

Question prioritaire de constitutionnalité Le Code de la route à l'épreuve du juge constitutionnel

La nouvelle procédure de question prioritaire de constitutionnalité avait nourri de nombreux espoirs, notamment en matière de droit routier. Mais après un an d'application, ces espoirs ont laissé place à la déception.



Par Rémy
JOSSEAUME
Docteur en droit pénal
Président de la
commission juridique
de 40 millions
d'automobilistes

Depuis le 1^{er} mars 2010, avec la loi organique introduisant un article 61-1 à la Constitution ⁽¹⁾, tout justiciable peut soulever, à l'occasion d'une instance devant une juridiction administrative comme judiciaire, « *qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* ».

D'emblée, les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ont suscité l'émoi des juridictions par la crainte d'un blocage temporaire, voire dilatoire, des dossiers soulevés.

Le bilan d'une année d'expérience est significatif, notamment en matière de droit routier et, force est de constater que les espoirs de censure de certaines dispositions exorbitantes de droit commun ont été largement déçus.



Et Georges
AYACHE
Ancien magistrat
des tribunaux
administratifs
Avocat à la cour de Paris

I. L'ÉPREUVE CONSTITUTIONNELLE DU DROIT ROUTIER AVANT L'INSTAURATION DES QPC

En cinquante ans d'existence et jusqu'à l'introduction de la procédure de QPC, le Conseil constitutionnel ne s'était directement prononcé qu'à deux reprises sur des dispositions du Code de la route ⁽²⁾. La première fois, ce fut à l'occasion de l'examen de la loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les

agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs ⁽³⁾.

Le Conseil déclara conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 21-2 du Code de la route (devenu C. route, L. 121-3) ⁽⁴⁾, instaurant une présomption de responsabilité péuniaire de l'amende encourue du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule pour certaines contraventions à la réglementation ⁽⁵⁾ 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...

Pour écarter le recours, le Conseil constitutionnel jugea qu'à titre exceptionnel une telle présomption de responsabilité pouvait être établie en matière contraventionnelle dès lors qu'elles ne revêt pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité.

En statuant sur les articles L. 4-1, L. 11-1 et L. 11-2 (devenus respectivement C. route, art. L. 413-1, L. 232-1 et L. 232-2), le Conseil validait incidemment la constitutionnalité de la perte de points.

En ce sens, les Sages jugèrent que le conducteur est informé de la perte de points qu'il peut encourir à la suite d'un comportement délictuel ou contraventionnel qui ne peut intervenir qu'en cas de reconnaissance de responsabilité pénale et relevèrent que la régularité du retrait de points peut être contestée devant la juridiction administrative.

À cet égard, il convient de préciser que le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision du 29 août 2002 ⁽⁶⁾ que la procédure d'ordonnance pénale-jugement simplifié des infractions au Code de la route sans débat préalable, lar-

(3) L. n° 99-505, 18 juin 1999 : JO 19 juin 1999, p. 9015 ; « De quelques observations quant à l'avis du Conseil constitutionnel sur la loi du 18 juin 1999 relative à la sécurité routière, et sur l'avis donné par le Conseil d'État le 27 sept. 1999 au tribunal administratif de Versailles », Gaz. Pal. 27 juill. 2000, p. 4, C03170, M. Couzinet.

(4) Cons. const., 16 juin 1999, n° 99-411 DC : JO 19 juin 1999, p. 9018, cons. 21 ; Rec. p. 75.

(5) Concernant principalement les infractions à la vitesse, la circulation sur les voies réservées, l'observation des signalisations imposant l'arrêt des véhicules.

(6) Cons. const., 29 août 2002, n° 2002-461 DC : JO 10 sept. 2002, p. 14953, cons. 81 ; Rec. p. 204.

(1) L. org. n° 2009-1523, 10 déc. 2009 : JO 11 déc. 2009, p. 21379.

(2) Sur la constitutionnalité du stationnement payant, v. Cons. const., 12 juill. 1979, n° 79-107 DC : AJDA 1979, p. 46 ; « Un tour de « vice » pour les PV de stationnement », R. Josseaux, Gaz. Pal. 28 oct. 2010, p. 8, 13223.

gement utilisée en contentieux routier- n'était pas contraire au principe d'égalité devant la justice et qu'il a reconnu, dans une plus récente décision ⁽⁷⁾, la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 110-3 du Code de la route redéfinissant la notion de « route à grande circulation ».

II. L'ESPOIR DÉÇU DES QPC EN DROIT ROUTIER

Quelles conclusions peuvent être tirées de ce premier bilan anniversaire de la QPC ?

La première conclusion, qu'on pouvait d'ailleurs présu- mer, est que le droit routier apparaît comme le parent pauvre des QPC. Il suffit de le comparer à d'autres matiè- res qui font l'objet de saisines beaucoup plus nombreuses et fréquentes.

La principale raison se trouve dans la nature même de cette discipline juridique.

D'une part, le régime des contraventions est déterminé par les articles 34 et 37 de la Constitution qui disposent que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont le caractère réglementaire ». Or la question prio- ritaire de constitutionnalité exclut nécessairement les dis- positions d'ordre réglementaire.

D'autre part, le contentieux de la circulation routière n'est guère apprivoisé par des juristes ayant à la fois une appro- che empirique et pratique de la discipline, de sorte que les rares spécialistes sont aujourd'hui plus circonspects quant au résultat d'une saisine éventuelle du Conseil constitu- tionnel.

La seconde conclusion du bilan tient à ce que les décisions rendues par le Conseil constitutionnel, ainsi que les refus de transmissions opposés par le Conseil d'État comme par la Cour de cassation, apparaissent assez décevants. Il s'ensuit que les justiciables ne sont guère incités à recourir à ce type de procédure.

A. L'inconstitutionnalité des peines automa- tiques ... sauf en droit routier !

La première saisine du Conseil constitutionnel afférente au droit routier faisait suite à une saisine par la Cour de cassation en date du 8 juillet 2010 ⁽⁸⁾.

Là encore, le Conseil a tranché, le 29 septembre 2010 ⁽⁹⁾, dans le sens d'une conformité des dispositions de l'article L. 234-13 du Code de la route qui prévoient l'annulation de plein droit du permis de conduire en cas de condamnation pour conduite en état alcoolique, ou en état d'ivresse manifeste, et en cas de refus de se soumettre aux vérifications destinées à établir l'état alcoolique.

Il était fait grief à la disposition attaquée de porter atteinte au principe de la nécessité des peines garantie par la Décla-

ration des droits de l'homme et du citoyen d'où découle celui de l'individualisation des peines.

L'espoir de censure était d'autant plus grand qu'il s'appuyait sur une récente décision du Conseil constitutionnel du 11 juin 2010 ⁽¹⁰⁾. Dans sa décision relative à la constitu- tionnalité d'une disposition du Code électoral, le Conseil constitutionnel avait en effet jugé qu'une peine accessoire, à la fois automatique et insusceptible d'être individualisée, méconnaît le principe d'individualisation des peines.

Ramenée hâtivement aux sanctions du Code de la route, la mort annoncée de la peine d'annulation automatique du permis pour conduite sous l'empire d'un état alcoo- lique en état de récidive légale, paraissait acquise.

Pourtant dans sa décision du 9 août 2007 ⁽¹¹⁾, relative à la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, le Conseil a validé ces peines automatiques considérant que le principe d'individualisation des peines ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ; qu'il n'implique pas davantage que la peine soit exclu- sivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction.

Pour constitutionnaliser les peines automatiques en droit routier, le Conseil constitutionnel s'est d'abord adossé au principe suivant lequel la nécessaire individualisation des peines « ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le légis- lateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions » : ce principe résulte de la décision du Conseil du 9 août 2007 en matière de « peines planchers » pour les récidivistes ⁽¹²⁾.

En rappelant explicitement ce principe, le Conseil a entendu montrer qu'il prenait en compte, pour contrôler le respect de ce principe, la circonstance liée à l'état de récidive qui donne au législateur un pouvoir plus grand pour assurer la répression effective des infractions.

La disposition attaquée laisse toutefois au juge la latitude de fixer la durée de l'interdiction de repasser le permis dans la limite des trois ans.

Dans ces conditions, le Conseil en a tiré la conclusion que le juge n'est pas privé du pouvoir d'individualiser la peine. Autrement dit, le juge pénal reste aussi libre que l'oiseau dans sa cage.

B. La constitutionnalité de la confiscation du véhicule

La deuxième QPC examinée par le Conseil constitution- nel concernait la confiscation automatique de certains véhi- cules en infraction.

⁽¹⁰⁾ Cons. const., 11 juin 2010, n° 2010-677 QPC : JO 12 juin 2010, p. 10849.

⁽¹¹⁾ Cons. const., 9 août 2007, n° 2007-554 DC : JO 11 août 2007, p. 13478.

⁽¹²⁾ Cons. const., 9 août 2007, n° 2007-554 DC. Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, cons. 13 et 15 : JO 11 août 2007, p. 13478.

⁽⁷⁾ Cons. const., 12 août 2004, n° 2004-503 DC : JO 17 août 2004, p. 14648.

⁽⁸⁾ Cass. crim., 8 juill. 2010, n° 10-90077.

⁽⁹⁾ Cons. const., 29 sept. 2010, n° 2010-40 QPC : JO 30 sept. 2010, p. 17782.

Jusqu'à là, la peine de confiscation pouvait être prononcée tant à titre principal qu'à titre complémentaire.

L'article 131-21 a été attaqué par la QPC selon un double fondement.

En premier lieu, en tant que la peine de confiscation est encourue dans les cas prévus par la loi et le règlement, la référence au règlement – qui implique elle-même la compétence donnée au pouvoir réglementaire pour attacher cette peine complémentaire à certaines contraventions – a été mise en cause. Dans le cas d'espèce, il avait été prononcé un chef d'exces de vitesse de plus de 50 km/h, une infraction pour laquelle l'article 413-14-1 du Code de la route prévoit une contravention de cinquième classe pouvant encourir la peine complémentaire de « 4° La confiscation du véhicule dont le prévenu s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est propriétaire ».

En deuxième lieu et sur le fond, la saisine a soulevé une question de constitutionnalité présentant « un caractère sérieux » selon la Cour de cassation ⁽¹³⁾.

La confiscation du véhicule pose, en effet, la question de la proportionnalité de la peine dans la mesure où certains véhicules ont des valeurs différentes.

En tout état de cause, la peine instituée, en ce qu'elle était susceptible de conduire à une atteinte patrimoniale sans commune mesure avec le maximum de la peine d'amende encourue (1 500 euros), pouvait être tenue pour manifestement excessive.

D'un autre côté, un raisonnement soulignant, d'une part, que l'objet confisqué a servi à commettre l'infraction est avérant, d'autre part, la proportion entre la valeur du véhicule et l'état de fortune de l'auteur de l'infraction que cette valeur révèle, pouvait conduire à estimer que le principe de nécessité des peines n'était manifestement pas méconnu.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 26 novembre 2010 ⁽¹⁴⁾, a tranché en deux temps.

Dans un premier temps, il a refusé, fort logiquement, d'examiner spécifiquement la question de la confiscation des véhicules en cas de contravention de grand excès de vitesse, dans la mesure où cette peine a été fixée par un décret ⁽¹⁵⁾.

Dans un deuxième temps et sur le fond, le Conseil constitutionnel a néanmoins déclaré l'article 131-21 du Code pénal conforme à la Constitution.

S'agissant du principe de la nécessité des peines, le Conseil a rappelé sa jurisprudence selon laquelle l'existence d'une peine complémentaire applicable à certains crimes, délits ou contraventions ne méconnaît pas, par elle-même, le

principe de nécessité des peines. Il distingue également des cas dans lesquels cette peine est encourue de plein droit, de même que ceux pour lesquels est prévue la confiscation des biens qualifiés de dangereux, nuisibles ou dont la détention est illicite (armes, stupéfiants, faux documents...).

« La décision du Conseil constitutionnel du 29 septembre 2010 ne peut que laisser un goût d'inachevé »

Au demeurant, la distinction d'une telle pluralité des cas emporte également, selon le Conseil constitutionnel, l'absence de disproportion de la peine complémentaire de confiscation.

En outre, le Conseil a implicitement rejeté comme inopérant le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété de l'auteur du délit car s'il ne peut être contesté que la peine de confiscation constitue une privation de la propriété, l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui impose par ailleurs une « juste et préalable indemnité » en cas de privation de propriété, ne s'applique pas lorsque la privation est mise en œuvre à titre répressif.

C. L'inconstitutionnalité des conditions de contestation ?

La troisième question prioritaire de constitutionnalité portait 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 du 29 septembre 2010 ⁽¹⁶⁾, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution en formulant une réserve d'interprétation.

Rappelons que la procédure d'amende forfaitaire a originellement vocation, nous dit-on, 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.

Sa logique 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 (en principe) à un examen par le ministère public, voire la juridiction de jugement.

L'article 529-10 établit les conditions de recevabilité applicables à la requête en exonération comme à la réclamation pour une liste précise de contraventions.

(13) Cass. crim., 14 sept. 2010, n° 10-90090.

(14) Cons. const., 26 nov. 2010, n° 2010-66 QP : JO 27 nov. 2010, p. 21117.

(15) D. n° 2004-1330, 6 déc. 2004, art. 2, relatif aux sanctions en matière de dépassement des vitesses maximales autorisées et modifiant le code de la route, qui a créé l'art. R. 413-14-1 du Code de la route : JO 7 déc. 2004, p. 20697.

(16) Cons. const., 29 sept. 2010, n° 2010-38 QPC : JO 30 sept. 2010, p. 17781.

En vertu de ce dispositif, la contestation ne devient possible que si le contrevenant :

– justifie qu'il a porté plainte pour vol, destruction du véhicule ou usurpation des plaques d'immatriculation ;
– désigne précisément l'identité de la personne conduisant en réalité le véhicule au moment de l'infraction reprochée ;

– s'acquitte d'une consignation d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire (dans le cas d'une requête en exonération) ou de l'amende forfaitaire majorée (cas de la réclamation).

Afin de mieux verrouiller un dispositif dont la finalité explicite est d'inciter le contrevenant à payer spontanément et de le décourager de contester, l'officier du ministère public est chargé de vérifier si les conditions de recevabilité de la requête ou de la réclamation sont bien satisfaites.

La contestation devant le Conseil constitutionnel se fonde sur la circonstance qu'il n'existe pas de voie de recours réelle contre la décision du ministère public déclarant irrecevable une requête en exonération dès lors que cette décision a pour effet de convertir la somme consignée en paiement de l'amende forfaitaire.

Au cas d'espèce, le principe même de la consignation préalable à la saisine d'une juridiction n'était pas en cause.

Le débat contentieux n'était pas dépourvu d'intérêt dans la mesure où le Gouvernement faisait valoir, de son côté, que la Cour de cassation avait reconnu la possibilité de contester devant le juge de police la décision d'irrecevabilité prise par l'officier du ministère public ⁽¹⁷⁾.

Il existe pourtant une faille dans la mesure où la requête est néanmoins déclarée irrecevable par l'officier du ministère public et la déclaration d'irrecevabilité est considérée comme entraînant l'encaissement de la consignation équivalant au paiement de l'amende forfaitaire par application de l'article R. 49-18 du Code de procédure pénale ⁽¹⁸⁾, alors que le requérant a présenté sa requête en exonération accompagnée du justificatif d'une consignation.

Dans sa décision du 29 septembre 2010, le Conseil constitutionnel n'a cependant pas souhaité déclarer l'article 529-10 du Code de procédure pénale contraire à la Constitution dans son intégralité. Il a considéré que le droit à contestation était empêché dans deux hypothèses :

– lorsque l'officier du ministère public déclare irrecevable une réclamation contre une amende forfaitaire majorée (cette hypothèse ayant déjà été couverte par la jurisprudence susdite de la Cour de cassation relative à la portée de l'article 530-2 du Code de procédure pénale) ;

(17) Cass. crim., 29 mai 2002, n° 01-87396 – Cass. crim., avis, 5 mars 2007, n° 0070004P.

(18) L'amende est payée, l'action publique est éteinte privant ainsi le requérant de toute possibilité d'action devant un tribunal.

– lorsque l'officier du ministère public 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.

À ce titre, on rappellera que selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que le recours visé à l'article 530-2 ne concerne que la question de « l'exécution » du titre rendu exécutoire par le ministère public pour permettre au Trésor public de recouvrer l'amende forfaitaire majorée réclamée au requérant et qu'il ne permet pas de remédier au grief soulevé par le requérant. Ce recours n'est donc pas un recours « effectif » au sens de la jurisprudence de la Cour ⁽¹⁹⁾.

C'est au regard de cette seconde hypothèse que le Conseil constitutionnel a émis des réserves, estimant implicitement que le droit à un recours juridictionnel effectif n'était pas satisfait.

Au demeurant, la décision du Conseil constitutionnel ne peut que laisser un goût d'inachevé dans la mesure où, d'une part, elle est loin d'inciter l'administration à modifier de fond en comble ce dispositif juridiquement bancal et, d'autre part, à faire cesser les nombreux abus en la matière ⁽²⁰⁾.

III. LES REFUS DE TRANSMISSION DE QPC EN DROIT ROUTIER

Les hautes juridictions ont opposé plusieurs fins de non-recevoir en refusant la transmission de certaines dispositions du Code de la route.

Certaines de ces décisions, il est vrai, étaient *a priori* logiques sinon prévisibles.

Dans une affaire concernant la domaniaité des voies de circulation, le Conseil d'État a opposé un refus de transmission concernant la conformité de l'article L. 110-3 du Code de la route à l'article 72 de la Constitution ⁽²¹⁾.

Saisi également de la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 223-1 du Code de la route relatives au mécanisme du permis à points, le Conseil d'État a estimé dans un arrêt du 4 octobre 2010 ⁽²²⁾ qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire

(19) CEDH, 21 mai 2002, n° 32872/96, *Peltier c/ France* – CEDH, 7 mars 2006, n° 73893/01, *Besseau c/ France*.

(20) V. rapport du Médiateur de la République et son constat de « pratique illégale de certains officiers du ministère public qui statuent directement sur le bien-fondé des réclamations qui leur sont adressées, au lieu de les adresser à la juridiction compétente. L'officier du ministère public délire alors, sans avertir préalablement le contrevenant du rejet de sa réclamation, un titre exécutoire », n° 15, févr. 2006.

(21) CE, 19 mai 2010, n° 330310, *Commune de Buc*. En l'espèce, le refus du Conseil d'État a procédé d'un raisonnement assez simple : dans une décision du 12 août 2004 (n° 2004-503 DC) le Conseil constitutionnel avait déclaré, dans ses motifs et son dispositif, l'article 22 précité conforme à la Constitution, aucun changement de circonstances n'étant survenu depuis lors.

(22) CE, 4 oct. 2010, n° 341845.

de constitutionnalité la jugeant pas nouvelle et ne présentant pas un caractère sérieux.

Une autre saisine du Conseil d'État, en date du 28 janvier 2011 par la cour administrative d'appel de Lyon ⁽²³⁾ n'a pas encore entraîné à ce jour de décision sur une transmission éventuelle au Conseil constitutionnel. Elle concerne l'article L. 223-1 du Code de la route, tel qu'il résulte de la loi n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance, et soulève la question des droits de la défense ainsi que les principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

De son côté, la Cour de cassation a refusé la transmission au Conseil de plusieurs QPC.

Outre les rejets fondés sur des questions dont la disposition législative a déjà été jugée constitutionnelle ⁽²⁴⁾, la Cour de cassation s'est prononcée sur plusieurs questions nouvelles.

Dans un arrêt du 16 juillet 2010 ⁽²⁵⁾, la haute cour judiciaire a examiné la demande d'un requérant qui soutenait que les dispositions de l'article L. 234-1, II, du Code de la route, réprimant le fait de conduire un véhicule en état d'ivresse manifeste, portaient atteinte au principe des droits de la défense, en ce que la preuve de l'état d'ivresse ne repose que sur une appréciation subjective de l'officier de police.

Pour motiver son refus, la Cour estime que la question ne présente pas un caractère sérieux au regard du principe

(23) CAA Lyon, 28 janv. 2011, n° 341845.

(24) V. Cass. crim., 5 oct. 2010, n° 10-86164, sur la constitutionnalité des infractions prévues aux articles L. 234-1 et L. 234-8, commises en état de récidive au sens de l'article 132-10 du Code pénal.

(25) Cass. crim. 16 juill. 2010, n° 10-90080.

constitutionnel des droits de la défense, dès lors que la preuve contraire de la constatation de l'état d'ivresse manifeste par un officier ou agent de police judiciaire peut être rapportée par le prévenu.

Par des attendus plus motivés, la Cour de cassation a rejeté la demande de transmission de la QPC portant sur la constitutionnalité de l'article L. 121-3 du Code de la route issu de l'article 133 V de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 et procédant par renvoi à l'article L. 121-2 du même code ⁽²⁶⁾, lesquels prévoient un mécanisme de présomption de culpabilité du titulaire du certificat d'immatriculation avec des motifs exonérateurs de culpabilité différents, selon que le prévenu est une personne physique ou une personne morale.

* * *

Ces décisions du Conseil constitutionnel sur les questions prioritaires de constitutionnalité sont édifiantes dans la mesure où elles reflètent une gêne évidente du juge administratif comme du juge judiciaire devant une logique administrative de sanction et de répression qui se veut sans cesse plus efficace et plus exhaustive sur le fondement de la motivation sécuritaire.

La gêne, en l'occurrence, tient à ce qu'il semble exister une contradiction entre la recherche administrative d'efficacité, au nom de l'intérêt général, et la réaffirmation pour tant incontournable des droits juridictionnels reconnus à la personne mise en cause.

C'est le contrevenant au Code de la route qui paie cette difficulté, sinon impossible, conciliation. ●

(26) Cass. crim., 5 janv. 2011, n°s 10-90113 et 10-90112.