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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 16382/16
Patrick LEDUC
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 17 octobre 2017 en un comité composé de :

Mārtiņš Mits, *président,*
André Potocki,
Lətif Hüseynov, *juges,*

et de Anne-Marie Dougin, *greffière adjointe de section f.f.,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 15 mars 2016,

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

1. Le requérant, M. Patrick Leduc, est un ressortissant français né en 1949 et résidant à Marcq-en-Barœul. Il a été représenté devant la Cour par son épouse, Me J. Leduc-Novi, avocate à Lille.

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. F. Alabrune, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

4. Le requérant est propriétaire d'un véhicule automobile régulièrement immatriculé à son nom. Le 2 septembre 2014, ce véhicule fit l'objet de

deux contraventions pour excès de vitesse, la première à 15 h 50 sur la commune de Massy, la seconde à 17 h 43 sur la commune de Tours.

5. Les 5 et 6 septembre 2014, deux avis de contravention furent envoyés au requérant à l'adresse mentionnée sur le certificat d'immatriculation de son véhicule, à savoir 58 avenue du Peuple Belge, à Lille, adresse du cabinet de son épouse.

6. Le 28 novembre et le 5 décembre 2014, deux avis d'amende forfaitaire majorée furent adressés par lettres recommandées au requérant à la même adresse.

7. Le 22 décembre 2014, le requérant envoya deux réclamations à l'officier du ministère public du contrôle automatisé de Rennes sur le fondement de l'article 530 du code de procédure pénale. Il indiquait ne pas être l'auteur des infractions et souhaiter que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial. Il précisait ne pas verser de consignation au motif qu'il n'était pas le conducteur du véhicule et fournissait à l'en-tête de ses lettres une autre adresse, 418 avenue de la Marne à Marcq-en-Barœul. Toutefois, dans la partie « recommandé : avis de réception, renvoyer à l'adresse ci-dessous » des deux lettres de réclamation postées le même jour, il mentionnait pour chacune des deux lettres une adresse différente, celle de Lille et celle de Marcq-en-Barœul.

8. Le 24 mars 2015, l'officier du ministère public de Rennes adressa deux courriers au requérant à l'adresse mentionnée sur l'en-tête de ses deux lettres de réclamation (418 avenue de la Marne 59700 Marcq-en-Barœul). Il l'informa de sa décision de ne pas donner de suite favorable à ses réclamations au motif qu'il n'avait pas versé de consignation, en précisant que toute contestation devait être formulée au moyen du formulaire de requête en exonération ou de réclamation joint à l'avis qu'il avait reçu, en respectant les formes et délais prévus par la loi et que toute désignation d'un autre conducteur impliquait également l'utilisation de ce formulaire.

9. Le requérant affirme ne pas avoir reçu de réponse à ses réclamations. Le Gouvernement soutient que les deux réponses de l'officier du ministère public de Rennes lui ont été adressées par lettre simple à l'adresse indiquée dans ses réclamations par la société gérant tous les envois du centre national informatisé des infractions routières.

10. Le 8 avril 2015, le requérant saisit le président de la juridiction de proximité de Lille d'un incident contentieux relatif aux deux amendes contestées.

11. Le 15 octobre 2015, la trésorerie du contrôle automatisée sise à Rennes procéda à une opposition administrative ayant pour effet de bloquer sur le compte bancaire du requérant les sommes correspondant aux montants des amendes mises à sa charge.

12. Le requérant dit avoir saisi une nouvelle fois, le 10 décembre 2015, le président du tribunal de proximité de Lille d'un incident contentieux relatif aux deux amendes contestées.

13. Le 11 décembre 2015, le requérant adressa une nouvelle lettre au président de la juridiction de proximité de Lille, en lui demandant d'appeler l'affaire en chambre du conseil et de « rendre une décision indiquant qu'un incident contentieux a [avait] été élevé à la suite de l'absence de réponse de l'officier du ministère public à la réclamation élevée au titre de l'article 530 du code de procédure pénale, relative aux deux avis de contravention ».

14. Le 28 janvier 2016, l'officier du ministère public suppléant près le tribunal de police de Lille informa le requérant que, vu la spécificité de la procédure en matière de contrôle automatisé, la juridiction de proximité de Lille n'était pas en l'état compétente pour examiner le bien-fondé de sa réclamation. Il invitait le requérant à saisir préalablement l'officier du ministère public du contrôle automatisé de Rennes.

15. Le 8 mars 2016, le juge de proximité du tribunal de Lille répondit au requérant que sa requête relevait de la seule compétence de l'officier du ministère public, à qui le courrier du 11 décembre 2015 avait été transmis.

16. Selon le requérant, l'officier du ministère public suppléant lui aurait indiqué, dans un courrier du 10 mars 2016, que la juridiction de proximité de Lille n'était pas compétente pour apprécier le fond de l'affaire ni même l'incident contentieux et qu'elle ne le deviendrait qu'en raison d'une décision de l'officier du ministère public du contrôle automatisé de Rennes. Selon le requérant, il aurait précisé ce qui suit : « la décision d'irrecevabilité qui vous a été notifiée a été prise par l'officier du ministère public du contrôle automatisé de Rennes et tout incident contentieux relatif à ses décisions relève de la juridiction de proximité de Rennes ».

B. Le droit et la pratique internes pertinents

17. Les dispositions pertinentes du code de procédure pénale, dans leur version applicable à l'époque des faits, sont les suivantes :

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 dans les quarante-cinq jours qui suivent la constatation de l'infraction ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les quarante-cinq jours qui suivent cet envoi. »

Article 529-2

> « Dans le délai prévu par 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. Dans les cas prévus par l'article 529-10, cette requête doit être

accompagnée de l'un des documents exigés par cet article. Cette requête est transmise au ministère public.

A défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai de quarante-cinq 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 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 ou aux personnes visées aux trois derniers alinéas de l'article L. 121-2 de ce code, 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 :

(...)

b) Une lettre signée de l'auteur de la requête ou de la réclamation précisant l'identité, l'adresse, ainsi que la référence du permis de conduire de la personne qui était présumée conduire le véhicule lorsque la contravention a été constatée ;

(...) ;

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, ou à celui de l'amende forfaitaire majorée dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article 530 ; 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 prévu par le quatrième alinéa de l'article L. 223-1 du code de la route.

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

« (...)

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. Cette réclamation reste recevable tant que la peine n'est pas prescrite, s'il ne résulte pas d'un acte d'exécution ou de tout autre moyen de preuve que l'intéressé a eu connaissance de l'amende forfaitaire majorée. S'il s'agit d'une contravention au code de la route, la réclamation n'est toutefois plus recevable à l'issue d'un délai de trois mois lorsque l'avis d'amende forfaitaire majorée est envoyé par lettre recommandée à l'adresse figurant sur le certificat d'immatriculation du véhicule, sauf si le contrevenant justifie qu'il a, avant l'expiration de ce délai, déclaré son changement d'adresse au service d'immatriculation des véhicules ; dans ce dernier cas, le contrevenant n'est redevable que d'une somme égale au montant de l'amende forfaitaire s'il s'en acquitte dans un délai de quarante-cinq jours, ce qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire pour le montant de la majoration.

La réclamation doit être accompagnée de l'avis d'amende forfaitaire majorée correspondant à l'amende considérée ainsi que, dans le cas prévu par

l'article 529-10, de l'un des documents exigés par cet article, à défaut de quoi elle est irrecevable. »

Article 530-1

« Au vu de la requête faite en application du premier alinéa de l'article 529-2, de la protestation formulée en application du premier alinéa de l'article 529-5, de celle prévue par le III de l'article 529-6 ou de la réclamation faite en application du deuxième alinéa de l'article 530, le ministère public peut, soit renoncer à l'exercice des poursuites, soit procéder conformément aux articles 524 à 528-2 ou aux articles 531 et suivants, soit aviser l'intéressé de l'irrecevabilité de la réclamation non motivée ou non accompagnée de l'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 à la juridiction de proximité, qui statue conformément aux dispositions de l'article 711. »

18. Par un arrêt du 25 octobre 2000, la Cour de cassation a jugé que, pour être admis à invoquer devant le tribunal de police (depuis la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 et jusqu'à la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, le juge de proximité) un incident contentieux relatif à l'exécution du titre exécutoire, le demandeur doit, au préalable, formuler une réclamation motivée auprès de l'officier du ministère public, accompagnée des avis correspondant aux amendes contestées, et que ce n'est que dans l'hypothèse où cette requête est déclarée irrecevable par l'officier du ministère public que le tribunal est régulièrement saisi (Cass. Crim., 25 octobre 2000, *Bull. Crim*., n° 311).

19. Les dispositions pertinentes issues de la circulaire du 7 avril 2006 et de l'avis de la Cour de cassation du 5 mars 2007 ont été rappelées dans l'arrêt *Josseaume c. France* (n° 39243/10, §§ 15-16, 8 mars 2012), auquel il est renvoyé.

GRIEF

20. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint d'une violation du droit d'accès à un tribunal.

EN DROIT

21. Le requérant considère qu'il a été privé de son droit d'accès à un tribunal. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention qui se lit comme suit dans ses parties pertinentes.

Article 6 § 1

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

A. Arguments des parties

22. Le Gouvernement soutient que la requête est manifestement mal fondée. Il fait valoir que la réclamation du requérant a été déclarée irrecevable par l'officier du ministère public au motif qu'il ne s'était pas acquitté de la consignation prévue à l'article 529-10 du code de procédure pénale et que cette décision a été portée à sa connaissance par deux courriers du 24 mars 2015. Il rappelle que la Cour a jugé que l'exigence du versement d'une consignation ne constituait pas une entrave disproportionnée au droit d'accès à un tribunal (*Thomas c. France*, (déc.), n° 14279/05, 29 avril 2008). Le Gouvernement produit les copies des courriers du 24 mars 2015, ainsi qu'un échange de mails entre le commissaire divisionnaire, L.S., en fonction à Rennes, et un responsable de la société chargée des envois postaux du centre national informatisé des infractions routières, indiquant que, selon les références postales apposées sur les deux courriers du 24 mars 2015, ceux-ci ont été déposés auprès de la société d'envoi postal le 25 mars 2015 et timbrés le 26 mars 2015. Le Gouvernement ajoute qu'il ne peut être reproché au juge de proximité d'avoir renvoyé le requérant devant l'officier du ministère public, dès lors qu'il n'a pas fait état des décisions d'irrecevabilité de l'officier du ministère public de Rennes.

23. Le requérant soutient tout d'abord qu'il n'avait pas à verser de consignation, au motif qu'il n'était pas l'auteur des deux excès de vitesse qui ont fait l'objet des deux avis de contravention, puis des avis d'amende forfaitaire majorée. Il se plaint « de la déloyauté de l'officier du ministère public du contrôle automatisé ». Il prétend que, dans le corps même de la contravention, il est indiqué qu'il n'y a pas lieu à consignation. Il considère que « venir prétendre ensuite que la contestation a été rejetée pour défaut de consignation relève d'une particulière mauvaise foi ». Il estime abusif de la part du Gouvernement de prétendre que les avis de contravention des 5 et 6 septembre 2014 doivent être considérés comme délivrés au motif que ces avis ont été adressés au 58, avenue du peuple Belge à Lille alors qu'il demeure au 418, avenue de la Marne à Marcq-en-Barœul. Il soutient ensuite

qu'il n'a pas obtenu de réponse à ses réclamations de la part de l'officier du ministère public. Il se réfère à l'arrêt *Josseaume* (précité), et fait valoir que sa situation est similaire à celle de M. Josseaume, puisque l'officier du ministère public ne l'a pas avisé de l'irrecevabilité de ses réclamations. Il affirme que le Gouvernement « prétend mensongèrement » que le 24 mars 2014 l'officier du ministère public du contrôle automatisé a rejeté ses contestations. Il accuse le Gouvernement de produire des « pièces fabriquées pour les besoins de la cause », et prétend qu'il s'agit de « courrier [s] non signé [s] qui n' [ont] jamais été reçu [s], et pour cause, il [s] n' [ont] jamais été expédié [s] ».

24. En réponse aux observations du requérant, le Gouvernement relève la gravité de ses propos qui consistent à l'accuser de produire des documents falsifiés devant une juridiction internationale. Il précise que les courriers de l'officier du ministère public sont revêtus d'une signature électronique consistant en l'apposition du tampon qui ne nécessite pas de signature complémentaire.

B. Appréciation de la Cour

25. La Cour note, avec le Gouvernement, la gravité des termes utilisés par le requérant. Elle rappelle l'obligation incombant à tout requérant de ne pas utiliser, dans sa communication avec la Cour, des expressions vexatoires, outrageantes, menaçantes ou provocatrices notamment à l'encontre du gouvernement défendeur, de son agent ou des autorités de l'État défendeur (voir, notamment, *Apinis v. Latvia* (déc.), n° 46549/06, 20 septembre 2011). Cependant, la Cour n'estime pas nécessaire de trancher en l'espèce la question de savoir si les termes que le requérant a employés appellent à rejeter sa requête comme abusive, car le présent grief est de toute manière irrecevable pour les motifs exposés ci-dessous.

26. 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. Ces limitations ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, notamment, *Berger c. France*, n° 48221/99, § 30, 3 décembre 2002, CEDH 2002-X (extraits)).

27. Selon les dispositions de l'article 529-10 du code de procédure pénale, pour être recevable, la réclamation à l'encontre d'un avis d'amende forfaitaire majorée doit être accompagnée, dans le cas d'espèce où le contrevenant conteste être l'auteur de l'infraction, d'un document démontrant qu'il a été acquitté une consignation préalable ou d'une lettre signée de l'auteur de la réclamation précisant l'identité, l'adresse, ainsi que la référence du permis de conduire de la personne qui était présumée conduire le véhicule lorsque la contravention a été constatée.

28. La Cour a jugé que cette obligation de consignation poursuivait un but légitime, à savoir 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 et que cette obligation ne constituait pas une entrave disproportionnée au droit d'accès à un tribunal (voir les décisions *Thomas*, précitée, et *Schneider c. France* (déc.), n° 49852/06, 30 juin 2009).

29. La Cour constate que le requérant, qui n'a pas versé de consignation au motif qu'il n'était pas l'auteur de l'infraction, n'a pas pour autant précisé l'identité, l'adresse, et la référence du permis de conduire de la personne qui était présumée conduire le véhicule lorsque la contravention a été constatée.

30. La Cour note que les conditions de recevabilité d'une réclamation à l'encontre d'une amende forfaitaire majorée, fixées à l'article 529-10 du code de procédure pénale, sont rappelées sur les avis de contravention adressés au contrevenant. Le Gouvernement a produit la copie des deux avis de contravention envoyés au requérant à l'adresse figurant sur le certificat d'immatriculation du véhicule, qui est celle du cabinet de l'épouse et avocate du requérant. La Cour constate que, dans ses observations, cette dernière n'affirme pas expressément que les avis de contravention ne leur sont pas parvenus, mais seulement qu'il est abusif de prétendre qu'ils doivent être considérés comme délivrés.

31. La Cour constate qu'en réalité, le requérant n'a pas respecté les formalités prescrites à l'article 529-10 du code de procédure pénale. L'officier du ministère public du contrôle automatisé était donc fondé à déclarer ses réclamations irrecevables. Elle ne voit donc pas, en l'espèce, de raisons d'aboutir à une autre conclusion que celle à laquelle elle est parvenue dans la décision *Thomas* précitée.

32. S'agissant des décisions de l'officier du ministère public rejetant ses réclamations pour défaut de consignation, le requérant prétend que le Gouvernement a produit des pièces fabriquées pour les besoins de la cause, que les courriers ne sont pas signés et qu'ils n'ont pas été expédiés. La Cour constate que, contrairement au Gouvernement qui a produit la copie numérotée des courriers signés de l'officier du ministère public, ainsi que les justificatifs d'envois postaux à l'adresse mentionnée par le requérant dans ses lettres de réclamations, le requérant n'a fourni aucun élément démontrant la réalité de ces accusations. La Cour estime que les éléments transmis par le Gouvernement établissent que les réponses aux réclamations du requérant lui ont été envoyées à son adresse personnelle qu'il avait indiquée sur l'en-tête de ses courriers de réclamation et aucun élément ne permet de considérer qu'elles ne lui sont pas parvenues.

33. Dans ces conditions, et comme dans l'affaire *Thomas* précitée, la Cour conclut que, dès lors que le requérant n'a pas versé de consignation, son grief est manifestement mal fondé.

34. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 9 novembre 2017.

Anne-Marie Dougin	Mārtiņš Mits
Greffière adjointe f.f.	Président