encontre de l'avis de recouvrement de l'amende et demanda à être convoqué devant le tribunal compétent pour contester la réalité de l'infraction d'excès de vitesse. Le 31 mai 1996, l'officier du ministère public rejeta sa réclamation et sa demande pour les motifs suivants :

« l'infraction étant parfaitement constituée et le procès-verbal transmis au ministère public parfaitement régulier en la forme, conformément à l'article 530-1 du Code de procédure pénale, j'ai l'honneur de vous faire connaître que votre réclamation est irrecevable car juridiquement non fondée, et, qu'en conséquence, je ne puis y réserver une suite favorable. »

Pendant ce temps-là, le 28 mars 1996, le requérant se vit notifier le retrait de trois points de son permis de conduire, réduisant à neuf le total de ses points. Le 7 mai 1996, le tribunal administratif de Versailles enregistra le recours du requérant tendant à l'annulation de la décision de retrait de points de son permis.

B. Droit interne pertinent

Code de procédure pénale

Procédure relative à l'amende forfaitaire

Article 529

« Pour les contraventions des quatre premières classes à la réglementation des transports par route, (...) l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire (...) »

Article 529-1

« Le montant de l'amende forfaitaire peut être acquitté soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit auprès du service indiqué dans

l'avis de contravention ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les trente jours qui suivent cet envoi. »

Article 529-2, premier alinéa

« Dans le délai prévu à l'article précédent, le contrevenant doit s'acquitter du montant de l'amende forfaitaire, à moins qu'il ne formule dans le même délai une requête tendant à son exonération auprès du service indiqué dans l'avis de contravention. Cette requête est transmise au ministère public (...)

A défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai de trente jours, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public. »

Article 530, alinéa 2

« Dans les trente jours de l'envoi de l'avis invitant le contrevenant à payer l'amende forfaitaire majorée, l'intéressé peut former auprès du ministère public une réclamation motivée qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire en ce qui concerne l'amende contestée. »

Article 530-1

« (...) Au vu de la réclamation faite en application du deuxième alinéa de l'article 530 (...), le ministère public peut, soit renoncer à l'exercice de poursuites pénales, soit procéder conformément aux articles 524 à 528-2 [procédure simplifiée de l'ordonnance pénale] ou aux articles 531 et suivants [saisine du tribunal de police], soit aviser l'intéressé de l'irrecevabilité de la réclamation non motivée ou non accompagnée de l'avis. »

Circulaire générale du 1er mars 1993

« L'alinéa premier de l'article 530-1 prévoit le choix qui s'offre au ministère public en cas de recours contre une amende forfaitaire, une amende forfaitaire majorée ou une indemnité forfaitaire.

Le ministère public peut soit renoncer à exercer les poursuites, soit décider de recourir à la procédure d'ordonnance pénale ou de saisir le tribunal de police, soit constater l'irrecevabilité de la réclamation.

Dans ce dernier cas, l'article 155 de la loi du 4 janvier 1993 a prévu que le ministère public doit aviser l'intéressé de l'irrecevabilité de sa réclamation dès lors qu'elle n'est pas motivée ou qu'elle n'est pas accompagnée d'un avis (...) »

Article 530-2

« Les incidents contentieux relatifs à l'exécution du titre exécutoire et à la rectification des erreurs matérielles qu'il peut comporter sont déférés au tribunal de police, qui statue conformément aux dispositions de l'article 711. »

Article 711

« Le tribunal ou la cour, sur requête du ministère public ou de la partie intéressée, statue en chambre du conseil après avoir entendu le ministère public, le conseil de la partie s'il le demande et, s'il échet, la partie elle-même, sous réserve des dispositions de l'article 712 (...) »

Jurisprudence relative à l'article 530-2 : arrêt de la Cour de cassation, chambre criminelle du 29 octobre 1997, Fevret (rendu sur cassation d'un jugement du tribunal de police d'Aix-en-Provence) (JCP 1998, éd. G, IV, p. 1271)

« (...) attendu que selon l'article 530-2 du Code de procédure pénale, donne lieu à un incident contentieux relatif à l'exécution du titre exécutoire la décision de l'officier du ministère public de déclarer irrecevable la réclamation formée par le contrevenant pour un motif autre que ceux prévus par l'article 530-1, alinéa 1 du même Code ;

attendu que, pour déclarer irrecevable la requête présentée par F. sur le fondement de l'article 530-2 du code de procédure pénale, le tribunal de police énonce que la décision prise par le ministère public en application de l'article 530-1, alinéa 1, contre laquelle la loi n'a organisé aucun recours, ne saurait être la source d'un incident contentieux relatif à l'exécution du titre exécutoire ;

Mais attendu qu'en se prononçant ainsi, alors que la réclamation n'avait pas été déclarée irrecevable en raison de l'absence de motivation ou du défaut d'accompagnement des avis correspondant aux amendes considérées et que, dès lors, l'officier du ministère public devait, en application de l'article R. 49-8 du Code précité, informer le comptable du trésor de l'annulation des titres exécutoires, le tribunal de police a méconnu le sens et la portée du texte susvisé ; (...) »

R. 49-8

« L'officier du ministère public saisi d'une réclamation recevable informe sans délai le comptable du Trésor de l'annulation du titre exécutoire en ce qui concerne l'amende contestée. »

Code de la route

Article L. 11-1 du Code de la route

« Le nombre de points affecté au permis de conduire est réduit de plein droit lorsqu'est établie la réalité de l'une des infractions suivantes : (...)

La réalité de ces infractions est établie par le paiement d'une amende forfaitaire ou par une condamnation devenue définitive.

Le contrevenant est dûment informé que le paiement de l'amende entraîne reconnaissance de la réalité de l'infraction et par là même réduction de son nombre de points. »

GRIEFS

Le requérant se plaint des décisions de l'officier du ministère public rejetant sa demande d'exonération de l'amende forfaitaire et déclarant irrecevable sa réclamation contre l'amende forfaitaire majorée. Il estime que l'officier du ministère public n'avait pas compétence pour juger du bien-fondé de sa réclamation. Il ajoute qu'en prenant ces décisions, l'officier du ministère public l'a empêché de comparaître devant le tribunal compétent pour contester la réalité de l'infraction d'excès de vitesse reprochée. Le requérant allègue une violation du droit d'accès à un tribunal et du principe de la présomption d'innocence. Il invoque l'article 6 §§ 1 et 2 de la Convention.

Le requérant se plaint de la mesure de retrait de points de son permis. Il estime que le retrait systématique et automatique de points sans intervention d'une autorité judiciaire est contraire à l'article 6 § 1 de la Convention.

PROCÉDURE

La requête a été introduite le 12 juillet 1996 et enregistrée le 5 septembre 1996.

Le 27 octobre 1998, la Commission européenne des Droits de l'Homme a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

A compter du 1er novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole N° 11 à la Convention, et en vertu de l'article 5 § 2 de celui-ci, la requête est examinée par la Cour conformément aux dispositions dudit Protocole.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 28 janvier 1999, et le requérant y a répondu le 4 mars 1999.

EN DROIT

Le requérant se plaint des décisions de l'officier du ministère public rejetant sa demande d'exonération de l'amende forfaitaire et déclarant irrecevable sa réclamation contre l'amende forfaitaire majorée. Il estime que l'officier du ministère public n'avait pas compétence pour juger du bien-fondé de sa réclamation. Il ajoute qu'en prenant ces décisions, l'officier du ministère public l'a empêché de comparaître devant le tribunal compétent pour contester la réalité de l'infraction d'excès de vitesse reprochée. Le requérant allègue une violation du droit d'accès à un tribunal et du principe de la présomption d'innocence. Il invoque l'article 6 §§ 1 et 2 de la Convention.

Le requérant se plaint de la mesure de retrait de points de son permis. Il estime que le retrait systématique et automatique de points sans intervention d'une autorité judiciaire est contraire à l'article 6 § 1 de la Convention.

En ses dispositions pertinentes, l'article 6 de la Convention prévoit ce qui suit :

- « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et (...), par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »
2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

Le gouvernement défendeur soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes. Il affirme que le requérant pouvait contester les décisions de l'officier du ministère public en saisissant le tribunal de police sur le fondement de l'article 530-2 du Code de procédure pénale. En effet le refus opposé par l'officier du ministère public, sur le fondement d'un motif non prévu par le texte de la loi, constituait incontestablement un « incident contentieux » relatif à l'exécution du titre exécutoire émis à l'encontre du

requérant. Le Gouvernement renvoie à un arrêt de la Cour de cassation en date du 29 octobre 1997 qui confirme l'efficacité de ce recours.

Le requérant rétorque que l'article 530-2, invoqué par le Gouvernement traite, non pas de l'appréciation de la culpabilité d'un prévenu par le juge pénal mais des seuls incidents contentieux relatifs à l'exécution du titre exécutoire ; selon lui, cet article ne permet pas de comparaître devant le tribunal de police pour y contester la réalité de l'infraction d'excès de vitesse.

La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 35 § 1 « il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible, était susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et présentait des perspectives raisonnables de succès. Cependant, une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien, pour une raison quelconque, n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause ou encore que certaines circonstances particulières le dispensaient de cette obligation (...) » (arrêt Akdivar et autres c. Turquie du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, fasc. 15, p. 1211, § 68).

En l'espèce, la Cour relève que le recours invoqué par le Gouvernement ne concernait que la question de « l'exécution » du titre rendu exécutoire par le ministère public pour permettre au Trésor public de recouvrer de l'amende forfaitaire majorée réclamée au requérant. Ainsi que l'arrêt du 29 octobre 1997 cité par le Gouvernement le précise, ce recours concernait l'obligation pour l'officier du ministère public d'informer le comptable du Trésor de l'annulation du titre exécutoire de l'amende du fait que la réclamation du requérant n'avait pas été déclarée irrecevable en raison de l'absence de motivation ou du défaut d'accompagnement des avis correspondant à l'amende forfaitaire. Or - dans le cadre du présent grief - le requérant met en cause le rejet de sa demande d'exonération de l'amende forfaitaire, la validité de la motivation de la décision de l'officier du ministère public rejetant sa réclamation contre l'amende forfaitaire majorée ainsi que l'entrave subséquente à son droit d'accès au tribunal de police pour contester la réalité de l'infraction reprochée. La Cour constate dès lors que le recours invoqué par le Gouvernement ne permettait pas de remédier au grief soulevé en l'espèce par le requérant. Ce recours n'était donc pas un recours « effectif » au sens de la jurisprudence. Il s'ensuit que l'exception soulevée par le Gouvernement doit être rejetée.

Sur le fond, le Gouvernement soutient, à titre subsidiaire, que la procédure de l'amende forfaitaire est conforme aux garanties de l'article 6 §§ 1 et 2 de la Convention, si bien que la requête serait manifestement mal fondée et, par suite, irrecevable.

Concernant le droit d'accès à un tribunal, le Gouvernement affirme que l'officier du ministère public n'a pas la faculté d'entraver l'accès du prévenu au tribunal de police. Il expose que « l'article 530-1 du Code de procédure pénale ne lui confère pas le pouvoir d'apprécier le bien-fondé de la réclamation lorsqu'il est saisi, comme c'était le cas en l'espèce, d'une requête motivée. Dans un cas analogue à celui de M. Peltier la saisine du tribunal de police est donc de droit et c'est en commettant une erreur de droit que l'officier du ministère public en a décidé autrement dans la mesure où il ressort clairement des pièces du dossier que sa réclamation était motivée et accompagnée de l'avis de mise en recouvrement de l'amende ».

Concernant la présomption d'innocence, le Gouvernement estime qu'elle n'est nullement mise en cause dans le cas où le tribunal de police est saisi puisque la culpabilité du prévenu est alors établie par cette juridiction. Dans les autres cas, « le versement volontaire de l'amende ou, du moins, l'absence de contestation de l'infraction vaut reconnaissance de sa culpabilité par l'intéressé, de sorte qu'il renonce lui-même à la présomption d'innocence. Cela résulte explicitement des termes de l'article L. 11-1 du Code de la route, qui dispose que « le contrevenant est dûment informé que le paiement de l'amende entraîne reconnaissance de la réalité de l'infraction et par là même réduction de son nombre de points ».

Le requérant souligne, en réponse, que le Gouvernement reconnaît que l'officier du ministère public a commis une « erreur de droit » en jugeant du bien-fondé de sa réclamation. Selon le requérant, démonstration est ainsi faite qu'il a été privé d'un « droit d'accès à un tribunal » au sens de l'article 6 § 1 et de la « présomption d'innocence » au sens de l'article 6 § 2 de la Convention. Sur ce dernier point, il souligne que l'officier du ministère public s'érige en juge du bien-fondé d'une contestation élevée par un contrevenant présumé innocent et le condamne au paiement d'une amende - sans que sa culpabilité ait été légalement établie.

A titre très subsidiaire, le Gouvernement soutient que la procédure de retrait de points du permis de conduire est conforme aux garanties de l'article 6 § 1 de la Convention. Il rappelle que la Cour a jugé suffisant - au regard de cet article - le contrôle juridictionnel incorporé dans la décision de condamnation prononcée par le juge pénal (arrêt *Malige c. France* du 23 septembre 1998, à paraître au *Recueil*). De l'avis du Gouvernement, la saisine du tribunal de police était de nature en l'espèce à assurer au requérant un tel contrôle.

Le requérant souligne qu'en dépit de ses deux demandes de comparution devant le tribunal de police, il n'a pu avoir accès au juge pénal pour bénéficier d'un contrôle juridictionnel suffisant de la mesure de retrait de points. Bien qu'il s'opposât par deux fois au paiement de l'amende, il dut l'acquiescer, ce qui entraîna, conformément à l'article L. 11-1 du Code de la route, le retrait de deux points de son permis.

La Cour a procédé à un examen préliminaire des arguments des parties. Elle considère que la requête pose des questions de droit et de fait complexes qui nécessitent un examen au fond. La requête ne saurait, dès lors, être rejetée comme étant manifestement mal fondée, en application de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour constate, en outre, qu'elle ne se heurte à aucun motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président