

## Délibération n° 2009-317 du 14 septembre 2009

### **Fonctionnement des services publics/ Gens du voyage**

*Le réclamant appartient à la communauté des gens du voyage. Ayant commis un excès de vitesse constaté par contrôle automatisé, un avis de contravention lui est adressé à l'adresse figurant sur sa carte grise et qui correspond à sa commune de rattachement. Cette indication ne correspond pas à une adresse de correspondance. Faute d'avoir pu prendre connaissance de cette contravention et donc de l'avoir payée, l'amende est majorée et est finalement notifiée au réclamant à son adresse de correspondance. Le réclamant tente à plusieurs reprises d'expliquer la situation à la trésorerie tout en envoyant un chèque correspondant au montant initial de l'amende sans succès. Il se résigne finalement à payer l'amende majorée. La haute autorité constate que le dispositif français qui impose le rattachement des gens du voyage à une commune ne prévoit pas que ladite commune mette en place un dispositif permettant d'utiliser effectivement cette indication comme une adresse de correspondance. Elle en conclut que le fait d'envoyer une contravention à la commune de rattachement d'un membre de la communauté des gens du voyage comme seule indication en guise d'adresse, caractérise une violation du droit d'être informé d'une accusation pénale sans discrimination, tel que garanti par les articles 6-3 de la C.E.D.H. et 14 de la C.E.D.H. Elle recommande à la trésorerie de rembourser au réclamant le montant de la majoration induite et d'aligner la situation des gens du voyage avec les personnes qui n'ont pas la possibilité d'apporter la preuve d'un domicile en ce qui concerne la liste des pièces justificatives de l'identité et du domicile admises en matière d'immatriculation des véhicules.*

Le Collège,

Vu la Convention européenne des droits de l'homme en ses articles 6 et 14 ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président,

Décide :

La haute autorité a été saisie par courrier du 31 août 2007 d'une réclamation de Monsieur M au sujet de la majoration d'une amende forfaitaire qu'il estime fondée sur son origine.

Monsieur M de nationalité française appartient à la communauté des gens du voyage. Ayant commis un excès de vitesse de moins de 20 km/h en agglomération constaté par contrôle automatisé le 6 février 2007, un avis de contravention s'élevant à 135 euros lui est envoyé à

l'adresse figurant sur son certificat d'immatriculation (également désigné sous le terme de « carte grise »).

Cette « adresse » est celle de sa « *commune de rattachement* », qui est énoncée comme suit sur sa carte grise : « 80400 Ham ». Elle ne correspond ni à son domicile au sens de l'article 102 du code civil ni à une adresse de correspondance.

L'avis d'amende forfaitaire ne parvient donc pas au réclamant et aurait été renvoyée avec la mention « *n'habite plus à l'adresse indiquée* ». N'ayant pas pu prendre connaissance de l'avis de contravention, le réclamant n'a donc pu payer l'amende correspondante.

Faute de paiement dans les délais, le ministère public décide alors de majorer l'amende de 240 euros et lui adresse un avis en recommandé à cette même adresse le 11 mai 2007. Le réclamant n'a donc pas davantage pu prendre connaissance de ce dernier courrier.

Faute de réponse, une lettre de rappel lui est alors envoyée le 16 août 2007, mais cette fois-ci à son adresse de correspondance à P.

Dans un courrier du 31 août 2007, le réclamant envoie à la trésorerie un chèque correspondant au montant de l'amende forfaitaire (135 euros) et demande l'annulation de la majoration de l'amende tout en expliquant que l'adresse de l'envoi d'avis de cette amende était celle de la commune de rattachement, ce qui explique le retour de courrier avec la mention « *n'habite plus à l'adresse indiquée* ».

Dans un courrier du 11 septembre 2007, le trésorier lui renvoie son dossier qu'il considère comme incomplet à son adresse de correspondance à P. Il lui demande de joindre la photocopie de la nouvelle carte grise sur laquelle figure son changement d'adresse.

Dans des courriers des 24, 25 et 29 septembre 2007, le réclamant et le médiateur du centre social départemental tentent d'expliquer la situation au trésorier. Le réclamant renvoie un chèque de 135 euros.

Pour seule réponse, Monsieur M reçoit, le 16 janvier 2008, un courrier d'un huissier de justice indiquant être chargé de procéder au recouvrement de la somme de 431, 28 euros correspondant à l'amende majorée et à des frais de dossier.

Le 18 février 2008, l'huissier lui envoie un dernier avis avant saisie de biens par huissier. Le montant à payer s'élève à 431,28 euros.

Par chèques du 19 et 25 mars 2008, Monsieur M se résigne à régler l'amende majorée.

Un courrier de notification des griefs a été adressé le 9 mars 2009 aux ministres de la justice et de l'intérieur ainsi qu'à l'officier du ministère public.

Par courrier du 7 avril 2009, le directeur du cabinet de la Garde des sceaux, Monsieur S, répond à la haute autorité qu'il n'apparaît pas que le dispositif du contrôle automatisé ait un impact plus défavorable sur les membres de la communauté des gens du voyage que sur le reste de la population.

Il indique qu'en cas d'excès de vitesse constaté au moyen d'un appareil de contrôle-sanction automatique, l'avis de contravention est envoyé à l'adresse figurant sur la carte grise du véhicule. S'agissant d'une personne appartenant à la communauté des gens du voyage, l'adresse du certificat d'immatriculation peut correspondre à celle d'une commune de rattachement au sens de l'article 7 de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969. Selon le ministère, il appartient au destinataire de l'avis de contravention de relever lui-même son courrier dans la commune de rattachement ou de le faire réexpédier régulièrement.

Il en conclut que la situation d'une personne issue de la communauté des gens du voyage ne diffère pas fondamentalement de celle du contrevenant qui s'absente de son domicile pour une longue période. Il ajoute, en outre, que le système ménage la possibilité de voies de recours devant l'officier du ministère public d'une requête en exonération ou d'une réclamation conformément à l'article 529-10 du code de procédure pénale. L'officier du ministère public peut, s'il estime que les circonstances de l'espèce le justifient, faire bénéficier le contrevenant de l'amende forfaitaire non majorée. Dans le cas contraire, l'affaire est portée devant la juridiction de proximité devant laquelle le contrevenant peut faire valoir ses arguments, sous réserve que les conditions de recevabilité de la requête soient respectées.

Par courrier du 14 mai 2009, le directeur du cabinet de la ministre de l'Intérieur, Monsieur C, répond également à la haute autorité qu'il n'y a aucune discrimination à l'égard des gens du voyage qui sont soumis au même traitement que tous les autres usagers lorsqu'ils commettent une infraction constatée par le dispositif du contrôle-sanction automatisé. Il explique que les avis de contravention sont envoyés à l'adresse des contrevenants enregistrés dans le fichier national des immatriculations et mentionnée sur la carte grise de leur véhicule. Des courriers peuvent ne pas parvenir à leurs destinataires lorsque ceux-ci ont changé d'adresse en omettant de signaler aux services de la préfecture les coordonnées de leur nouveau domicile. Il en est de même lorsque des contrevenants négligent de faire suivre leur courrier en cas d'absence prolongée.

L'article 7 de la loi de 1969 dispose que « *toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation (...) est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée. Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire* ». Conformément à l'article 9 de cette loi, ce choix est effectué pour une période minimale de deux ans, sauf lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient. Toute demande de changement doit être accompagnée de pièces justificatives, attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix.

L'article 10 de la loi de 1969, qui spécifie que ce rattachement « *ne vaut pas domicile fixe et déterminé* », précise cependant qu'il produit « *tout ou partie des effets attachés au domicile* » dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat en ce qui concerne des sujets limitativement désignés, à savoir :

- « *la célébration du mariage ;*
- *l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ;*
- *l'accomplissement des obligations fiscales ;*
- *l'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi ;*
- *l'obligation du service national ».*

En tout état de cause, le versement d'une amende contraventionnelle ne figure pas dans la liste en question.

L'annexe VI de l'arrêté du 14 janvier 2005 modifiant l'arrêté du 5 novembre 1984 relatif à l'immatriculation des véhicules (en vigueur à l'époque des faits) fixe « *la liste des pièces justificatives de l'identité et du domicile admises en matière d'immatriculation des véhicules* ».

Elle prévoit que « *le demandeur justifie de son domicile par tous moyens, notamment par la production d'un titre de propriété, d'un certificat d'imposition ou de non-imposition, d'une quittance de loyer, de gaz, d'électricité ou de téléphone ou d'une attestation d'assurance du logement. Les personnes auxquelles la loi a fixé une commune de rattachement doivent produire un livret spécial de circulation, un livret de circulation ou un carnet de circulation en cours de validité. Les personnes qui n'ont pas la possibilité d'apporter la preuve d'un domicile, ou auxquelles la loi n'a pas fixé de commune de rattachement, doivent fournir une attestation établissant leur lien avec un organisme d'accueil figurant sur une liste établie par le préfet et, à Paris, par le préfet de police* ».

Dans une note du 8 mars 2005 du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales adressée aux préfets des départements métropolitains et d'outre-mer, le ministre précise expressément que cette disposition, dans sa dernière phrase, vise seulement les personnes sans domicile fixe à l'exclusion des gens du voyage.

Concernant les gens du voyage, le ministre compétent rappelle que la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités et professions ambulantes et aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, dont l'habitat permanent est constitué d'un véhicule, d'une remorque ou de tout autre abri mobile, prévoit leur rattachement administratif à une commune.

En conséquence, les gens du voyage sont, en vertu de la loi, dans l'obligation de porter mention, sur leur carte grise, de leur commune de rattachement en guise d'adresse. Or, cette mention ne correspond en aucun cas à une adresse de correspondance.

L'adresse de rattachement du réclamant : « *80 400 Ham* » n'a en rien l'apparence d'une adresse postale physique. En outre, si les gens du voyage peuvent choisir leur commune de rattachement, il appartient aux autorités publiques de déterminer la manière dont ce rattachement est formulé sur leur titre de circulation.

La Convention européenne des droits de l'homme protège des droits « *non pas illusoire et théoriques, mais concrets et effectifs* » (C.E.D.H. 9 octobre 1979, *Airey c/Irlande*, n° 6289/73).

L'article 14 de la C.E.D.H. dispose que « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ».

Dans sa délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007 sur les gens du voyage, la haute autorité a relevé les éléments suivants : « *Présentés par les textes nationaux comme une*

*catégorie administrative définie par son mode de vie, les gens du voyage apparaissent en pratique comme un groupe identifié ayant en commun d'être victimes des mêmes différences de traitement, du fait de leur appartenance, réelle ou supposée, à la communauté Tzigane. Cette analyse est confortée par les positions prises, depuis de nombreuses années, par le Conseil de l'Europe comme par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies qui considèrent que les différences de traitement visant les voyageurs, tziganes ou autres, doivent être considérées comme des discriminations fondées sur l'origine ».*

Or, le critère de l'origine est couvert par l'article 14 de la C.E.D.H. La Cour a également accepté d'examiner les requêtes de femmes tziganes au sens de la loi britannique (à savoir des personnes ayant un mode de vie nomade, quelle que soit leur race ou leur origine) au sujet de traitements défavorables qu'elles estimaient fondés sur leur mode de vie traditionnel sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la C.E.D.H. (*C.E.D.H. 25 septembre 1996 Buckley c/ Royaume-Uni, n° 23/1995/529/615 ; C.E.D.H. 18 janvier 2001 Chapman c/ Royaume-Uni, n° 27238/95*).

L'article 14 de la C.E.D.H. n'a pas d'existence indépendante. Selon une jurisprudence constante, la Cour indique qu'il faut pour qu'entre en jeu l'article 14 de la C.E.D.H., que « *la matière sur laquelle porte le désavantage compte parmi les modalités d'exercice d'un droit garanti* » par la Convention ou que « *les mesures critiquées se rattachent à son exercice* ».

Les articles 6-1 et 6-3 de la C.E.D.H. relatifs au procès équitable visent une personne « *accusée* » d'une infraction. Or, selon une jurisprudence constante, dans le contexte de la Convention, les mots « *accusé* » et « *accusation pénale* » correspondent à une notion autonome et doivent être interprétés par référence à une situation matérielle et non formelle (*C.E.D.H. 8 décembre 1998 Padin Gestoso c. Espagne (déc.), n° 39519/98*).

La notion d' « *accusation* » se définit comme la notification officielle, émanant de l'autorité compétente, du reproche d'avoir accompli une infraction pénale et renvoie à l'idée de répercussions importantes sur la situation de l'intéressé (*C.E.D.H. 27 février 1980 Deweer c/ Belgique ; C.E.D.H. 20 octobre 1997 Serves c/ France*). Par ailleurs, la Cour européenne a défini la matière pénale dans sa décision *Engel et autres* du 8 juin 1976 par trois critères alternatifs :

- la qualification donnée par le droit interne de l'Etat en cause,
- la nature même de l'infraction à savoir la transgression d'une norme générale ayant un caractère à la fois dissuasif et répressif,
- la gravité de la sanction encourue.

Conformément à l'article R. 413-14 du code de la route, « *le fait, pour tout conducteur d'un véhicule à moteur, de dépasser de moins de 50 km/h la vitesse maximale autorisée fixée par le présent code ou édictée par l'autorité investie du pouvoir de police est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe (...)* ».

Ainsi, d'une part, ce type de contravention de police constitue une infraction pénale au sens du code pénal français (article 131-12 et 13 du code pénal). La procédure permettant de contester une telle amende relève, par ailleurs, des règles du code de procédure pénale (articles 529-1 et ss du code de procédure pénale).

D'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà été saisie de recours relatifs à la compatibilité de la procédure relative à la contestation d'amendes infligées en cas

d'infraction au code de la route français au regard des règles du droit au procès équitable. Elle a d'ailleurs jugé que cette procédure constituait une entrave excessive au droit d'accès à un tribunal contrevenant à l'article 6-1 de la C.E.D.H. (*C.E.D.H. 21 mai 2002 Peltier c/ France, n°32872/96 ; C.E.D.H. 7 mars 2006 Besseau c/ France, n°73893/01*).

En conséquence, il en est de même de la procédure de contravention sous forme d'amende forfaitaire qui ressort des dispositions applicables au droit au procès équitable.

Le fait d'informer une personne qu'elle est passible d'une telle contravention relève donc bien de la jouissance des droits et libertés garantis par la C.E.D.H. Il est donc possible d'examiner le caractère potentiellement discriminatoire de ce dispositif au sens de l'article 14 de la Convention.

En l'occurrence, pour ce qui concerne les personnes issues de la communauté des gens du voyage, l'avis de contravention pénale prend la forme d'un courrier qui a pour seule indication le nom de la commune de rattachement et de son code postal en guise d'adresse.

Or, le dispositif français qui impose le rattachement des gens du voyage à une commune ne prévoit pas que ladite commune mette en place un dispositif permettant d'utiliser effectivement cette indication comme une adresse de correspondance.

Ainsi, les gens du voyage sont contraints d'indiquer leur commune de rattachement sur leur carte grise alors que cette mention ne correspond à aucune adresse physique postale effective, sans pour autant être autorisés à faire mention sur leur carte grise d'une adresse de correspondance.

Contrairement aux autres citoyens, y compris ceux qui s'absenteraient temporairement de leur domicile, les gens du voyage ne peuvent jamais réceptionner le courrier qui leur est envoyé à l'adresse de leur commune de rattachement, en l'absence de dispositif spécifique de suivi du courrier. Les gens du voyage sont donc placés dans une situation spécifique qui, *in concreto*, les empêche matériellement de prendre connaissance d'un acte d'accusation à leur rencontre.

Dans de telles circonstances, le ministère public ne leur donne pas les moyens effectifs d'être informés de l'existence d'une contravention pour excès de vitesse constaté par contrôle automatisé.

En conséquence, le fait d'envoyer une contravention avec comme seule indication en guise d'adresse la commune de rattachement de Monsieur M, qui appartient à la communauté des gens du voyage, caractérise une violation du droit d'être informé d'une accusation pénale sans discrimination, tel que garanti par les articles 6-3 de la C.E.D.H. et 14 de la C.E.D.H.

L'article 1235 du code civil dispose que « *tout paiement suppose une dette, ce qui a été payé sans être dû est sujet à répétition* ». Les articles 1376 et 1377 du code civil disposent respectivement que « *celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû, s'oblige à restituer à celui de qui il l'a indûment reçu. Lorsqu'une personne qui, par erreur, se croyait débitrice, a acquitté une dette, elle a le droit de répétition contre le créancier. Néanmoins, ce droit cesse dans le cas où le créancier a supprimé son titre par suite du paiement, sauf le recours de celui qui a payé contre le véritable débiteur* ».

La répétition de l'indû consiste à obtenir le remboursement d'une somme versée à tort ou qui n'était pas due. Un particulier est ainsi en droit de réclamer les sommes indûment payées en se fondant sur ce principe qui est applicable en droit administratif et de portée générale (*CE, ass., 1<sup>er</sup> décembre 1961 Sté Jean Roques, Rec. p. 675*).

Conformément à l'article 11 de la loi en portant création, la haute autorité recommande à la trésorerie du contrôle automatisé de restituer à Monsieur M les sommes qu'il lui a versées indûment, c'est-à-dire les majorations de son amende initiale de 135 euros, à savoir 296,28 euros. Elle demande à être informée des suites de sa délibération dans un délai de deux mois.

Le Collège de la haute autorité recommande également au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer de modifier l'annexe VI de l'arrêté du 14 janvier 2005 relatif à l'immatriculation des véhicules (tel que modifié par l'arrêté du 5 novembre 2007) qui fixe la liste des pièces justificatives de l'identité et du domicile admises en matière d'immatriculation des véhicules. A l'instar des personnes qui n'ont pas la possibilité d'apporter la preuve d'un domicile, les gens du voyage devraient pouvoir indiquer sur leur carte grise l'adresse du centre communal ou intercommunal d'action sociale ou l'organisme agréé qui tient lieu d'adresse de correspondance. Le Collège demande à être informé des suites de sa délibération dans un délai de trois mois.

*Le Président*

*Louis SCHWEITZER*