

## CONTENTIEUX

# Contester l'amende forfaitaire, ce n'est pas encore gagné

Afin de compliquer la contestation de l'amende forfaitaire, le législateur a imposé au contrevenant la production de l'avis de contravention. Qu'en est-il lorsque l'automobiliste n'est pas en mesure de le joindre à sa contestation ?



Rémy Josseaume,  
avocat à la cour



Georges Ayache,  
avocat à la cour,  
ancien juge administratif

**S**ans aucun doute, les litiges relatifs aux règles de circulation routière sont devenus un contentieux de masse qui ne cesse de congestionner les juridictions compétentes. Le contentieux de la circulation routière monopolise plus qu'avant les audiences des juridictions de police, des tribunaux correctionnels ou encore des tribunaux administratifs. Cette situation est la conséquence mécanique de l'accroissement constant du nombre de véhicules et de la verbalisation dont leurs conducteurs font

l'objet. Elle résulte également des procédures parajudiciaires, parfois opaques et inéquitables, qui, perçues comme telles par les automobilistes, aboutissent à des contestations.

La procédure de contestation de l'amende forfaitaire emprunte au procès administratif certaines de ses exigences processuelles. Ainsi, par mimétisme avec les dispositions de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, qui imposent que la requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée de la décision attaquée, l'amende forfaitaire ne peut être valablement

contestée en l'absence de production, selon l'état d'avancement de la procédure engagée, de l'avis de contravention ou de l'avis forfaitaire majoré. C'est ce qu'impose, depuis le décret n° 86-1044 du 18 septembre 1986 (art. 2, JO du 19 septembre 1986), l'article R. 49-4 du code de procédure pénale. De la même manière, comme il est dit aux dispositions de l'article 530 du code de procédure pénale, le contrevenant qui conteste l'avis d'amende majorée doit également accompagner sa réclamation dudit avis, à défaut de quoi elle est irrecevable.

Cette disposition s'étend également à la procédure du contrôle-sanction automatisé, au titre de l'article L. 529-10 du code de procédure pénale, lequel impose en outre que la contes-

tation soit effectuée sous la forme d'une lettre recommandée et accompagnée d'une liste de pièces qui varient selon la procédure de contestation mise en œuvre par le contrevenant. Alors que si le procès administratif peut tout de même être introduit si le requérant ne peut pas produire l'acte attaqué en raison d'une « impossibilité justifiée », il en va autrement pour le contentieux bureaucratique du droit routier.

À la lumière de ces textes, la jurisprudence estime, à bon droit, que le défaut de production de l'original de l'avis, correspondant à l'amende considérée, a pour conséquence de frapper d'irrecevabilité la réclamation du contrevenant (Crim., 18 janvier 2000., n° 99-80.185, Bull. crim. n° 26, Droit pénal 2000, Chron. 20, obs. Marsat; Crim.,

**Faute d'apporter la preuve certaine que le contrevenant avait été dûment informé de l'existence d'un titre exécutoire d'amende forfaitaire majorée, l'Administration encourent une annulation du titre.**

3 mars 2009, n° 08-84.162, Bull. crim. 2009, n° 48). Il va sans dire que la production de simples photocopies conduira au rejet de la contestation pour non-respect des formes.

La contestation sera également rejetée en cas de production de l'avis d'opposition administrative alors que le contrevenant faisait valoir qu'il n'avait jamais reçu à son domicile les avis en cause (Crim., 27 octobre 2009, n° 08-87.327).

Toutefois, le rôle du juge est limité, comme l'a rappelé récemment la Cour de cassation, en précisant qu'il n'appartient pas au juge qui statue en matière contraventionnelle de se prononcer sur la validité de la réclamation portant sur l'avis d'amende forfaitaire, adressée par le contrevenant à l'officier du ministère public antérieurement à la décision de poursuite (Crim., 2 mars 2011, n° 10-84.060). En d'autres termes, le juge de police n'est pas le juge de la recevabilité de la contestation, sauf si les droits de la défense du contrevenant sont bafoués par l'autorité de poursuite et que cela crée un incident contentieux.

Quand bien même l'intéressé n'aurait pas eu, de bonne foi, connaissance de l'avis de contravention en temps utile, toute réclamation à l'Administration de ce chef est devenue illusoire et se trouve (presque) systématiquement rejetée par l'officier du ministère public.

Une telle systématique a plusieurs conséquences. D'abord, elle prive le contrevenant du recours éventuel à la requête en exonération. Surtout, elle fonctionne de fait comme si la charge de la preuve de la non-réception d'un avis de contravention incombait à l'intéressé.

## L'arrêt de la cour d'appel du 28 juin 2011 rappelle utilement qu'une sanction pénale n'est pas légale si son automatiser tend à dissuader l'accès au juge.

On comprend bien que l'Administration s'évertue à multiplier à cet égard les méthodes expéditives et intimidatrices. En effet, elle ne pourrait jamais rapporter une telle preuve, dans la mesure où les avis de contravention portant amende forfaitaire, simple ou majorée, sont expédiés par courrier simple. L'Administration justifie son attitude rigide par la nécessité d'une dissuasion visant à décourager les réclamations abusives ou dilatoires. Force est cependant d'en conclure que le droit perd ce qu'entend gagner la simple commodité administrative, jointe à un souci sans doute légitime d'économie des deniers publics.

### Produire des originaux sans en disposer

Il en va autrement en cas de majoration de l'amende forfaitaire. En effet, le non-paiement de l'amende forfaitaire simple dans le délai de quarante-cinq jours suivant la contestation de l'infraction, et en l'absence de requête en exonération, entraîne automatiquement l'émission d'un titre exécutoire d'amende forfaitaire majorée.

La pratique démontre que, de plus en plus fréquemment, les contrevenants reçoivent une majoration malgré l'existence d'une requête en exonération. Cette pratique est dépourvue

de tout fondement juridique. Les contrevenants reçoivent une telle majoration par voie de titre exécutoire d'autant plus automatiquement qu'ont été constatées, par l'officier du ministère public, défaut de paiement et absence de requête en exonération.

Que se passe-t-il lorsque le contrevenant a tout simplement égaré son avis de contravention ou n'a pas été informé de la verbalisation ou de l'émission à son encontre d'un titre exécutoire d'amende forfaitaire majorée et, de fait, n'en a pris connaissance qu'à travers les poursuites ultérieures dirigées contre lui? Tel est le cas d'espèce ayant fait l'objet d'un arrêt rendu par la cour d'appel de Lyon, le 28 juin 2011.

Un conducteur avait été verbalisé pour inobservation de l'arrêt imposé par un feu rouge fixe ou clignotant. L'officier du ministère public près le tribunal de police de Lyon prononçait à son encontre une amende forfaitaire majorée. Or, par lettre de son conseil adressée à l'officier du ministère public de Lyon, l'intéressé déclarait n'avoir été informé de l'amende forfaitaire majorée que par un commandement de payer du Trésor public délivré bien plus tard. Il prétendait ainsi implicitement n'avoir pas eu connaissance du titre exécutoire. Cette même

lettre sollicitait la délivrance d'une copie du titre exécutoire, en application de l'article R.155-1° du code de procédure pénale. Sur le fondement de l'article 530, alinéa 3, de ce même code, l'officier du ministère public informait l'intéressé de l'irrecevabilité de sa réclamation pour défaut de jonction de l'original de l'avis d'amende forfaitaire majorée.

Le mis-en-cause a donc formé une requête auprès du greffe de la juridiction de proximité de Villeurbanne, qui la déclara recevable en incident contentieux et annula le titre exécutoire, non sans rappeler que cette annulation ouvrait au ministère public un nouveau délai de prescription de l'action publique.

Dans cette affaire, il ressort que l'officier du ministère public a apprécié logiquement la réclamation formée par l'intéressé. En effet, seul le ministère public, sous le contrôle du tribunal de police, apprécie la recevabilité d'une réclamation formée par un contrevenant – même s'il n'a pas l'opportunité d'en apprécier la pertinence, une telle appréciation incombant aux juges du fond (Crim., 20 mars 2002, *Jurisprudence automobile* 2002, p 225) – et, par voie de conséquence, la validité du titre exécutoire servant de fondement aux poursuites (Civ. 2<sup>e</sup>, 18 octobre 2001: Bull. civ. II, n° 155). En l'occurrence, l'officier du ministère public a fait une application mécanique des dispositions du code de procédure pénale imposant la production de l'acte attaqué.

Dans cette espèce, toutefois, le problème était double. D'un côté, en effet, le contrevenant se trouvait dans l'impossibilité de produire l'original de ■■■

l'avis de contravention, qu'il soutenait précisément n'avoir pas reçu. D'où le caractère un peu surréaliste de la réponse administrative reprochant au contrevenant de n'avoir pas produit un document dont il prétendait justement n'avoir pas eu connaissance. D'un autre côté, la correspondance du contrevenant à l'Administration s'analysait davantage comme une demande de production d'une copie du titre exécutoire que comme une réclamation au sens de l'article 530 précité. Une telle demande de production est d'ailleurs prévue, depuis le décret n° 2002-801 du 3 mai 2002, par l'article R.155-1° du code de procédure pénale : « En matière criminelle, correctionnelle et de police, hors les

cas prévus par l'article 114, il peut être délivré aux parties, sur leur demande, expédition de la plainte ou de la dénonciation, des ordonnances définitives, des arrêts, des jugements, des ordonnances pénales et des titres exécutoires prévus à l'article 529-2, alinéa 2, du code de procédure pénale. »

### La preuve à la charge de l'Administration

En conséquence, l'arrêt de la cour d'appel de Lyon a confirmé le jugement de la juridiction de proximité et a décidé que l'article 530 du code de procédure pénale ne s'appliquait pas à l'espèce. Il a estimé, fort logiquement, que le contrevenant, au regard de la procédure suivie, ne pouvait disposer des pièces

indispensables à la recevabilité de la réclamation.

Pour que la position de l'Administration pût éventuellement prospérer, il eut fallu qu'elle apportât la preuve certaine que l'intéressé avait été dûment informé de l'existence d'un titre exécutoire d'amende forfaitaire majorée formé à son encontre, par la production soit de l'avis de réception signé par l'intéressé, soit de la copie de l'enveloppe ayant servi à l'acheminement du titre exécutoire, revêtu des mentions de présentation à l'adresse correcte de l'intéressé et du cachet « Destinataire avisé », apposés par les services postaux. Faute pour elle, d'apporter cette preuve certaine, qui lui incombait, l'Administration ne pouvait

qu'encourir la sanction d'une annulation du titre exécutoire. Sur le plan plus général du contentieux de la circulation routière, l'arrêt de la cour d'appel du 28 juin 2011 vient rappeler utilement qu'une sanction pénale n'est pas légale si son automatisation – telle que l'encouragement, pour toutes sortes de raisons, le contrôle-sanction dans sa configuration actuelle – tend à dissuader l'accès au juge.

Reste désormais à connaître la position de la Cour de cassation, qui, à la lumière de sa jurisprudence, pourrait prendre une décision contraire à celle retenue par la cour d'appel de Lyon et, ainsi, estimerait qu'à l'impossible le contrevenant contestataire reste tenu ! ■

## La décision

### CA de Lyon, 28 juin 2011, RG n° 11/00319

Appel d'un jugement sur requête d'incident contentieux de la juridiction de proximité de Villeurbanne du 17 janvier 2011, par le ministère public.

Audience en chambre du conseil de la neuvième chambre de la cour d'appel de Lyon, jugeant en matière de police, du mardi 28 juin 2011,

ENTRE :

monsieur le procureur général,

INTIME et POURSUIVANT l'appel émis

par monsieur l'officier du ministère public de la juridiction de proximité de Villeurbanne,

ET :

Florent C.,

REQUÉRANT libre, représenté à la barre

de la cour par maître Xavier Moroz, avocat

au barreau de Lyon, muni d'un pouvoir écrit

de représentation, INTIME,

Par jugement contradictoire en date du 17 janvier 2011, la juridiction de proximité de Villeurbanne, statuant en chambre du conseil :

Vu la requête en incident contentieux, enregistrée par le greffe le 14 avril 2010, formée par Florent C., tendant à l'annulation du titre exécutoire n° 09/53 du 02 mars 2009, concernant une amende forfaitaire majorée prononcée pour des faits d'inobservation par conducteur de véhicule de l'arrêt imposé par un feu rouge fixe ou clignotant, relevée à Lyon 1° (69001), quai de la Pêcherie-rue de la Platière, le 30 août 2008, faits prévus et réprimés par les articles R. 412-30, al. 1, al. 2, al. 3, al. 4 et al. 5 du code de la route, a déclaré recevable la requête en incident contentieux relative à l'exécution du titre exécutoire du 2 mars 2009 formée par Florent C.,

annulé le titre exécutoire du 2 mars 2009, déclaré que l'annulation du titre exécutoire ouvre au ministère public un nouveau délai de prescription de l'action publique et renvoyé le ministère public à prendre toute décision relative à l'action publique dans le cadre de ce délai de prescription.

Par déclaration au greffe du 17 janvier 2011, le ministère public a interjeté appel principal du jugement.

La cause a été appelée à l'audience en chambre du conseil du 05 avril 2011, en laquelle : monsieur Léon, président, a fait le rapport, Il a été donné lecture des pièces de la procédure, madame Caperan, avocat général, a résumé l'affaire et a été entendue en ses réquisitions, maître Moroz, avocat au barreau de Lyon, muni d'un pouvoir écrit de représentation,

a présenté la défense de Florent C., et eu la parole en dernier.

Sur quoi, la cour a mis l'affaire en délibéré et a renvoyé le prononcé de son arrêt, après en avoir avisé les parties présentes, à l'audience publique du 6 juin 2011, à laquelle l'affaire a été appelée; en cette audience, la cour a prorogé son délibéré, après en avoir avisé les parties présentes, à l'audience publique de ce jour, où, la cause à nouveau appelée, elle a rendu l'arrêt suivant:

#### FAITS ET PROCÉDURE

Le 30 août 2008 à 6 heures, sur le territoire de la commune de Lyon à l'intersection du quai de la Pêcherie et de la rue de la Platière, le véhicule automobile était verbalisé pour inobservation de l'arrêt imposé par un feu rouge fixe ou clignotant.

Le 2 mars 2009, l'officier du ministère public près le tribunal de police de Lyon prononçait à l'encontre de l'intéressé une amende forfaitaire majorée avec délivrance d'un avis le 29 mars 2009. Par lettre de son conseil, en date du 20 mars 2010, adressée à l'officier du ministère public de Lyon, Florent C. :

déclarait – sans indication de date – n'avoir été informé de l'amende forfaitaire majorée que par un commandement de payer du Trésor public délivré le 24 décembre 2009;

sollicitait la délivrance d'une copie du titre exécutoire en application de l'article R.155-1 du code de procédure pénale.

Par soit-transmis du 7 avril 2010, l'officier du ministère public, au visa de l'article 530 alinéa 3 du code de procédure pénale, informait Florent C. de l'irrecevabilité de sa réclamation pour défaut de jonction de l'avis d'amende forfaitaire majorée.

Le mis-en-cause formait une requête sur incident contentieux auprès du greffe de la juridiction de proximité de Villeurbanne, enregistrée le 14 avril 2010.

Par jugement rappelé en en-tête du présent arrêt, cette juridiction déclarait recevable la requête en incident contentieux ainsi formée, annulait le titre exécutoire et renvoyait le ministère public à prendre toute décision relative à l'action publique dans le cadre

du nouveau délai de prescription ouvert en raison de l'annulation du titre exécutoire.

#### MOTIFS

##### EN LA FORME

Attendu que le ministère public a relevé appel dans les formes et délais légaux; qu'il y a donc lieu de déclarer ledit appel recevable; Attendu que Florent C. a été cité par acte d'huissier de justice du 15 mars 2011 délivré à sa personne; qu'il n'a pas comparu, mais s'est fait représenter par maître Xavier Moroz, avocat au barreau de Lyon, titulaire d'un mandat exprès de représentation du 4 avril 2011; qu'il y a donc lieu de rendre à son égard un arrêt contradictoire en application de l'article 411 du code de procédure pénale;

##### AU FOND

Attendu que le ministère public requiert l'infirmité du jugement déféré, se référant aux réquisitions écrites de l'officier du ministère public déposées en première instance; que le conseil de Florent C. sollicite, en revanche, la confirmation du jugement déféré, se rapportant aux termes de sa requête en incident contentieux, soulignant:

– que sa lettre adressée le 20 mars 2010 au ministère public s'analyse, non en une réclamation prévue par l'article 530 du code de procédure pénale, mais en une demande d'expédition du titre exécutoire prévu à l'article 529-2 alinéa 2 du code de procédure pénale; demande formée en application de l'article R.155-1° du même code;

– que, dès lors, n'ayant pas disposé d'une copie du titre exécutoire, il était impossible pour son client de former une réclamation au sens de l'article 530 du code de procédure pénale qui requiert précisément, à peine d'irrecevabilité, la jonction de l'avis d'amende forfaitaire majorée; absence de délivrance de copie privant son client de son droit à un recours effectif tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme;

Attendu qu'il ne résulte pas avec certitude de la procédure et des débats que l'avis d'amende forfaitaire majorée, réputé adressé à Florent C. le 20 mars 2009, lui est effectivement parvenu, et cela en l'absence d'un envoi avéré par lettre recommandée; que, par ailleurs, la date

de réception par Florent C. du commandement de payer délivré par le Trésor public le 24 décembre 2009 n'est également pas certaine; qu'il ressort des termes de l'article 530 alinéa 3 du code de procédure pénale que toute réclamation formée par le contrevenant – à la suite de la délivrance de l'avis l'invitant à payer ladite amende – doit être, à peine d'irrecevabilité, constatée par l'officier du ministère public, accompagnée dudit avis, dont copie a précisément été sollicitée par lettre du conseil de Florent C. du 20 mars 2010, au visa de l'article R.155-1 du code de procédure pénale; démarche à laquelle il n'est pas contesté par le ministère public qu'aucune suite n'a été donnée, hormis le soit-transmis du 7 avril 2010 portant constat de l'irrecevabilité de la réclamation réputée faite, et cela pour défaut de jonction de l'avis; qu'il convient, dès lors, de confirmer le jugement déféré ayant fait droit à la requête de Florent C., dans la mesure où, au regard de la procédure ainsi suivie, ce dernier n'a pu disposer des pièces indispensables à la recevabilité de la réclamation auprès du ministère public; voie ouverte par l'article 530 du code de procédure pénale;

Par ces motifs

LA COUR,

Statuant en chambre du conseil, contradictoirement, en matière de police, après en avoir délibéré conformément à la loi, REÇOIT l'appel du ministère public, CONFIRME le jugement déféré, le tout en application des articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, 411, 489, 512, 513, 514, 515, 530 à 530-2, 546 à 549, 711 du code de procédure pénale,

Ainsi fait et jugé par monsieur Léon, président, statuant à juge unique en application de l'article 547 du code de procédure pénale, désigné par ordonnance de monsieur le premier président en date du 30 décembre 2010, Et prononcé par monsieur Léon, président, en présence d'un magistrat du parquet représentant monsieur le procureur général, En foi de quoi, la présente minute a été signée par monsieur Léon, président, et par madame Mauzac, greffier, présente lors des débats et du prononcé de l'arrêt.