



## LES CARNETS DE BORD DE L'AUTOMOBILE-CLUB DES AVOCATS

---

### LE PRINCIPE DE LA CONSIGNATION PREALABLE

En 2003, la France a introduit le principe du paiement de la consignation préalable en droit de la circulation routière.

Ce paiement, dont le montant est au moins égal à celui de l'amende encourue, est une des conditions de recevabilité de la contestation.

Ainsi, le contrevenant est mis en situation de renoncer purement et simplement à contester l'infraction dès lors qu'il subit et exécute, avant même d'être jugé, la seule peine principale de l'infraction prétendument relevée à son encontre : le paiement d'une somme équivalente au paiement de l'amende.

Ce mécanisme de dissuasion n'est pas sans heurter les principes fondamentaux des droits du justiciable.

#### 1. Le principe de la consignation préalable

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 deuxième et troisième alinéas de l'article L. 121-2, 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 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.

A ce stade de la procédure, la consignation n'est pas assimilable au paiement de l'amende forfaitaire et ne donne pas lieu au retrait des points du permis de conduire.

### **1.1 Les infractions dont la contestation exige le paiement d'une consignation préalable**

La contestation des contraventions à la réglementation sur les vitesses maximales autorisées, sur le respect des distances de sécurité entre les véhicules, sur l'usage de voies et chaussées réservées à certaines catégories de véhicules et sur les signalisations imposant l'arrêt des véhicules, impose le paiement d'une consignation.

### **1.2 Les infractions dont la contestation n'exige pas le paiement d'une consignation préalable**

Tout motif de contestation impose au titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule de s'acquitter d'une consignation à moins que celui-ci :

- argue d'un vol ou de l'usurpation de ses plaques d'immatriculation,
- démontre le vol de son véhicule ou la destruction de son véhicule au moment de la commission de l'infraction,
- dénonce et désigne précisément l'auteur de l'infraction commise avec l'aide de son véhicule,

Même si le titulaire du certificat d'immatriculation peut démontrer ne pas être le conducteur du véhicule au moment de l'infraction et bénéficier des dispositions de l'article L.121-3 du Code de la route, il doit consigner préalablement le montant de l'amende encourue.

### **1.3 Le paiement de la consignation**

Pour régler la consignation et accéder au juge, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule dispose de 45 jours après la date d'envoi de l'avis de contravention au moyen :

- d'un paiement par timbre amende apposé sur la carte de consignation contenue dans le formulaire de requête en exonération ;
- d'un paiement par chèque, à l'ordre du Trésor public expédié à l'aide de l'enveloppe jointe à l'avis de contravention après l'avoir affranchie ;
- d'un paiement par téléphone (0820 11 10 10) ;
- d'un paiement sur Internet muni de la carte de consignation et de sa carte bancaire, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule peut se connecter sur [www.amendes.gouv.fr](http://www.amendes.gouv.fr)

### **1.4 Le remboursement de la consignation**

Si les dispositions en vigueur s'articulent autour de l'automatisme du contrôle et de la sanction, le remboursement de la consignation préalable échappe à la modernité du système.

La consignation est remboursée :

- si la contravention est classée sans suite par l'officier du ministère public chargé d'examiner le bien fondé de la requête,
- en cas de relaxe.

## **1.5 Le non remboursement de la consignation**

La consignation ne sera pas remboursée :

- si la requête est considérée comme irrecevable par l'officier du ministère public chargé d'examiner son bien fondé. La consignation est considérée comme le paiement de l'amende. Il convient de rappeler que l'Officier du Ministère public ne peut apprécier l'opportunité de la réclamation du contrevenant et entraver l'accès du justiciable au tribunal.
- en cas de condamnation du consignataire par la juridiction de jugement. Dans ce cas, la consignation est déduite du montant de l'amende prononcée par la juge.

## **2. L'instauration d'une consignation préalable en droit de la circulation routière**

Sur les conclusions du magistrat Pierre PELLISSIER, les autorités ont ainsi intégré au système pénal de répression automatisé des infractions au Code de la route, le principe du paiement préalable d'une consignation entre les mains du Trésor.

Depuis la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, le contrevenant doit justifier par la production d'un timbre amende ou d'un reçu de la Trésorerie, du paiement d'une consignation d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire contestée.

### **2.1 La consignation en droit français**

En matière pénale et dans le cas de la constitution de la partie civile devant le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel celle-ci peut être contrainte à consigner une somme d'argent déterminée par l'autorité judiciaire.

Le séquestre de cette somme constitue ainsi la garantie que le prévenu sera indemnisé en cas d'action dilatoire diligentée à son encontre.

Toutefois, le juge peut moduler cette consignation en fonction de ses revenus voire en dispenser le justiciable en tout ou partie.

Enfin, l'exécution provisoire de la peine peut encore s'apprécier lorsque des certitudes de représentativité du prévenu lui font défaut.

### **2.2 La consignation pour les ressortissants étrangers**

On retrouve le principe de la consignation pour garantir le paiement de l'amende d'une contravention au Code de la route commise par un ressortissant étranger.

Les dispositions de l'article L.121-4 du Code de la route prévoient « *qu'à défaut de paiement immédiat de l'amende forfaitaire par un auteur d'une infraction se trouvant hors d'état de justifier d'un domicile ou d'un emploi sur le territoire français ou d'une caution agréée par l'administration habilitée à percevoir les amendes garantissant le paiement éventuel des condamnations pécuniaires encourues, le véhicule ayant servi à commettre l'infraction pourra être retenu jusqu'à ce qu'ait été versée à un comptable du Trésor ou à un agent mentionné à l'article L. 130-4 porteur d'un carnet de quittances à souches une consignation dont le montant est fixé par arrêté* ».

A.C.A [www.autoclubavocat.fr](http://www.autoclubavocat.fr)

Maison du Barreau- Bureau des associations de l'Ordre des Avocats  
2 rue de Harlay -75001 Paris

Mail: [contact@autoclubavocat.fr](mailto:contact@autoclubavocat.fr)

Toutefois, le paiement immédiat de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire minorée, pour le cas où elle est applicable, dispense le contrevenant ne pouvant justifier d'un domicile ou d'un emploi sur le territoire Français, ou d'une caution agréée, de verser la consignation.

Le véhicule ayant servi à commettre l'infraction peut être retenu jusqu'à ce qu'ait été versée une consignation à un comptable du Trésor ou à un agent mentionné à l'article L. 130-4 du Code de la route porteur d'un carnet de quittances à souches.

Le véhicule peut être mis en fourrière si ce versement n'est pas effectué par l'intéressé. Les frais en résultant sont mis à la charge de celui-ci.

Cette procédure est inapplicable lorsque le conducteur a versé immédiatement une amende forfaitaire ou une amende forfaitaire minorée.

La décision imposant le paiement d'une consignation est prise par le procureur de la République, qui est tenu de statuer dans le délai maximum de vingt-quatre heures après la constatation de l'infraction.

En cas de concours réel de contraventions, le contrevenant doit verser autant de consignations qu'il y a d'infractions contraventionnelles constatées et ce en raison du principe de cumul des peines contraventionnelles.

En cas de concours réel de délits, une seule consignation doit être versée au taux applicable au délit pour lequel l'amende encourue est la plus élevée.

Si le mécanisme de la consignation se justifie pour des raisons de représentativité de l'auteur de l'infraction non résident en France, il n'en est évidemment rien pour l'infractionnisme national.

### **2.3 L'instauration généralisée pour les auteurs d'infraction**

Les autorités françaises ont décidé l'instauration d'une consignation préalable comme condition de recevabilité de la contestation du contrevenant à l'appui des propositions de Pierre PELISSIER (Rapport PELISSIER *De nouveaux modes de poursuite des contraventions au code de la route* Pierre Pélissier - Juillet 2002).

L'auteur du rapport justifie sa proposition en raisons :

- de l'importance des recours souvent « purement dilatoires dans l'attente notamment d'une amnistie et utilisant des formulaires recopiés dans des revues spécialisées ».
- garantir le paiement de l'amende en cas de rejet de la requête par le tribunal.

Le rapport PELISSIER prévoyait un cas de dispense pour le contrevenant justifiant de son insolvabilité à l'instar de ce qui se fait pour les contraintes par corps. Cette proposition n'a pas été reprise.

A la lecture de ce rapport il est patent que la mesure a été instaurée pour satisfaire la gestion du contentieux de la circulation routière et le marasme administratif de son traitement et non pour garantir au contrevenant un droit d'accès à son juge.

On pourra relever que les magistrats voient en cette contrainte un moyen efficace de désengorger les tribunaux et de permettre ainsi un traitement plus rapide des dossiers jugés plus sensibles.

#### **2.4 Les travaux parlementaires**

Lors des débats parlementaires peu de voix se sont fait entendre pour s'opposer à l'instauration de la consignation préalable.

Le Sénateur Michel DREYFUS-SCHMIDT déclarait au Garde des Sceaux « *celui qui reçoit l'avis d'amende forfaitaire doit être avisé que son éventuelle réclamation ne sera recevable que si elle est envoyée par lettre recommandée avec accusé de réception et si est jointe une consignation ? – c'est-à-dire, si l'amende est payée. On paie d'abord, on discute après ! Rien ne justifie cette consignation. Vous écrivez que 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. Ce sera donc le commissaire de police ! C'est un comble ! On ne s'en remet pas au juge mais au commissaire de police* » (...) Mais, s'il y a une contestation, il n'y a aucune raison de consigner le montant d'une amende virtuelle ».

Au moment de sa présentation devant les parlementaires, le Garde des Sceaux rappelle que « *l'automatisme est indispensable pour améliorer le respect de ces règles. On ne va pas encombrer les juges avec des affaires de ce genre, où les sommes ne sont pas considérables ! Il faut éviter d'embouteiller les tribunaux avec des affaires mineures toutes identiques. Les magistrats ont mieux à faire que ce genre d'abattage* ». (Extrait du procès verbal des débats parlementaires, séance du 29 avril 2003).

#### **2.5 De l'erreur de diagnostic ...**

L'étude des motivations entourant l'élargissement de la mesure de la consignation au contentieux de la circulation routière dévoile les intentions des autorités cherchant un procédé nouveau de dissuasion pour décourager le contrevenant dans l'exercice de son droit de contestation.

L'instauration de cette mesure procède assurément d'une erreur de diagnostic des recours formulés par les contrevenants.

En effet, si le recours à la contestation est fréquent sinon systématique pour des infractions mineures au Code de la route, il l'est beaucoup moins pour les infractions plus importantes pour lesquelles le contrevenant encourt une suspension de son permis de conduire et une perte de points.

Or le principe de la consignation ne s'applique pas aux infractions vénielles sujettes à la contestation populaire (notamment les infractions au stationnement).

#### **2.6 ... à la violation des droits du justiciable ?**

Ce dispositif pose assurément la question de sa compatibilité avec les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne qui garantit le droit pour toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.

Désormais, qui décide du bien-fondé de l'accusation en matière pénale dirigée contre le contrevenant sinon l'Officier du Ministère Public ?

Le droit pour le prévenu d'être entendu par un tribunal sur les raisons de la commission de l'infraction afin de requérir l'application d'une peine individualisée doit-il être sacrifié et mis au niveau des « *recours dilatoires* » ?

Ce mécanisme de consignation constitue sans nul doute un frein à l'exercice des recours juridictionnels.

Il est inacceptable que le paiement de la consignation emporte chez le contrevenant les mêmes conséquences que la peine, dès lors que le montant de la consignation est égal à celui de l'amende forfaitaire ou à celui de l'amende forfaitaire majorée.

On peut penser que le citoyen n'est pas véritablement privé de son droit de recourir à un juge.

Dès lors où, il peut le faire après avoir acquitté le montant de la consignation (lequel peut lui être restitué à sa demande s'il gagne son procès).

Cependant, par cette démarche imposée au contrevenant d'exécuter sa peine avant même d'être jugé, celui-ci est pour le moins découragé à contester l'infraction.

En effet, l'article L.529-10 du Code de procédure pénale précise en sus qu'en cas de condamnation, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende forfaitaire en cas de contestation dans le délai de quarante cinq jours ou de l'amende forfaitaire majorée dans les autres cas augmenté d'une somme de 10 %.

Le paiement de la consignation est assurément empreint d'une présomption de culpabilité du contrevenant.

Quand bien même le législateur a pris le soin de préciser que le paiement de la consignation n'est pas assimilable au paiement de l'amende forfaitaire et n'emporte pas de retrait de points, le contrevenant a exécuté à ce stade procédural la fraction pécuniaire de la peine, et en particulier en droit routier la peine principale.

Une inquiétude demeure et vient se rajouter à la question de la légalité de la mesure.

La pratique de nombreux Officiers du Ministère public qui consiste à rejeter sans droit ni titre des motifs de contestations recevables et qui transforme la consignation de l'amende en paiement de l'amende est préjudiciable pour le contrevenant.

Le contrevenant se trouve alors priver de son droit d'accès au tribunal.

Cette crainte est d'autant plus justifiée que l'article R.49-18 du Code de procédure pénale précise que « *lorsqu'une consignation a été acquittée si celle-ci n'est pas suivie d'une requête en exonération ou d'une réclamation elle est considérée comme valant paiement de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée* ».

Elle paraît ne pas s'accommoder du respect des principes des droits de la défense affirmés par la Cour européenne qui rappelle qu'une des exigences d'un procès équitable est « *l'égalité des armes* »

Celle-ci implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire.

Il est admis que le principe du droit au procès équitable garantit que les représentants de l'Etat ne peuvent pas traiter le justiciable comme coupable d'une infraction avant qu'un tribunal compétent ne l'ait établi selon la loi

Or suite au versement d'une consignation, le contrevenant au Code de la route se présente à l'audience avec les marques de la culpabilité tel un prévenu présumé innocent ayant exécuté la fraction pécuniaire de sa peine à venir.

Les instances européennes semblent estimer que l'arme de la consignation doit être maniée avec précaution car fixée à un niveau trop élevé, elle peut être analysée comme un obstacle à l'accès à la justice, contraire aux exigences de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (Jean-Claude MAGENDIE, Président du tribunal de grande instance de Paris Mission Magendie - Célérité et qualité de la justice - Rapport au Garde des Sceaux - 15 juin 2004).

Sur le plan européen, des doutes persistent quant à la légalité de la mesure :

CEDH Arrêt [Garcia Manibardo c/ Espagne](#), du 15 février 2000.

*« (...) Dans les circonstances de la cause, l'appel présenté par la requérante a été déclaré irrecevable pour défaut de consignation du montant exigé, ce qui l'a privée d'une voie de recours qui aurait pu se révéler décisive pour l'issue du litige.*

*En l'espèce, l'irrecevabilité de l'appel présenté par la requérante résultait de l'obligation légale, sauf pour les bénéficiaires de l'assistance judiciaire, de consignation, auprès de l'Audiencia Provincial, d'un certain montant (celui de l'indemnité perçue) comme condition préalable à l'introduction formelle d'un appel.*

*La Cour estime qu'en l'obligeant à consigner le montant de la condamnation, l'Audiencia Provincial a empêché la requérante de se prévaloir d'un recours existant et disponible, de sorte que celle-ci a subi une entrave disproportionnée à son droit d'accès à un tribunal. Par conséquent, il y a eu violation de l'article 6-1. » (§§ 43 à 45)*

La mesure de consignation dénature assurément la présomption d'innocence et sacrifie sans nul doute la plénitude des libertés individuelles de l'usager de la route.

### 3. Les propositions de l'AUTOMOBILE CLUB DES AVOCATS

Soucieuse du respect des droits de la défense de tout justiciable, dont il doit être rappelé qu'il demeure présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été reconnue par un tribunal impartial et indépendant, l'Automobile-Club des Avocats demande le retrait de la consignation préalable qui contrevient aux droits élémentaires de la défense.

Tout contrevenant doit comparaître devant son juge sans les marques d'une quelconque culpabilité et en aucune manière en ayant préalablement exécuté une peine principale.

Il va sans dire que le juge est davantage lié par la situation d'un contrevenant ayant exécuté sa peine que lorsque son intervention n'emporte pas nécessairement une remise en l'état du justiciable.

L'association entend s'engager judiciairement pour contester la mesure devant les juridictions internes et mener à son terme tout recours en déférant sa légalité à la Haute Instance Européenne.

#### Sources bibliographiques (DIFFUSION LIMITEE )

##### - Références normatives

- Le décret n° 2003-642 du 11 juillet 2003 portant application de certaines dispositions de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, J.O. du 12 juillet 2003, prévoit que la consignation s'effectue soit en utilisant le timbre amende, soit en espèces, soit par chèque libellé à l'ordre du Trésor public, soit par carte bancaire, soit par un mode de paiement à distance.

- Art. 88 du Code de procédure pénale (le juge d'instruction constate, par ordonnance, le dépôt de la plainte. En fonction des ressources de la partie civile, il fixe le montant de la consignation que celle-ci doit, si elle n'a obtenu l'aide juridictionnelle, déposer au greffe et le délai dans lequel elle devra être faite sous peine de non recevabilité de la plainte. Il peut dispenser de consignation la partie civile).

- Art. 392-1 du Code de procédure pénale (lorsque l'action de la partie civile n'est pas jointe à celle du Ministère public, le tribunal correctionnel fixe, en fonction des ressources de la partie civile, le montant de la consignation que celle-ci doit, si elle n'a pas obtenu l'aide juridictionnelle, déposer au greffe et le délai dans lequel elle devra être faite sous peine de non-recevabilité de la citation directe. Cette consignation garantit le paiement de l'amende civile susceptible d'être prononcée).

- Articles L.529-10 du Code de procédure pénale

- Arrêté du 19 décembre 2001 pris pour l'application de l'article L.121-4 du Code de la route, NOR JUSD0130166A.

- Circulaire Intérieur Reg. 13 n° 78-196 du 10 mai 1978

- Arrêté du 26 juillet 1959 relatif au cautionnement des condamnations encourues par des conducteurs de véhicules ne pouvant pas justifier d'un domicile ou d'un emploi ou d'un emploi sur le territoire, J.O. du 6 septembre 1959.

##### - Doctrine

- PELISSIER P., *De nouveaux modes de poursuite des contraventions au Code de la route*, rapport de juillet 2002 pour le Ministère des Transports.



- Travaux parlementaires

- Extrait du procès verbal des débats parlementaires, séance du 29 avril 2003.
- Compte rendu de la 1<sup>ère</sup> séance du 20 mars 2003, J.O./A.N. 21 mars 2003.
- CERA, *Le virage répressif de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 sur la violence routière*, D. 2003, p. 2709.

- Jurisprudence et travaux juridictionnels

- CEDH, DOMBO BEHEER B.V. c/ Pays-Bas du 27 octobre 1993, série A n° 274, p. 19, par. 33 ; CEDH, 23 octobre 1996, ANKERL c/ Suisse, § 38. Le Cour a eu déjà à se prononcer sur les entraves d'accès au tribunal dans les arrêts OMAR et GUERIN (arrêts du 29 juillet 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-V, p. 1841, § 41, et p. 1869, § 44), estimant que « l'irrecevabilité d'un pourvoi en cassation, fondée uniquement (...) sur le fait que le demandeur ne s'est pas constitué prisonnier en exécution de la décision de justice faisant l'objet du pourvoi, contraint l'intéressé à s'infliger d'ores et déjà à lui-même la privation de liberté résultant de la décision attaquée, alors que cette décision ne peut être considérée comme définitive aussi longtemps qu'il n'a pas été statué sur le pourvoi ou que le délai de recours ne s'est pas écoulé ». Même si la jurisprudence de la Cour est de rappeler que le droit à un tribunal, dont le droit d'accès constitue un aspect, n'est pas absolu, il peut donner lieu à des limitations implicites, notamment en ce qui concerne les conditions de recevabilité d'un recours, les solutions retenues dans ces affaires sont transposables au droit de la circulation routière dès lors que le justiciable se présente en condamné ayant exécuté sa peine devant son juge. Néanmoins, selon la Cour, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
- Rapport Commission Européenne des droits de l'homme, affaire HENTRICH c/ France, rapport du 4 mai 1993, requête 13616/88.
- Cass.crim., 19 juin 2001, Bull.crim. 2001 n° 145 p. 452.
- Cass.crim., 22 mai 1990, Bull.crim. 1990 n° 206 p. 522.
- L'obligation de consignation ne constitue pas plus une discrimination prohibée par l'article 6 (devenu 12) du Traité de Rome (Cass.crim., 19 juin 2001, Gaz.Pal., 26 février 2002, Bull.crim. 2001 n° 145 p. 452).
- CJCE, 6<sup>ème</sup> Ch., 19 mars 2002, Commission des Communautés européennes c/ République Italienne, JPA novembre 2002 n°735 p. 538-542. La Commission a soutenu que la législation italienne comportait une discrimination fondée sur le lieu d'immatriculation du véhicule qui correspond, en fait, à une différence de traitement entre contrevenants résidents et contrevenants non-résidents. Les seconds étaient désavantagés par rapport aux premiers dans la mesure où ils étaient tenus de procéder au paiement immédiat du montant minimal de l'amende ou de constituer une caution s'élevant au double de ce montant, sous peine de retrait de leur permis de conduire ou de rétention de leur véhicule. La catégorie des contrevenants non-résidents tendant à coïncider avec celle des ressortissants des autres États membres, une telle différence de traitement engendrait une discrimination indirecte selon la nationalité, opérée au détriment des ressortissants des autres États membres. Tout en relevant que la Cour a, dans l'arrêt du 23 janvier 1997 PASTOORS ET TRANS-CAP, C-29/95, Rec. p. I-285, reconnu qu'une différence de traitement entre contrevenants résidents et non-résidents peut être objectivement justifiée si elle vise à empêcher le non-paiement des amendes par les contrevenants non-résidents et si elle est proportionnée à cet objectif, la

Commission affirme que le régime établi par l'article 207 du Code de la route est à l'évidence disproportionné et discriminatoire, et donc contraire à l'article 6 du traité.