



RAPPORT

SUR LES SUITES RESERVÉES

À LA DECISION N° 12- R003 DU 13 JUIN 2012

RELATIVE AUX AMENDES ROUTIÈRES

Aux termes de sa décision n° 12-R003, du 13 juin 2012, le Défenseur des droits, constatant que la complexité du dispositif répressif en matière de sécurité routière ne permettait pas de garantir aux usagers l'effectivité de leurs droits, avait émis plusieurs recommandations et préconisations, visant, notamment, à renforcer la sécurisation du paiement des amendes et à permettre une contestation loyale des infractions imputées.

Par ailleurs, le Défenseur des droits avait pris l'engagement d'effectuer plusieurs visites auprès des principaux acteurs concernés par les problématiques soulevées dans sa décision, en vue d'enrichir la réflexion engagée. Ainsi, des rencontres ont eu lieu avec divers officiers du ministère public (OMP), mais aussi avec des associations, tant d'automobilistes que d'avocats spécialisés dans le droit de la circulation routière. Des visites ont également eu lieu à l'Agence Nationale de Traitement des Infractions (ANTAI), et au Fichier National des Permis de Conduire (FNPC).

Si certaines recommandations du Défenseur des droits ont bien été prises en compte par les pouvoirs publics, des difficultés persistent, requérant une vigilance accrue, afin de garantir les droits des usagers.

UNE PRISE EN COMPTE EFFECTIVE DES PRECONISATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Les ministères de l'Intérieur et de la Justice ont pris en compte certaines préconisations du Défenseur des droits, lequel avait attiré leur attention sur les difficultés relatives, d'une part, aux modalités de paiement et, d'autre part, à la contestation des amendes.

1-DES MODALITÉS DE PAIEMENT ASSOULIES

Dans sa recommandation du 13 juin 2012, le Défenseur des droits avait souligné les difficultés pouvant se poser pour le contrevenant désireux d'effectuer le paiement de son amende. Aussi, le Défenseur des droits avait-il émis plusieurs propositions, visant à assouplir les modalités de ce paiement.

Alignement du délai de paiement des amendes sanctionnant les contraventions relevées avec interception du conducteur sur celui des contraventions sans interception de celui-ci

En premier lieu, le Défenseur des droits avait recommandé que le délai de paiement de l'amende forfaitaire minorée, pour les contraventions relevées avec interception physique du conducteur par l'agent verbalisateur, soit aligné sur celui des contraventions établies sans interception, en le portant de 3 à 15 jours, à compter de la remise de l'avis de contravention par l'agent verbalisateur. En effet, le délai actuel de 3 jours peut s'avérer difficile à respecter, notamment en milieu rural, compte tenu de la présence parfois réduite de détaillants de timbre-amende, de l'éloignement des points de dépôt de courrier ou de la faible fréquence des levées.

Le ministre de la Justice a pris en compte ces remarques, dans une réponse en date du 19 novembre 2012, indiquant qu'il n'émettait aucune objection à modifier l'article 529-8 du CPP, afin d'allonger les délais de paiement de l'amende minorée, pour les contraventions relevées avec interception physique du conducteur. Le Défenseur des droits reste donc attentif au suivi et à la mise en œuvre de cette réforme, pour l'heure, acceptée dans son principe.

Adjonction du virement international aux moyens de paiement actuellement reconnus pour le paiement des amendes

Par ailleurs, le Défenseur des droits avait proposé que le paiement des amendes puisse être également effectué par virement international, afin de pallier les difficultés de paiement rencontrées par certains ressortissants étrangers, verbalisés sans interception lors de leur séjour en France, et dont le pays a abandonné l'usage du chèque pour les transactions courantes.

A cet égard, le ministre de la Justice a indiqué que le virement international serait désormais admis au nombre des moyens de paiement mentionnés à l'article R.49-11 du code de procédure pénale, tout en précisant qu'un décret, plus vaste, était actuellement en projet.

Le ministre de l'Intérieur a, quant à lui, indiqué, dans une réponse en date du 27 décembre 2012, qu'il était possible de régler les amendes par virement international, depuis le 23 octobre 2012, et que, depuis la fin de l'année 2012, ce moyen de paiement était également accessible depuis le site « amendes.gouv.fr ».

2-DES MODALITÉS DE CONTESTATION SIMPLIFIÉES

Dans sa recommandation du 13 juin 2012, le Défenseur des droits avait attiré l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés rencontrées par les contrevenants présumés pour contester leurs amendes, du fait notamment de l'incompréhension que peuvent générer les formulaires de requête en exonération (pour les amendes forfaitaires) et de réclamation (pour les amendes forfaitaires majorées).

Refonte des formulaires de requête en exonération et de réclamation

Ainsi, le Défenseur des droits avait recommandé que ces formulaires soient modifiés afin d'améliorer leur lisibilité et de permettre aux usagers de disposer d'une information précise sur les modalités et les conséquences d'une contestation.

À cet égard, le ministre de la Justice a informé le Défenseur des droits que la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) avait été saisie par l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions (ANTAI), afin de solliciter son avis sur la refonte des formulaires. De nouvelles trames d'avis de contravention et de formulaires de requête en exonération seraient actuellement, en voie de finalisation, afin de répondre aux préconisations du Défenseur des droits. Néanmoins, dans l'attente de leur transmission, le Défenseur des droits, tout en saluant cette démarche, ne peut que réserver son opinion sur les améliorations apportées, auxquelles il demeurera attentif.

Le ministre de l'Intérieur a précisé qu'une nouvelle version du formulaire de requête en exonération, qui concernera aussi bien le contrôle automatisé que le PV électronique, serait utilisée, d'ici le printemps 2013.

Difficultés relatives aux usurpations de plaques d'immatriculation

Le Défenseur des droits avait par ailleurs attiré l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés relatives aux usurpations de plaques d'immatriculation, en insistant sur le fait que les victimes se heurtent trop souvent à des refus d'enregistrement de leurs plaintes, en dépit des dispositions de l'article 15-3 du code de procédure pénale¹, qui en impose le recueil.

Ainsi, le Défenseur des droits avait tenu à ce que soit rappelé aux services de police et de gendarmerie l'obligation qui leur est faite par la loi d'enregistrer les plaintes des citoyens, notamment concernant les délits d'usurpation de plaques d'immatriculation et d'identité.

En réponse, le ministre de la Justice a souligné que cette obligation avait été rappelée par voie de dépêche, pour d'autres délits. Ainsi, la dépêche du 17 février 2010, relative au dépôt de plainte en matière d'escroquerie par utilisation frauduleuse d'une carte bancaire et la dépêche du 2 août 2011 relative au traitement des usages frauduleux des cartes bancaires et aux dispositions du code monétaire et financier en la matière, rappellent le contenu de l'obligation fixée par l'article 15-3 du code de procédure pénale, en soulignant expressément que l'appréciation de la recevabilité des plaintes relève de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire.

Au demeurant, il a, de nouveau, été procédé à ce rappel, par la dépêche du 15 mars 2012, renvoyant explicitement aux arrêts rendus le 8 mars 2012 (Cadène, Célice et Josseume contre France, respectivement n° 12039/08, n° 14166/09 et n° 39243/10) par la CEDH.

Enfin, le ministre de la Justice a rappelé qu'il demeure possible aux victimes d'adresser directement leur plainte au Procureur de la République compétent. Le Défenseur des droits tient toutefois à préciser que, dans ce cas, aucun récépissé de dépôt de plainte n'est remis à l'intéressé, alors que les dispositions de l'article 529-10 (§ 1^o, alinéa a) du CPP, comme indiqué dans le formulaire de contestation, oblige à joindre ce récépissé, dans le cas où les plaques d'immatriculation ont été usurpées.

Le ministre de l'Intérieur a, pour sa part, indiqué qu'une note de service, en date du 7 janvier 2009, avait d'ores et déjà rappelé aux services de police les instructions relatives à l'enregistrement des plaintes pour usage de fausses plaques d'immatriculation. Au sein de la gendarmerie nationale, une note-express n° 64172 du 4 juillet 2012 rappelle désormais, à l'ensemble des unités, l'obligation d'enregistrer les plaintes pour usurpation d'identité.

Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur a précisé que l'ANTAI avait mis en place, en accord avec l'autorité judiciaire compétente, un système de déclaration par téléphone en cas d'usurpation du numéro de plaques d'immatriculation. Cette procédure souple et rapide ne concerne toutefois ni le PV électronique, ni les usurpations parfaites (impliquant des véhicules de marque et de modèle identiques), pour lesquelles l'utilisateur est invité à poursuivre la procédure par un dépôt de plainte.

1. L'article 15-3 du CPP dispose que: «La police judiciaire est tenue de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale et de les transmettre, le cas échéant, au service ou à l'unité de police judiciaire territorialement compétent./ Tout dépôt de plainte fait l'objet d'un procès-verbal et donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à la victime. Si elle en fait la demande, une copie du procès-verbal lui est immédiatement remise.».

Enfin, il a été indiqué que d'autres mesures entreraient prochainement en vigueur. Ainsi, pour détecter les cas d'usurpations imparfaites (impliquant des véhicules de marque et de modèle différents), la saisie du champ « marque du véhicule », lors de la constatation des infractions au stationnement relevées par PV électroniques, deviendra obligatoire. En cas d'incohérence entre la saisie effectuée par l'agent et le champ « marque » retourné par le Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV), l'avis de contravention devrait, dès lors, ne pas être envoyé. Cette évolution devrait être intégrée sur tous les appareils électroniques avant la fin du mois de novembre 2013.

Par ailleurs, sur la problématique des usurpations de plaques d'immatriculation, une réflexion, à l'initiative du Défenseur des droits, est en cours, afin d'étudier les dispositifs qui permettraient de sécuriser la vente des plaques d'immatriculation, et ce faisant, d'en éviter les usurpations. En effet, si les contestations des contraventions, en cas d'usurpations imparfaites, semblent bien prises en compte, il n'en va pas de même pour les cas d'usurpations parfaites, lesquelles s'avèrent particulièrement difficiles à prouver.

Dans le cadre de cette réflexion, il est apparu nécessaire de disposer notamment d'un comparatif des dispositifs mis en place en Europe, afin d'envisager des moyens efficaces et harmonisés à terme, de sécurisation de la vente des plaques d'immatriculation en France. A ce stade, il apparaît que dans les pays européens ayant adopté une conception propriétaire de l'immatriculation, qui est perçue comme un bien propre, rattaché à une personne, et non uniquement à un véhicule, les plaques d'immatriculation sont fournies et posées par des entreprises agréées par l'Etat.

Par exemple, en Allemagne, seules les Autorités Officielles d'Immatriculation sont en mesure de sceller les plaques. Ces dernières comportent un numéro permettant d'identifier leur fabricant, ainsi que des caractères spécialement mis au point pour éviter leur falsification au moyen d'un ruban adhésif ou d'un trait de peinture.

Dans d'autres pays, tels que l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, les plaques d'immatriculation sont également fabriquées et/ou produites par des entreprises agréées par l'Etat (par le ministère des Transports ou de l'Industrie, notamment).

En Autriche, où le dispositif est similaire, les plaques d'immatriculation sont directement remises au titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, lors de l'enregistrement dudit véhicule auprès des services compétents.

En Belgique, en revanche, seule la plaque d'immatriculation arrière du véhicule est fournie par l'Etat. La plaque d'immatriculation avant peut, quant à elle, être achetée par le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, auprès d'un garagiste, et doit être, en tout point, conforme à la plaque arrière.

3- VERS UNE MISE EN CONFORMITÉ DU DISPOSITIF FRANÇAIS AVEC LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Les ministères de l'Intérieur et de la Justice ont pris en compte certaines préconisations du Défenseur des droits, lequel avait notamment relevé, au titre de ses responsabilités en matière de suivi de l'exécution des arrêts rendus par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), que cette dernière avait condamné la France, par trois arrêts rendus le 8 mars 2012 et devenus définitifs le 8 juin de la même année (Cadène, Célice et Josseaume contre France, déjà cités), sur le fondement de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au motif que le dispositif de contestation de certaines amendes ne garantissait pas un droit à un procès équitable devant une juridiction.

Rappel aux OMP de la limitation de leur pouvoir d'appréciation quant à l'examen formel des contestations

Aussi, le Défenseur des droits avait-il 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 4 décembre 2011, le véhicule de Monsieur V. a été verbalisé à deux reprises, dans l'intervalle de quelques minutes, pour stationnement gênant en double file d'une part, et pour stationnement gênant sur une piste ou bande cyclable, d'autre part. L'intéressé a contesté la réalité de ces deux infractions auprès de l'officier du ministère public (OMP) compétent, en motivant précisément ses contestations, et en joignant les avis de contraventions. L'OMP a annulé la contravention relative à la seconde infraction. Toutefois, il a informé Monsieur V. du rejet de sa requête en exonération relative à la première infraction, en dépit de sa recevabilité. L'intéressé a ensuite été destinataire d'un avis d'amende forfaitaire majorée (AFM), ainsi que d'un avis d'huissier le mettant en demeure de s'acquitter du paiement de ladite amende.

Or, en agissant ainsi l'OMP a substitué son appréciation à celle du juge pénal en estimant que l'amende pour stationnement gênant en double file était fondée, alors même que cette amende était régulièrement contestée.

Le Défenseur des droits est donc intervenu auprès de l'OMP compétent, en lui rappelant les termes de sa recommandation générale, n° 12-RO03, du 12 juin 2012, laquelle renvoie à la réglementation en vigueur, ainsi qu'à la jurisprudence européenne. A la suite de son intervention, l'OMP a procédé au classement sans suite de la contravention, ce qui a entraîné l'abandon des poursuites à l'encontre du réclamant.

Le ministre de la Justice a indiqué que la jurisprudence de la CEDH avait été rappelée aux OMP, par le biais de la dépêche du 15 mars 2012, qui a expressément repris les remarques formulées, à l'époque, par le Médiateur de la République quant à l'illégalité des décisions par lesquelles, outrepassant leurs pouvoirs, les OMP statuent sur le bien-fondé des contestations.

Par ailleurs, en vue de garantir le droit à un recours effectif des contrevenants présumés, en imposant une interprétation stricte des cas d'irrecevabilité des contestations, le ministre de la Justice a précisé qu'un projet de décret, pris pour l'application, des dispositions pénales de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, était en cours de rédaction. Ce décret devrait comporter une modification de l'article R.49-18 du CPP² - qui a trait aux requêtes dirigées contre les amendes forfaitaires nécessitant consignation. Les modifications envisagées seraient les suivantes :

- « - exiger que l'OMP, qui considère que la requête en exonération ou que la réclamation est irrecevable, fasse connaître à la personne, dans l'avis qu'il est tenu de lui adresser, les raisons de sa décision
- interdire les décisions d'irrecevabilité fondée sur l'absence de motivation de la contestation lorsque la personne déclare ne pas être l'auteur de la contravention (ce qui constitue en soi une motivation) ».

² L'article R. 49-18, dans sa rédaction en vigueur, dispose que : « Lorsqu'une consignation a été acquittée en application des dispositions de l'article 529-10, il est fait application des dispositions suivantes : Si la consignation n'est pas suivie d'une requête en exonération ou d'une réclamation formulée conformément aux dispositions des articles 529-2, 529-10 et 530, elle est considérée comme valant paiement de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée. Si l'officier du ministère public classe sans suite la contravention, il notifie sa décision à l'auteur de la requête en exonération en l'informant que la consignation lui sera remboursée. En cas de condamnation à une peine d'amende ou lorsque le prévenu est déclaré redevable de l'amende en application de l'article L. 121-3 du code de la route, la juridiction de jugement précise dans sa décision le montant de l'amende restant dû après déduction du montant de la consignation. En cas de décision de relaxe et s'il n'est pas fait application de l'article L. 121-3 du code de la route, la juridiction ordonne le remboursement de la consignation au prévenu. Dans les cas prévus par les troisième et cinquième alinéas, un formulaire spécifique est alors adressé à la personne pour lui permettre d'être remboursée de sa consignation. »

De plus, le ministre de la Justice a indiqué que concernant les réclamations dirigées contre les avis d'amendes forfaitaires majorées, des recommandations ont été faites pour que « *dès lors que le requérant conteste avoir commis les faits, la requête ne puisse en aucun cas être déclarée irrecevable au motif d'un défaut de motivation, au sens de l'article 530-1 du code de procédure pénale* ». A cet égard, il est à noter que le ministre précise que « *le fait de déclarer ne pas être l'auteur de la contravention constitue en soi une motivation. Une motivation spécifique, conditionnant la recevabilité, ne s'imposera que dans les cas où la personne reconnaîtra la matérialité des faits* ».

Le Défenseur des droits tient toutefois à souligner que, tant dans le cadre d'une requête en exonération - dirigée contre une amende forfaitaire -, que dans le cadre d'une réclamation - dirigée contre une amende forfaitaire majorée -, le contrevenant présumé dont la contestation aura passé le filtre de la recevabilité, a de fortes probabilités de voir celle-ci soumise à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale, dans laquelle le juge statue sans débat (articles 524 et suivants du CPP). Par exemple, dans le ressort de compétence de l'OMP de Paris, environ 40 000 ordonnances pénales sont rendues chaque année. Il convient donc, en vue d'assurer la promotion des droits des administrés, de rappeler aux contrevenants qui seraient condamnés par ce biais et qui souhaiteraient bénéficier d'une audience publique, qu'ils doivent pour ce faire, en application des dispositions du 3^e alinéa de l'article 527 du CPP, « former opposition à l'exécution de l'ordonnance » auprès du greffe du Tribunal, dans un délai de trente jours courant à compter, non pas de la date de réception, mais à compter de la date d'envoi de la lettre recommandée notifiant l'ordonnance pénale.

L'ordonnance pénale en matière de contraventions routières; quelques repères

Lorsqu'une contestation - requête en exonération pour les amendes forfaitaires ou réclamation pour les amendes forfaitaires majorées - est considérée comme recevable par l'officier du ministère public, en ce qu'elle remplit les conditions de forme et de délai, elle peut faire l'objet, soit d'un classement sans suite par l'OMP, soit d'une transmission au juge pour examen au fond aux fins de jugement.

En tant que représentant du procureur de la République, l'OMP peut décider de saisir le tribunal d'une procédure simplifiée. Le jugement est rendu sous forme d'ordonnance pénale, sans comparution de l'auteur présumé de l'infraction. Le juge peut, toutefois, décider de renvoyer le dossier au ministère public aux fins de poursuite dans les formes de la procédure ordinaire, s'il l'estime plus opportun.

La réglementation en vigueur n'oblige pas le juge à motiver une ordonnance pénale.

L'ordonnance pénale est toujours notifiée à l'automobiliste, soit par voie de convocation pour une remise en mains propres, soit par courrier au domicile de celui-ci.

Le dispositif de l'ordonnance pénale qui ne prévoit pas de débat préalable et de procédure contradictoire, organise cependant une voie de recours. En effet, il est possible de faire opposition à une ordonnance pénale dans les 30 jours suivant sa notification, auquel cas, la citation en audience est automatique et un nouvel examen de l'affaire a lieu.

Le délai est de 45 jours en matière délictuelle (conduite sans permis, conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou de stupéfiants, etc.).

L'opposition doit être formée soit par courrier en recommandé, soit par un dépôt direct au greffe du tribunal territorialement compétent. Un récépissé d'opposition est délivré qui atteste de la régularité de la démarche. La convocation à l'audience devant le tribunal est adressée par voie postale.

Introduction d'une voie de recours contre les décisions d'irrecevabilité des OMP

Par ailleurs, et toujours dans l'optique d'assurer une garantie effective du droit au recours, le Défenseur des droits avait proposé que soit mentionnée dans le code de procédure pénale, une voie de recours permettant de contester devant une juridiction les décisions d'irrecevabilité des OMP. Et ce, que ces décisions aient été prises dans le cadre d'une requête en exonération dirigée contre une amende forfaitaire, ou dans le cadre d'une réclamation dirigée contre une amende forfaitaire majorée, cas dans lesquels lorsqu'une consignation préalable est exigée³ - en application du 2° de l'article 529-10 du CPP, celle-ci, à la suite de la décision d'irrecevabilité de l'OMP, est immédiatement transformée en paiement et éteint, par suite, l'action publique (article 529 du CPP).

Le ministre de la Justice a, à cet égard, indiqué que le décret, déjà évoqué, visant à modifier l'article R. 49-18 du CPP prévoirait que, *« lorsque la décision d'irrecevabilité est fondée sur l'absence de motivation de la requête en exonération ou de la réclamation, elle doit être adressée par lettre recommandée et doit informer la personne qu'elle peut, dans un délai d'un mois, contester cette décision par LRAR »*.

Le Défenseur des droits prend acte avec satisfaction des efforts des ministères de la Justice et de l'Intérieur visant à mieux garantir les droits des usagers, même si certaines difficultés persistent et démontrent la nécessité pour l'institution de poursuivre la réflexion engagée.

LA NECESSITE DE POURSUIVRE LA REFLEXION ENGAGEE DU FAIT DE DIFFICULTES PERSISTANTES

1-DES QUESTIONS LAISSEES EN SUSPENS

Si les pouvoirs publics ont pris en compte certaines des préconisations formulées par le Défenseur des droits dans sa recommandation du 13 juin 2012, certains points méritent toutefois d'être précisés.

Les limites de la voie de recours envisagée par le ministre de la Justice

En premier lieu, il convient de revenir sur la modification de l'article R.49-18 du CPP, prévoyant la possibilité, pour le contrevenant présumé, de contester la décision d'irrecevabilité de l'OMP, lorsque, pour les amendes forfaitaires ou forfaitaires majorées qui donnent lieu à consignation, elle est fondée sur l'absence de motivation de la requête en exonération ou de la réclamation.

En effet, la modification envisagée est doublement limitée en tant, d'une part, qu'elle ne concerne pas les décisions d'irrecevabilité prises par les OMP à l'égard d'amendes forfaitaires ou forfaitaires majorées ne donnant pas lieu à consignation et en tant, d'autre part, qu'elle ne prévoit d'instaurer un recours que contre les décisions d'irrecevabilité fondée sur l'absence de motivation de la contestation, sans que soient donc concernées les décisions d'irrecevabilité faisant suite, notamment, à un défaut de consignation, à l'absence de saisine de l'OMP par lettre recommandée avec accusé de réception, à l'absence de production de l'avis de contravention original ou à la tardiveté de la réclamation.

Ainsi, le Défenseur des droits, tout en prenant acte avec satisfaction de l'amélioration envisagée par le ministre de la Justice pour garantir le droit à un procès équitable des contrevenants présumés, ne peut que souligner le caractère limité de cette réforme et préconiser à nouveau qu'une voie de recours soit expressément mentionnée dans le code de procédure pénale, dans un article à créer.

3. Pour ce qui est de la consignation comme critère de recevabilité des contestations, le ministre de la Justice a indiqué qu'à moins qu'il s'agisse d'une simple demande d'indulgence n'entraînant, par nature, que la dispense totale ou partielle de la peine et non la mise en cause du bien-fondé de la verbalisation, l'absence de consignation ne saurait faire échec à l'examen par le juge d'une contestation de la réalité de l'infraction elle-même et de ce fait, suffisamment motivée. Le Défenseur des droits signale que, eu égard à la réglementation en vigueur, le fait de ne pas consigner, pourrait donner lieu à une recrudescence des recours contentieux en incident devant les tribunaux de police et dès lors, à un engorgement supplémentaire des juridictions. C'est pourquoi, l'institution préconise d'engager une réflexion plus approfondie sur ce point dans le cadre de la préparation des décrets d'application de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition du contentieux.

Cette réforme paraît d'autant plus nécessaire que dans sa décision n° 2010-38 QPC, du 28 septembre 2010, le Conseil Constitutionnel, qui avait été saisi par le Conseil d'Etat, le 9 juillet 2010, d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés de l'article 529-10 du code de procédure pénale, avait émis une réserve d'interprétation. Aux termes de celle-ci « (...) le droit à un recours juridictionnel effectif impose que la décision du ministère public déclarant irrecevable la réclamation puisse être contestée devant la juridiction de proximité; qu'il en va de même de la décision déclarant irrecevable une requête en exonération lorsque cette décision a pour effet de convertir la somme consignée en paiement de l'amende forfaitaire (...) ».

Or, l'article 2 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 a prévu la suppression de la juridiction de proximité en matière civile et pénale, réforme qui devait initialement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et qui a été repoussée au 1^{er} janvier 2015, par la loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité. Certes, en matière pénale, le tribunal de police redeviendrait ainsi compétent pour connaître des contraventions des quatre premières classes. Néanmoins, la question se pose de savoir si, du fait de cette suppression, la réserve d'interprétation, par laquelle le Conseil constitutionnel a institué la juridiction de proximité comme voie de recours effective contre l'ensemble des décisions d'irrecevabilité des OMP (que les contraventions en cause donnent lieu ou non à consignation) demeure opérante.

Afin de lever tout doute quant à l'applicabilité d'une réserve renvoyant à une juridiction supprimée et de garantir à chacun le droit à un procès équitable, par la connaissance des voies de contestation ouvertes, le Défenseur des droits insiste pour que soit expressément mentionnée dans le code de procédure pénale une voie de recours contre les décisions d'irrecevabilité des OMP.

Des interrogations persistantes concernant les difficultés des conducteurs de véhicules de location pour contester les amendes mises à leur charge

En deuxième lieu, il convient de revenir sur la problématique relative aux conducteurs de véhicules de location. Dans sa recommandation du 13 juin 2012, le Défenseur des droits avait estimé nécessaire de diffuser une circulaire visant à harmoniser le traitement des infractions relevées à l'encontre des conducteurs de véhicules de location, dès lors que l'hétérogénéité des pratiques des sociétés de location, qui diffèrent souvent de la procédure posée par le code de procédure pénale, expose le contrevenant à des difficultés de paiement. En effet, les sociétés de location font parfois suivre directement, en dépit de la réglementation en vigueur, et souvent avec retard, l'amende forfaitaire au conducteur présumé, lequel peut se voir appliquer une majoration pour retard de paiement.

Le Garde des Sceaux a estimé qu'une circulaire à destination des OMP n'apparaissait pas de nature à endiguer les difficultés pouvant alors survenir, dans la mesure où celles-ci résultent du non-respect de la procédure posée par le code de procédure pénale. Ce dernier prévoit en effet que le destinataire de l'avis de contravention, c'est-à-dire la société de location, retourne l'avis à son émetteur, à savoir l'OMP compétent, en désignant le conducteur présumé au moment des faits, à charge pour cet OMP d'envoyer l'avis à l'intéressé. La nouvelle date d'envoi constituant le point de départ de nouveaux délais de minoration, de paiement, de majoration ou de contestation. Le ministre de la Justice propose néanmoins qu'il soit recommandé aux OMP, lors de l'examen des requêtes en exonération ou réclamation émanant de contrevenants alors conducteurs de véhicules de location, de vérifier systématiquement si le procédé utilisé par l'agence de location apparaît conforme à la réglementation.

Le Défenseur des droits ne peut que constater, à l'instar du Garde des Sceaux, que le problème en l'espèce trouve son origine dans le non-respect par les sociétés de location des dispositions du CPP. Il préconise donc, d'une part, que, par les mesures d'information qui lui sembleront le plus approprié, le ministre de la Justice rappelle aux sociétés de location la procédure applicable, et que soit envisagé un système de transfert du paiement de la majoration du contrevenant vers la société de location lorsque celle-ci ne respecte pas la procédure prévue par le code de procédure pénale, conduisant à l'imputation au contrevenant d'une majoration injustifiée.

Des interrogations persistantes concernant le fichier « ARES »

En dernier lieu, dans sa recommandation du 12 juin 2012, le Défenseur des droits s'interrogeait, à titre préventif, sur la création, par un arrêté du ministre de l'intérieur, publié le 16 mars 2012, du fichier dénommé « ARES » (« automatisation du registre des entrées et sorties des recours en matière de contravention »), compilant des données personnelles et professionnelles des personnes contestant lesdites contraventions. A cet égard, le Défenseur des droits avait attiré l'attention du Ministre de l'intérieur sur la pertinence de cet outil et sur les atteintes possibles aux libertés individuelles, du fait, notamment, du délai de conservation de 5 ans des informations collectées, y compris en cas de classement sans suite ou de relaxe par un juge.

En réponse, le ministre de l'Intérieur a indiqué, s'agissant de la pertinence du fichier « ARES », que celui-ci visait, d'une part, à rationaliser le suivi des réclamations, afin de répondre plus rapidement aux contrevenants présumés, par la production de courriers-types. Il a été précisé que cet objectif de rationalisation répondait avant tout à l'importante recrudescence, notée par la préfecture de police de Paris, du nombre de contestations des PV constatant une infraction au code de la route, en raison de l'équipement croissant de la région parisienne en radars automatiques. Ce faisant, le fichier doterait l'OMP de Paris d'un outil de traitement automatisé lui permettant de gérer les recours dont il est saisi. Le ministre de l'Intérieur a indiqué que le fichier visait, d'autre part, à produire des statistiques dénombant les courriers reçus ou émis, afin de répondre aux besoins spécifiques de l'OMP de Paris.

S'agissant des atteintes que le fichier « ARES » pourrait porter aux libertés individuelles, eu égard au délai de 5 ans de conservation des données, le ministre de l'Intérieur a précisé que le délai avait été fixé en tenant compte de l'enchaînement des délais légaux dans lequel un recours devant l'OMP peut être formé (1 an pour la prescription de l'action publique, ce délai pouvant être interrompu en cas d'instruction ou de poursuite, et 3 ans pour la prescription de la peine).

Enfin, le ministre de l'Intérieur a mentionné que l'usage du fichier « ARES », lequel traite exclusivement des PV émis sous forme papier, aurait vocation à diminuer, en raison du développement du PV électronique, dont le traitement est assuré par l'application « WinOMP ».

Toutefois, le Défenseur des droits attire, de nouveau, l'attention du ministre de l'Intérieur sur la durée de conservation des données, rappelant que la délibération n ° 2011-066 du 3 mars 2011 de la CNIL, portant avis sur l'arrêté autorisant la création du fichier « ARES », avait émis une réserve quant au point de départ du délai de conservation. En effet, la commission considère que *« la durée de 5 ans est proportionnée aux fins poursuivies par le traitement, dès lors que cette durée peut approximativement correspondre à l'enchaînement des délais légaux dans lesquels un recours devant l'officier du ministère public peut être formé dans le cadre de la procédure d'amende forfaitaire » (...)* *En revanche, s'agissant du point de départ de ce délai de cinq ans, le projet d'arrêté prévoit un décompte « à partir de la date du dernier fait enregistré à l'occasion d'une même affaire ». La commission estime que ce fait, dont l'enregistrement constitue le point de départ du délai, devra être entendu comme le fait constitutif de la contravention ou tout acte postérieur interruptif de la prescription ».*

En outre, le DDD ne peut que s'interroger, par analogie avec les problèmes récurrents liés à la tenue des fichiers STIC et JUDEX, sur les garanties mises en œuvre pour assurer l'effacement effectif des données contenues dans le fichier « ARES », une fois expiré leur délai de conservation.

2-L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES INTERROGATIONS

A la suite des réunions des groupes de travail et des visites qu'il a effectuées, le Défenseur des droits constate que le système de répression des infractions routières en vigueur et ses évolutions posent de nouvelles problématiques⁴.

⁴. Outre les groupes de travail organisés au sein de l'institution, auxquels ont été conviés à plusieurs reprises des représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, des représentants du barreau et d'associations d'automobilistes, le Défenseur des droits a eu l'occasion de s'entretenir avec des membres du parquet et notamment des officiers du ministère public. Une visite de l'ANTAI et du FNPC ont également eu lieu.

La verbalisation des véhicules appartenant aux personnes morales

Tout d'abord, le Défenseur des droits souhaiterait attirer l'attention sur les problématiques inhérentes à la verbalisation des véhicules appartenant à des personnes morales. Ces dernières préfèrent souvent régler les amendes, plutôt que de désigner le salarié qui conduisait au moment des faits. Or, l'égalité de tous les citoyens devant la loi requiert qu'il soit procédé à ces désignations. En vue d'inciter les personnes morales en cause, le DDD souligne que le législateur pourrait, par exemple, instituer, en l'absence de désignation d'un autre conducteur, des amendes spécifiques à l'encontre des personnes morales, d'un montant bien supérieur à celui pesant sur un particulier en tenant compte, au titre de l'individualisation de la peine, de la taille et du chiffre d'affaires de la société en cause.

L'efficacité de la notification des retraits de points du permis de conduire en question

Ensuite, l'examen des réclamations fait apparaître de nombreuses difficultés au stade de la notification des décisions de retrait de points ou d'invalidation des permis de conduire. En effet, le Fichier national des permis de conduire (FNPC) a indiqué que les formulaires 48 sont envoyés à l'adresse figurant sur le permis de conduire, bien que d'autres éléments soient pris en compte pour identifier le conducteur, comme par exemple les données figurant sur le Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV). Ainsi, un changement d'adresse de la personne titulaire du permis de conduire suffit pour que le courrier de notification ne parvienne pas à son destinataire qui, en l'état actuel de la législation, n'est pas dans l'obligation de signaler un changement de domicile (cf. CE, avis, 18 septembre 2009, M.C., n° 327027, publiée au recueil), bien qu'il soit tenu, en application des dispositions de l'article R. 322-7 du code de la route, de faire modifier le certificat d'immatriculation de son véhicule en cas de changement d'adresse.

Une telle situation est susceptible d'engendrer deux difficultés majeures. En premier lieu, la méconnaissance prolongée de l'adresse du titulaire du permis de conduire empêche le FNPC de remplir son rôle d'information et de sanction et donne lieu à un surcroît de contentieux devant les juridictions administratives. En second lieu, la non-réception de la notification relative aux retraits de points opérés sur le capital affecté au permis de conduire, nuit à la possibilité pour le citoyen de pouvoir utilement effectuer, avant toute annulation, un stage dit de sensibilisation à la sécurité routière, lui permettant de pouvoir créditer le capital de points affectés à son titre de conduite.

C'est pourquoi, bien que la réforme des titres de conduite, qui seraient désormais renouvelés tous les 15 ans, soit susceptible de diminuer l'acuité du problème, le Défenseur des droits encourage vivement les pouvoirs publics à réfléchir soit à une modification de la réglementation en vigueur en vue de rendre obligatoire le changement d'adresse sur les permis de conduire en cas de changement de domicile, sur le modèle du changement du certificat d'immatriculation, soit à l'utilisation d'un fichier plus à jour que celui des permis de conduire pour opérer la notification.

La nécessité de la déclaration de décès du titulaire du permis de conduire par ses ayants droits

Par ailleurs, le Défenseur des droits estime qu'il serait opportun que les ayants droit du titulaire, décédé, d'un permis de conduire, soient tenus de déclarer le décès de celui-ci auprès du FNPC, ou, qu'à tout le moins le maire soit tenu de transmettre la déclaration de décès à cet organisme. En effet, le FNPC, qui gère manuellement un stock de 13 millions de fichiers (1890-1955) et informatiquement plus de 50 millions (depuis 1992), a constaté une recrudescence de l'utilisation frauduleuse de l'identité de titulaires de permis de conduire décédés et un engorgement corrélatif de son système informatique. Or, la fraude documentaire à l'identité d'une personne, de surcroît décédée, constitue un délit, ainsi que le législateur a eu l'occasion de le réaffirmer dans la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite loi LOPPSI 2 (art. 226-4-1 du code pénal).

Le Défenseur des droits préconise donc que le FNPC soit plus régulièrement mis à jour afin d'éviter toute fraude et de pouvoir en informer les automobilistes, sans méconnaître le travail de rationalisation et de modernisation de la gestion des permis de conduire mené au sein des services du FNPC qui prélude à la mise en place du système Faeton.

La mise en place du système Faeton

Le système Faeton, conçu par les services techniques du Ministère de l'Intérieur dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative aux permis de conduire, doit remplacer le système national du permis de conduire (SNPC), conformément à la décision du comité interministériel de la sécurité routière du 8 novembre 2006. La directive européenne, qui entend harmoniser les règles de gestion de ce titre au sein de l'Union, poursuit trois objectifs: la lutte contre la fraude, la garantie de la libre circulation et l'amélioration de la sécurité routière. Elle définit pour cela un format unique de permis de conduire désormais sécurisé sous forme de carte plastifiée munie d'une puce électronique. Ce système remplace ainsi en tout l'application informatique du centre national du permis de conduire qui date de 1992 et qui gère un flux considérable de fichiers et de consultations informatiques mensuelles. En outre, il doit assurer un traitement plus rapide des recours en matière de retrait de points, une meilleure coordination avec l'application Cassiopée⁵ du Ministère de la Justice et l'application WinOMP dédiée aux officiers du ministère public, ainsi qu'un accès facilité en ligne sur les données personnelles et les relevés intégraux d'information à jour de chaque titulaire du permis de conduire.

Le Défenseur des droits souligne que Faeton, prévu pour être opérationnel le 19 janvier 2013, ne devrait être accessible à l'ensemble des services administratifs et judiciaires concernés qu'à partir du mois de septembre 2013. Toutefois, il est à noter que s'agissant des nouvelles catégories des permis de conduire et notamment du permis AM, la directive de 2006 est effectivement entrée en application le 19 janvier 2013 et le traitement des fichiers est d'ores et déjà opérationnel⁶. Il est prévu que 38 millions de permis de conduire en cours de validité seront progressivement traités d'ici 2033 par le système.

Compte tenu des objectifs ambitieux affichés, l'institution ne manquera pas de suivre, avec attention, sa mise en œuvre. Le Défenseur des droits veillera donc, de concert avec les autorités publiques concernées, à informer les citoyens sur les garanties offertes par ce nouvel outil.

Enfin, le Défenseur des droits souhaiterait que soient harmonisées les pratiques des officiers du ministère public près les tribunaux de police en matière de recevabilité et de traitement des contestations des amendes forfaitaires majorées (AFM).

La recherche d'une meilleure harmonisation des pratiques des OMP

S'agissant de la recevabilité des réclamations, le Défenseur des droits a pu observer, dans le cadre de réclamations dont il a été saisi, que les OMP peuvent avoir des lectures différentes des dispositions de l'article 530 du code de procédure pénale et des délais opposables aux réclamants. Cet article dispose: *« Dans les trente jours de l'envoi de l'avis invitant le contrevenant à payer l'amende forfaitaire majorée, l'intéressé peut former auprès du ministère public une réclamation motivée qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire en ce qui concerne l'amende contestée. Cette réclamation reste recevable tant que la peine n'est pas prescrite, s'il ne résulte pas d'un acte d'exécution ou de tout autre moyen de preuve que l'intéressé a eu connaissance de l'amende forfaitaire majorée. S'il s'agit d'une contravention au code de la route, la réclamation n'est toutefois plus recevable à l'issue d'un délai de trois mois lorsque l'avis d'amende forfaitaire majorée est envoyé par lettre recommandée à l'adresse figurant sur le certificat d'immatriculation du véhicule, sauf si le contrevenant justifie qu'il a, avant l'expiration de ce délai, déclaré son changement d'adresse au service d'immatriculation des véhicules; dans ce dernier cas, le contrevenant n'est redevable que d'une somme égale au montant de l'amende forfaitaire s'il s'en acquitte dans un délai de quarante-cinq jours, ce qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire pour le montant de la majoration. »*

5. Cassiopée est une application dont sont équipées les services du Ministère de la Justice et qui sert à communiquer à tous les services judiciaires - parquets, juridictions, police - des éléments relatifs aux infractions et aux procédures judiciaires en cours.

6. Eu égard à la mise en œuvre, quoique partielle, de la directive et des explications fournies par le gouvernement français sur le retard accusé dans l'implémentation de l'ensemble du système Faeton, la Commission européenne n'a pas condamné la France pour retard dans la transposition de la directive.

Le dernier alinéa de l'article 530 du CPP prévoit donc un délai spécifique de contestation des AFM - d'une durée de trois mois, règle spéciale qui s'impose à la règle générale qui précède et qui s'applique lorsque, d'une part, l'avis d'AFM est envoyé par lettre recommandée et que, d'autre part, ce recommandé est expédié à l'adresse du contrevenant présumé figurant dans le SIV. Si l'une de ces deux conditions n'est pas respectée, un délai de droit commun de 30 jours, courant à compter de l'envoi de l'avis d'AFM, s'applique. Délai qui est porté à 3 ans lorsqu'il ne peut être prouvé que le contrevenant présumé a eu connaissance de l'AFM par quelque moyen que ce soit.

C'est la raison pour laquelle l'OMP de Rennes et la trésorerie du contrôle automatisé (TCA) considèrent comme recevables les réclamations formées dans les trois mois suivant l'émission de l'AFM, l'envoi de l'avis se faisant par recommandé sans AR, en principe à l'adresse figurant au SIV, alors que d'autres OMP, dont les trésoreries, sans doute, ne procèdent pas à un envoi systématique en recommandé, jugent irrecevables des contestations formulées au-delà d'un délai de 30 jours. D'autres enfin, bien qu'ils jugent que le délai de contestation applicable serait de 30 jours, semblent estimer que, à titre exceptionnel, la réclamation demeure recevable si elle intervient dans le délai de trois mois suivant l'émission de l'AFM.

Outre ces pratiques divergentes qui, pour être le plus souvent juridiquement justifiées, n'en sont pas moins déroutantes pour les contrevenants souhaitant contester une AFM, les délais mentionnés sur les avis d'AFM et sur les formulaires de réclamation sont de trois mois, ce qui les assimile aux délais de paiement de l'amende avant poursuites ou aux délais de contestation des AFM envoyées en recommandé⁷.

Le véhicule de Monsieur V. a été verbalisé pour non-respect de l'arrêt absolu imposé au stop. Une première contestation de l'amende forfaitaire n'a pas abouti et une AFM a été émise à son encontre. Deux mois après l'émission de l'avis d'AFM, Monsieur V. forme une réclamation auprès de l'OMP compétent. Quelques jours plus tard, la trésorerie émettrice de l'AFM l'avertit que la somme consignée ne pouvait que valoir paiement dès lors que la contestation n'avait pas été formée dans un délai de 30 jours (délai correspondant au début du 2^e al. Art. 530 CPP). Monsieur V. considère qu'il a été induit en erreur par les délais mentionnés sur l'avis d'AFM et sur le formulaire (3 mois, délai correspondant aux AFM envoyés en recommandé ou au cas de changements d'adresse, 2^e al. Art. 530 CPP).

Ainsi, sauf à ce que toutes les trésoreries locales aient systématiquement recours au recommandé, adressé à l'adresse figurant sur le SIV, le Défenseur des droits considère qu'un effort doit être fait par le gouvernement afin de rendre plus intelligible l'article 530 du code de procédure pénale et qu'il appartient au ministère des Finances de veiller à l'uniformisation des modalités d'expédition des avis d'AFM.

En outre, le Défenseur des droits relève que l'ensemble des délais de contestation - qu'il s'agisse de requêtes en exonération ou de réclamations, courent à compter de la date d'envoi des avis d'amendes forfaitaires ou d'amendes forfaitaires majorées. Or, le Défenseur des droits relève que la CEDH, tout en reconnaissant « la légitimité du but de la computation » d'un délai de pourvoi en cassation courant à compter de l'envoi d'une lettre recommandée, a pu estimer qu'un tel délai pouvait en pratique s'avérer insuffisant et empêcher le requérant « de se défendre efficacement », méconnaissant ainsi les stipulations de l'article 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 10 juillet 2001, Trichard c. France, n° 40472/98). A l'heure où l'INSEE relève que les français effectuent de plus en plus facilement des séjours à l'étranger, qui (si leur durée moyenne est de l'ordre de quinze jours) peuvent durer 3 semaines, voire un mois, et nonobstant la législation postale, en pratique inapplicable, selon laquelle il appartient aux intéressés d'assurer l'acheminement

⁷ Les délais figurant sur la plupart des avis d'AFM et les formulaires joints sont indistinctement de trois mois, soit pour contester, soit pour payer avant que des poursuites - avis d'huissier, exercice d'opposition sur les comptes - ne soient engagés. Les délais de contestation s'avèrent ainsi être les mêmes, du moins lorsque l'envoi de l'avis d'AFM est effectué en LRAR, que les délais de paiement avant poursuites.

de leur courrier, le Défenseur des droits tient à attirer l'attention des OMP sur la nécessité, en un tel cas, de ne pas faire application, au risque d'une violation du droit du contrevenant à un procès équitable, du point de départ du délai de contestation mentionné aux articles 529-2 et 530 du CPP.

L'exigence de la communication de l'original de l'avis en cas de contestation d'une amende forfaitaire majorée

S'agissant du traitement des contestations, le Défenseur des droits invite, par ailleurs, les autorités compétentes à prendre acte de ce qui semblerait être un dysfonctionnement fréquent au sein de la chaîne de transmission OMP - trésorerie locale, afin que, comme le prévoit l'article R. 49-8 du CPP, ne soit pas émis de titre exécutoire lorsque l'amende forfaitaire n'a pas été payée mais contestée par son destinataire, dans les formes et les délais requis. Le contrevenant présumé se voyant sinon retirer des points du capital affecté à son permis de conduire, en application des dispositions de l'article L. 223-1 du code de la route, alors qu'à ce stade, la réalité de l'infraction commise n'est toujours pas établie puisque l'amende forfaitaire contestée n'a pas été payée et ne devrait pas avoir donné lieu à l'émission d'un titre exécutoire de majoration.

Enfin, le Défenseur des droits forme le vœu, toujours dans une perspective d'harmonisation des pratiques des OMP, qu'une attention particulière soit portée aux modalités permettant aux réclamants de contester utilement leur contravention. En effet, dans certains cas, ces derniers peuvent être dans l'impossibilité de fournir l'original de l'avis de l'amende litigieuse, ce qui, d'après l'interprétation la plus commune des dispositions du 3^e alinéa de l'article 530, rendrait la requête en exonération ou la réclamation irrecevable. Or le DDD relève que l'article 530, al. 3, ne mentionne que « l'avis d'AFM correspondant à l'amende considérée ». Il n'est donc pas fait expressément mention, ni dans ces dispositions, ni dans les autres dispositions pertinentes du CPP, de l'exigence de fournir l'original de l'avis d'AFM et ce alors que la matière pénale est d'interprétation stricte.

Or, si le Défenseur des droits a pu constater que le centre du contrôle automatisé de Rennes s'est doté des moyens lui permettant de conserver une trace des données transmises, il n'en va pas de même pour les autres OMP et les trésoreries locales qui demandent, souvent à plusieurs reprises dans le cadre d'une même contestation, l'original de l'avis de l'amende litigieuse qui, par nature, ne peut être transmis qu'une seule fois. Au demeurant, n'étant pas expédiés par lettre recommandée avec accusé de réception, il peut arriver que les avis de contravention ne soient jamais reçus par leurs destinataires.

Le rejet de requêtes en exonération ou de réclamations pour absence de production de l'original de l'avis d'amende alors que ce dernier a fait l'objet d'un premier envoi ou qu'est avérée la bonne foi de la personne qui conteste tout en arguant qu'elle n'a jamais reçu l'avis en cause, fait échec au droit de ces justiciables à un procès équitable.

Le Défenseur des droits préconise donc qu'en pareil cas, il soit prescrit aux OMP d'admettre la recevabilité des contestations sur la base d'autres pièces justificatives, telle que, par exemple, le bordereau de situation des amendes, qui peut être délivré par la trésorerie ayant émis l'avis contesté.

La problématique de l'harmonisation de l'examen des contestations a été au centre des visites que le Défenseur des droits a effectuées auprès de différents OMP et notamment auprès du centre national de traitement automatisé des infractions routières, à Rennes. Le travail et l'expérience des services de l'OMP rattaché à cet organisme constituent déjà, à cet égard, une base de réflexion et d'action future en vue d'une plus grande harmonisation des pratiques des OMP.

Procès-verbaux, retrait de points et contestations : quelques repères

Le Défenseur des droits fait le constat que les diverses structures concernées par les politiques de sécurité routière - parquet, trésoreries, contrôle automatisé de Rennes, Fichier national des permis de conduire - doivent gérer un nombre croissant d'infractions ainsi que leurs suites contentieuses dans un cadre administratif, judiciaire et technique complexe. Ainsi, le CNT a dû élaborer, par le biais de ses structures intégrées comme le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR), et l'officier du ministère public (OMP) de Rennes, et sous la supervision, depuis mars 2011, de l'agence nationale du traitement automatisé (ANTAI), une stratégie de gestion des paiements et des contestations répondant, notamment, au double objectif d'opérer un traitement rapide des contestations et d'améliorer la lisibilité des décisions du ministère public. De concert avec le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Rennes, le centre d'encaissement des amendes (CEA), le centre d'encaissement de Rennes (CER) et la trésorerie du contrôle automatisé (TCA), le CNT a ainsi pu traiter, pour la seule année 2012, près de 4,72 millions de contestations, sur un total de près de 14 millions d'amendes générées (dont 1,7 million d'AFM). Plus d'un million de réponses ont été adressées aux usagers, dont près de 20 000 décisions procédant aux classements sans suite d'amendes forfaitaires.

L'envoi systématique, en recommandé, des avis d'AFM en permet, en général, la contestation dans un délai de 3 mois, conformément aux dispositions du 3^e alinéa de l'article 530 du code de procédure pénale. L'automatisation des courriers de réponse fait l'objet d'un effort permanent d'amélioration dans le sens d'une personnalisation des décisions de l'OMP, qu'elles soient de rejet ou de transmission au juge compétent. A cet égard, il convient de rappeler que le CNT centralise le traitement des PVE (11, 2 millions de contraventions émises) et assure la transmission des contestations afférentes, (près de 900 000), auprès des OMP locaux compétents, grâce à l'application WinOMP⁸ dont s'équipent progressivement l'ensemble des parquets. Enfin, il est appelé à assurer, à partir de février 2013, et en collaboration avec l'ANTAI, le secrétariat dématérialisé des 253 OMP présents sur le territoire national et son volet d'archivage sécurisé à valeur probante.

Ce service s'articule autour d'une plateforme téléphonique pour toutes les contestations relatives au PVE et d'un outil informatique en mesure de garder une trace toujours exploitable des PV pour les besoins du contentieux. L'outil paraît d'autant plus nécessaire qu'en matière de PVE des interrogations sérieuses subsistent sur l'information et les moyens de preuve dont disposent les conducteurs pour contester le bien-fondé de la verbalisation. L'absence de relevé préalable des verbalisations électroniques destiné à l'auteur des faits est susceptible de le priver des moyens de contester utilement, les avis de contraventions pouvant être émis plusieurs semaines après la verbalisation. La mise en place de l'archivage sécurisé à valeur probante pourrait faciliter l'accès aux droits, à condition de tenir compte des failles que présente le dispositif actuel du PVE.

Les autres officiers du ministère public, présents sur le territoire national, connaissent également une augmentation du nombre des contestations. Environ 600 000, pour le seul OMP près le tribunal de police de Paris qui assure également un accueil du public (150-300 personnes par jour), ainsi que le déroulement de 17 audiences par semaine pendant lesquelles une trentaine de dossiers sont jugés. Le nombre des ordonnances pénales rendues en matière d'infractions routières par le tribunal de police de Paris s'élève à 40 000 par an.

Le Fichier national des permis de conduire a recensé, en 2012, 32 191 recours, dont 27 139 recours gracieux et 5 052 recours contentieux à l'encontre de décisions de retrait de points sur le permis de conduire. Si des difficultés persistent, notamment dans la mise en place du système Faeton et l'examen de certains recours, le Défenseur des droits note qu'en 2012, près de 80 % des conducteurs bénéficiaient de leurs permis crédités de 12 points. S'agissant des délais de traitement des dossiers, il est, généralement, de trois mois.

⁸. WinOMP est l'application informatique qui permet aux OMP de sauvegarder et de transmettre, pour un meilleur traitement, les données relatives à une infraction et, éventuellement, d'une contestation. C'est également un outil de communication rapide entre les OMP et le FNPC.

En général, si de multiples interrogations demeurent, s'agissant notamment du droit au recours en matière d'infractions relevées par procès-verbal électronique, le Défenseur des droits observe que la motivation plus étoffée des décisions de rejet participe d'une plus grande lisibilité des procédures, d'un accès au droit plus effectif et d'une meilleure acceptation sociale de la politique de sécurité routière. Il forme le vœu que ces expériences puissent servir de base à une harmonisation accrue des pratiques de traitement des contestations des infractions routières par les organes compétents.

