
Décision du Défenseur des droits n°2021-156

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu les décisions du Conseil Constitutionnel du 2 décembre 1976 et 17 février 2012 ;

Vu les articles 530, 530-1 et 544 du code de procédure pénale ;

Saisie des difficultés rencontrées par plusieurs avocats avec le centre national de traitement (CNT) des infractions routières, s'agissant de la recevabilité des requêtes en exonération formulées de façon dématérialisée pour le compte de clients, sur le site internet de l'agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) ;

Considère que le non-respect du mandat de l'avocat dans la procédure dématérialisée des requêtes en exonération constitue une violation des articles 530, 530-1 et 544 du code de procédure pénale et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et par conséquent caractérise une atteinte aux droits des usagers du service public de la Justice, au sens de l'article 4 °1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Recommande au garde des Sceaux, ministre de la Justice, de garantir l'accès de l'avocat à la procédure dématérialisée des requêtes en exonération sans conditionner cet accès à la production d'un mandat, conformément aux dispositions combinées des articles 530, 530-1 et 544 du code de procédure pénale.

La Défenseure des droits demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, dans un délai de deux mois suivant la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

1- Rappel des faits

L'attention du Défenseur des droits a été appelée par plusieurs avocats sur les difficultés qu'ils rencontrent avec le centre national de traitement (CNT) des infractions routières, s'agissant de la recevabilité des requêtes en exonération formulées de façon dématérialisée pour le compte de clients, sur le site internet de l'agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI).

Maître X, Maître Y et Maître Z, avocats au barreau de A, soutiennent que, suite à ces réclamations, plusieurs de leurs clients respectifs ont reçu un courrier de rejet de l'officier du ministère public (OMP) compétent.

Maître X indique que l'OMP près le tribunal de police de B a adressé un courrier de rejet aux clients concernés leur signalant d'une part, qu'une personne se faisait passer pour leur avocat en utilisant un formulaire automatisé pour contester une infraction à leur place, et précisant d'autre part, qu'aucune réclamation par un tiers n'est recevable, le contrevenant étant le seul à pouvoir contester une infraction auprès du CNT.

Ainsi, par courrier du 4 mai 2018, l'OMP près le tribunal de police de B a indiqué à la société C que la contestation émise par le canal de Maître X concernant l'infraction du 2 mars 2018 n'était pas recevable dès lors « *qu'il appartient au seul contrevenant de contester une infraction auprès de l'OMP* ».

Se fondant sur une argumentation identique, l'OMP près le tribunal de police de C a adressé un courrier de rejet à ses clients leur précisant que seul le contrevenant dispose de la faculté de contester une infraction auprès du CNT.

Monsieur D a ainsi reçu un courrier de l'OMP près le tribunal de police de C, daté du 18 juillet 2018, lui indiquant que la requête formulée par Maître X relativement à l'infraction du 9 juin 2018 était irrecevable dès lors que « *les dispositions des articles 529-9 et 529-2 du code de procédure pénale réservent la possibilité de formuler une requête en exonération contre une amende forfaitaire au seul contrevenant* ».

Maître X indique également avoir reçu un courrier daté du 25 juillet 2018 de l'OMP près le tribunal de police de C lui précisant que les réclamations qu'il avait formées étaient irrecevables étant donné que la faculté de réclamer était réservée au seul intéressé.

De plus, suite à la requête en exonération formulée par Maître X se rapportant à l'infraction du 20 décembre 2017, l'OMP près le tribunal de police de A a adressé, le 25 juin 2018, un courrier de rejet à Monsieur E, précisant que pour être recevable, une réclamation doit être faite par le contrevenant ou un fondé de pouvoir avec un mandat.

Maître Z indique que ses clients ont reçu des courriers similaires de rejet des OMP près les tribunaux de police de F et A faisant de la production d'un pouvoir un critère de recevabilité de la contestation émise par l'avocat. Tel est notamment le cas de Monsieur G dont les requêtes en exonération formulées par Maître Z le 30 janvier 2018 concernant deux infractions relevées le 5 décembre 2017 ont été déclarées irrecevables par courrier de l'OMP près le tribunal de police de A daté du 10 avril 2018.

Maître Y fait valoir que les réclamations qu'il a formées, bien qu'accompagnées d'un pouvoir de représentation, ont été rejetées par l'OMP près le tribunal de police de C lequel lui a précisé par courriers des 27 et 28 juin 2018 : « (...) *votre réclamation est irrecevable, l'article 530 alinéa 2 du code de procédure pénale réservant la faculté de réclamer au seul « intéressé ».* L'existence d'un pouvoir de représentation, de par sa nature même, n'est pas de nature à influencer sur cette constatation ».

Ces avocats estiment que les rejets des OMP, en privant d'effet les réclamations formées par un avocat, portent atteinte aux droits de la défense des justiciables ainsi qu'à l'exercice de la profession d'avocat.

Ils indiquent avoir saisi les OMP concernés ainsi que les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires de B et de C de réclamations en ce sens et n'avoir reçu aucune réponse.

2- Instruction menée par le Défenseur des droits

Par courriers des 3 juin et 9 septembre 2019 demeurés sans réponse, les services du Défenseur des droits ont sollicité la direction des affaires criminelles et des grâces afin de recueillir ses observations sur la représentation par avocat pour la présentation des requêtes en exonération formulées de façon dématérialisée.

La Défenseure des droits a adressé une note récapitulative au garde des Sceaux, ministre de la Justice, le 6 octobre 2020 indiquant que d'une part, les décisions de rejet des OMP des réclamations formées par les avocats étaient dépourvues de base légale et que d'autre part, l'irrecevabilité opposée aux réclamations formées par l'avocat constituait une atteinte aux droits de la défense.

A ce jour, aucune réponse n'est parvenue aux services du Défenseur des droits.

2.1 Le non-respect du mandat de l'avocat dans la procédure dématérialisée des requêtes en exonération

2.1.1 L'absence de base légale du dispositif dématérialisé

L'article 530- 1 alinéa 1 du code de procédure pénale dispose qu' : « *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 ».*

Dans un avis du 5 mars 2007 (n° 0070004P), la Cour de cassation a souligné à ce titre que : « *1° Le contrevenant dont la réclamation a été déclarée irrecevable par le ministère public pour un motif autre que l'un des deux seuls prévus par l'article 530-1, premier alinéa, du code de procédure pénale, peut soulever un incident contentieux devant le juge de proximité, sur le fondement de l'article 530-2 du même code jusqu'à prescription de la peine.*

2° Si la juridiction de proximité juge que la réclamation du contrevenant, déclarée irrecevable par le ministère public pour un motif autre que l'un des deux seuls prévus par l'article 530-1, premier alinéa, du code de procédure pénale, était recevable, le titre exécutoire est annulé, ce qui a pour effet d'ouvrir un nouveau délai de prescription de l'action publique. »

Il en résulte que les motifs d'irrecevabilité pouvant être opposés par le ministère public dans le cadre d'une requête en exonération d'une amende forfaitaire ou d'une amende forfaitaire majorée sont le défaut de motivation et l'absence de l'avis d'amende.

Par conséquent, il apparaît que l'OMP ne peut, à bon droit, se fonder sur la qualité d'avocat de celui qui forme la réclamation pour le compte de la personne concernée pour déclarer irrecevable ladite réclamation.

2.1.2 Le non-respect du mandat de l'avocat

Dans le cadre de la procédure de représentation et d'assistance devant le tribunal de police, l'article 529-2 du CPP dispose que « *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* ».

L'article 530 du même code dispose que « (...) *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* (...) ».

L'article 544 alinéa 2 du CPP précise que : « *Toutefois, lorsque la contravention poursuivie n'est passible que d'une peine d'amende, le prévenu peut se faire représenter par un avocat ou par un fondé de procuration spéciale* ».

Il ressort de ces dispositions que l'avocat, dans le cadre d'une réclamation qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire de l'amende contestée, peut représenter, c'est-à-dire substituer son client, et agir en son lieu et place, pour effectuer toutes démarches sans avoir à justifier d'un pouvoir ou d'un mandat.

Il peut également être relevé qu'en matière civile, l'article 416 alinéa premier du code de procédure civile dispose que « *Quiconque entend représenter ou assister une partie doit justifier qu'il en a reçu le mandat ou la mission. L'avocat est toutefois dispensé d'en justifier* ».

En ce sens, l'article 6.2 du règlement intérieur national de la profession d'avocat dispose que « *L'avocat est le mandataire naturel de son client, tant en matière de conseil, de rédaction d'actes, que de contentieux. Il peut exercer ses missions pour le compte de personnes physiques ou morales agissant sous forme ou pour le compte de fonds fiduciaires ou de tout instrument de gestion d'un patrimoine d'affectation. Lorsqu'il assiste ou représente ses clients en justice, devant un arbitre, un médiateur, une administration ou un délégué du service public, l'avocat n'a pas à justifier d'un mandat écrit, sous réserve des exceptions prévues par la loi ou le règlement* ».

En outre, la Cour de cassation a rappelé l'existence d'une présomption simple de mandat de l'avocat à l'égard de son client¹.

Ainsi, il apparaît que l'avocat mandaté par son client est fondé à formuler pour le compte de celui-ci une requête en exonération auprès de l'OMP compétent sans avoir à justifier d'un mandat en ce sens.

¹ Cass. Com. 19 octobre 1993 n° 91-15.795.

2.2 L'atteinte aux droits de la défense caractérisée par l'irrecevabilité de la réclamation formée par l'avocat

Le Conseil Constitutionnel a érigé le respect des droits de la défense en principe fondamental reconnu par les lois de la République².

Au titre des droits de la défense, le droit à l'assistance d'un avocat au cours de la procédure pénale bénéficie d'une consécration constitutionnelle³.

A cet égard, le Conseil Constitutionnel rappelle que la possibilité pour toute personne poursuivie d'être assistée ou représentée par un avocat constitue un « *droit fondamental à caractère constitutionnel* »⁴.

Les droits de la défense résultent notamment du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH). Le droit à l'assistance d'un avocat constitue ainsi un droit fondamental du procès équitable⁵.

Selon l'article 6 § 3 de la convention précitée : « *Tout accusé a droit notamment à : (...)
c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ; (...)* »

Ce droit à l'assistance d'un avocat ou d'une avocate s'applique à toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief à celle-ci⁶.

Or il apparaît que les réclamations formées par des avocats auprès des OMP près les tribunaux de police de A et de F ont été déclarées irrecevables au motif que les avocats ne présentaient pas de pouvoir, exigence ne figurant spécifiquement dans aucun texte.

Par ailleurs, même lorsque l'avocat avait présenté un mandat écrit, les réclamations qu'il avait formées ont été déclarées irrecevables par l'OMP près le tribunal de police de C au motif que seul le contrevenant en personne dispose de la faculté de réclamer.

Il apparaît que priver les contrevenants de la possibilité d'être assistés par un conseil, ou conditionner cette assistance à un formalisme non prévu par les textes, pourrait constituer une atteinte aux droits de la défense.

Il résulte de ces développements que les décisions d'irrecevabilité des OMP opposées aux réclamations formées par des avocats, en se fondant sur un motif non prévu par l'article 530-1 du CPP et en privant d'effet le mandat de l'avocat, ou en conditionnant son effectivité à une exigence non prévue par les textes, ont privé les réclamants de leur droit à être représentés par un avocat ou une avocate et ainsi porté atteinte aux droits de la défense.

² Cons. const. 2 déc. 1976, n° 76-70 DC ; Cons.const. 19 janv. 1981, n° 81-127 DC ; Cons.const. 20 janv. 1994, n° 93-334 ; Cons.const. 27 juill. 2000, n° 2000-433 DC.

³ Cons. const. 30 juill. 2010, n° 2010-14/22 QPC .

⁴ Cons. const. 17 févr. 2012, n° 2012-223 QPC. ; Cons. const. 1^{er} avr. 2011, n° 2011-112 QPC.

⁵ CEDH, gr. ch., 20 oct. 2015, Dvorski c/ Croatie, req. n° 25703/11.

⁶ Guide sur l'article 6 de la Convention EDH, Droit à un procès équitable (volet pénal), Mis à jour au 31 décembre 2019, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_FRA.pdf

3. Les recommandations de la Défenseure des droits

La Défenseure des droits considère que le non-respect du mandat de l'avocat dans la procédure dématérialisée des requêtes en exonération constitue une violation des articles 530, 530-1 et 544 du code procédure pénale et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et par conséquent caractérise une atteinte aux droits des usagers du service public de la Justice, au sens de l'article 4 °1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Compte tenu de ce qui précède, la Défenseure des droits recommande au garde des Sceaux, ministre de la Justice, de garantir l'accès de l'avocat à la procédure dématérialisée des requêtes en exonération sans conditionner cet accès à la production d'un mandat, conformément aux dispositions combinées des articles 530, 530-1 et 544 du code de procédure pénale.

La Défenseure des droits demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, dans un délai de six mois suivant la notification de la présente décision.

Claire HÉDON