

CONFIDENTIEL

Évaluation de l'efficacité de la chaîne de traitement des infractions au code de la route entraînant un retrait de points

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 18068-R



INSPECTION GENERALE
DE LA JUSTICE
N° 003-19



- Janvier 2019 -



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 18068-R

INSPECTION GENERALE
DE LA JUSTICE
N° 003-19

CONFIDENTIEL

Évaluation de l'efficacité de la chaîne de traitement des infractions au code de la route entraînant un retrait de points

Etabli par

Philippe LAMY
Inspecteur général
de l'administration

Anne BADONNEL
Inspectrice
de l'administration

Etienne APAIRE
Inspecteur général
de la justice

Carole SIMONNOT
Inspectrice de la justice

Daniel ATZENHOFFER
Inspecteur de la justice

- Janvier 2019 -

SYNTHESE

En 2012, un rapport de l'IGA sur l'écart entre le nombre d'infractions constatées et le nombre d'infractions générant un retrait de points du permis de conduire soulignait que 46 % des infractions au code de la route génératrices de retraits de points constatées en 2010 ne donnaient pas lieu à cette mesure. Les raisons de cette déperdition étaient multiples : classements sans suite et relaxes ; infractions commises par des titulaires de permis étrangers, qui échappent au dispositif du permis à points ; absence d'obligation de désigner le conducteur d'un véhicule appartenant à des personnes morales ; difficultés d'interfaces entre différents fichiers, notamment le système d'immatriculation des véhicules (SIV) et le système national du permis de conduire (SNPC).

Depuis six ans, des améliorations ont été apportées afin de remédier à cette évaporation entre les infractions constatées et les retraits de points effectifs.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, une personne morale titulaire du certificat d'immatriculation d'un véhicule est tenue de désigner le conducteur responsable. Ainsi, en 2017, 83 % des conducteurs de véhicules immatriculés au nom de personnes morales ont été désignés, contre 11 % en 2010.

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a institué, pour les titulaires d'un permis de conduire étranger qui circulent en France, un « permis à points virtuel ». En cas d'infraction, des points seront retranchés sur ce permis virtuel et le titulaire se verrait interdire le droit de conduire en France, lorsqu'il aurait atteint leur crédit de 12 points. D'ores et déjà, des avis de contraventions sont envoyés aux auteurs d'infractions routières commises en France et résidant à l'étranger, mais sans possibilité juridique de retraits de points. Trois millions d'avis de contravention ont ainsi été envoyés en 2017 et la France a signé 17 accords bilatéraux avec des pays étrangers. En revanche le permis virtuel n'a pas été mis en œuvre et les titulaires de permis de conduire étrangers ne peuvent se voir retirer de points.

Depuis 2012, les moyens de constatation des infractions ont été modernisés et dématérialisés. Le procès-verbal électronique (PVe) a été généralisé au sein des forces de sécurité intérieure et se développe au sein des polices municipales. Ce procédé permet un relevé plus rigoureux des infractions. Par ailleurs, le nombre des radars a augmenté de façon significative et leurs spécificités techniques ont permis une verbalisation automatisée de plus en plus fiable, qui concerne pour plus de 97 % les excès de vitesse.

Ces améliorations ont entraîné une forte croissance du nombre d'infractions constatées (19,3 millions contre 12,1 en 2010, soit + 59 %) et une augmentation du nombre de points effectivement retirés (+ 71 % entre 2010 et 2017).

Cependant, l'efficacité de la chaîne de traitement des infractions au code de la route entraînant un retrait de points doit encore être optimisée. Le taux de déperdition demeure important par rapport à 2010 (45 % en 2017 contre 46 %).

L'effectivité des retraits de points est plus grande s'agissant des infractions constatées par procès-verbal électronique (PVe), même si les contrôles des forces de sécurité intérieure ont diminué depuis 2010. Les infractions constatées par le contrôle automatisé par radar ont certes fortement augmenté, mais celui-ci doit encore être amélioré, de nombreux messages d'infractions ne pouvant être encore transformés en avis de contravention.

Deux facteurs expliquent principalement ces résultats mitigés. Le « permis à point virtuel », bien que créé par la loi, n'a toujours pas été mis en place à défaut de parution de textes d'application. Par ailleurs, les difficultés techniques liées à l'obsolescence de l'application relative au permis de conduire (système national

du permis de conduire, SNPC) et à son interfaçage avec le système d'immatriculation des véhicules (SIV) demeurent. Le SNPC nécessite une modernisation rapide.



Le délégué interministériel à la sécurité routière est aussi le délégué à la sécurité routière. Cette dernière délégation relève du ministère de l'intérieur. Compte-tenu de son positionnement, il a des difficultés à exercer cette fonction interministérielle et à s'assurer que la politique arrêtée par le gouvernement est bien mise en œuvre tant au plan administratif que judiciaire. Il doit également veiller aux nécessaires coordinations entre les administrations concernées. La mission, qui a rencontré au cours de ses investigations des difficultés pour obtenir des chiffres consolidés, observe à cet égard que le délégué ne dispose pas toujours des données statistiques permettant d'évaluer réellement l'efficacité du dispositif ainsi que les efforts fournis par chaque ministère concerné. Il convient de renforcer ses capacités de pilotage et son positionnement interministériel en lui reconnaissant plus clairement dans les textes, son rôle d'animateur et de coordonnateur de la politique de sécurité routière. Dans cette optique, la mise en place d'indicateurs de suivi de l'efficacité de la chaîne de traitement des retraits de points paraît être une nécessité afin de donner au délégué des outils de pilotage efficace.

De même, la direction des affaires criminelles et des grâces doit adresser aux procureurs généraux, aux procureurs de la République ainsi qu'aux officiers du ministère public (OMP), une circulaire de politique pénale générale relative au traitement du contentieux routier, la dernière remontant à 2004 afin d'homogénéiser les pratiques des parquets. Parallèlement, il revient au délégué à la sécurité routière d'envoyer aux préfets des instructions afin que les forces de sécurité intérieure maintiennent les contrôles routiers à un niveau adapté à l'accidentalité des départements, notamment quand les dispositifs de contrôle automatisé sont indisponibles.

La refonte du SNPC nécessite de constituer une direction de projet qui piloterait cette refonte ainsi que la réforme du permis à points virtuel. La modernisation des fichiers et leur interfaçage administratif et judiciaire doivent être également rapidement menés à terme.

Une réforme du traitement des contraventions de 5^{ème} classe et de certains délits routiers par la voie de la forfaitisation, qui limite le traitement manuel des procédures, permettrait enfin une meilleure efficacité des retraits de points. Afin de garantir un traitement homogène et égalitaire de ce contentieux, une réflexion pourrait être engagée en vue de préciser l'intérêt qu'il y aurait à forfaitiser toutes les infractions routières dans lesquelles il n'existe pas de victime et de créer une juridiction nationale spécialisée dans le traitement du contentieux routier.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	Ministère de l'intérieur - DSR¹ et SG² en lien avec le ministère de la justice – DSJ³ Ministère de l'intérieur, DSR Ministère de l'intérieur – DISR⁴, en lien avec le ministère de la justice – DACG⁵ Ministère de l'intérieur – cabinet Ministère de la justice - DACG	N° 1 : Mettre en place une direction de projet chargée de la refonte du SNPC ainsi qu'un échéancier de celle-ci. N° 3 : Mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, le permis à points virtuel ainsi qu'un échéancier de réalisation et prévoir le budget attaché à cette réforme. N° 8 : Mettre en place des indicateurs de suivi de l'efficience de la chaîne de traitement en matière de retraits de points effectifs. N° 9 : Renforcer la compétence interministérielle du DISR à l'égard de tous les ministères en lui reconnaissant dans les textes le rôle de coordonnateur et pilote de la politique de sécurité routière. N° 10 : Adresser une circulaire de politique pénale générale relative au traitement du contentieux routier aux procureurs généraux, procureurs de la République ainsi qu'aux officiers du ministère public.

¹ Délégation à la sécurité routière.

² Secrétariat général.

³ Direction des services judiciaires.

⁴ Délégation interministérielle à la sécurité routière.

⁵ Direction des affaires criminelles et des grâces.

2	Ministère de l'intérieur - DSR et SG et ministère de la justice – DSJ – SG Ministère de la justice – DACG Ministère de l'intérieur – DISR et ministère de la justice	N° 2 : Assurer la modernisation et l'interfaçage des fichiers administratif et judiciaire. N° 4 : Forfaitiser l'ensemble des infractions routières n'entraînant pas de victimes de dommages. N° 5 : Mettre en œuvre dans les meilleurs délais la réforme visant à forfaitiser les contraventions de cinquième classe et à donner compétence aux OMP pour connaître de leur traitement.
3	Ministère de la justice – DACG Ministère de l'intérieur - DISR – ONISR⁶	N° 6 : Procéder à une étude de faisabilité concernant la mise en place d'une juridiction nationale en charge du traitement des infractions routières forfaitisées. N° 7 : Se doter d'outils permettant de piloter le dispositif en faisant réaliser une étude annuelle globale sur les infractions entraînant retrait de points.

⁶ Observatoire interministériel de la sécurité routière.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	Mettre en place une direction de projet chargée de la refonte du SNPC ainsi qu'un échancier de celle-ci (ministère de l'intérieur - DSR et SG en lien avec le ministère de la justice - DSJ).	39
Recommandation n°2 :	Assurer la modernisation et l'interfaçage des fichiers administratif et judiciaire (ministère de l'intérieur - DSR et SG et ministère de la justice – DSJ - SG).....	40
Recommandation n°3 :	Mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, le permis à points virtuel ainsi qu'un échancier de réalisation et prévoir le budget attaché à cette réforme (ministère de l'intérieur, DSR).....	41
Recommandation n°4 :	Forfaitiser l'ensemble des infractions routières n'entraînant pas de victimes de dommages (ministère de la justice - DACG)	43
Recommandation n°5 :	Mettre en œuvre dans les meilleurs délais la réforme visant à forfaitiser les contraventions de cinquième classe et à donner compétence aux OMP pour connaître de leur traitement (ministère de l'intérieur – DISR, ministère de la justice).....	44
Recommandation n°6 :	Procéder à une étude de faisabilité concernant la mise en place d'une juridiction nationale en charge du traitement des infractions routières forfaitisées (ministère de la justice - DACG)......	44
Recommandation n°7 :	Se doter d'outils permettant de piloter le dispositif en faisant réaliser une étude annuelle globale sur les infractions entraînant retrait de points (ministère de l'intérieur - DISR / ONISR).	45
Recommandation n°8 :	Mettre en place des indicateurs de suivi de l'efficacité de la chaîne de traitement en matière de retraits de points effectifs (ministère de l'intérieur – DISR, en lien avec le ministère de la justice - DACG)	47
Recommandation n°9 :	Renforcer la compétence interministérielle du DISR à l'égard de tous les ministères en lui reconnaissant dans les textes le rôle de coordonnateur et pilote de la politique de sécurité routière (ministère de l'intérieur - cabinet).....	48
Recommandation n°10 :	Adresser une circulaire de politique pénale générale relative au traitement du contentieux routier aux procureurs généraux, procureurs de la République ainsi qu'aux officiers du ministère public (ministère de la justice - DACG).	49

SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Table des recommandations prioritaires.....	7
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
Introduction.....	13
1 Une situation qui demeure préoccupante malgré le développement du contrôle automatisé et du procès verbal électronique.....	15
1.1 La déperdition des retraits de points demeure importante malgré le développement de la chaîne de traitement automatisée	15
1.1.1 <i>L'accroissement et le changement de nature des moyens de constatation des infractions..</i>	<i>15</i>
1.1.2 <i>La mise en place d'un pilotage plus affirmé</i>	<i>44</i>
1.2 Les difficultés constatées par la mission sont de différentes natures	25
1.2.1 <i>Un traitement des procédures à l'efficacité variable.....</i>	<i>25</i>
1.2.2 <i>Une chaîne de traitement fragilisée par des difficultés informatiques anciennes.....</i>	<i>31</i>
1.2.3 <i>Un pilotage conduisant à des pratiques professionnelles hétérogènes et donc perfectible..</i>	<i>33</i>
2 Les voies d'amélioration à consolider	39
2.1 Différents processus qui méritent d'être fiabilisés.....	39
2.1.1 <i>La fiabilisation du processus administratif</i>	<i>39</i>
2.1.2 <i>L'amélioration du processus judiciaire.....</i>	<i>41</i>
2.2 L'amélioration du fonctionnement du dispositif passe par la mise en place d'un pilotage plus affirmé	44
2.2.1 <i>La mise en place d'une méthodologie paraît indispensable</i>	<i>44</i>
2.2.2 <i>Un positionnement interministériel à clarifier</i>	<i>47</i>
2.2.3 <i>Une politique pénale mieux définie et mise en œuvre dans les juridictions de manière homogène</i>	<i>48</i>
Annexes.....	51
Annexe n° 1 : Lettre de mission	53
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	57
Annexe n° 3 : Questionnaire aux préfetures.....	61
Annexe n° 4 : Schémas relatifs aux circuits des infractions.....	63
Annexe n° 5 : Statistiques générales de l'ONISR.....	68
Annexe n° 6 : Note sur la contestation des ACO	70
Annexe n° 7 : Principaux sigles utilisés dans le rapport.....	72

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 28 juin 2018⁷, le ministre d'État, ministre de l'intérieur et la garde des Sceaux, ministre de la justice ont chargé l'inspection générale de la justice et l'inspection générale de l'administration (IGA) d'évaluer l'efficacité de la chaîne de traitement des infractions au code de la route par les conducteurs entraînant le retrait de points et de proposer des mesures afin de réduire tout écart pouvant persister entre les infractions constatées et celles générant un retrait de points.

La mission était composée d'Etienne APAIRE, inspecteur général de la justice, de Daniel ATZENHOFFER et Carole SIMONNOT, inspecteurs de la justice et de Philippe LAMY, inspecteur général de l'administration et d'Anne BADONNEL, inspectrice de l'administration.

Il était demandé à la mission d'actualiser un rapport rédigé en mai 2012 par l'inspection générale de l'administration⁸ qui soulignait l'existence d'un écart entre le nombre d'infractions constatées au code de la route et le nombre de retraites de points sur le permis de conduire.

Il résultait en effet de l'expertise menée en 2012 que 46 % des infractions routières constatées susceptibles d'entraîner un retrait de points étaient restées sans conséquence sur la situation du permis de conduire.

Les principales causes de dysfonctionnements reposaient, d'une part, sur les difficultés techniques d'identifier les véhicules et leurs conducteurs qui commettaient ces infractions et des problèmes d'interfaçage entre les applications informatiques du ministère de l'intérieur, d'autre part, sur l'existence d'infractions commises par des conducteurs non désignés par la personne morale qui les employait, qui échappaient ainsi au retrait de points et par des titulaires de permis de conduire étrangers qui ne pouvaient se voir retirer des points.

Le rapport de l'IGA émettait une trentaine de recommandations visant notamment à régler les problèmes techniques d'identification, à aligner sur le droit commun le régime des véhicules appartenant à des personnes morales, à assujettir les conducteurs étrangers au régime du permis à points et à fluidifier les relations entre les autorités administratives et judiciaires.

La nécessaire mise en place d'indicateurs d'efficience partagés entre toutes les administrations était également préconisée.

S'il est apparu que certaines mesures ont été prises depuis la rédaction de ce rapport, notamment l'obligation pour les employeurs de désigner les conducteurs sous leur responsabilité, force est de constater que la majorité de ces recommandations n'ont pas fait l'objet de suivi.

Il était ainsi demandé à la mission de faire un état des lieux sur les principaux dysfonctionnements révélés par le rapport de 2012 et de préconiser les mesures nécessaires pour supprimer les écarts pouvant persister entre le nombre d'infractions constatées et celles générant un retrait de points.

La mission a dans un premier temps rencontré les directions concernées par la politique de sécurité routière du ministère de l'intérieur et de la justice⁹ : la délégation à la sécurité routière (DSR), la direction générale de la police nationale (DGPN), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la direction des services judiciaires (DSJ). La mission a également rencontré la préfecture de police de Paris (l'officier du ministère public – OMP - et les deux directions concernées par le sujet, soit la

⁷ Cf. annexe n°1.

⁸ Rapport de l'IGA n° 012-045/11-087/01 – mai 2012.

⁹ Cf. annexe n°2.

direction de l'ordre public et de la circulation – DOPC - et la direction de sécurité de proximité de l'agglomération parisienne - DSPAP).

La mission a souhaité comprendre le dispositif du traitement automatisé des infractions à la sécurité routière et s'est déplacée à Rennes où, sur un même lieu, se trouvent les acteurs de ce traitement : l'agence nationale de traitement automatisée des infractions (ANTAI), le centre national de traitement (CNT), le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR) et le centre d'éditique.

La mission s'est également entretenue avec le procureur de la République de Rennes, l'officier du ministère public (OMP) auprès du CNT et les services de la préfecture d'Ille-et-Vilaine. Deux déplacements similaires ont été effectués à Evry et Bordeaux afin de rencontrer les responsables du parquet et les OMP.

Un questionnaire était adressé préliminairement à chaque autorité rencontrée et un sondage a été réalisé auprès de 16 préfectures¹⁰.

Elle a cherché à établir si un suivi des recommandations du rapport de 2012 avait été mis en œuvre.

La mission, au cours de ses investigations, a rencontré de nombreuses difficultés d'ordre méthodologique s'agissant de l'obtention des informations détenues par de nombreux intervenants de la chaîne de traitement des infractions pouvant donner lieu à retraits de points et, de ce fait, a éprouvé des difficultés pour réaliser l'état des lieux demandé permettant de mesurer l'efficacité du système.

L'exploitation des différentes informations reçues a néanmoins permis d'actualiser les constats sur le fonctionnement du dispositif de retraits de points depuis 2010 (I) et de faire de nouvelles recommandations pour accroître sa performance (II).

¹⁰ Cf. annexe n° 3.

1 UNE SITUATION QUI DEMEURE PREOCCUPANTE MALGRE LE DEVELOPPEMENT DU CONTROLE AUTOMATISE ET DU PROCES VERBAL ELECTRONIQUE

1.1 La déperdition des retraits de points demeure importante malgré le développement de la chaîne de traitement automatisée

1.1.1 L'accroissement et le changement de nature des moyens de constatation des infractions

1.1.1.1 Un contrôle sanction automatisé qui s'est considérablement développé depuis 2010¹¹

- Une augmentation significative du nombre de radars entre 2010 et 2017¹²

Institué le 1^{er} juillet 1992, le dispositif du permis à points a particulièrement été impacté à partir de 2002 par le développement rapide de la verbalisation par radar dite « contrôle sanction automatisé » (CSA) qui concerne principalement les excès de vitesse (97,4 % des cas en 2016)¹³ et s'est étendu depuis aux franchissements des feux (2,6 % en 2016).

Exclusif de toute interpellation de l'auteur de l'infraction, la constatation de celle-ci est assurée par la prise d'un cliché photographique par un radar fixe ou embarqué et est transmise automatiquement au centre national de traitement de Rennes (CNT). La gestion des opérations relatives à l'identification des auteurs d'infractions, la validation du procès-verbal et le contrôle des opérations nécessaires à la transcription des messages d'infractions (MIF), sont ensuite effectués par le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR) composé d'officiers et d'agents de police judiciaire.

Une fois ces contrôles réalisés et après identification du titulaire de la carte grise, un avis de contravention¹⁴ (ACO) est transmis par l'ANTAI au titulaire de la carte grise du véhicule présumé être le contrevenant sauf si ce dernier conteste cette qualité. Le paiement par celui-ci de l'amende forfaitaire vaut reconnaissance de l'infraction. Une fois le paiement effectué, ces avis sont adressés par fichier informatique par le CNT au système national des permis de conduire (SNPC) pour retrait de points.

On compte en 2017, 4 446 radars contre 3 191 en 2010, soit une augmentation de plus de 39 %.

Tableau 1 : Évolution du nombre de radars entre 2010 et 2017

	Radars vitesse fixe	Radars vitesse mobile	Radars vitesse chantiers	Radars feux rouge	TOTAL
2010	1 823	933	/	435	3 191
2017	2 509	884	275	778	4 446

Source : ONISR

- Une augmentation du nombre de messages d'infractions de 44 % entre 2010 et 2017

En 2017, le CNT a généré 26 millions de MIF¹⁵ (vitesses et feux rouges), soit près de 44 % de plus qu'en 2010¹⁶. L'augmentation du nombre de radars, la meilleure qualité des clichés et la performance accrue de la production des avis de contravention expliquent cet accroissement.

¹¹ Cf. annexe n°4.

¹² Source : observatoire interministériel de la sécurité routière (ONISR), bilan de l'accidentologie de l'année 2017.

¹³ Source : rapport public de la cour des comptes, février 2018.

¹⁴ L'édition, le publipostage et le routage des ACO est assuré par la société DUCAPOST.

¹⁵ Source : rapport d'activité ONISR 2017.

¹⁶ 18 millions de MIF émis en 2010. Rapport IGA de mai 2012.

Sur la même année, 17 millions d'ACO ont été envoyés aux auteurs présumés d'infractions.

La grande majorité des infractions traitées relèvent des quatre premières classes de contraventions¹⁷.

1.1.1.2 La généralisation du procès-verbal électronique

Les infractions à la circulation routière¹⁸ sont désormais constatées majoritairement par procès-verbal électronique¹⁹ (PVe) au lieu et place du procès-verbal manuscrit (timbre-amende), tant par les membres de forces de sécurité intérieure que par les agents titulaires ou contractuels de l'État et des communes, chargés de la surveillance de la voie publique et agréés par le procureur de la République, conformément à l'article L 130-4 du code de la route.

Les matériels électroniques dont sont dotés ces agents verbalisateurs permettent d'enregistrer numériquement et de transmettre les constatations d'infractions par voie dématérialisée au CNT de Rennes qui assure le traitement de l'infraction. Dès réception par le CNT de l'information relative à l'infraction, le propriétaire du véhicule est identifié par le système d'immatriculation des véhicules (SIV). L'avis de contravention est édité et envoyé automatiquement par courrier au domicile du titulaire du certificat d'immatriculation pour les infractions de la 2^{ème} à la 4^{ème} classe. Pour les infractions de la 5^{ème} classe, les PVe sont adressées par le CNT, sous le contrôle du parquet de Rennes, aux parquets compétents en raison du lieu de commission des faits, pour l'exercice des poursuites²⁰.

Cette application, sûre (plus de risque de perte ou de vol du timbre-amende) mais également rigoureuse en raison de l'automatisation du traitement des amendes, permet de développer la capacité opérationnelle des unités de la gendarmerie et de la police nationales puisque, actuellement, 750 natures d'infractions dans le domaine de la circulation routière peuvent être relevées selon ce dispositif.

La couverture du procès-verbal électronique se développe également rapidement au sein des collectivités territoriales, puisque cette application est utilisée désormais dans près de 3 800 municipalités²¹ et a concerné environ 800 000 infractions au code de la route (hors stationnement)²².

En 2017, plus de 2,2 millions²³ d'infractions génératrices de retraits de points ont ainsi été relevés selon la procédure du PVe.

¹⁷ À noter que les contraventions de 1^{ère} classe n'entraînent pas de retrait de points. Les infractions pour circulation sur bande d'arrêt d'urgence et changement de direction sans avertissement préalable sont des contraventions de 2^{ème} classe. Les infractions à la vitesse sont des contraventions de 3^{ème} classe. Les infractions à une vitesse excessive, à l'absence du port de ceinture, au non-respect des feux rouges, alcool contraventionnel, usage du téléphone sont des contraventions de la 4^{ème} classe.

¹⁸ Toutes les contraventions routières peuvent être constatées après interception par la procédure de PVe. Quatre catégories d'infractions sont constatables sans interception du conducteur à savoir : le non-respect des signalisations imposant l'arrêt des véhicules, le non-respect des vitesses maximales autorisées, le non-respect des distances de sécurité entre les véhicules et l'usage des voies et chaussées réservées à certaines catégories de véhicules.

¹⁹ À l'aide d'appareils numériques portables (PDA : personnel digital assistant), des tablettes PC, des terminaux informatiques embarqués (TIE). Par ailleurs, depuis 2017, dans le cadre du projet NEO (plateforme Android pour smartphones et tablettes), les PDA sont remplacés par des appareils plus performants qui intègrent notamment une interface entre les données saisies lors de la consultation des fichiers (ex : le TAJ) et l'application PVe. Au 25 janvier 2018, 51 323 terminaux NEOGEND/NEO se sont connectés au CNT en téléchargeant l'application PVe. Source : rapport d'activité de l'ANTAI 2017.

²⁰ Circulaire NOR : JUSD1714338C du 11 mai 2017.

²¹ Les 41 villes de plus de 100 000 habitants (incluant Paris) et 95 % des villes de 50 à 100 000 habitants.

²² Source : rapport d'activité ONISR 2017. Infractions constatées par le CSA et les forces de l'ordre, hors infractions au stationnement constatées par les forces de l'ordre et par les polices municipales. La mission n'a pas pris en compte dans son état des lieux les 769 845 contraventions établies en 2017 par les polices municipales hors stationnement – vitesse, règles administratives, règles de conduite, règles de priorité – dont certaines peuvent entraîner des retraits de points, en l'absence de données chiffrées (requête non possible dans le SNPC).

²³ Source ONISR.

La Cour relève, s'agissant des contrôles, que «cette évolution traduit un gain de productivité lié au déploiement de la verbalisation électronique». Le ministère de l'intérieur évoque également des gains en termes d'organisation mais sans pouvoir en évaluer l'impact. Cette diminution des contrôles est susceptible d'entraîner des conséquences sur le nombre de certaines contraventions de cinquième classe ou de certains délits constatés (ex : conduite sous l'empire d'état alcoolique ou stupéfiants) et le nombre de points retirés.

À partir du 31 décembre 2016, 11 catégories d'infractions routières sont devenues verbalisables sans interception du conducteur²⁴.

1.1.1.3 Des constatations manuelles résiduelles

La part des procédures établies au format papier (carnets à souches) est désormais résiduelle pour les contraventions des quatre premières classes.

Néanmoins, celles-ci concernent les infractions présentant une certaine gravité et notamment la plupart des délits routiers²⁵. Elles constituent quelquefois les premiers éléments d'enquêtes judiciaires qui doivent déterminer l'identité et la responsabilité des auteurs présumés d'infractions routières. Elles donnent lieu à une transmission de la procédure écrite aux parquets qui décideront de la suite à leur donner.

La DSR ne dispose cependant pas de données statistiques précises concernant le volume des constatations manuelles dans leur ensemble. Il est estimé entre 1 à 2 % selon l'ONISR. La cour des comptes indique qu'en 2016, la part des carnets à souches dans le nombre total des procès-verbaux étaient de 1,4 %²⁶. Ce mode de verbalisation concerne principalement les procédures liées à des accidents comportant des contraventions connexes, les procédures de conduite sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants²⁷.

1.1.1.4 Un nombre d'infractions constatées qui augmente par rapport à 2010²⁸

Le nombre d'infractions constatées augmente de 59 % toutes catégories confondues entre 2010 et 2017. La part des infractions constatées par CSA passe de 77 % à 88 % pendant cette période. La part des infractions constatées hors CSA baisse (de 23 à 12 %).

Les infractions génératrices de retrait de points constatées par le CSA ou les forces de l'ordre (PVe) ont engendré 19,3 millions de contraventions²⁹ de la 2^{ème} à la 5^{ème} classe et délits (hors stationnement et hors police municipale). Ce chiffre est à rapporter à celui de 2010 (12,1 millions de contraventions).

On note une très forte progression du nombre d'avis de contraventions constatées par le CSA - de 2^{ème} à la 4^{ème} classe (+ 82,8 %) et de la 5^{ème} classe (+ 100,9 %), une forte baisse du nombre d'avis de contraventions de la 2^{ème} à la 4^{ème} classe établies par PVe (-24,6 %) et une stagnation des contraventions de 5^{ème} classe établies par les forces de sécurité intérieure (-5,6 %).

²⁴ Notamment, défaut de port de ceinture de sécurité, usage du téléphone portable, circulation ou stationnement sur les bandes d'arrêt d'urgence, franchissement de ligne continue, non-respect des règles de dépassement, non-respect des pistes cyclables, défaut de port du casque pour les deux-roues.

²⁵ Aucun délit routier ne peut être constaté par CSA.

²⁶ Source : rapport public annuel 2018.

²⁷ Source : DCSP.

²⁸ Source : ONISR, annexe n°5.

²⁹ 17,1 millions de contraventions établis par le CSA et 2,2 millions hors CSA.

Le nombre des délits routiers représente 2,5 % des infractions. En 2017, 437 789 délits³⁰ ont été constatés (hors CSA), contre 406 106 délits établis en 2010 soit une augmentation sur la période de 7,8 %. Le délit le plus constaté en 2017 est le délit de fuite après un accident (29 % des délits).

Tableau 2 : Évolution du nombre de contraventions et délits générant un retrait de points entre 2010 et 2017³¹

	2010	2017	Évolution
Total des infractions constatées (avis de contraventions CSA et hors CSA, délits hors CSA)	12 121 906	19 314 891	+ 59,3 %
Infractions constatées par le CSA	9 347 151 77 % des infractions	17 087 000 88 % des infractions	+ 82,8 %
dont contraventions de la 2 ^{ème} à la 4 ^{ème} classe	9 337 093	17 066 792	+ 82,8 %
dont contraventions de 5 ^{ème} classe	10 058	20 208	+ 100,9 %
Infractions constatées hors CSA	2 774 755 23 % des infractions	2 227 891 12 % des infractions	-19,7 %
dont contraventions de la 2 ^{ème} à la 4 ^{ème} classe	2 352 731	1 775 070	-24,6 %
dont contraventions de 5 ^{ème} classe	15 918	15 032	- 5,6 %
dont délits	406 106	437 789	+ 7,8 %

Source : ONISR

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

³⁰ Hors délits de fuite dont les auteurs n'ont pu être identifiés.

[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]			[REDACTED]		
	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]		[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]		[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]		[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]		[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]		[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]		[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

1.2 Les difficultés constatées par la mission sont de différentes natures

1.2.1 Un traitement des procédures à l'efficacité variable

1.2.1.1.1 À l'égard des titulaires de permis de conduire français

Hors contestation, le traitement administratif et judiciaire des infractions routières est totalement automatisé pour les contraventions de la 2^{ème} à la 4^{ème} classe relevées par le CSA ou par le PVe. La gestion automatisée de ces contraventions fiabilise les différents stades de la chaîne opérationnelle des retraits de points.

Les avantages développés par ce système sont les suivants :

- pour le contrôle automatisé, les délais de transformation des MIF en ACO, puis les délais d'expédition de ces derniers sont rapides (quelques jours) et participent à la fluidité de la chaîne de traitement ;
- pour le PVe, le délai de rédaction d'une procédure est en moyenne de 10 minutes⁵² et la transmission par voie dématérialisée à l'ANTAI pour édition d'un ACO est immédiate ;
- l'automatisation du système exclut toute constitution de stock et empêche que les procédures ne s'égarent ;
- l'automatisation du système interdit tout classement de l'infraction pour motifs de stricte opportunité ;
- les risques d'erreur de procédures sont considérablement réduits y compris pour le PVe, dès lors que les champs pré-remplis sont correctement complétés par l'agent verbalisateur⁵³ ;
- le paiement de l'amende forfaitaire, qui vaut reconnaissance de l'infraction, et met fin à l'action publique, génère automatiquement l'inscription dans le SNPC du retrait de points correspondant à l'infraction commise.

Ainsi que le relevait déjà le rapport de 2012 de l'IGA, l'efficacité du traitement automatisé des contraventions de la 2^{ème} à la 4^{ème} classe est en conséquence de nature à assurer un enregistrement satisfaisant dans le SNPC des retraits de points attachés à ces infractions.

L'efficacité du traitement automatisé est renforcée par un régime restrictif de contestation des ACO. Que l'ACO soit consécutif à une constatation par CSA ou établi par PVe, le contrevenant peut le contester en

⁵² Source : ANTAI.

⁵³ Certains interlocuteurs ont toutefois fait valoir à la mission que le nombre de caractères pouvant être utilisés dans le paragraphe « renseignements complémentaires » du PVe était insuffisant car il ne permettait pas toujours à l'agent de circonscrire les faits constatés de manière précise. Cette situation peut être regrettable en cas de contestation de l'infraction.

présentant soit une requête en exonération de l'amende forfaitaire, soit une réclamation après réception de l'amende forfaitaire majorée⁵⁴.

Le caractère strict, voire dissuasif, de ce régime de contestation est destiné à prévenir les réclamations purement dilatoires. Il a aussi pour objet et pour effet d'inciter les contrevenants ou supposés contrevenants à ne pas contester. En réduisant drastiquement les velléités de contestation et en incitant ainsi les intéressés à s'acquitter rapidement de l'amende forfaitaire, ce système permet un « traçage » satisfaisant des retraits de points.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

1.2.1.2 Un traitement perfectible des contraventions de 5^{ème} classe et des délits

Le traitement judiciaire et administratif des infractions routières générant un retrait de points n'est pas automatisé pour les délits. Les contraventions de 5^{ème} classe, même lorsqu'elles sont relevées par l'intermédiaire du CSA, ne s'intègrent que très partiellement dans la chaîne de traitement pilotée par l'ANTAI. En effet, ces contraventions de 5^{ème} classe, une fois constatées par les officiers ou agents de police judiciaire du CACIR, ne donnent pas lieu à l'édition d'un avis de contravention, mais sont directement transmises au greffe du parquet de la juridiction compétente (domicile). Lorsqu'elles sont relevées par PVe, les contraventions de 5^{ème} classe sont directement transmises par le service enquêteur au parquet du lieu de commission des faits.

[REDACTED]

Suivant le cas, le parquet destinataire de la procédure contraventionnelle de 5^{ème} classe ou délictuelle peut décider :

- soit d'une orientation procédurale exclusive de retrait de points : classement sans suite de la procédure⁵⁶, classement sous conditions et rappel à la loi ;
- soit d'une orientation susceptible d'entraîner une mesure administrative de retrait : composition pénale ou jugements y compris sous forme simplifié (ordonnance pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité⁵⁷, renvoi devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel).

Lorsque la décision judiciaire emportant retrait de points est devenue définitive⁵⁸, le service de l'exécution des peines du parquet transmet au bureau des droits à conduire de la préfecture concernée, un imprimé dénommé « référence 7 »⁵⁹, issu des logiciels MINOS⁶⁰ ou CASSIOPEE⁶¹. Cette transmission s'opère en cinq

⁵⁷ La composition pénale est une procédure consistant pour le procureur de la République à proposer à une personne ayant commis une infraction d'exécuter une ou plusieurs mesures plutôt que de la renvoyer devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel. L'ordonnance pénale est une procédure de jugement simplifié écrite et non contradictoire. Si le contrevenant n'y fait pas opposition, elle revêt la même valeur juridique et force exécutoire qu'un jugement.

La CRPC, appelée également le plaider-coupable, est une procédure de jugement simplifié réservé aux mis en cause qui reconnaissent avoir commis les faits reprochés. Elle est proposée par le procureur de la République. L'ensemble de ces procédures deviennent exécutoires lorsqu'elles sont validées par un juge du siège.

⁵⁸ Compositions ou ordonnances pénales validées, jugements de CRPC, jugements de police ou correctionnels.

⁵⁹ « Décision de communication de la décision judiciaire relative au permis de conduire ».

⁶⁰ Application informatique pour le traitement des contraventions des quatre premières classes devant les tribunaux de police.

⁶¹ Application informatique pour le traitement des contraventions de cinquième classe et les délits devant les tribunaux de grande instance.

exemplaires⁶² et en version « papier » faute de connexion entre les systèmes d'information du ministère de la justice et de l'intérieur.

Au-delà du caractère désuet et peu efficace de ces transmissions, le traitement judiciaire et administratif des délits et contraventions de 5^{ème} classe générant un retrait de points est apparu très perfectible pour différentes raisons.

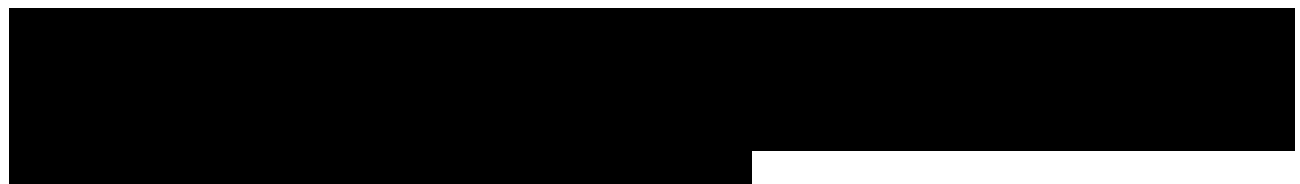
- Il semble en effet que ce système est parfois impacté par l'accumulation des stocks de procédures qui asphyxie certains services judiciaires, tous contentieux confondus. Ces stocks ne sont actuellement ni évalués, ni identifiés⁶³. Ces stocks peuvent - quand ils existent - toutefois grever l'activité de divers services de police et de gendarmerie (procédures en attente d'actes d'enquête⁶⁴) tout comme les juridictions (procédures en attente de traitement au parquet ou décisions en attente de notification).

Or, la prescription de l'action publique est d'un an pour les contraventions de 5^{ème} classe et, si elle est de six ans en matière délictuelle, des poursuites tardives, en ce domaine, sont souvent dépourvues de sens et risquent d'aboutir à des classements en opportunité. Ces procédures « en sommeil » qui ne reçoivent aucun traitement judiciaire, ou un traitement tardif, participent ainsi, pour une part non négligeable, à l'évaporation des retraits de points de permis de conduire et sapent ainsi l'objectif pédagogique de la procédure administrative de retrait de point subséquente.

- Par ailleurs, le contentieux routier contraventionnel de 5^{ème} classe et délictuel entraînant retrait de points fait l'objet d'orientations pénales très dissemblables suivant les parquets⁶⁵. La diversification des réponses pénales qui permet d'allier souplesse et gradation, ne doit cependant pas aboutir à des différences de traitement marquées selon les territoires.

Si des infractions ont été constatées par les services de police nationale, les unités de gendarmerie ou les polices municipales, la libre appréciation par les procureurs de l'opportunité de poursuivre celles-ci et ensuite la capacité des juridictions à les juger, influent évidemment sur le nombre d'infractions sanctionnées donnant lieu à des retraits de points. Ce taux de classement sans suite varie également selon la taille des juridictions.

À l'hétérogénéité des politiques pénales définies localement par les différents parquets, qui s'explique souvent par les difficultés rencontrées par les juridictions à remplir l'intégralité de leurs missions, doit s'ajouter une hétérogénéité des compétences devant un droit souvent complexe. L'exigence de croiser des savoirs judiciaires et administratifs et l'évolution très rapide de notre droit nécessiteraient d'être mieux connues tant par les magistrats du parquet que par les fonctionnaires des juridictions en charge de ces procédures jusqu'à l'exécution des peines des juridictions, voire par les fonctionnaires en charge de l'enregistrement des retraits de point au sein des préfectures.

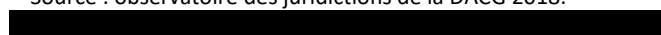


⁶² Un exemplaire au préfet sans indication d'exécution ; un exemplaire à retourner au service de l'exécution des peines du TGI (pour les archives) ; un exemplaire à retourner au service de l'exécution des peines du TGI (pour transmission au préfet après notification judiciaire), un exemplaire destiné à l'intéressé valant récépissé ; un exemplaire pour les archives du service notificateur.



⁶⁴ Contentieux routier nécessitant habituellement des investigations complémentaires : délit de fuite, refus d'obtempérer, blessures involontaires, usurpation de plaques d'immatriculation.

⁶⁵ Source : observatoire des juridictions de la DACG 2018.



Le choix des procédures utilisées par les différents procureurs est loin d'être homogène. Ainsi il semble que le recours pour ce type d'infraction aux alternatives aux poursuites, telle que la pratique du classement sous conditions, soit très important⁶⁷ notamment pour les juridictions de taille importante, alors même que cette procédure n'entraîne pas de retrait de points.

Les poursuites opérées sous la forme d'ordonnance pénale et de la CRPC se développent. On observera aussi que la composition pénale, longtemps encouragée comme étant une procédure adaptée à ce type d'infraction, fait l'objet d'une désaffection de la part de certains parquets.

Les disparités touchant les orientations judiciaires relatives au contentieux routier sont illustrées dans le tableau suivant (année 2017) :

[illegible]

De telles disparités nuisent à la cohérence d'ensemble du système du permis à points et participe à la déperdition des retraits de points lorsque les alternatives aux poursuites (hors compositions pénales) sont privilégiées. Elles entraînent également une iniquité de traitement des justiciables selon les territoires et une certaine impunité routière concernant les infractions les plus graves.

⁶⁷ Article 41-1 : *S'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, d'un délégué ou d'un médiateur du procureur de la République.*

⁶⁹ Le ministère de la justice a élaboré une typologie des tribunaux de grande instance, se fondant principalement sur des critères de taille et de volume d'activité. Le premier groupe rassemble les 12 plus grosses juridictions, le second 30 juridictions, le troisième en compte 41 et le quatrième 81.

⁷⁰ Convocation par officier de police judiciaire – convocation par procès-verbal – citation directe – comparution immédiate.

- Enfin, le mode de transmission des informations relatives au retrait de points entre les juridictions et les préfectures effectué par l'intermédiaire des références 7 est lourd, chronophage et source d'erreur, ainsi que le faisait déjà valoir le rapport IGA de 2012 qui à cet égard évoquait « un transfert d'informations archaïque » qui n'a pas évolué depuis.

En effet, il nécessite une double saisie, judiciaire puis administrative, un retour d'information au parquet après enregistrement dans le SNPC, auquel il faut ajouter les allers et retours de pièces quand celles-ci sont incomplètes ou erronées.

Il est apparu à la mission que les références 7 étaient parfois transmises par les parquets de manière très erratique aux préfectures. Par ailleurs, certaines préfectures ont pu connaître des temps de traitement variables⁷¹. Ce constat a été partagé tant par le ministère de l'intérieur que le ministère de la justice. En 2015, un groupe de travail consacré aux échanges de données statistiques entre les ministères de l'intérieur et de la justice, a rapproché les données locales produites par le SNPC concernant les retraits de points suite à une procédure de composition pénale, avec les compositions pénales inscrites au casier judiciaire national en matière routière. Ce travail a permis d'identifier, dans les données locales, un nombre important de juridictions pour lesquelles le nombre de compositions pénales inscrites au casier judiciaire était très supérieur à celui des retraits de points inscrits dans le SNPC. Il identifiait 65 juridictions comptant près de deux fois plus d'inscriptions au casier judiciaire national que de dossiers de retrait de points sur la période 2012-2015, ce qui pouvait supposer l'existence de difficultés dans la chaîne d'exécution de ces mesures ou le circuit de transmission de l'information aux préfectures.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block]

La mission observe que ces données chiffrées, qui établissent une tendance, n'ont pas été rapprochées par les administrations concernées et que le bureau national des droits à conduire (BNDC, DSR) n'a pas été à même de fournir à la mission des éléments statistiques précis et fiables concernant l'enregistrement dans le SNPC des retraits de points consécutifs à condamnations judiciaires. Les extractions auquel ce service peut procéder sont opérées à partir des nomenclatures de restrictions de droits à conduire (annulations ou

⁷¹ Même si selon le sondage opéré par la mission auprès de certaines préfectures, la plupart des services consultés déclarent ne pas avoir de retard de traitement des mesures.

⁷⁴ Le taux de transformation par rapport aux faits constatés s'élève à 25 %, soit une évaporation de 75 %.

suspensions de permis de conduire, interdictions de solliciter un permis de conduire ...) et non à partir de la nature de décisions judiciaires (jugements, ordonnances pénales, CRPC et compositions pénales).

Même si les contraventions de 5^{ème} classe et les délits ne restent pas impunis au plan pénal, il demeure que le traitement administratif et judiciaire de ceux-ci, même s'il ne porte que sur moins de 3 % des infractions encourant retraits de points, doit impérativement être amélioré car il concerne les infractions routières les plus graves. Il est en effet paradoxal que les retraits de points attachés aux comportements les moins dangereux soient quasi systématiques, alors que ceux résultant des conduites les plus nuisibles sont très aléatoires.

1.2.2 Une chaîne de traitement fragilisée par des difficultés informatiques anciennes

[illegible]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

1.2.2.3 Des applications informatiques qui doivent également évoluer

1.2.2.3.1 CASSIOPEE

[REDACTED]

Des travaux préparatoires avaient été menés entre 2010 et 2012 dans le cadre du projet de refonte de l'application du SNPC (projet FAETON 2) pour aboutir à un transfert de données informatiques.

La constitution du groupe de travail initié en mars 2017 entre la DSR et la DSJ a permis de relancer ces travaux. Cependant, la feuille de route actuelle du projet informatique CASSIOPEE du ministère de la justice ne permet pas la mise en œuvre de la transmission dématérialisée de données informatiques structurées relatives au permis de conduire.

1.2.2.3.2 MINOS

Cette application informatique est utilisée par les juridictions pour le traitement du contentieux routier des quatre premières classes et pour la phase d'ordonnance pénale ou de jugement pour les cinquièmes classes. L'imprimé référence 7 devant être édité pour être adressé aux services des préfectures, une communication de flux inter-applicatifs pourrait être envisagée d'autant que lorsque la date de notification de la décision a

⁷⁹ 15 et 16 du rapport de mai 2012.

été saisie dans MINOS, les données sont transmises à l'OMP par flux informatique pour inscription dans WINOMP et transmission au SNPC.

1.2.2.3.3 WINOMP

L'applicatif WINOMP mériterait d'être plus performant. En effet, il ressort des entretiens menés par la mission avec les services des OMP que ce logiciel ne dispose pas de système d'alerte, ni de relance pour les affaires en cours. Il en résulte une absence de suivi des opérations de notification effectuées en LRAR ou réalisées par les services de police ou de gendarmerie.

1.2.3 Un pilotage conduisant à des pratiques professionnelles hétérogènes et donc perfectible

1.2.3.1 Une efficacité impossible à évaluer en l'absence de doctrine et d'outils adaptés

Comme il a été indiqué dans les développements précédents, il apparaît particulièrement difficile de mesurer l'efficacité de chaque maillon de la chaîne de traitement des infractions donnant lieu à retrait de points, dans la mesure où les statistiques concernant chaque étape du processus sont éparpillées dans les services des ministères impliqués, reposent sur des concepts différents et ne font pas toujours l'objet de rapprochements⁸⁰.

Un indicateur a été défini dans le projet de loi de finances⁸¹. Il mesure, le « taux de transformation des messages d'infraction émis par les dispositifs de contrôle automatisé des vitesses en avis de contravention », dit « ratio ACO / MIF », avec une distinction entre les immatriculations françaises et étrangères.

Comme l'a constaté la Cour des comptes dans son rapport⁸⁵, la chaîne de traitement des infractions routières souffre d'une absence de pilotage et ne fait pas l'objet d'une approche globale permettant de mesurer l'efficacité de l'ensemble du dispositif.

La Cour des comptes souligne que « des progrès importants restent à accomplir dans le pilotage de la chaîne contraventionnelle, de la constatation de l'infraction jusqu'au paiement effectif de l'amende. En effet, l'automatisation change l'analyse qu'il est possible d'effectuer à partir d'indicateurs couramment utilisés et il n'existe pas de système d'évaluation global de la chaîne de traitement des amendes, susceptibles de permettre une appréciation de l'efficacité de la gestion. Aucune responsabilité en la matière n'a été mise en place ».

Comme elle l'indique, « les acteurs responsables d'une étape du processus ont généralement défini des indicateurs de gestion, mais leur périmètre et leur finalité ne recouvrent pas toujours strictement ceux des amendes de circulation ». Ce constat peut bien évidemment s'étendre à la problématique du retrait de points qui intervient souvent parallèlement ou à la suite du paiement de l'amende.

⁸⁰ C'est ainsi qu'une réunion entre la DACG et le bureau en charge du SNPC a été organisée récemment pour confronter leur méthodologie en matière statistique.

⁸¹ Rapport pour avis n°147 – Sénat. J.M. GABARTY

⁸⁵ Rapport public annuel 2018, février 2018.

Or si l'efficacité de cette chaîne apparaît globalement de plus en plus aboutie, s'agissant des mesures visant à sanctionner les infractions les moins graves, notamment en raison du déploiement massif du contrôle sanction automatisé et du procès-verbal électronique, tout ce qui concerne le traitement des infractions les plus graves devrait faire l'objet d'une définition d'une doctrine de la part des responsables de cette politique publique.

Il est également apparu que localement, certaines pratiques issues d'une méconnaissance des textes étaient de nature à nuire également à l'alimentation effective du SNPC.

De nombreux acteurs rencontrés par la mission ont indiqué, faute de circulaire et d'instructions récentes touchant cette matière, ne pas toujours connaître les subtilités du droit « routier » et se retrouver « seuls » pour mettre en œuvre cette politique. Ils ont déploré quelques fois ne pouvoir disposer d'instructions précises, ni d'informations concernant l'activité de chacun des acteurs de la chaîne pour notamment pouvoir repérer les anomalies éventuelles dans le traitement des procédures.

À cet égard, les officiers du ministère public (OMP) rencontrés par la mission ont indiqué, pour leur part, ne pas recevoir d'instructions de la direction centrale de la sécurité publique dont ils dépendent administrativement, mais agir conformément aux instructions des procureurs de la République quand elles existaient.

Cette situation les a conduit à créer un forum informel sur le réseau internet afin d'échanger entre eux sur les questions juridiques auxquelles ils sont confrontés. Certains regrettaient de ne recevoir aucune information concernant la mise en œuvre de textes de loi susceptibles d'entraîner des évolutions significatives de leur activités⁸⁶ comme l'attribution de la compétence de poursuite des contraventions de cinquième classe aux officiers du ministère public ou la forfaitisation de certains délits⁸⁷.

1.2.3.2 L'absence de vision globale du processus partant de la constatation de l'infraction jusqu'au retrait de points effectif

La mission fait le constat d'une absence de vision complète de la chaîne entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice. De fait, ni les responsables de chaque étape, ni les acteurs du processus n'ont de vision globale ni de celle-ci n'en assument la pleine responsabilité.

Si les acteurs responsables de chaque maillon de la chaîne ont généralement défini des indicateurs de gestion correspondant à leur activité (exemple : le suivi du ratio ACO / MIF), le périmètre et la finalité de ceux-ci ne recouvrent pas l'ensemble du processus de la chaîne de traitement.

Par ailleurs, les notions utilisées par les différents acteurs de la chaîne de traitement ne sont pas toujours les mêmes et les périmètres parfois différents, introduisant des biais méthodologiques. Une clarification des notions en jeu est nécessaire.

La DSR, en dépit de son interministérialité, et malgré les nombreuses sollicitations, n'a pas été en capacité de transmettre de données agrégées à la mission.

Il serait donc nécessaire, pour apprécier l'efficacité du dispositif, de partager entre les acteurs les différents indicateurs retenus et de croiser les différentes données (nombre d'infractions relevées, nombre de contraventions établies, nombre contraventions entraînant effectivement un retrait de points...), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

⁸⁶ Le 1^{er} juillet 2017 sont entrés en vigueur les dispositions de l'article 15 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^e siècle qui transfèrent les audiences du tribunal de police, aujourd'hui relevant du tribunal d'instance, au tribunal de grande instance et suppriment les juridictions de proximité. Cette réforme a conduit à centraliser la fonction d'OMP entre les mains d'un OMP départemental.

⁸⁷ Une circulaire commune DSJ-DACG du 16 novembre 2018 relative à la forfaitisation des délits de conduite sans permis de conduire et défaut d'assurance vient d'être adressée au parquet.

1.2.3.3 L'évolution de l'organisation administrative au sein du ministère de l'intérieur n'a pas permis le suivi effectif des préconisations du rapport de 2012

La délégation à la sécurité et à la circulation routière, devenue délégation à la sécurité routière (DSR) en 2017, a été intégrée au ministère de l'intérieur en 2012 et ses missions ont été précisées⁸⁸. Elle anime la politique interministérielle de sécurité routière et assure le suivi des mesures des plans gouvernementaux.

Jusqu'en 2013, existait au sein de la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) une sous-direction à la sécurité et à la circulation routière. Cette sous-direction a été supprimée au moment où la DSR a été intégrée au ministère de l'intérieur.

C'est donc la DMAT destinataire du rapport de l'IGA de 2012 qui avait été chargée du suivi de la mise en œuvre des 29 recommandations établies.

Toutefois, le DMAT a indiqué à la mission que la charge du suivi des recommandations avait été transférée à la DSR, au moment du transfert de missions de 2013. Le DSR quant à lui a renvoyé ce sujet à la DMAT. Les recommandations du rapport de l'IGA n'ont pas ainsi fait l'objet de suivi spécifique au sein de la DSR. Il n'y a pas eu de ce fait de tableau de suivi des recommandations du rapport de 2012.

La question du suivi de la mise en œuvre du rapport de 2012 est symptomatique de la complexité du positionnement de la DSR au sein de l'organigramme du ministère de l'intérieur.

1.2.3.4 Un pilotage ministériel et interministériel perfectible

1.2.3.4.1 Au plan interministériel

La politique de sécurité routière est une politique interministérielle. Les décisions en la matière sont arrêtées lors des comités interministériels de la sécurité routière⁸⁹ qui se réunissent régulièrement. Ces derniers sont préparés par le délégué interministériel à la sécurité routière qui doit veiller à la mise en œuvre des décisions arrêtées par le gouvernement et à ce que chaque département ministériel soit impliqué.

Il appartient au ministre de l'intérieur, aux termes de ses décrets d'attribution, de définir et mettre en œuvre la politique en matière de sécurité et d'éducation routières, à l'exclusion des politiques de sécurité des infrastructures routières et de réglementation technique des véhicules et de présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de la sécurité routière.

Il exerce cette mission par l'intermédiaire d'un délégué à la sécurité routière qui dirige la délégation à la sécurité routière. Ce dernier est par ailleurs délégué interministériel à la sécurité routière. Il est assisté dans ses fonctions interministérielles par des conseillers techniques issus des ministères concernés (intérieur, défense, éducation nationale, justice, santé et travail). Chaque ministre concerné est chargé de veiller à ce que ce qui incombe à son ministère soit mené à bien. Un document de politique transversale est rédigé chaque année et résume la contribution de chaque ministère à cette politique.

Le ministre de l'intérieur dispose également de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) qui produit principalement de nombreuses données relatives aux nombres de morts, de blessés ou d'accidentés sur la route. La mission observe que cet organisme est centré historiquement sur le constat des accidents, du nombre de morts et de blessés, ainsi que des causes de ces accidents et n'est pas en mesure de fournir les chiffres qui pourraient permettre d'apprécier l'efficacité du processus répression des infractions routières.

⁸⁸ Décret n°2013-728 du 12 avril 2013 et décret n°2017-667 et arrêté du 27 avril 2017 portant organisation interne de la sécurité routière.

⁸⁹ CISR des 13 février 2008, 18 février 2010, des 11 mai 2011, du 2 octobre 2015, et du 9 janvier 2018 pour les derniers.

Si la politique menée ces dernières années a permis de consolider ou de développer un certain nombre de dispositifs comme le contrôle sanction automatisé ou de mener de nouvelles actions pour réduire la mortalité routière, l'intérêt porté depuis 2012 à la fiabilisation du dispositif de traitement des infractions donnant lieu à retrait de points, notamment les plus graves, a été plus modeste.

On peut ainsi se féliciter du rôle joué par le DISR dans la mise en œuvre de la réforme obligeant les personnes morales visant à désigner leur conducteur, responsable d'une infraction routière et des investissements importants opérés par l'ANTAI, pour fiabiliser les dispositifs techniques de contrôle et de la forfaitisation de certains délits routiers.

On peut en revanche observer que son rôle est plus limité en ce qui concerne l'intensité des contrôles opérés par les forces de sécurité intérieure ou s'agissant de la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité du dispositif ou enfin, s'appliquant à la mise en œuvre de la politique relative aux retraits de points par le ministère de la justice.

On peut regretter que les travaux visant à mettre en place un permis à point virtuel pour les titulaires de permis étrangers ne progressent pas plus rapidement.

Enfin, la mise en place d'une doctrine interministérielle susceptible d'homogénéiser les pratiques sur tout le territoire, tant en ce qui concerne les contrôles que le traitement judiciaire et administratif des infractions susceptibles d'entraîner des retraits de points reste un objectif à atteindre.

La mission observe à cet égard que l'absence d'un conseiller technique « justice », issu de la magistrature, depuis dix mois, absence récurrente car déjà soulignée lors de l'évaluation de la politique publique de sécurité routière en 2014⁹⁰, est particulièrement préjudiciable à son action de coordination concernant le ministère de la justice.

1.2.3.4.2 Un pilotage ministériel qui manque de précision

S'agissant du traitement administratif des dossiers, il serait également utile que le DSR clarifie les conduites à tenir s'agissant de l'enregistrement des points dans le SNPC. La mission regrette qu'aucune instruction ne soit communiquée aux préfetures sur ces questions. Comme déjà indiqué, si elles dépendent pour beaucoup des capacités des forces de sécurité à mener des opérations de contrôle, bien que celles-ci aient été particulièrement sollicitées par le risque terroriste, il paraît nécessaire que la mission relative à la sécurité routière ne soit pas sacrifiée.

Or, si les contrôles sont à juste raison décidés localement au niveau des préfets, en liaison avec les procureurs, cela n'exclut pas qu'ils fassent l'objet d'une animation plus précise par le DSR.

S'agissant du traitement judiciaire des infractions routières, s'il est encore très prégnant dans de nombreux ressorts et représente encore une part importante de l'activité pénale des juridictions, ces infractions n'apparaissent plus localement comme étant une des politiques prioritaires des parquets notamment dans les grandes juridictions. Force est de constater que ce contentieux n'a pas fait l'objet d'instructions précises depuis de nombreuses années par la chancellerie⁹¹, ne fait plus l'objet de chapitres spécifiques dans les

⁹⁰ Évaluation de la politique de sécurité routière - rapport IGA, CGEDD, IGGN, IGPN - juillet 2014 - <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000563/index.shtml>

⁹¹ La dernière circulaire envoyée par le ministère de la justice concernant spécifiquement le fonctionnement du permis à points et au SNPC remonte au 25 juin 1992 et la direction des affaires criminelles et des grâces n'a pas été amenée à donner aux parquets de nouvelles instructions spécifiques à la transmission, après condamnation, des informations nécessaires au retrait de points par le ministère public aux préfetures. Si de nombreuses instructions ont été adressées aux magistrats du parquet pour détailler de nouvelles infractions routières, force est de constater qu'aucune circulaire de politique pénale générale n'a été adressée en matière de lutte contre la délinquance routière depuis le 16 février 2007 aux parquets pour intensifier celle-ci et que la dernière circulaire de politique générale ayant expressément évoqué le sujet a été adressée le 2 juin 2016 par Jean-Jacques URVOAS, garde des sceaux, ministre de la justice.

rapports annuels du ministère public et enfin n'est pas toujours coordonné par les procureurs généraux au sein de leur ressort.

Par ailleurs les instructions qui ont pu être transmises en d'autres occasions ont pu être de nature à fausser les messages transmis.

[REDACTED]

2 LES VOIES D'AMÉLIORATION À CONSOLIDER

2.1 Différents processus qui méritent d'être fiabilisés

2.1.1 La fiabilisation du processus administratif

2.1.1.1 La nécessité de maintenir des contrôles des forces de sécurité en nombre suffisant s'agissant du PVe et des constatations manuelles

La baisse des infractions constatées, si elle peut être justifiée par des raisons objectives (réorientation des missions notamment renforcement de Vigipirate, baisse des effectifs,) doit rester une priorité notamment au regard de l'indisponibilité⁹² croissante actuelle des dispositifs automatisés de contrôle sanction et de la gravité de certaines infractions dont le constat nécessite des contrôles physique (alcoolémie et drogue notamment).

À l'instar de la circulaire du ministère de l'intérieur du 31 mars 2016, il serait souhaitable qu'une circulaire soit adressée aux préfets afin de rappeler l'importance de ces contrôles en fixant le cas échéant, des objectifs précis.

2.1.1.2 La nécessaire modernisation des applications informatiques

2.1.1.2.1 Un SNPC à réformer sous peine de blocage du système

La délégation à la sécurité routière a entamé une réflexion stratégique et prospective sur le futur système autour de quatre *scenarii* :

- *scenario 1* : refonte simple du SNPC ;
- *scenario 2* : refonte du SNPC et déploiement d'un nouveau système prévoyant des interconnexions avec d'autres ministères (justice, santé, éducation nationale, ...). L'interfaçage SNPC / Cassiopée entrerait dans ce scénario ;
- *scenario 3* : refonte du SNPC et déploiement d'un nouveau système permettant des actions prédictives en matière de sécurité routière (ex. messages de prévention aux conducteurs) ;
- *scenario 4* : refonte du SNPC et système d'information interconnecté avec les loueurs, les assureurs, permettant des échanges d'informations et de données.

La DSR privilégierait le scénario n° 2.

Recommandation n°1 : Mettre en place une direction de projet chargée de la refonte du SNPC ainsi qu'un échéancier de celle-ci (ministère de l'intérieur - DSR et SG en lien avec le ministère de la justice - DSJ).

2.1.1.2.2 La nécessité d'une interface des systèmes d'information des ministères de la justice et de l'intérieur

Il paraît nécessaire de mettre en place l'interfaçage entre le SIV et le SNPC, afin de permettre la meilleure identification des titulaires des cartes grises et des conducteurs en infraction et de poursuivre l'expérimentation d'ouverture à d'autres fichiers afin de fiabiliser ces identifications.

En outre, concernant l'applicatif WINOMP qui ne permet ni le suivi, ni les relances des procédures en cours, il paraît nécessaire de mettre en place un système d'alertes susceptible de remédier à cette difficulté. La mise

⁹² Dû notamment au mouvement des « gilets jaunes ».

en place d'un module statistique doit permettre de faire des tris sur les moyens de constatation (PVe ou PV souche), sur la nature des infractions routières, d'autant que le précédent rapport préconisait un meilleur échange d'informations entre le secrétariat des OMP et le SNPC et la mise en place de tableaux de suivi des infractions constatées.

Il conviendrait par ailleurs que, dans le cadre du plan de transformation numérique du secrétariat général du ministère de la justice, les échanges de données inter-applicatifs des références 7 entre les juridictions et les préfectures ou sous-préfectures soient programmés, d'autant que les interlocuteurs rencontrés par la mission sont favorables à cette communication de flux inter-applicatifs. Celle-ci supprimerait la double saisie des informations et sécuriserait la qualité des transmissions entre les juridictions et les préfectures, et par conséquent l'alimentation du SNPC. Cette interface permettrait également l'obtention de statistiques fiables relatives au nombre de références 7 transmises par les juridictions et reçues par les préfectures. Il convient de rappeler que cette évolution faisait l'objet de la préconisation n° 27 du rapport de l'IGA en mai 2012. Il n'y a pas de programmation, cette fonctionnalité étant jugée comme non prioritaire par la DSJ, dans la mise en œuvre de la dématérialisation des échanges entre CASSIOPEE et le SNPC.

S'agissant de l'accès en consultation au SNPC par les juridictions, un groupe de travail entre les services du ministère de la justice et la DSR s'est constitué en mars 2017 ; une nouvelle demande de mise à disposition d'un accès au SNPC a été formulée par la direction des services judiciaires (DSJ) le 2 août 2018, auprès du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI²), dans l'attente de la mise en œuvre du programme du futur système d'information de l'éducation routière et du permis de conduire. Le STSI² a répondu favorablement à la demande de la DSJ par lettre du 8 octobre 2018, sous réserve d'un accord formel de la DSR, responsable du traitement.

La piste privilégiée serait d'utiliser une application web, sur le modèle de celle mise en place par la DGGN, afin de mettre en place cet accès. Actuellement, une ouverture des droits est programmée, à titre expérimental, pour le parquet de Rennes chargé de recevoir au plan national les contestations des conducteurs dans le cadre de la forfaitisation des délits, afin de vérifier la garantie de l'authentification et de la traçabilité de la consultation.

Dans la mesure où ce développement recourt à un mécanisme d'authentification similaire à celui déjà mis en place pour accéder au fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ), il conviendrait que ce projet puisse être effectif dans les plus brefs délais.

Recommandation n°2 : Assurer la modernisation et l'interfaçage des fichiers administratif et judiciaire (ministère de l'intérieur - DSR et SG et ministère de la justice – DSJ - SG).

2.1.1.3 La nécessité de finaliser la mise en œuvre du permis de conduire virtuel pour les titulaires de permis de conduire étrangers

Pour mémoire, trois millions d'avis de contraventions sont envoyés aux titulaires de permis de conduire étrangers, dans le cadre des accords bilatéraux avec 18 pays partenaires.

C'est pourquoi, comme le préconisait le rapport de l'IGA de 2012, la loi du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXI^e siècle a prévu d'instituer pour les titulaires d'un permis de conduire étranger, qui circulent en France, un permis à points « virtuel ». En cas d'infraction, des points seront retirés sur ce permis virtuel et le titulaire se verra interdire de conduire en France en cas de solde nul.

Cependant, le décret d'application n'a toujours pas été pris. Interrogé sur les nécessaires spécifications d'un tel projet, la DSR n'a pu fournir d'éléments pertinents à la mission. Il a été indiqué que celles-ci seraient intégrées au futur projet de modernisation du SNPC. Il a été précisé à la mission que le coût estimé par les

études techniques menées pour assurer la mise en place de ce permis à points virtuel s'élèverait à un million d'euros.

Recommandation n°3 : Mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, le permis à points virtuel ainsi qu'un échéancier de réalisation et prévoir le budget attaché à cette réforme (ministère de l'intérieur, DSR).

2.1.2 L'amélioration du processus judiciaire

2.1.2.1 La nécessaire harmonisation des pratiques des parquets

L'hétérogénéité des pratiques adoptées par les OMP comme par les parquets en matière de contraventions et de délits encourant des retraits de points invite à les harmoniser. Plusieurs points pourraient être concernés :

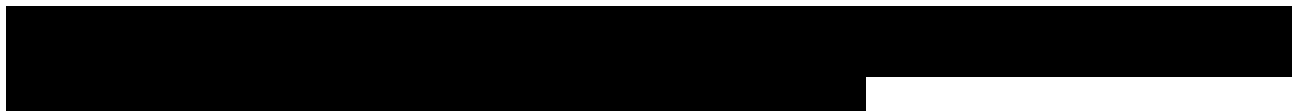
- il serait souhaitable d'abord qu'en liaison avec les procureurs de la République, les plans de contrôle adaptés à la délinquance routière de leurs territoires soient systématiquement précisés et actualisés par les préfets ;
- il convient ensuite de rappeler aux parquets et aux OMP que l'ordonnance pénale est un mode de poursuite simplifié particulièrement adapté aux contentieux de masse et notamment routier. En effet, l'ordonnance pénale devenue définitive entraîne retrait de points, figure au casier judiciaire et peut servir de premier terme à la récidive. Elle doit donc être préférée à la composition pénale dont la procédure est plus contraignante et qui est exclusive de récidive. En outre, la composition pénale qui entraîne retrait de points ne devient définitive que lorsqu'elle a été totalement exécutée. Or l'exécution de celle-ci peut être relativement longue (participation à un stage de sensibilisation, indemnisation progressive de la victime...) ce qui contribue à perdre de vue les nécessités de transmission des informations concernant le retrait de points au SNPC une fois la mesure exécutée. Il pourrait également être recommandé aux parquets de recourir à la CRPC pour poursuivre les infractions les plus graves ;
- la mission considère que les alternatives aux poursuites et les classements en opportunité, exclusives de retrait de points, ne sont pas adaptées au présent contentieux, dans la mesure où ils n'entraînent pas de retraits de points. En conséquence, les parquets devraient pouvoir les écarter chaque fois que cela est possible ;
- il serait également souhaitable que l'harmonisation porte sur la pratique actuellement suivie par certains OMP qui privilégient les poursuites contre les titulaires de la carte grise plutôt que contre les conducteur désignés, quand ils ne disposent pas des informations suffisantes sur l'identification du permis de conduire de ceux-ci. Cette pratique a en effet un impact notable sur la déperdition des retraits de points. C'est pourquoi, il est particulièrement important que les procureurs de la République adressent régulièrement des instructions de politiques pénales aux OMP, et de manière générale échangent avec ces derniers sur leur activité ;
- de même, il apparaît à la mission nécessaire d'attirer l'attention des parquets et des préfetures sur la nécessité de transmettre rapidement les pièces d'exécution nécessaires à l'alimentation du SNPC en matière de retraits de points (références 7) dans l'attente du développement d'une interface entre les applications du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur. De bonnes pratiques, mises en place dans certains départements, pourraient être généralisées, tels que les contacts réguliers entre les personnels des services de l'exécution des peines et des agents de la préfecture ou encore la présence des agents de la préfecture aux audiences de notification d'ordonnances pénales.

2.1.2.2 La difficile extension aux particuliers de l'obligation de désignation

2.1.2.2.1 *L'obligation de désignation des conducteurs à la charge des personnes morales présente un bilan positif*

Pour mémoire, le taux de désignation des auteurs d'infraction au volant d'un véhicule appartenant à une personne morale s'élève en 2017 à 82 % (contre 12 % en 2010).

Cette mesure a eu un impact non négligeable sur la sécurité routière puisque le nombre d'infractions commises par les véhicules immatriculés au nom d'une personne morale⁹³ est en baisse de 9,4 % par rapport à 2016⁹⁴ alors que, dans le même temps le nombre de contraventions dressées pour des infractions commises par les particuliers progressait de 12 %.



2.1.2.2.2 *L'extension de l'obligation de désigner les conducteurs à la charge des particuliers est susceptible d'améliorer le dispositif du permis à points mais présente plusieurs inconvénients*

Considérant que, sauf exception, tout propriétaire de véhicule est à même de connaître l'identité du conducteur de celle-ci, la mission s'est interrogée sur le fait de savoir si l'obligation de désigner ne devait pas être étendue aux particuliers, à l'instar des législations britannique ou espagnole. Cette obligation trouverait à s'appliquer lorsque le titulaire de la carte grise conteste être l'auteur de l'infraction sans pour autant désigner le conducteur réel du véhicule.

Plusieurs arguments peuvent être avancés pour justifier une telle extension : promouvoir le civisme, éviter que la règle de droit ne soit éludée, assurer l'égal traitement des citoyens...

Cependant, il semble difficile en l'espèce de raisonner par analogie. En effet, la situation des particuliers et celle des personnes morales n'est pas comparable, puisque ceux-là sont naturellement présumés être les conducteurs de leur véhicule alors qu'une telle présomption ne peut être transposée concernant les «véhicules de société».

Par ailleurs, compte tenu du régime restrictif applicable aux contestations des amendes forfaitaires, le taux de contestation de celles-ci se maintient à un faible niveau. Selon les chiffres de la DSR, le taux de contestation des avis de contravention établis à la suite d'une infraction à la vitesse, pour 2017, est de 1,4 % et celui des avis de contravention établis à la suite d'une infraction au feu rouge atteint 4,5 %.

Enfin, le prêt de véhicule entre particuliers s'effectue le plus souvent dans un cadre familial. L'obligation de désigner dans ce contexte peut être ressentie comme inopportune au regard de «l'immunité familiale » reconnue dans d'autres domaines du droit.

En conséquence, l'extension aux particuliers de l'obligation de désignation n'apparaît, en l'état, pas opportune. Il appartiendra à l'autorité politique de déterminer si les avantages entraînés par cette éventuelle réforme serait de nature à modifier cette appréciation.

⁹³ Près de 3,2 millions en 2017, source ANTAL.

⁹⁴ Source : DACG.

2.1.2.3 La forfaitisation des infractions est susceptible de fluidifier le dispositif

2.1.2.3.1 *La forfaitisation récente de certains délits est sans conséquence sur la fiabilisation du dispositif, mais des évolutions pourraient être envisagées*

En application du décret 2017-429 du 28 mars 2017, et depuis le 1^{er} novembre 2018, les délits de défaut d'assurance, de conduite sans permis et la conduite sans disposer du permis adéquat peuvent dorénavant faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle⁹⁵. Ces trois délits n'emportent cependant aucun retrait de points.

Une telle procédure de forfaitisation paraît en effet particulièrement adaptée au traitement des délits routiers dépourvus de complexité. Mais il n'est pas prévu en l'état de l'étendre aux autres délits routiers, notamment parce que ces derniers sont punis de peines d'emprisonnement ce qui exclut toute possibilité de forfaitisation. Une réflexion pourrait néanmoins être menée afin de rechercher s'il ne serait pas plus efficace, pour les délits les moins graves, de réprimer ces infractions par le biais d'amendes forfaitaires, systématiquement prononcées au lieu de conserver des peines d'emprisonnement rarement ordonnées et exécutées. Seul les délits ayant causé un préjudice à des victimes (homicides et blessures involontaires), resteraient punis de peine d'emprisonnement et dès lors continueraient à être jugés selon la procédure de droit commun.

Cette nouvelle vague de forfaitisation permettrait de limiter le traitement manuel des procédures et assurerait une meilleure effectivité des retraits de points et donc de la politique de sécurité routière.

Recommandation n°4 : Forfaitiser l'ensemble des infractions routières n'entraînant pas de victimes de dommages (ministère de la justice - DACG)

2.1.2.3.2 *La forfaitisation des contraventions de 5^{ème} classe*

Un projet de décret relatif à la forfaitisation des contraventions de la 5^{ème} classe est actuellement en cours de finalisation.

Selon ce projet, à l'exception des infractions prévues aux articles R. 121-1 à R.121-5 du code de la route⁹⁶, la plupart des contravention de 5^{ème} classe prévues et réprimées par le code de la route, relatives à la circulation des véhicules, seront susceptibles de faire l'objet d'une amende forfaitaire⁹⁷.

Elles pourront ainsi être relevées par PVE dont la transmission dématérialisée à l'ANTAI aboutira à l'émission d'une amende forfaitaire d'un montant du double de celui actuellement attaché à la contravention de 4^{ème} classe⁹⁸.

La mission estime que ce projet de forfaitisation des contraventions de la 5^{ème} classe doit être approuvé comme pouvant lutter efficacement contre la déperdition des retraits des points.

Il est également prévu que le traitement des contestations des contraventions forfaitisées sera transféré des parquets vers les OMP. De ce fait, la date d'entrée en vigueur de cette réforme reste incertaine. Elle est en effet soumise à une consultation entre les ministères de la justice, de l'intérieur, de l'économie et des transports. En outre sa faisabilité technique nécessite des arbitrages portant sur les liens inter-applicatifs à enrichir ou à créer entre les différents systèmes de traitement automatiques susceptibles d'intervenir (SNPC, MINOS, WINOMP, CASSIOPEE).

⁹⁵ Circulaire DACG, CRIM/2018-13H2-16.11.18.

⁹⁶ Infractions d'incitation par employeur ou donneur d'ordres, de contrevenir à la réglementation en vigueur sur la vitesse et le transport de marchandises ou de matières dangereuses.

⁹⁷ À l'exclusion de la contravention de 5^{ème} classe de « grand excès de vitesse » est également exclue de la forfaitisation dans la mesure où la récidive de cette infraction est constitutive d'un délit.

⁹⁸ AF minorée = 180 euros, AF = 270 euros et AFM = 750 euros.

Afin d'éviter tout retard dans la mise en œuvre de cette réforme nécessaire, la mission invite le DISR à coordonner ces travaux afin de les voir aboutir rapidement.

Recommandation n°5 : Mettre en œuvre dans les meilleurs délais la réforme visant à forfaitiser les contraventions de cinquième classe et à donner compétence aux OMP pour connaître de leur traitement (ministère de l'intérieur – DISR, ministère de la justice).

2.1.2.4 La création d'une juridiction nationale spécialisée en matière routière pourrait être envisagée afin d'améliorer l'efficacité du dispositif et garantir un traitement homogène et égalitaire de ce contentieux

Comme on a pu le voir, le traitement pénal de la plupart des infractions routières a été grandement amélioré par le développement du contrôle sanction automatisé.

La réforme entamée en matière de forfaitisation de délits, si elle s'étendait à la plupart des délits ou des contraventions de 5^{ème} classe, pourraient encore améliorer l'efficacité du dispositif. Il deviendrait possible alors de confier ce contentieux à une juridiction nationale spécialisée qui n'aurait à connaître que des contestations des infractions forfaitisées.

De ce fait, seules les infractions non forfaitisées, à savoir celles ayant causé un préjudice à des victimes relèverait de la compétence de la juridiction du lieu de commission des faits.

On observera à cet égard que l'opposition qui pourrait être formulée à l'égard de cette proposition et qui consiste à rappeler un attachement nécessaire à une justice de proximité perd de son sens dans la mesure où la circulaire du 11 mai 2017 du ministère de la justice, relative aux critères de compétence territoriale⁹⁹ demande aux parquets de retenir désormais non plus la compétence de la juridiction dans lequel l'auteur de l'infraction réside mais celle du lieu de commission de l'infraction. De fait, la proximité ne doit plus être recherchée qu'à l'égard de la victime quand elle existe, afin qu'elle ne soit pas pénalisée une seconde fois.

Cette organisation nouvelle permettrait d'améliorer le traitement judiciaire de ce contentieux, alléger la charge des juridictions et des OMP et enfin faciliter les relations avec l'autorité administrative.

On retiendra également qu'un dispositif analogue a été retenu par la loi relative à la dépenalisation du stationnement payant en créant une commission nationale du contentieux du stationnement payant chargée de juger tous les litiges s'y rapportant.

Recommandation n°6 : Procéder à une étude de faisabilité concernant la mise en place d'une juridiction nationale en charge du traitement des infractions routières forfaitisées (ministère de la justice - DACG)

2.2 L'amélioration du fonctionnement du dispositif passe par la mise en place d'un pilotage plus affirmé

2.2.1 La mise en place d'une méthodologie paraît indispensable

2.2.1.1 La nécessité de réaliser une étude globale sur les infractions entraînant un retrait de points

Il n'a pas semblé opportun à la mission de retenir l'indicateur concernant le nombre de décisions de retrait de points (qui peuvent regrouper plusieurs infractions), utilisé dans le rapport de 2012. Le suivi des infractions

⁹⁹ Circulaire du 11 mai 2017 NOR : JUSD1714338C.

ayant généré un retrait de points effectif dans le SNPC, comparé au nombre d'infractions constatées susceptibles d'engendrer un retrait de points semble davantage pertinent.

En effet, il existe de nombreux cas dans lesquels le dispositif ne peut aboutir à un retrait de points :

- lorsque l'infraction est considérée par la justice insuffisamment caractérisée, si la procédure est irrégulière ou si son auteur n'est pas identifié ;

- si le permis est annulé ;
- lorsqu'il ne reste pas assez de points à retirer sur le permis ;

Un taux de déperdition élevé ne signifie donc pas forcément un manque d'efficacité dans la chaîne de traitement.

Par ailleurs, il est apparu que la mission de l'IGA, avait travaillé en 2012 sur la base d'une étude demandée par la DMAT et fondée sur des chiffres de 2010 ; que cette étude avait le mérite d'agréger des données chiffrées issues de différents univers (« univers ANTAL » s'agissant du CSA, « univers des services » pour les contraventions de 2^{ème} à 4^{ème} classe relevées par les forces de l'ordre hors CSA, « univers des OMP », « univers de la justice », « univers des préfectures », « univers du SNPC », etc...), cette dernière était cependant incomplète (cf. « univers de la justice », où ne figurait aucune donnée) et n'a pas été reconduite.

L'analyse régulière des causes de déperdition de retrait de point, portant sur l'ensemble des infractions concernées permettrait d'objectiver les données sur l'ensemble de la chaîne de traitement. Elle permettrait au DSR et à tous les acteurs de disposer ainsi d'un outil de pilotage permettant de vérifier régulièrement l'efficacité du dispositif de retrait de points.

Recommandation n°7 : Se doter d'outils permettant de piloter le dispositif en faisant réaliser une étude annuelle globale sur les infractions entraînant retrait de points (ministère de l'intérieur - DISR / ONISR).

2.2.1.2 La nécessité de mettre en place de véritables indicateurs d'efficacité tout au long de la chaîne de traitement

2.2.1.2.1 *Plutôt que de définir un indicateur global de déperdition, il paraît possible de mettre en place des indicateurs d'efficacité à différents niveaux de la chaîne de traitement*

Comme indiqué dans les développements précédents, il n'existe pas d'indicateur rapprochant le nombre d'infractions constatées entraînant un retrait de points et le nombre de points effectivement retirés, d'où les difficultés rencontrées par la mission pour établir l'état des lieux demandé.

Bien que les données disponibles soient aujourd'hui disparates et, sous réserve qu'une étude globale sur les infractions entraînant un retrait de points soit menée (cf. recommandation n°5 *supra*), la mission estime qu'il est possible de mettre en place des indicateurs de suivi de l'efficacité aux différentes étapes de la chaîne de traitement.

Pour être pertinent, cet indicateur ne peut être uniquement global mais doit être décliné en indicateurs utiles. Il est souhaitable qu'un travail interministériel soit assuré par le DISR pour mettre en place des indicateurs partagés qui englobe l'ensemble de la chaîne de traitement.

Afin de disposer d'une information globale sur l'évolution de la mobilisation des forces de sécurité intérieure et de l'institution judiciaire, une réflexion pourrait être lancée en vue de permettre à l'ONISR d'accéder directement aux bases de données des services de police et de gendarmerie.

Par ailleurs, il conviendrait de mettre en place des indicateurs partagés par les acteurs relatifs à l'activité des forces de sécurité intérieure et des juridictions.

Il pourrait être utile que le DISR en lien avec le ministère de la justice, donne instructions aux préfets et aux procureurs de la République pour que dans chaque département, soit mis en place un tableau de bord commun aux acteurs faisant apparaître notamment le nombre et la nature des infractions constatées par les services de police et de gendarmerie ainsi que par les polices municipales, le nombre d'affaires poursuivables dont les auteurs ont été identifiés, le nombre de classement sans suite (sous conditions ou pour inopportunité des poursuites) ordonné, le nombre de poursuites effectivement engagées par les parquets, le nombre de sanctions prononcées et le nombre de référence 7 enregistrées dans le SNPC en préfecture ainsi que les délais de traitement de chaque étape de la chaîne.

Ces informations pourront permettre de se fixer des objectifs précis notamment s'agissant de la sanction des infractions les plus graves et éviteraient le désengagement des différents acteurs.

2.2.1.2.2 Concernant le pilotage spécifique du dispositif du permis à points par le DISR, trois indicateurs de suivi ciblés devraient être mis en place

- La mesure du taux de rebut en matière de CSA

Il paraît indispensable de mettre en place, au-delà du ratio global ACO / MIF, un voire deux indicateurs spécifiques relatifs au fait qu'une grande partie des MIF établis ne sont pas exploitables et ne peuvent donner lieu à l'établissement de l'avis de contravention, qui pourrait être intitulé « taux de rebut ».

Le périmètre doit concerner les infractions vitesse et feux rouges.

Ces indicateurs devraient être ciblés sur des motifs précis de déperdition, à savoir, l'identification du véhicule et du contrevenant :

- nombre de MIF non transformés à l'étape d'identification du véhicule / nombre de MIF total non transformés en ACO ;
- nombre de MIF non transformés à l'étape d'identification du contrevenant / nombre de MIF total non transformés en ACO.

- S'agissant du CSA et du PVe, le ratio points effectivement retirés dans le SNPC / avis de contraventions établis

Le ratio pertinent serait de rapprocher le nombre de contraventions et délits ayant donné lieu effectivement à des retraits dans le SNPC des avis de contraventions et délits établis (par le CSA et le PVe). Il serait pertinent de décliner cet indicateur selon la nature de l'infraction (selon les codes NATINF, contravention / délit...)

Les indicateurs seraient les suivants :

- nombre de contraventions C2 à C4 ayant entraîné un retrait de points effectifs dans le SNPC / nombre de contraventions émises (ACO pour le CSA et contraventions établies pour le PVe) ;
 - nombre de contreventions C5 et délits ayant entraîné un retrait de points effectif dans le SNPC / nombre de contraventions et délits émis.
- S'agissant du CSA et du PVe, le taux de rejet dans le SNPC

Puisqu'il existe un rejet constaté des informations transmises dans le SNPC et au vu de l'obsolescence de l'application, il est proposé de mettre en place un indicateur spécifique relatif aux problématiques d'interfaçage entre les données des fichiers SIV et SNPC.

L'indicateur pourrait être le suivant :

- nombre d'avis de contraventions et délits entraînant retrait de points rejetés par le SNPC / nombre d'avis de contraventions et délits devant entraîner retrait de points transmis dans le SNPC.

Recommandation n°8 : Mettre en place des indicateurs de suivi de l'efficience de la chaîne de traitement en matière de retraits de points effectifs (ministère de l'intérieur – DISR, en lien avec le ministère de la justice - DACG)

2.2.2 Un positionnement interministériel à clarifier

L'optimisation de la politique de la sécurité routière repose sur l'amélioration des infrastructures, des véhicules, sur la formation des conducteurs et le respect des règles par les usagers de la route mais également sur un dispositif fiable de CSA.

Si l'on a dit que l'objectif était globalement atteint s'agissant des infractions les plus importantes au plan quantitatif (les moins graves), des efforts restent à accomplir en ce qui concerne le traitement des infractions qui ne peuvent être complètement automatisées (les plus graves), soit parce que les sanctions prononcées font l'objet d'une contestation, soit parce que leur gravité nécessite la mise en œuvre de procédures judiciaires difficilement « intégrables » dans un processus administratif.

Cela suppose que, sous l'autorité interministérielle qui veille à ce que les décisions du gouvernement soient mises en œuvre, un véritable contrôle des actions menées en matière de sécurité routière puisse être opéré au sein de chaque ministère tout au long de la chaîne de traitement.

On retiendra l'ambiguïté issue de la nouvelle organisation du ministère de l'intérieur et du transfert de la compétence en matière de sécurité routière du ministère des transports vers le ministère de l'intérieur, qui conduit le DISR actuel à diriger une direction du ministère de l'intérieur, et le DSR, à exercer, *intuitu personae*, les responsabilités de délégué interministériel à la sécurité routière. Cette fonction a été créée en 1972 en même temps que le comité interministériel de la sécurité routière (CISR), présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'Intérieur¹⁰⁰. Le DISR¹⁰¹ assure notamment le secrétariat du CISR dont il prépare les décisions et doit « veiller à l'application des décisions prises ».

À la fois responsable comme DSR de la mise en œuvre des décisions prises concernant le permis à points incombant à son ministère de rattachement, il se doit également comme DISR de veiller à l'application des

¹⁰⁰ Décret n°72-608 du 5 juillet 1972 instituant un comité interministériel de la sécurité routière.

¹⁰¹ Article 3 du décret n°75-360 du 15 mai 1975 relatif au CISR « un délégué interministériel à la sécurité routière, nommé par décret en conseil des ministres et placé sous l'autorité du Premier ministre, assure le secrétariat du comité interministériel. À ce titre, il veille à l'élaboration des mesures susceptibles d'améliorer la sécurité routière, prépare les délibérations du comité et suit l'application des décisions prises. Il préside le groupe interministériel permanent de la sécurité routière ».

décisions prises et mises en œuvre par les autres ministères impliqués, et principalement par le ministère de la justice.

Ce positionnement est complexe, tant en ce qui concerne l'autonomie du DISR à l'égard du ministère de l'intérieur qui l'emploie, qu'à l'égard des autres ministères pour lesquelles sa légitimité interministérielle est plus faible.

À cet égard, le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), placé également sous l'autorité du ministre de l'intérieur, dispose d'une équipe interministérielle propre, mais ne dirige pas de service autre que celui qui assure la coordination interministérielle de la politique arrêtée lors des comités de coordination interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. De fait, une réflexion sur le positionnement du DISR devrait intervenir afin de lui permettre de mieux jouer son rôle. La baisse des infractions issues des contrôles opérés par les forces de sécurité intérieures, le retard pris par la modernisation du SNPC et la mise en œuvre du permis virtuel « étrangers » et le développement d'un traitement judiciaire très hétérogène des infractions les plus graves font apparaître qu'il faut renforcer le pilotage interministériel.

La mission recommande que la dimension interministérielle de cette politique soit rappelée et qu'il soit précisé dans le décret encadrant sa mission interministérielle (décret n°75-360 relatif au CISR), qu'à l'instar de ce qui est prévu dans certaines missions ou délégations interministérielles que le DISR « anime et coordonne » la politique de sécurité routière et qu'à ce titre, il puisse enjoindre à chaque ministère, y compris à son ministère de rattachement de mettre en place les dispositifs nécessaires à la mise en œuvre de la politique arrêtée par le gouvernement en la matière.

Un prochain CISR pourrait acter la nécessité de moderniser le dispositif de permis à points en fixant des objectifs précis à atteindre en vue de diminuer la déperdition de retrait de points et fixer l'échéancier à respecter.

D'ici là, le groupe interministériel permanent de sécurité routière que le délégué interministériel réunit régulièrement¹⁰², avec les responsables des principales administrations devrait, s'assurer que chaque administration progresse dans ce domaine.

Recommandation n°9 : Renforcer la compétence interministérielle du DISR à l'égard de tous les ministères en lui reconnaissant dans les textes le rôle de coordonnateur et pilote de la politique de sécurité routière (ministère de l'intérieur - cabinet).

2.2.3 Une politique pénale mieux définie et mise en œuvre dans les juridictions de manière homogène

Comme déjà évoqué, les circulaires, dépêches ou instructions relatives à la circulation routière sont anciennes, souvent parcellaires¹⁰³ et ne répondent plus à toutes les questions posées par un droit et des procédures particulièrement complexes et évolutives.

Il paraît nécessaire de rappeler les objectifs de la politique de sécurité routière à tous les acteurs judiciaires et de donner les instructions nécessaires afin que les pratiques soient le plus homogène possible sur l'ensemble du territoire national.

Ces instructions devraient également préciser le rôle des OMP lequel va s'affirmer de plus en plus notamment quand ils auront à connaître des contraventions forfaitisées de cinquième classe.

¹⁰² 7 fois en 2017, déjà 9 fois en 2018, le prochain étant programmé pour le 26 novembre 2018.

¹⁰³ La dernière circulaire du ministre de la justice qui expose précisément la conduite à tenir en la matière remonte au 28 juillet 2004 (CRIM.04-8/E1-28.07.2004) mais n'évoque pas la question des relations devant être entretenues entre les parquets et les préfetures.

Par ailleurs, afin de dynamiser cette politique, il paraît nécessaire que la DACG, dès 2019, demande aux parquets généraux, que figure dans le rapport annuel du ministère public, un bilan des politiques menées en matière de lutte contre la violence routière, tant en ce qui concerne les politiques pénales arrêtées que s'agissant des relations entretenues avec l'autorité administrative pour permettre la bonne application de la réglementation notamment quant aux retraits de points.

La circulaire de politique générale adressée tant aux procureurs généraux qu'aux procureurs de la République et aux OMP devrait :

- rappeler les objectifs du gouvernement en matière de sécurité routière et la nécessaire implication des juridictions judiciaires dans la mise en œuvre de cette politique ;
- rappeler l'état du droit positif, les règles applicables en matière de contestations et le calendrier de mise en œuvre des réformes applicables à la matière ;
- donner instructions afin de privilégier le recours à certains modes de poursuites (OP, CRPC) et rappeler que le classement sous conditions est antinomique avec le principe même du permis à point dont l'efficacité en matière de sécurité routière est pourtant démontrée ;
- préciser la nature des relations à mettre en place entre les procureurs de la République et les OMP ;
- indiquer les conduites à tenir par les services d'exécution des peines afin d'assurer la transmission dans les meilleurs délais aux préfetures les sanctions susceptibles d'entraîner des retraits de points.

Recommandation n°10 : Adresser une circulaire de politique pénale générale relative au traitement du contentieux routier aux procureurs généraux, procureurs de la République ainsi qu'aux officiers du ministère public (ministère de la justice - DACG).

Etienne APAIRE



Inspecteur général
de la justice

Philippe LAMY



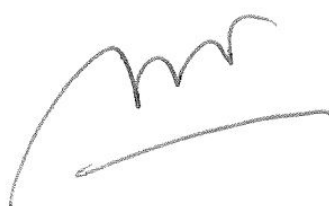
Inspecteur général
de l'administration

Carole SIMONNOT



Inspectrice de la justice

Anne BADONNEL



Inspectrice de l'administration

Daniel ATZENHOFFER



Inspecteur de la justice