



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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 14279/05
présentée par Alix THOMAS
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 29 avril 2008 en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,
Snejana Botoucharova,
Jean-Paul Costa,
Volodymyr Butkevych,
Rait Maruste,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Mirjana Lazarova Trajkovska, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 7 avril 2005,

Vu la décision de la Cour de se prévaloir de l'article 29 § 3 de la Convention et d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de l'affaire,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Alix Thomas, est un ressortissant français, né en 1949 et résidant à Marseille. Il est représenté devant la Cour par M^e Y. Rio, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est

représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Un véhicule immatriculé au nom du requérant fut contrôlé, le 30 janvier 2004, à 6 h 14, circulant à une vitesse estimée de 143 km/h au lieu de 110 km/h (vitesse maximale autorisée au point de contrôle), sur l'autoroute A50 dans le sens Marseille-Toulon. Ce contrôle s'opéra sans interception. Le conducteur ne fut donc pas identifié. De par le niveau du dépassement de la vitesse autorisée, l'infraction relevait de la procédure de l'amende forfaitaire (articles 529 et suivants du code de procédure pénale).

Par courrier simple du 11 mars 2005, le requérant, en sa seule qualité de titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule contrôlé en infraction, reçut un « avis de contravention » accompagné d'un « formulaire de requête en exonération » conformément aux articles 529-10 et R. 49-14 du code de procédure pénale.

Selon le paragraphe 3 du formulaire, pour contester l'infraction et pouvoir revendiquer le droit d'être jugé par le tribunal de police compétent, le requérant devait consigner une somme de 135 euros (EUR). Si, au contraire, le requérant reconnaissait l'infraction, il devait s'acquitter d'une amende forfaitaire de 90 EUR.

Le 24 mars 2004, le requérant présenta une requête en exonération de l'amende forfaitaire et demanda que l'affaire soit examinée par le tribunal de police. Il contestait, d'une part, la réalité de l'infraction et, d'autre part, les dispositions de l'article R. 529-10 du code de procédure pénale en ce qu'elles exigeaient la consignation du montant de l'amende forfaitaire applicable à l'infraction pour bénéficier du droit d'être jugé. Selon lui, ces dispositions constituaient une entrave au droit d'accès à un tribunal, contraire aux dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il ajoutait que la réception d'un avis de paiement d'une amende forfaitaire majorée constituerait la manifestation explicite de privation du droit d'accès au juge et justifierait la saisine de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Le 30 mars 2004, le service verbalisateur Traffipax renvoya au requérant sa requête en exonération et les pièces y annexées avec pour seule indication : « objet de la transmission : pour que votre dossier puisse être transmis au ministère public de Toulon, veuillez remplir le formulaire de requête en exonération ci-joint et en vous acquittant d'un timbre amende de 135 euros ».

Le 17 décembre 2004, la Trésorerie Var-Amende adressa au requérant un avis de recouvrement d'amende forfaitaire majorée lui réclamant le paiement d'une somme de 375 EUR.

Le 31 décembre 2004, le requérant présenta, conformément aux dispositions de l'article 530 du code de procédure pénale (voir partie Le droit interne pertinent ci-dessous), une réclamation contre l'avis de paiement : il demandait que son dossier soit examiné par le tribunal compétent car il entendait contester la réalité de l'infraction et l'application de l'article 530 en ce qu'il fixe une obligation de consignation d'une somme de 375 EUR.

Le 29 mars 2005, l'officier du ministère public rejeta la demande du requérant et le Trésor Public lui adressa un commandement de payer.

B. Le droit interne pertinent

Au moment des faits, les dispositions pertinentes du code de procédure pénale se lisaient ainsi :

Article 529-10

« Lorsque l'avis d'amende forfaitaire concernant une des contraventions mentionnées à l'article L. 121-3 du code de la route a été adressé au titulaire du certificat d'immatriculation (...), la requête en exonération prévue par l'article 529-2 ou la réclamation prévue par l'article 530 n'est recevable que si elle est adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et si elle est accompagnée :

1° Soit de l'un des documents suivants :

a) le récépissé du dépôt de plainte pour vol ou destruction du véhicule ou pour le délit d'usurpation de plaque d'immatriculation prévu par l'article L.317-4-1 du code de la route (...);

(...)

2° soit d'un document démontrant qu'il a été acquitté une consignation préalable d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire dans le cas prévu par le premier alinéa de l'article 529-2 [135 €], ou à celui de l'amende forfaitaire majorée dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article 530 [375 €]; cette consignation n'est pas assimilable au paiement de l'amende forfaitaire et ne donne pas lieu au retrait des points du permis de conduire(...).

L'officier du ministère public vérifie si les conditions de recevabilité de la requête ou de la réclamation prévues par le présent article sont remplies. »

Article 530

« (...) La réclamation doit être accompagnée de l'avis correspondant à l'amende forfaitaire considérée ainsi que, dans le cas prévu à l'article 529-10, d'un des documents exigés par cet article [consignation préalable d'un montant de 375 €], à défaut de quoi elle n'a pas pour effet d'annuler le titre exécutoire. »

Article 530-1

« (...) Dans les cas prévus par l'article 529-10, en cas de classement sans suite ou de relaxe, s'il a été procédé à la consignation prévue par cet article, le montant de la consignation est reversé, à sa demande, à la personne à qui avait été adressé l'avis de paiement de l'amende forfaitaire ou ayant fait l'objet des poursuites. En cas de condamnation, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant prévu à l'alinéa précédent augmenté d'une somme de 10%. »

Article 530-2

« Les incidents contentieux relatifs à l'exécution d'un 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. »

Par un arrêt du 16 mai 2002 (n° 286), la Cour de cassation a jugé que la procédure de l'amende forfaitaire majorée est compatible avec les dispositions de l'article 6 de la Convention dès lors que le contrevenant dispose de recours, ayant la possibilité de faire valoir ses droits devant le tribunal de police, à l'occasion d'un débat contradictoire.

C. La jurisprudence citée par le requérant

Le 16 juin 1999, le Conseil constitutionnel français jugea qu'une présomption simple de faute avec obligation de payer une amende fixée par le juge qui pèse sur le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule relevé en infraction à l'aide d'un radar automatique, n'est conforme à la Constitution et à la Convention que si ce titulaire peut utilement faire valoir ses moyens de défense à tous les stades de la procédure.

Par un arrêt n° 182/2004 du 16 novembre 2004, la Cour d'arbitrage belge décida que la mesure qui subordonnait au paiement complet de la somme due le recours du contrevenant auprès du tribunal de police en vue d'obtenir le retrait ou la diminution de la somme, sauf lorsque l'intéressé pouvait faire appel à l'assistance judiciaire, privait, sans justification raisonnable, le justiciable de son droit à ce qu'une accusation en matière pénale portée contre lui soit soumise à un tribunal indépendant et impartial. La Cour d'arbitrage releva que le justiciable perdait en effet toute possibilité d'introduire un recours recevable lorsqu'il se trouvait aux prises avec des difficultés financières, fussent-elles passagères, qu'il ne remplissait pas les conditions légales pour pouvoir prétendre à l'assistance judiciaire, et qu'il n'était pas en mesure de réunir la somme nécessaire dans le délai de quatorze jours suivant la notification de l'ordre de paiement.

Par un arrêt du 13 mars 2007, dans l'affaire Unibet, la Cour de Justice des Communautés Européennes précisa qu'il incombait aux juridictions nationales d'interpréter les modalités procédurales d'une manière telle que ces modalités puissent recevoir une application qui contribue à la mise en œuvre de l'objectif de la protection juridictionnelle effective. Ce principe commandait donc d'interpréter les voies de droit nationales d'une telle

manière qu'elles accordent une protection maximale aux justiciables, ce qui pouvait conduire à revoir les conditions de recevabilité de certains recours.

GRIEFS

Invoquant l'article 6 §§ 1 et 2 de la Convention, le requérant se plaint d'une violation de son droit d'accès à un tribunal et à la présomption d'innocence, en raison de l'obligation qui lui est faite par le code de procédure pénale de consigner une certaine somme d'argent afin de saisir le tribunal compétent et contester la réalité de l'infraction.

EN DROIT

Le requérant allègue que l'obligation faite de consigner un montant égal à celui de l'amende forfaitaire emporte violation du droit d'accès à un tribunal et du principe de la présomption d'innocence, garantis par l'article 6 §§ 1 et 2 de la Convention. Ces dispositions sont ainsi libellées :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...) par un tribunal (...), 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. »

Invoquant les arrêts de la Cour dans les affaires *Ashingdane c. Royaume-Uni* (28 mai 1985, série A n° 93), *Aït-Mouhoub c. France* (28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII), *Kreuz (I) c. Pologne* (n° 28249/95, ECHR 2001-VI) et *Peltier c. France* (n° 32872/96, 21 mai 2002), le Gouvernement souligne que la Cour a admis que les intérêts d'une bonne administration de la justice peuvent justifier d'imposer une restriction financière à l'accès d'une personne à un tribunal.

Le Gouvernement rappelle qu'en vertu des articles 529-2, 529-10 et 530 du code de procédure pénale, le contrevenant peut contester l'infraction et revendiquer le droit d'être jugé par le tribunal de police, en consignant une somme déterminée et en renvoyant un formulaire de requête en exonération. L'officier du ministère public vérifie si les conditions de recevabilité de la requête sont remplies, notamment si le règlement a bien été effectué avec un talon de consignation et pour l'exact montant de l'amende forfaitaire. Le requérant disposait donc d'un accès effectif à un tribunal. Cet accès est, selon le Gouvernement, cependant limité par des conditions de recevabilité, dont la consignation fait partie. Celle-ci, par son caractère non dissuasif, contribue à la bonne administration de la justice. L'officier du ministère

public ne dispose pas du pouvoir d'apprécier le caractère fondé ou non de la requête en exonération, ses attributions se limitent à l'examen de la recevabilité formelle de la contestation.

Le Gouvernement souligne que les autorités ont laissé tout le temps nécessaire au requérant pour qu'il s'acquitte de sa consignation : à la suite du premier recours du requérant, le 24 mars 2004, un nouvel imprimé lui a été retourné, lui rappelant la nécessité de cette consignation en lui accordant un délai suffisant pour qu'il régularise son recours ; ce n'est que le 17 décembre 2004, que le requérant a reçu un avis de recouvrement d'amende forfaitaire majorée.

Le requérant soutient que la jurisprudence invoquée par le Gouvernement manque de pertinence en l'espèce. Les affaires susmentionnées soit ne concernaient pas un problème de consignation comme condition préalable pour accéder au juge (*Ashingdane c. Royaume-Uni*), soit ne relevaient pas de la matière pénale (*Aït-Mouhoub c. France* et *Kreuz (1) c. Pologne*). En l'espèce, le requérant n'est pas demandeur à une action civile, mais accusé en matière pénale.

Le requérant affirme que dans trois de quatre affaires concernant un problème de consignation à acquitter par le demandeur à une action civile, (*Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni* (13 juillet 1995, série A n° 316-B), *Aït-Mouhoub c. France* précitée, *Garcia Manibardo c. Espagne* (38695/97, 15 février 2000) et *Kreuz (1) c. Pologne* précitée), la Cour a constaté une violation dans trois d'entre elles, alors même que le montant de la consignation était fixée par un juge indépendant pouvant dispenser, de façon discrétionnaire, le demandeur de toute consignation et un système d'aide juridictionnelle était prévue pour permettre une telle dispense. Or, en France, l'accusé ne peut accéder à un juge indépendant, pour se voir dispenser de la consignation de l'amende, c'est-à-dire de la peine encourue, alors qu'il a la qualité d'accusé et que le droit français offre des garanties telles que l'aide juridictionnelle à la personne qui se constitue partie civile.

Le requérant invite la Cour, dans son analyse de la présente affaire, à prendre en compte la décision n° 99-411 du Conseil constitutionnel français du 16 juin 1999, l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes (dans l'affaire Unibet) du 13 mars 2007 et un arrêt de la Cour d'arbitrage belge concernant le même type de disposition qui existait en Belgique (voir partie Le droit interne pertinent ci-dessus).

La Cour rappelle que dans des affaires issues d'une requête individuelle, elle n'a point pour tâche de contrôler dans l'abstrait la législation litigieuse; elle doit se borner autant que possible à examiner *in concreto* les problèmes soulevés par le cas dont on l'a saisie (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Padovani c. Italie* du 26 février 1993, série A n° 257-B, p. 20, § 24).

La Cour rappelle que le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès constitue un aspect particulier, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité

d'un recours, car il appelle, de par sa nature même, une réglementation par l'Etat, lequel jouit, à cet égard, d'une certaine marge d'appréciation (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Levages Prestations Services c. France* du 23 octobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1543, § 40).

Toutefois, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même ; enfin, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, notamment, *Brualla Gómez de la Torre*, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2955, § 33 et *Rodríguez Valín c. Espagne*, n° 47792/99, § 22, 11 octobre 2001).

En l'occurrence, la Cour rappelle que l'article 529-10 du code de procédure pénale subordonne le droit d'accès au tribunal de police au paiement préalable d'une somme dont le montant est égal à celui de l'amende forfaitaire.

La Cour considère que la réglementation relative aux formes à respecter pour introduire un recours vise certainement à assurer une bonne administration de la justice. Les intéressés doivent s'attendre à ce que ces règles soient appliquées. La Cour estime alors 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 relève que le requérant s'est vu refuser l'accès au tribunal de police au motif qu'il n'avait pas acquitté, dans un premier temps, la somme de 135 EUR correspondant au montant de l'amende forfaitaire encourue et, dans un second temps, la somme de 375 EUR correspondant au montant de l'amende majorée. S'il est vrai, comme le souligne le requérant, qu'aucune aide juridictionnelle n'était prévue pour éviter de payer ces consignations, la Cour note qu'il n'est pas allégué par le requérant que celui-ci avait des difficultés financières ne lui permettant pas de verser cette somme dans les délais impartis. En outre, le montant de l'amende forfaitaire est plafonnée par le code de procédure pénale (articles 49 et 49-7 – maximum 375 EUR), de sorte que le montant de la consignation n'apparaît pas excessif et de nature à atteindre la substance du droit d'accès du requérant au tribunal de police.

La Cour estime utile de souligner que la présente affaire se distingue de l'affaire *Peltier c. France* précitée, dans laquelle le requérant se plaignait du rejet, par l'officier du ministère public, de sa réclamation à l'encontre de l'avis de recouvrement de l'amende pour infraction au code de la route et de sa demande de convocation devant le tribunal de police, au motif que ces demandes étaient « irrecevable[s] car juridiquement non fondée[s] ».

Compte tenu de la marge d'appréciation reconnue aux Etats quant aux conditions de recevabilité d'un recours, et eu égard aux circonstances de l'affaire, le requérant n'a pas subi une entrave disproportionnée à son droit d'accès à un tribunal. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu atteinte à la substance du droit d'accès à un tribunal.

Eu égard à la conclusion ci-dessus, la Cour estime qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain de l'article 6 § 2 de la Convention.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

En conséquence, il convient de mettre fin à l'application de l'article 29 § 3 de la Convention et de déclarer la requête irrecevable.

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

Déclare la requête irrecevable.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président