

RAPPORT

AMENDES ET CIRCULATION ROUTIÈRE

ÉTAT DES LIEUX ET RECOMMANDATIONS
DU DÉFENSEUR DES DROITS



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**

Le droit en action



defenseurdesdroits.fr

RAPPORT

AMENDES ET CIRCULATION ROUTIÈRE

ÉTAT DES LIEUX ET RECOMMANDATIONS
DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le Médiateur de la République, puis le Défenseur des droits, ont entamé, depuis de nombreuses années, un travail de réflexion et de propositions quant à l'amélioration des règles et procédures applicables en matière d'amendes et de circulation routière¹.

En effet, ces questions, troisième motif de saisine du Défenseur des droits, représentent 6% des quelques 100 000 réclamations soumises aux agents du siège du Défenseur des droits et à ses délégués.

En conséquence, le Défenseur des droits fait preuve d'une vigilance toute particulière sur les difficultés dont il est saisi et propose des pistes d'amélioration lorsque cela lui apparaît nécessaire, eu égard à des objectifs de cohérence et de simplification des règles et démarches applicables en la matière, mais également s'agissant de la sécurisation des droits des automobilistes.

I. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA CESSION D'UN VÉHICULE

La cession de véhicule est encadrée par les articles 10 et 11 de l'arrêté du 9 février 2009 relatif aux modalités d'immatriculation des véhicules, ainsi que l'article R322-4 du code de la route.

L'article R322-4 du code de la route dispose qu' :

« I. - En cas de changement de propriétaire d'un véhicule soumis à immatriculation et déjà immatriculé, l'ancien propriétaire doit effectuer, dans les quinze jours suivant la cession, une déclaration informant de cette cession et indiquant l'identité et le domicile déclarés par le nouveau propriétaire. Avant de remettre le certificat d'immatriculation à ce dernier, l'ancien propriétaire doit y porter d'une manière très lisible et inaltérable la mention : " vendu le... /... /... " ou " cédé le... /.. /.... " (date de la cession), suivie de sa signature, et remplir le coupon détachable ou, à défaut, découper la partie supérieure droite de ce document lorsqu'il comporte l'indication du coin à découper. II. - L'ancien propriétaire effectue cette déclaration au ministre de l'Intérieur soit par l'intermédiaire du préfet d'un département de son choix, soit par voie électronique. III. - En cas de vente à un professionnel n'agissant qu'en tant qu'intermédiaire, le coupon détachable ne doit pas être rempli et le certificat d'immatriculation doit être remis par ce dernier, dans les quinze jours suivant la transaction, au préfet du département de son choix, accompagné de la déclaration d'achat du véhicule d'occasion. Cette déclaration d'achat, après visa du préfet, est retournée à ce professionnel en même temps que le certificat d'immatriculation du véhicule. Si le professionnel est habilité par le ministre de l'Intérieur, il peut adresser directement la déclaration de cession ou la déclaration d'achat du véhicule par voie électronique. IV. - Lors de la revente du véhicule, le dernier négociant propriétaire du véhicule doit remettre à l'acquéreur le certificat d'immatriculation sur lequel il aura porté la mention Revendu le ... à M. ..., accompagné de la déclaration d'achat en sa possession et remplir, s'il existe, le coupon détachable de ce certificat d'immatriculation. V. - Dans chacun des cas définis aux alinéas

précédents, la remise du certificat d'immatriculation doit être accompagnée d'un certificat, établi depuis moins de quinze jours par le ministre de l'intérieur, attestant à sa date d'édition de l'inscription ou de la non-inscription de gage et qu'il n'est pas fait opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule. VI. - Le ministre chargé des transports définit par arrêté pris après avis du ministre de l'Intérieur les conditions d'application du présent article, notamment en ce qui concerne les véhicules tombés dans une succession, vendus aux enchères publiques ou à la suite d'une décision judiciaire, et les véhicules de location. VII. - Le fait de ne pas effectuer les déclarations ou de ne pas respecter les délais prévus au présent article est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe. ».

Ainsi, l'ancien propriétaire doit, dans les 15 jours suivant la cession, adresser une déclaration informant de la vente et précisant l'identité ainsi que le domicile du nouveau propriétaire, à la préfecture du département de son choix.

Il est tenu de remplir le formulaire « déclaration de cession d'un véhicule » en trois exemplaires, l'un sera conservé par le vendeur, le deuxième est destiné à l'acquéreur et le troisième, à la préfecture. Le certificat de cession dûment rempli et signé par les deux parties, atteste de la vente du véhicule.

Toutefois, à la réception de leur exemplaire de la déclaration de cession, il convient que les services préfectoraux procèdent à l'enregistrement de la vente du véhicule au système d'immatriculation des véhicules (SIV), afin notamment qu'en cas d'infractions commises par le nouveau propriétaire celles-ci ne soient pas imputées au vendeur du véhicule.

Les délais d'enregistrement des cessions de véhicules sont très variables en fonction des préfectures et il est fréquent que les déclarations de cession ne parviennent pas aux services préfectoraux pour de multiples raisons (problèmes postaux, attente que le professionnel ou le nouveau propriétaire fasse modifier le certificat d'immatriculation du véhicule, etc.).

Si le Médiateur de la République avait obtenu que soit intégrée dans la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011, une présomption de responsabilité

pécuniaire de l'acquéreur se substituant à celle de la personne cédante à la date indiquée par le document valant déclaration de cession, encore est-il nécessaire que les autorités compétentes soient en possession de cette pièce.

En conséquence et en pratique, de nombreux cédants sont rendus destinataires d'avis de contravention correspondant à des infractions relevées postérieurement à la cession de leur véhicule, et se trouvent ainsi contraints d'apporter la preuve de ce que le véhicule verbalisé ne leur appartenait plus à la date de l'infraction et, pour ce faire, d'établir que la déclaration de cession avait bien été envoyée, dans les délais impartis, aux services préfectoraux. Les cédants sont toutefois exonérés de l'obligation de verser une consignation lorsqu'ils formulent une requête en exonération (loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011).

Il n'existe pas d'obligation d'envoi de cette déclaration en lettre recommandée avec accusé de réception (LRAR) ou, de remise contre signature, ou tampon. Aussi, il est difficile, voire souvent impossible, pour les administrés de rapporter la preuve de l'envoi ou de la remise de la déclaration de cession au guichet de la préfecture.

Le Défenseur des droits observe qu'une possibilité de saisie de demande de déclaration de cession en ligne sur le site « service-public.fr » a été mise en place.

Afin de procéder à cette déclaration dématérialisée, il convient de se munir du formulaire Cerfa de "déclaration de cession d'un véhicule", rempli lors de la cession du véhicule, ainsi que du code confidentiel. Il s'agit du code qui figure sur le courrier d'accompagnement du certificat d'immatriculation du véhicule ou sur l'étiquette adresse. S'il n'y figure pas ou si l'administré l'a égaré, cette démarche permet d'en obtenir un nouveau, lequel sera envoyé par courrier et permettra à l'administré de renouveler ultérieurement sa déclaration sur internet. Cette démarche est toutefois limitée aux cessions entre particuliers, et ne concerne pas les cessions pour destruction. La déclaration de cession ne sera cependant enregistrée au SIV qu'après réception d'un accusé d'enregistrement de cette déclaration.

Cette procédure est pourtant méconnue des usagers. En outre, elle ne prend pas en considération la fracture numérique et les difficultés pour 17% de la population française d'effectuer des démarches sur internet.

Le Défenseur des droits, saisi de nombreuses réclamations en ce sens, a pu observer que les préfetures procèdent sans réticence à l'enregistrement de la cession, lequel permet, a posteriori, une réorientation des poursuites par l'officier du ministère public (OMP) à l'encontre du nouveau propriétaire du véhicule mais lorsqu'il peut être formellement identifié.

Le Défenseur des droits demande qu'il soit procédé à une réflexion permettant que des poursuites soient systématiquement engagées à l'encontre du nouveau propriétaire du véhicule pour défaut de mutation de la carte grise du véhicule. Aussi, lorsqu'il s'agit d'une cession entre particuliers, le numéro de permis de conduire du nouvel acquéreur pourrait être ajouté aux informations figurant sur le formulaire de déclaration de cession.

Le Défenseur des droits recommande en outre que des actions de communication incitent les vendeurs à s'assurer de l'identité de l'acquéreur et du bon enregistrement de la cession du véhicule au SIV.

Par ailleurs, son attention a été appelée sur des dossiers plus complexes, dans lesquels le nouvel acquéreur avait lui-même revendu le véhicule cédé par le propriétaire initial, sans qu'aucune trace de ces démarches ne puisse être rapportée, et après que de nombreuses infractions ont été révélées, et dont le propriétaire initial du véhicule continue à supporter les conséquences judiciaires et pécuniaires.

S'il est contraignant pour les administrés de se voir imposer une nouvelle obligation, celle de l'envoi de la déclaration de cession en LRAR, remise contre signature ou remise d'attestation d'enregistrement en préfecture, cette mesure constituerait toutefois une protection efficace des cédants contre de nouveaux acquéreurs peu scrupuleux.

S'il apparaît que la trésorerie du contrôle automatisé (TCA) accepte l'interruption des poursuites sur seule présentation de la déclaration de cession, les autres trésoreries s'en réfèrent à l'OMP, lequel demande systématiquement au cédant de fournir une attestation d'enregistrement de la vente au SIV. Aussi, le cédant se trouvera dans l'obligation d'adresser ce document à l'OMP, voire à plusieurs OMP en cas de pluralité d'infractions relevant de la compétence de plusieurs juridictions, en plus de sa requête en exonération initiale, afin que les poursuites engagées à son encontre soient réorientées vers l'acquéreur du véhicule. La modification des termes de l'article R. 322-4 du code de la route permettra un alignement sur la pratique de la TCA, puisque la preuve de la cession sera immédiatement rapportée à l'OMP.

Madame X a cédé son véhicule à un couple, le paiement a été effectué par chèque par Madame Y.

Madame X a adressé son exemplaire du certificat de cession aux services préfectoraux sans toutefois en avoir conservé de copie. Par la suite, elle a été rendue destinataire de plusieurs avis de contravention relatifs à des infractions au code de la route relevées avec son ancien véhicule. Elle a contesté le bien-fondé des verbalisations, au motif que le véhicule verbalisé ne lui appartenait plus et qu'après attache prise avec les services préfectoraux, ces derniers étaient dans l'incapacité d'enregistrer la cession du véhicule verbalisé. Madame X a toutefois joint copie du chèque de règlement de la vente sur lequel figurent le nom et l'adresse du nouvel acquéreur du véhicule, ainsi que du certificat de résiliation de son assurance au soutien de ses allégations. Dans leur réponse, les services de l'OMP ont indiqué qu'il ne leur était pas possible d'abandonner les poursuites engagées à son encontre, dès lors qu'elle apparaissait toujours comme propriétaire du véhicule au SIV. Par la suite, de nouvelles infractions ont été relevées, avec interception du véhicule, postérieurement à son immobilisation judiciaire. Malgré ses démarches tant auprès de l'OMP que de la préfecture, la situation de Madame X est demeurée inchangée. Le Défenseur des droits a pris l'attache des services préfectoraux ainsi que de l'OMP d'Amiens. Les poursuites engagées à l'encontre de Madame X ont été abandonnées et l'enregistrement de la cession du véhicule verbalisé a été effectué au SIV.

II. LES DIFFICULTÉS POSÉES PAR LA PROCÉDURE DE L'ORDONNANCE PÉNALE

Le contentieux pénal routier représente 90% des ordonnances pénales.

L'ordonnance pénale est une procédure de jugement simplifiée, mise en œuvre aux fins de désengorgement des tribunaux. Cette procédure, à l'initiative du ministère public, s'effectue sans débat contradictoire devant le juge. Il est toutefois possible de former opposition à l'encontre de l'ordonnance pénale et ainsi, être cité à comparaître devant la juridiction de proximité, le tribunal de police, voire le tribunal correctionnel.

Cette procédure peut être engagée à la suite d'une requête en exonération adressée à l'OMP, ou, à l'initiative de ce dernier, lorsqu'il estime nécessaire d'engager des poursuites à l'encontre du justiciable, en général pour certaines contraventions de 4ème classe, des contraventions de la 5ème classe ou des délits.

L'ordonnance pénale est fréquemment utilisée pour les infractions au code de la route de faible gravité lorsque les faits sont simples et établis, et souvent lorsque l'auteur est primo délinquant. Cette procédure ne saurait, en principe, être mise en œuvre lorsque le justiciable demande formellement à l'OMP d'être cité à comparaître.

L'article 495 du code de procédure pénale (CPP) prévoit les cas dans lesquels il est possible de recourir à cette procédure. Sur la liste prévue à cet article figure l'ensemble des délits prévus par le code de la route. Sont exclus du recours à l'ordonnance pénale : les auteurs mineurs, les contraventions prévues par le code du travail, les cas de citation directe par la victime, les délits commis en même temps qu'un délit ou une contravention pour lequel le recours à cette procédure simplifiée n'est pas prévue et les faits commis en état de récidive

légale (sauf infractions commises en état de récidive pour les contraventions de la 1^{ère} à la 4^{ème} classe).

Les dispositions relatives à l'ordonnance pénale contraventionnelle figurent aux articles 524 et suivants du CPP. La matière délictuelle, quant à elle, relève des dispositions des articles 495 et suivants du CPP.

Aux termes de l'article 495-1 du CPP (repris par l'article 525 du même code) :

« Le ministère public qui choisit la procédure simplifiée communique au président du tribunal le dossier de la poursuite et ses réquisitions. Le président statue sans débat préalable par une ordonnance pénale portant relaxe ou condamnation à une amende ainsi que, le cas échéant, à une ou plusieurs des peines complémentaires encourues, ces peines pouvant être prononcées à titre de peine principale.

Le montant maximal de l'amende pouvant être prononcée est de la moitié de celui de l'amende encourue sans pouvoir excéder 5 000 €. S'il estime qu'un débat contradictoire est utile ou qu'une peine d'emprisonnement devrait être prononcée, le juge renvoie le dossier au ministère public. »².

Les articles 495-3 et 495-4 du CPP prévoient que l'ordonnance pénale est rendue par le juge puis transmise au ministère public qui, dans les dix jours, peut soit former opposition par déclaration au greffe du tribunal, soit en poursuivre l'exécution.

Elle est portée à la connaissance du justiciable par LRAR, par le procureur de la République ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée.

En matière délictuelle, le justiciable dispose d'un délai de quarante-cinq jours à compter de cette notification pour former opposition à l'ordonnance pénale, sauf lorsqu'il ne résulte pas de l'avis de réception que le prévenu a reçu la lettre de notification (dans ce cas le délai d'opposition est de trente jours).

En matière contraventionnelle, le délai d'opposition est de trente jours.

L'opposition peut être limitée aux dispositions civiles ou pénales de l'ordonnance et effectuée par lettre simple pour les contraventions, lettre

recommandée pour les délits, ou directement auprès du greffe du tribunal.

Cette opposition permettra que l'affaire fasse l'objet d'un débat contradictoire et public devant le juge. Le comptable public compétent arrête alors le recouvrement, et ce dès réception de l'avis d'opposition à l'ordonnance pénale établi par le greffe.

Jusqu'à l'ouverture des débats devant le tribunal, le prévenu peut renoncer expressément à son opposition. L'ordonnance pénale reprend alors sa force exécutoire et toute nouvelle opposition serait irrecevable.

L'ordonnance pénale, à laquelle il n'a pas été formé opposition par le prévenu ou le ministère public, a les effets d'un jugement passé en force de chose jugée (article 495-5 du CPP).

Cette procédure est satisfaisante en ce qu'elle crée un filtre qui permet un désengorgement effectif des tribunaux et que les délais d'opposition sont suffisamment longs.

Le recours à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale est souvent mal compris des administrés. En effet, lorsqu'ils forment une requête en exonération auprès de l'OMP, ils entendent, si leur requête est déclarée recevable, pouvoir présenter leurs observations au juge dans le cadre d'un débat contradictoire. Cependant, la possibilité de former opposition représente une garantie suffisante du respect des droits de la défense.

S'il n'est pas question de remettre en cause l'existence même de cette procédure simplifiée, la différence de délais pour former opposition existant actuellement entre l'ordonnance pénale rendue en matière délictuelle (soit 45 jours à compter de l'envoi de l'ordonnance en LRAR ou de sa notification par le procureur de la République ou son délégué) et celle rendue en matière contraventionnelle (à savoir 30 jours à compter de son envoi) n'apparaît pas justifiée.

Ainsi, pour permettre une meilleure compréhension de cette procédure par les administrés et dans un souci de simplification judiciaire et

administrative, il conviendrait de procéder à une homogénéisation de ces délais et ces modalités.

Ce délai pourrait être porté à quarante-cinq jours pour les ordonnances pénales contraventionnelles et délictuelles.

Par ailleurs, aux termes de l'article 531 du CPP :

« Le tribunal de police ou la juridiction de proximité est saisi des infractions de sa compétence soit par le renvoi qui lui en est fait par la juridiction d'instruction, soit par la comparution volontaire des parties, soit par la citation délivrée directement au prévenu et à la personne civilement responsable de l'infraction ».

Les personnes poursuivies par l'OMP pour des contraventions au code de la route ont ainsi, en application de ces dispositions, la possibilité de demander à être citées à comparaître devant la juridiction de proximité. La procédure simplifiée de l'ordonnance pénale ne s'impose donc pas, et les intéressés peuvent faire valoir leur droit d'accès à un tribunal, devant lequel exposer, de manière contradictoire, les raisons pour lesquelles ils estiment ne pas devoir être reconnus coupables des faits qui leur sont reprochés. Cette demande doit être formulée par courrier adressé à l'OMP dans les délais de contestation de l'amende forfaitaire ou forfaitaire majorée, en général et respectivement de 45 et 30 jours.

Toutefois, nous avons pu constater qu'il arrive que les OMP ne donnent pas suite à une demande de comparution volontaire, et que les personnes poursuivies se voient notifier une ordonnance pénale. Or, même s'il peut être fait opposition à l'ordonnance, une telle pratique est contraire à l'article précité.

En conséquence, il pourrait, en outre, être proposé au ministère de la Justice d'adresser une circulaire aux procureurs de la République, afin que ces derniers s'assurent du respect, par les OMP, de ces dispositions, ainsi que de la communication à leurs services de toute demande formulée en ce sens.

Monsieur X a été verbalisé pour stationnement gênant sur un emplacement réservé aux véhicules utilisés par les personnes handicapées. Il a été rendu destinataire d'un avis de contravention qu'il a contesté par une requête en exonération auprès de l'OMP, au motif que sa fille mineure étant handicapée, il était titulaire d'une carte l'autorisant à stationner. L'OMP a rejeté sa requête. Il lui a adressé un courrier, en lui demandant d'être cité à comparaître devant la juridiction de proximité, en invoquant notamment la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière. Sa demande est restée sans réponse. Il a, par la suite, été condamné par ordonnance pénale, pour l'infraction précitée, mais dispensé de peine. Un courrier a été adressé au parquet territorialement compétent, pour appeler son attention sur le fait que l'intéressé n'avait pas pu faire valoir son droit d'accès au juge, dans le respect d'une procédure contradictoire, alors qu'il en avait formulé la demande expresse.

Sur la question de l'accès au juge et du droit au procès équitable, le Défenseur des droits avait formulé plusieurs recommandations dans sa décision n°12-R003 du 13 juin 2012³. Il avait en effet recommandé que soit réactivée la circulaire du 7 avril 2006 relative à la politique pénale en matière de contrôle automatisé de la vitesse, rappelant notamment aux OMP la limitation de leur pouvoir d'appréciation quant à l'examen formel des contestations. Le ministre de la Justice avait alors indiqué que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) avait été rappelée à l'ensemble des OMP.

En effet, par trois arrêts rendus le 8 mars 2012 (*Cadène, Célice et Josseaume contre France*), la CEDH a condamné la France pour méconnaissance des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), lequel protège le droit d'accès à un tribunal. Dans ces affaires, les requérants avaient contesté l'amende forfaitaire par une requête en exonération motivée. Or, ainsi que l'a relevé la Cour, l'OMP chargé d'examiner leur demande, a excédé ses pouvoirs, en statuant sur le bien-fondé de leur requête et en la déclarant irrecevable, privant ainsi les requérants de l'accès à un juge. Dans ces arrêts, la Cour prenait également acte de la décision du Conseil constitutionnel du 29 septembre 2010 (2010-38 QPC), relevant la non-conformité des dispositions en cause avec l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui protège le droit à un recours juridictionnel effectif.

La CEDH a également eu l'occasion de se prononcer dans des affaires où une amende forfaitaire majorée était contestée. Depuis *Boutiah c. France* du 14 février 2012, elle considère au vu de la jurisprudence de la Cour de cassation, que la voie de recours prévue à l'article 530-2 du CPP, lequel permet de soulever devant le juge un incident contentieux relatif à l'exécution d'un titre exécutoire, constitue un recours effectif permettant de contester la décision d'irrecevabilité de l'OMP, prise pour un motif autre que l'un des deux seuls prévus par l'article 530-1 du CPP. Par ailleurs, elle ajoute que le fait pour l'OMP de ne pas notifier sa décision de rejet aux requérants les prive de l'accès au juge et constitue une violation de l'article 6 (*Josseau c. France*). Au demeurant, la Cour de Strasbourg a repris, en les citant, les remarques du Médiateur de la République quant à l'illégalité des décisions prises en la matière par les OMP qui, outrepassant leurs pouvoirs, statuent eux-mêmes sur le bien-fondé des contestations.

Depuis ces arrêts, deux affaires similaires portées devant la CEDH ont été rayées du rôle, en raison d'un règlement amiable conclu entre le gouvernement et les requérants (*Amiot et Khemiri c. France*).

Tenue d'exécuter les arrêts de la CEDH en application de l'article 46 de la Convention européenne, la France a, le 17 mai 2013, soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un plan d'action d'exécution des trois arrêts *Cadène, Celice et Josseau*. Concernant les mesures à caractère général, le ministre de la Justice a indiqué qu'un projet de décret complétant l'article R.49-18 du CPP était en cours d'élaboration, afin que le requérant qui conteste les faits à l'origine de l'amende puisse faire examiner son dossier. Il a ajouté que des dispositions réglementaires seraient également prises pour préciser les modalités suivant lesquelles l'OMP devra aviser le contrevenant de l'irrecevabilité d'une requête en exonération ou d'une réclamation en application de l'article 530-1 du CPP, ainsi que la possibilité de contester la décision de recevabilité devant le juge de proximité.

En février 2016, lors de la présentation d'un plan d'action sur la sécurité routière, le gouvernement a indiqué qu'il allait soumettre un projet prenant en compte l'ensemble de ces éléments. Le Défenseur des droits veillera à ce que les mesures générales annoncées répondent aux exigences des arrêts précités.

III. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU PAIEMENT PAR TIMBRE-AMENDE

Les articles 529, A37-1 et suivants et R48-1 à R49-8 du code de procédure pénale (CPP) sont relatifs aux modalités de paiement des amendes forfaitaires, parmi lesquelles figure le paiement par timbre-amende.

Selon le ministère de la Justice, les procédures de paiement des amendes forfaitaires mises à la charge des contrevenants au code de la route sont nombreuses. En effet, si l'agent verbalisateur possède le matériel nécessaire, il est possible de payer immédiatement l'amende (en espèces, par chèque ou par carte bancaire), contre remise d'une quittance.

Si le paiement n'a pas lieu au moment de la constatation de l'infraction, le paiement peut s'effectuer de plusieurs façons :

- Par timbre-amende ;
- Par chèque, libellé à l'ordre du Trésor Public et joint à la carte de paiement ;
- Par téléphone, au numéro du serveur vocal du télépaiement des amendes ;
- Pour les amendes radars, par timbre dématérialisé auprès de certains débitants de tabac agréés "paiement électronique des amendes". Il convient de présenter sa carte de paiement au débitant de tabac et de lui régler le montant de l'amende, lequel délivre en retour un justificatif de paiement ;
- Pour les amendes radars et celles dont la référence télépaiement figure sur le talon de paiement, par internet sur le site amendes.gouv.fr.

Le paiement par timbre-amende dématérialisé ne peut s'effectuer que pour le montant de l'amende forfaitaire minorée ou l'amende forfaitaire.

Le décret n°2015-1845 du 29 décembre 2015 relatif au paiement des amendes forfaitaires exclut désormais le paiement des amendes forfaitaire minorée et forfaitaire ainsi que le versement de la consignation par timbre-amende papier pour toute verbalisation à l'aide d'un système de contrôle automatisé ou d'appareil sécurisé.

Toutefois, il demeure utilisable pour tout paiement des amendes forfaitaire minorée et forfaitaire des infractions constatées avec un carnet de verbalisation à souches. Or, celui-ci soulève plusieurs difficultés.

Tout d'abord, lorsque le contrevenant, destinataire d'un avis d'amende forfaitaire majorée (AFM) doit rapporter la preuve du paiement de l'amende forfaitaire par timbre-amende, il lui est systématiquement demandé de bien vouloir adresser l'original de sa « partie à conserver » du timbre à l'administration, notamment dans le cadre de la lutte contre la fraude au timbre-amende (utilisé en copies afin de régler plusieurs amendes forfaitaires). Si la procédure de recouvrement se poursuit malgré cet envoi, le contrevenant ne dispose plus d'aucune preuve au soutien de sa bonne foi.

Ensuite, il est difficile, voire impossible, de rapporter la preuve de la date d'achat du timbre-amende, laquelle est souvent demandée lorsque le contrevenant soutient s'être acquitté du montant de l'amende forfaitaire dans les délais impartis pour ce faire. Cette preuve n'est possible que lorsqu'il s'agit d'un timbre-amende dématérialisé. Une facture du buraliste ainsi qu'un extrait de relevé bancaire ne constituent pas, pour certains OMP, une preuve suffisante du paiement par timbre-amende papier.

Ainsi, afin de permettre une meilleure traçabilité et datation du paiement par timbre-amende, il pourrait être envisagé d'installer des machines chez tous les buralistes, lesquelles permettraient de régler l'amende en délivrant au contrevenant un justificatif de paiement, à l'instar de celui que les administrés peuvent imprimer lorsqu'ils règlent leurs amendes par carte bancaire sur internet ou du reçu délivré par les buralistes agréés en cas de paiement par timbre-amende dématérialisé.

Le système actuel relève de la compétence transversale des ministères de l'intérieur et des finances et devrait se développer avec la disparition du timbre amende papier.

Cependant, l'installation de terminaux de paiement découle d'une démarche volontaire du buraliste, puisqu'elle est à ses frais.

En outre, le dispositif du timbre-amende dématérialisé pourrait être étendu au paiement des amendes forfaitaires majorées (AFM), notamment avec la mise

en place d'une nouvelle application de gestion des AFM, si l'opportunité d'une telle extension était validée par la direction générale des finances publiques.

Le véhicule de Monsieur Y a été verbalisé à la suite d'une infraction au code de la route relevée par les appareils du contrôle automatisé. Ne disposant pas des fonds nécessaires, c'est son frère, qui s'est acquitté du montant de l'amende forfaitaire minorée par timbre amende adressé à la trésorerie, quatre jours après réception de l'avis de contravention.

Quelques mois plus tard, Monsieur Y s'est vu exiger le règlement du montant de l'amende forfaitaire majorée correspondant à cette infraction. Il a indiqué à la trésorerie s'être acquitté du montant de l'amende forfaitaire minorée et a fourni les justificatifs nécessaires au soutien de ses allégations. Par la suite, la trésorerie l'a invité à lui transmettre l'original du talon du timbre-amende, aux fins de régularisation de sa situation, lequel a été adressé par l'intéressé, en original, par voie de courrier recommandé.

Toutefois, un nouveau courrier a été adressé à Monsieur Y renouvelant la demande de transmission du timbre original. Il n'a alors pu leur transmettre qu'une copie. Lorsque Monsieur Y a été rendu destinataire d'un avis d'opposition administrative, il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits a pris l'attache des services de l'OMP ainsi que de la trésorerie, lesquels lui ont indiqué que son règlement par timbre-amende avait été enregistré et que la majoration mise à sa charge avait été annulée.

IV. LES DIFFICULTÉS RELATIVES AU DÉFAUT DE RÉCEPTION DE L'AVIS DE CONTRAVENTION INITIAL

Le Défenseur des droits est très fréquemment saisi de réclamations d'usagers indiquant ne jamais avoir été informés de l'existence d'une amende mise à leur charge avant de recevoir un avis d'opposition administrative⁴.

Il s'agit assez régulièrement d'une négligence de leur part consistant à ne pas avoir fait modifier l'adresse figurant sur le certificat d'immatriculation de leur(s) véhicule(s). En effet, les adresses auxquelles sont envoyés les avis de contraventions initiaux sont recherchées dans le fichier des cartes grises.

Aux termes de l'article R.322-7 du code de la route :

« I. - Tout propriétaire d'un véhicule soumis à immatriculation doit adresser, dans le mois qui suit le changement de domicile, de siège social ou d'établissement d'affectation ou de mise à disposition du véhicule, une déclaration au préfet du département de son choix l'informant de ce changement. (...) III. - Le propriétaire peut également adresser directement sa déclaration de changement de domicile au ministre de l'Intérieur par voie électronique. (...) VIII. - Le fait, pour tout propriétaire, de ne pas effectuer la déclaration ou de ne pas respecter le délai prévu au présent article est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe. ».

Aussi, si l'usager ne se conforme pas aux obligations prévues par ces dispositions, il se trouvera redevable du montant de l'amende forfaitaire majorée. La conclusion d'un contrat de suivi de courrier avec La Poste ne saurait l'exonérer de cette majoration.

Toutefois, il arrive que l'usager ne soit pas rendu destinataire de l'avis de contravention initial en dépit de l'accomplissement de ces démarches.

En effet, certaines mentions ne sont pas prises en compte au fichier, lesquelles peuvent être nécessaires à l'identification de la boîte à lettres de l'utilisateur : lorsqu'il s'agit d'une domiciliation chez un autre particulier, d'une boîte postale, d'un bâtiment, etc.

Le Défenseur des droits recommande, en conséquence, une adaptation du fichier qui permette d'inclure davantage de détails concernant les adresses des administrés ainsi que la prise en compte des domiciliations, compte tenu de ce qu'il en résulte l'exclusion systématique de certaines catégories d'utilisateurs, notamment celle des Gens du voyage.

Monsieur Z a quitté la France métropolitaine en 2013, afin de s'établir à Cayenne où il a séjourné chez un particulier pendant plusieurs mois. Par la suite, lorsqu'il a été hébergé au lycée agricole de Macouria, Monsieur Z a souscrit un contrat de boîte postale.

Compte tenu de ce qu'il réside sur un terrain agricole dans une zone agricole non aménagée, il n'a pu effectuer le changement d'adresse sur le certificat d'immatriculation de son véhicule auprès des services préfectoraux, lesquels lui auraient indiqué que la seule mention d'une boîte postale ne suffisait pas.

Le nouveau locataire de son ancienne adresse lui a fait parvenir des courriers de relances relatifs à plusieurs amendes forfaitaires majorées dont il était redevable. Il a donc adressé une demande de retour au montant de l'amende forfaitaire minorée, soit 90 euros, et a exposé aux services de la trésorerie les motifs de son défaut de paiement, faisant part de ses difficultés financières.

Un retour au montant de l'amende forfaitaire, soit 135 euros a été accepté et l'envoi d'une copie du certificat d'immatriculation du véhicule a été sollicité. Toutefois, Monsieur Z a été rendu destinataire d'un commandement de payer correspondant aux amendes majorées. Il a, en conséquence, demandé au Défenseur des droits d'intervenir en sa faveur.

Monsieur Z ne conteste pas le bien fondé des verbalisations dont son véhicule a fait l'objet. Cependant, il sollicite l'exonération de leurs majorations.

Pour preuve de sa bonne foi et de ses difficultés financières, il a produit plusieurs documents et précisait, en outre, que s'il avait été destinataire des avis, il aurait payé tout de suite la somme de 90 euros, montant minoré de l'amende.

Or, les courriers qui lui ont été adressés à l'adresse de sa boîte postale mentionnaient très souvent « Macouria » et ne lui parvenaient pas et étaient souvent retournés avec la mention « Inconnu à Macouria ».

La trésorerie a confirmé que la carte grise du véhicule ne pouvant être modifiée, aucun retour au montant de l'amende forfaitaire minorée n'était envisageable. Toutefois et compte tenu de la situation financière précaire de l'intéressé, un échéancier de paiement a été accordé à Monsieur Z.

V. LES DIFFICULTÉS D'OBTENIR UN RENDEZ-VOUS POUR UNE VISITE MÉDICALE AVANT LA FIN DE LA SUSPENSION DU PERMIS DE CONDUIRE

Les articles L224-1 à L224-18, R226-1 à -4 ainsi que R221-10 à -14 du code de la route concernent le contrôle médical et l'aptitude à la conduite.

Il existe de nombreux textes encadrant le contrôle médical relatif à l'aptitude à la conduite :

- l'arrêté du 29 juin 2011 fixant le montant des honoraires des médecins agréés pour le contrôle médical de l'aptitude à la conduite ;
- l'arrêté du 31 juillet 2012 relatif à l'organisation du contrôle médical de l'aptitude à la conduite ;
- la circulaire du 3 août 2012 relative à l'organisation du contrôle médical de l'aptitude à la conduite des conducteurs ;
- la circulaire du 25 juillet 2013 relative à l'organisation du contrôle médical de l'aptitude à la conduite des conducteurs et candidats au permis de conduire ;
- le décret n° 2016-39 du 22 janvier 2016 pris en application de l'article L. 224-14 du code de la route (JORF n°0020 du 24 janvier 2016).

Tout conducteur qui rencontre un problème de santé doit, de sa propre initiative, se soumettre à un contrôle médical. En effet, l'arrêté du 21 décembre 2005 fixe la liste des affections médicales incompatibles avec l'obtention ou le maintien du permis de conduire ou pouvant donner lieu à une validité limitée.

De même que pour la délivrance de certaines catégories de permis de conduire, notamment le permis poids lourd, le contrôle médical est obligatoire sous peine de sanction.

Enfin, en cas d'invalidation du permis de conduire pour solde de points nul, d'annulation ou de suspension du permis pour une infraction au code de la route, toute restitution du titre de conduite est soumise à un contrôle médical comprenant des tests psychotechniques.

Selon la nature de l'infraction, il conviendra que l'administré s'adresse soit à un médecin agréé par le préfet car il ne peut en aucun cas s'agir du médecin traitant, soit à la commission médicale départementale. Le contrôle médical ainsi que la validité du permis accordé dépendront également de la nature de l'infraction commise.

A titre d'exemple, dans les cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou d'usage de stupéfiants, un contrôle médical devant la commission médicale départementale est obligatoire avant la fin de la période de suspension.

Il convient de se renseigner auprès de sa préfecture pour savoir si une convocation est envoyée ou s'il faut prendre soi-même un rendez-vous auprès de la commission médicale ou auprès du médecin agréé.

Afin que le titre de conduite soit restitué à son titulaire, il est nécessaire que ce dernier présente aux services préfectoraux la notification de la suspension et l'avis favorable de la commission médicale ou du médecin.

Les délais aux fins d'obtention d'un rendez-vous auprès de la commission médicale ou d'un médecin agréé par la préfecture sont variables et peuvent être très longs, notamment dans les grandes agglomérations. De sorte que les administrés peuvent se voir conserver leur titre de conduite pour une période plus longue que la durée de la suspension.

En conséquence, afin d'assurer une meilleure compréhension ainsi qu'une bonne appréhension par les administrés de cette situation et prévenir tout sentiment de « double sanction », il conviendrait de mettre en œuvre une politique d'information écrite préalable des services préfectoraux aux administrés, dès le stade de la notification de la mesure de suspension (annulation ou invalidation).

Cette information, délivrée au début de la suspension, permet à l'administration de ne pas multiplier les documents ultérieurs à délivrer et, à l'administré de connaître, dès le début de sa suspension, les démarches à accomplir en vue de la restitution de son titre de conduite.

Le 5 octobre 2013, Monsieur X a été condamné par le tribunal de grande instance de Lille à une peine de suspension de permis de conduire d'une durée de trois mois, pour des faits de conduite sous l'empire d'un état alcoolique.

Sa suspension de permis de conduire prend fin le 5 janvier 2014, toutefois, la préfecture lui a indiqué ne pouvoir lui donner de rendez-vous pour la visite médicale avant le 10 mars 2014.

VI. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CUMUL DES SUSPENSIONS ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE DU PERMIS DE CONDUIRE

La suspension administrative du permis de conduire est décidée par le préfet, soit pour des raisons médicales, soit à la suite d'une infraction commise dans son département.

Cette mesure peut faire suite, ou non, à une rétention du permis et s'applique à toutes les catégories de permis obtenus. Lorsque les forces de l'ordre constatent une infraction qui peut être sanctionnée par une suspension administrative du permis de conduire, elles transmettent une copie du procès-verbal au préfet ou au sous-préfet (elles peuvent préalablement avoir procédé, ou non, à la rétention du permis).

De manière générale, la durée maximale de la suspension est de six mois mais peut être portée à un an en cas :

- d'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne susceptible d'entraîner une incapacité totale de travail ;
- de conduite en état d'ivresse manifeste ou sous l'empire d'un état alcoolique ;
- de délit de fuite (un barème indicatif de la durée de suspension administrative en fonction de la gravité de l'infraction a été établi par une circulaire n°91/00291 du 30 septembre 1991).

La durée de la suspension commence au jour de remise du titre de conduite à la préfecture.

Si la suspension survient dans le délai de 72 heures qui suit une rétention immédiate, l'arrêté est notifié au conducteur lorsqu'il se rend auprès du service indiqué sur l'avis de rétention. Dans ce cas, son permis est conservé par les

forces de l'ordre qui le transmettent par la suite à la préfecture ou à la sous-préfecture. Si elle n'est pas précédée de rétention, l'arrêté est notifié par courrier recommandé avec accusé de réception ou par les forces de l'ordre⁵. En cas de rétention immédiate du titre de conduite, le Préfet doit prendre son arrêté de suspension dans le délai de rétention de 72 heures.

Si le département où l'infraction a été commise n'est pas le département de résidence du conducteur, le préfet ou le sous-préfet envoie le permis de conduire à la préfecture du lieu de résidence du conducteur.

Pour récupérer son permis auprès de la préfecture ou sous-préfecture, il est nécessaire de se munir de la notification de la suspension et, le cas échéant, de l'avis médical favorable.

La suspension judiciaire du permis de conduire sanctionne une infraction au code de la route ou au code pénal, laquelle peut être précédée d'une suspension administrative. Prononcée par un juge, elle consiste à empêcher une personne de conduire un véhicule pour lequel le permis est obligatoire, pendant une durée variable et peut être prononcée à titre de peine principale ou complémentaire.

Une fois le jugement rendu, le délai pour interjeter appel est de 10 jours, celui-ci court à compter du jugement si le conducteur était présent à l'audience ou, à partir de la notification du jugement par un huissier ou par les forces de l'ordre, s'il était absent. L'appel suspend l'exécution du jugement, sauf si le tribunal en a ordonné l'exécution provisoire.

La durée maximale de la suspension judiciaire du permis de conduire est de 5 ans en cas d'homicide ou de blessures involontaires, ou de 3 ans dans les autres cas. Ces durées peuvent toutefois être doublées notamment en cas de délit de fuite ou de récidive.

La suspension du permis peut être assortie de sursis à exécution, dans ce cas, le permis n'est retiré au conducteur que s'il commet une nouvelle infraction dans un délai de 5 ans.

Si la sanction est confirmée, elle est notifiée par les forces de police ou de gendarmerie à l'issue du délai d'appel, et le conducteur est invité à leur remettre son permis, s'il ne l'a pas déjà remis à la préfecture en cas de suspension administrative préalable. Il reçoit alors un exemplaire de l'imprimé référence 7 qui lui sera nécessaire pour récupérer son permis.

Afin de se voir restituer son permis de conduire à l'issue de la suspension, le conducteur doit s'adresser à l'autorité mentionnée sur l'imprimé référence 7, qui lui a été remis au début de la suspension.

Lorsqu'une décision de justice prononçant une suspension judiciaire du permis de conduire intervient avant la fin de la période de suspension administrative, elle se substitue automatiquement à cette dernière⁶. La durée de la suspension judiciaire se cumule ainsi avec la durée de la suspension administrative. Pour favoriser la coordination entre les mesures administrative et judiciaire, tout arrêté du préfet portant suspension du permis de conduire doit être transmis sans délai, en copie, au procureur de la République dans le ressort duquel l'infraction a été commise. Inversement, le procureur de la République communique sans délai au préfet du lieu de l'infraction toute décision judiciaire exécutoire ou définitive prononcée pour une infraction punie par le code de la route de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire.

Or, le Défenseur des droits est fréquemment saisi de réclamations relatives à des exécutions « spontanées »⁷ de suspensions judiciaires, dans la continuité de la suspension administrative en cours d'exécution.

Plusieurs contrevenants font état d'une absence d'information concernant les deux procédures et les dossiers dont le Défenseur des droits a été saisi laissent apparaître des difficultés tant de compréhension des administrés que de communication rapide des informations entre greffes et préfectures.

Aussi, et afin de faciliter la compréhension des différentes mesures de suspension pour les conducteurs, il conviendrait de mettre en œuvre une obligation d'information, par un écrit pédagogique, à la charge des forces de l'ordre, compte tenu de ce qu'elles interviennent dans les deux procédures.

Cet écrit comporterait des informations générales relatives à la suspension judiciaire ainsi qu'à la suspension administrative. Ce document comporterait surtout la mention de la nécessaire attente de notification de la mesure et la remise au conducteur d'un formulaire référencé et daté, préalable à l'exécution de toute mesure de suspension.

Concernant les échanges entre greffes (responsables de l'exécution de la suspension judiciaire) et préfetures (responsables de la gestion de la suspension administrative), il conviendra de rappeler que les diligences nécessaires doivent être accomplies rapidement compte tenu de ce que la peine de suspension judiciaire est plus aisément intelligible si elle suit la suspension administrative.

Monsieur Y a été verbalisé pour conduite sous l'empire d'un état alcoolique. Cette infraction a donné lieu à la rétention immédiate de son permis de conduire et à sa suspension administrative pour une durée de six mois.

Par ordonnance pénale délictuelle, il a été condamné à une peine d'amende délictuelle, ainsi qu'à la suspension de son permis de conduire pour une durée totale de dix mois, incluant les six mois de suspension administrative prononcés par le préfet. Monsieur Y a passé la visite médicale réglementaire auprès de la commission médicale départementale, à l'issue de laquelle un titre de conduite provisoire lui a été délivré. Par la suite, un titre de conduite définitif lui a été remis à la suite de l'avis favorable de la commission médicale.

Toutefois, quelques mois plus tard, le commissariat de son domicile l'a convoqué aux fins d'exécution des quatre mois de suspension judiciaire de son permis de conduire qu'il n'aurait pas réalisées. Dans l'incapacité de rapporter la preuve qu'il a effectué l'intégralité de la suspension de son permis de conduire, Monsieur Y a dû effectuer les quatre mois de suspension judiciaire.

VII. LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'IMPRESCRIPTIBILITÉ DE LA SANCTION DU RETRAIT DE POINTS

Le dispositif du permis à points est défini par les articles L. 223-1 à L. 223-8 et R 225-1 et suivants du code de la route.

Sauf lorsqu'un texte en dispose autrement, le pouvoir de sanction administrative et disciplinaire ne se prescrit pas. En d'autres termes, l'autorité administrative qui prononce la sanction n'est soumise à aucun délai pour la mettre en œuvre. L'absence de prescription de la sanction de retrait de points n'est établie par aucun texte légal, de nature législative ou réglementaire.

Une obligation d'information concernant le retrait effectif des points correspondant à une infraction et ses conséquences sur le permis à points de l'utilisateur incombe à l'administration. Celui-ci est alors rendu destinataire d'un courrier portant la référence 48, 48M, 48N, 48SI, selon la nature de l'information qui lui est délivrée⁸.

Le courrier référencé 48 est adressé, par lettre simple, à l'automobiliste, par le service du fichier national des permis de conduire (FNPC) du ministère de l'Intérieur à chaque décision de retrait de points consécutive à une infraction au code de la route devenue définitive. La loi du 16 février 2015 et l'ordonnance n°205-1241 du 7 octobre 2015 relative à la communication dématérialisée des décisions de minoration du solde de points affecté au permis de conduire, introduisent la faculté pour l'utilisateur de se voir notifier ce retrait de points par voie dématérialisée.

1. Le retrait de points : une sanction administrative automatique

Le retrait de points est une sanction administrative automatique. L'article L. 223-1 du code de la route prévoit ainsi que le solde de points du permis de conduire « est réduit de plein droit si le titulaire du permis a commis une infraction pour laquelle cette réduction est prévue ».

Cette sanction est indépendante de la sanction pénale mais ne peut toutefois intervenir que lorsque, conformément au dernier alinéa de l'article susmentionné : « **La réalité d'une infraction entraînant retrait de points est établie par le paiement d'une amende forfaitaire ou l'émission du titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée, l'exécution d'une composition pénale ou par une condamnation définitive.** ». Cependant, la France considère que le retrait de point constitue une mesure administrative et non une sanction pénale accessoire à une condamnation, comme en témoignent les jurisprudences constantes de la Cour de cassation⁹.

2. Le retrait de points : une nature et un régime juridique très contestés

La CEDH a été amenée à se prononcer sur la nature de la sanction que constitue le retrait de points, dans un arrêt *Malige* contre France du 23 septembre 1998. La Cour a retenu le caractère pénal de la sanction en estimant que si elle « *présente un caractère préventif, elle revêt également un caractère punitif et dissuasif et s'apparente donc à une peine accessoire. La volonté du législateur de dissocier la sanction de retrait de points des autres peines prononcées par le juge pénal ne saurait en changer la nature* ».

Le Conseil d'Etat a précisé sa position dans un avis rendu le 27 septembre 1999¹⁰ à la suite d'une question posée par une juridiction administrative.

Il a, en premier lieu, procédé à un examen des objectifs visés par la sanction de retrait de points, laquelle « *présente le caractère d'une punition tendant à empêcher la réitération des agissement qu'elle vise* ». Il admet ainsi que ce dispositif constitue « *une accusation en matière pénale* » au sens des stipulations de l'article 6-1 CESH : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)* ». Et ce, même si le législateur a laissé à l'autorité administrative le soin de prononcer cette sanction.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat a étudié les garanties entourant cette sanction et a constaté que le retrait de points n'intervenait qu'à l'issue de la reconnaissance de sa responsabilité par le juge judiciaire ou par le contrevenant lui-même, était proportionné à la gravité de l'infraction commise, que des garanties d'information préalable par l'autorité administrative étaient mises en place et, enfin, que cette décision était soumise au contrôle du juge administratif. Il a conclu, en conséquence, que le code de la route respectait les stipulations de l'article 6 de la CESDH, bien que le prononcé de la sanction de retrait de points appartienne à l'autorité administrative.

Enfin, le Conseil d'Etat a rappelé que « la réduction du nombre de points affecté au permis de conduire (...), ne constitue pas une sanction pénale accessoire ». Ainsi, il entend confirmer la nature administrative de la sanction du retrait de points en opposition à celle de la CEDH et ainsi, son régime juridique.

Afin de se conformer à la position européenne, plusieurs juristes préconisent l'alignement de la prescription du retrait de points sur la prescription de la peine pénale applicable, soit trois ans en matière de contraventions et cinq ans en matière de délits.

Ils constatent, en effet, dans le cadre des dossiers qui leurs sont confiés, que les justiciables éprouvent un sentiment d'injustice de « double peine ».

Nous observons, pour notre part, dans les réclamations qui nous parviennent, une incompréhension profonde et diffuse des administrés eu égard aux délais d'enregistrement des retraits de points, de leur réattribution, etc.

3. Une nécessaire « prescription » du retrait de points

Henri Donnedieu de Vabres exposait les motifs à l'origine de l'instauration d'une prescription en matière pénale¹¹ : « 1° Lorsqu'un certain temps s'est écoulé depuis la condamnation, sans le que le ministère public ait fait exécuter la peine, le souvenir de l'infraction s'est éteint. L'opinion publique ne réclame plus satisfaction ; 2° Généralement, une sanction si éloignée de la faute serait peu conforme aux exigences de la justice. (...). Lui infliger, plus tard, une peine,

ce serait le punir deux fois ; 3° La société encourage la bonne conduite du condamné en lui offrant la perspective de l'impunité si, pendant un certain temps, il s'abstient d'attirer l'attention publique sur sa personne. La prescription de la peine est un moyen précieux de politique criminelle ».

La prescription, pourtant communément admise en matière pénale, ne s'applique pas à la sanction administrative du retrait de points. Dès lors, cette inintelligibilité de la sanction administrative et cette opacité entourant le retrait de points font obstacle à l'objectif de dissuasion visé par l'administration.

Dans les cas concrets qui nous ont été soumis, nous avons pu observer les conséquences liées à un enregistrement très tardif des retraits de points pour les administrés.

Nous avons eu à connaître d'un dossier dans lequel un conducteur condamné par le tribunal de grande instance, le 5 octobre 2009, s'est vu notifier le retrait de points correspondant à cette infraction, par décision référencée « 48M » en date du 10 février 2014. Cette affaire est pendante devant le tribunal administratif compétent.

Le Défenseur des droits a interrogé le ministère de l'Intérieur concernant un défaut de prise en compte d'un stage effectué par un conducteur, antérieurement à la notification du retrait de points correspondant à sa condamnation par le tribunal de grande instance. Ce retrait de point n'est intervenu effectivement qu'un an après que la condamnation soit devenue définitive.

L'absence totale de prescription en matière de sanction administrative de retrait de points interroge, notamment au regard des débats entourant la nature et le régime de cette sanction. Si le Conseil d'Etat, dans son avis du 27 septembre 1999, a précisé qu'il ne s'agissait pas d'une sanction pénale accessoire, il a cependant procédé à un examen attentif des garanties entourant l'intervention de cette sanction.

La mise en place d'une prescription du retrait de points identique à celle applicable à la peine en matière pénale, soit trois ans en matière de

contraventions et cinq ans en matière de délits, n'apporterait cependant pas de solution satisfaisante aux diverses problématiques rencontrées par les justiciables, les délais de prescription de la peine demeurant trop longs.

De plus, cette solution n'est pas souhaitable puisqu'elle tendrait vers une reconnaissance du caractère pénal accessoire de la sanction de retrait de points.

L'alinéa 3 de l'article L.223-1 dispose que « *le retrait de points est porté à la connaissance de l'intéressé (...) lorsqu'il est effectif* ». Les articles R. 225-1 et suivants sont, eux, relatifs à l'enregistrement et à la communication des informations relatives au permis de conduire, notamment au retrait de points. Ces dispositions réglementaires ne mentionnent aucun délai d'enregistrement du retrait de point, lequel est susceptible d'intervenir dès lors que l'infraction est devenue définitive. Or, le problème principal résultant de l'imprescriptibilité du retrait de points réside dans le fait **que les délais commencent à courir à compter du caractère définitif de la condamnation, alors même que le retrait n'est pas effectif.**

Dès lors, il conviendrait davantage de proposer d'instaurer un délai d'enregistrement des retraits de points, lequel pourrait être fixé à deux mois à compter de date à laquelle la condamnation est devenue définitive, sous peine d'inopposabilité du retrait de points à l'administré.

Une telle mesure contribuerait à l'intelligibilité de la sanction du retrait de points, sans qu'il apparaisse indispensable d'en modifier la nature ou le régime juridique.

Cette proposition de réforme peut s'avérer « coûteuse » pour les services administratifs. De plus, le délai de deux mois, plus restrictif que l'alignement sur le délai de prescription pénal, serait, de fait, difficile à respecter compte tenu de la charge de travail que cela représente. En outre, celle-ci ne doit pas conduire à une forme d'impunité des conducteurs pour lesquels la sanction du retrait de points demeure la plus dissuasive.

Aussi, afin de mieux appréhender les enjeux et les conséquences pratiques de cette proposition de réforme, le Défenseur des droits a interrogé le ministère de l'Intérieur, en décembre 2015, et demeure dans l'attente de ses observations à ce jour.

Le 31 mai 2016, plusieurs parlementaires ont déposé une proposition de loi relative au délai d'enregistrement des retraits de points du permis de conduire¹².

Ils préconisent un délai d'enregistrement de trois mois à partir de la reconnaissance de la réalité de l'infraction pour que le retrait de points soit enregistré dans le fichier national des permis de conduire.

Monsieur X contestait le fait qu'il n'avait pu bénéficier de la récupération de points automatique à la suite des plusieurs infractions relevées le 6 janvier 2008, 11 décembre 2010 et le 20 juin 2013.

Son permis étant invalidé pour solde de points nul, il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits s'est rapproché des services compétents du ministère de l'Intérieur compte tenu de ce qu'il a relevé que la date à laquelle l'infraction du 6 janvier 2008 avait été enregistrée comme étant définitive était tardive. En effet, Monsieur X s'était acquitté du montant de l'amende forfaitaire, donc avait procédé au règlement de l'amende dans un délai de 45 jours.

Or, l'infraction a été considérée comme définitive 10 mois après son relevé. Si cette date était antérieure à celle enregistrée, il aurait pu bénéficier d'une restitution d'un point.

Le Défenseur des droits demeure dans l'attente de la réponse du fichier national des permis de conduire.

VIII. LE RAPPORT DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE (C.I.S.R.) DU 2 OCTOBRE 2015

Le Défenseur des droits prend acte des propositions formulées par le CISR du 2 octobre 2015, et notamment des initiatives formulées dans le cadre de la lutte contre l'usurpation de plaques d'immatriculation et le défaut d'assurance des véhicules.

De même que de l'introduction, par la loi du 16 février 2015 et l'ordonnance n°205-1241 du 7 octobre 2015 relative à la communication dématérialisée des décisions de minoration du solde de points affecté au permis de conduire, de la faculté pour l'utilisateur de se voir notifier ce retrait de point par voie dématérialisée.

S'il ne s'agit que d'une possibilité pour l'utilisateur, compte tenu de la fracture numérique (17% des français ne disposent pas d'accès à internet), cette réforme permettra, outre les économies réalisées, de sécuriser la délivrance de l'information à l'utilisateur.

Enfin, la mesure tendant à confier la mise en œuvre de l'utilisation de radars embarqués dans des véhicules banalisés à des prestataires agréés soulève des interrogations et nécessite des précisions à des fins de garanties des droits des usagers. Aussi, le Défenseur des droits entend s'assurer de la nature et de la qualité du contrôle qui sera assuré par l'Etat si cette proposition venait à être mise en œuvre.

IIX. LE PROJET DE LOI JUSTICE DU XXI^{ÈME} SIÈCLE

Le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle, dont les nouveautés impacteront tant la justice civile que la justice pénale, s'inscrit dans un projet d'élaboration d'une justice « plus efficace, plus accessible, et plus indépendante ».

Présenté par l'ancienne Garde des Sceaux et ministre de la Justice, Christiane Taubira, en conseil des ministres le 31 juillet 2015, il a été examiné en commission des lois de l'Assemblée Nationale au début du mois de mai 2016, et discuté en première lecture à partir du 17 mai.

Le 18 mai 2016, l'Assemblée Nationale a validé la procédure d'amende forfaitaire applicable à certains délits routiers, notamment la conduite sans permis de conduire et la conduite sans assurance. Cette procédure permettrait l'extinction de l'action publique par le paiement d'une amende forfaitaire, d'un montant de 800 euros (pour la conduite sans permis, minoré à 640 euros en cas de paiement dans les 15 jours) et de 500 euros, minorée à 400 en cas de défaut d'assurance. La mise en œuvre de cette procédure serait exclue pour les personnes mineures, les récidivistes, ainsi qu'en cas de constatation de plusieurs autres infractions.

Cette initiative contribuerait à rendre la justice plus efficace en ce qu'elle accélérerait et renforcerait la répression de ces délits routiers.

Le Défenseur des droits observe toutefois que ces délits font déjà souvent l'objet d'ordonnances pénales pour des auteurs primo délinquants, et s'inquiète de la disparition de l'effet dissuasif des peines originellement encourues pour ces infractions sur ses auteurs (1 an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende pour la conduite sans permis, et 3 750 euros d'amende pour la conduite sans assurance).

En effet, le Défenseur des droits souhaite attirer l'attention sur le message que cette réforme envoie aux administrés, au regard des tarifs pratiqués par les auto-écoles pour le passage des examens du permis de conduire, ainsi que du montant des frais engagés pour l'assurance des véhicules, d'autant plus dans le contexte actuel entourant la mise en œuvre de la réforme des épreuves du code de la route.

NOTES

- ¹ Décision du Défenseur des droits n°12-R003 du 13 juin 2012
- ² Cela signifie que le juge estime que le contrevenant ou l'auteur du délit doit être cité à comparaître devant la juridiction compétente.
- ³ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20130301_amende_route.pdf
- ⁴ Il s'agit de la dernière étape du recouvrement forcé d'une amende pénale : un avis est émis par la trésorerie et adressé au débiteur à l'adresse figurant aux fichiers bancaires. L'établissement bancaire du débiteur est également avisé et donne lieu au blocage, puis au débit de la somme due sur l'un de ses comptes bancaires.
- ⁵ A l'adresse figurant sur le certificat d'immatriculation du véhicule, compte tenu de ce que sa mise à jour est obligatoire, contrairement à celle du permis de conduire.
- ⁶ CA Dijon, 20 mars 1975
- ⁷ Le contrevenant ou l'auteur du délit va, de lui-même, cesser de conduire à l'issue de sa suspension administrative pendant la durée de la suspension prononcée par le juge, bien que celle-ci n'ait pas officiellement débuté par la remise du permis de conduire aux autorités judiciaires.
- ⁸ La décision 48M est un courrier recommandé adressé par le FNPC à l'utilisateur qui ne dispose plus que de la moitié des points affectés à son permis de conduire, soit 6 points ou moins ; le formulaire 48N est adressé, en courrier recommandé, à l'utilisateur qui, titulaire d'un permis probatoire, se voit enjoindre d'effectuer un stage de récupération de points, et, le 48SI porte, quant à lui, invalidation du permis de conduire pour solde de points nul et est envoyé en courrier recommandé à l'utilisateur accompagné des voies et délais de recours pour le contester.

⁹ Ch. crim., 6 juillet 1993 ; 25 mai 1994, pourvois n°93-85.820 et 93-85.824 ; 11 juillet 1994 ; 15 février 1995, n°94-81.480 ; 10 janvier 1996, n°95-81.338) et du Conseil d'Etat (8 décembre 1995, Mouvement de défense des automobilistes.

¹⁰ Avis n°288-242

¹¹ Traité de droit criminel, Sirey, Paris 1947, 3^e éd.

¹² PL n°3794, enregistrée à la présidence de l'Assemblée Nationale le 31/05/2016.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**

Le droit en action



defenseurdesdroits.fr

Le Défenseur des droits
7, rue Saint-Florentin
75409 Paris Cedex 08

Tél. : 09 69 39 00 00
www.defenseurdesdroits.fr