



N° 1483

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 février 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES
EUROPÉENNES⁽¹⁾ *sur* la proposition de directive du Parlement européen
et du Conseil facilitant l'application transfrontalière de la législation dans
le domaine de la sécurité routière (COM [2008] 151 final/n° E 3823),

PAR M. Gérard VOISIN,

Député

(1) La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission chargée des affaires européennes est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Michel Herbillon, Thierry Mariani, Pierre Moscovici, Didier Quentin, vice-présidents ; MM. Jacques Desallangre, Jean Dionis du Séjour, secrétaires ; M. Alfred Almont, Mme Chantal Brunel, MM. Christophe Caresche, Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Jean-Claude Fruteau, Daniel Garrigue, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, Mmes Annick Girardin, Elisabeth Guigou, MM. Régis Juanico, Mme Marietta Karamanli, MM. Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Robert Lecou, Céleste Lett, Lionnel Luca, Noël Mamère, Jacques Myard, Christian Paul, Mmes Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| CHAPITRE I : UN OBJECTIF PRIMORDIAL DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DES TRANSPORTS : AMELIORER LA SECURITE ROUTIERE | 7 |
| A. L'IMPUNITE N'EST PAS ACCEPTABLE | 7 |
| 1. La rupture d'égalité entre citoyens européens..... | 7 |
| 2. La sécurité routière européenne est en cause..... | 8 |
| B. UN PROBLEME IMPORTANT POUR LA FRANCE | 9 |
| 1. L'effort entrepris en matière de sécurité routière doit être préservé..... | 9 |
| 2. Une perte significative pour les finances publiques | 10 |
| CHAPITRE II : LA DIFFICULTE D'ETABLIR UN TEXTE COMMUNAUTAIRE | 15 |
| A. HISTORIQUE | 15 |
| B. DISPOSITIF PROPOSE | 16 |
| C. UN DEBAT JURIDIQUE COMPROMET L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE..... | 16 |
| D. LES DEBATS DU PARLEMENT EUROPEEN..... | 18 |
| E. LES SOLUTIONS PROPOSEES PAR LA PRESIDENCE FRANÇAISE | 18 |
| CHAPITRE III : LES MESURES DE SUBSTITUTION | 20 |
| A. L'ADAPTATION DES TEXTES COMMUNAUTAIRES EXISTANTS A LA PERCEPTION TRANSFRONTALIERE DES AMENDES ROUTIERES..... | 20 |
| 1. Le traité de Prüm permettrait d'identifier le propriétaire d'un véhicule..... | 20 |
| 2. La décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, permettrait de percevoir les amendes..... | 21 |
| B. LA CONCLUSION D'ACCORDS BILATERAUX POUR LA RECHERCHE DES CONTREVENANTS..... | 24 |
| 1. Une politique qui se développe | 24 |

| | |
|--|-----------|
| 2. Les difficultés de ratification de l'accord franco-allemand..... | 25 |
| C. LES ADAPTATIONS DE LA LEGISLATION FRANÇAISE..... | 27 |
| 1. La responsabilité pécuniaire du titulaire de la carte grise | 27 |
| 2. L'exigence d'une consignation préalablement à un recours..... | 29 |
| 3. L'exclusion du bénéfice d'une amende minorée | 29 |
| CONCLUSION | 31 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 33 |
| CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA COMMISSION | 35 |
| ANNEXES | 37 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR..... | 39 |
| ANNEXE 2 : ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE CONCERNANT L'ECHANGE DE RENSEIGNEMENTS SUR LES TITULAIRES DU CERTIFICAT D'IMMATRICULATION DE VEHICULES..... | 41 |
| ANNEXE 3 : LE POINT DE VUE DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE..... | 47 |

Mesdames, Messieurs,

La politique des transports constitue l'une des politiques majeures de l'Union européenne dont la sécurité est une composante essentielle. Si, dans le domaine routier, les infractions commises par les conducteurs sont fréquentes et régulièrement sanctionnées, les automobilistes non résidents bénéficient d'une impunité de fait, si l'infraction constatée n'est pas suivie d'une interception par les forces de l'ordre.

En effet, quand l'automobiliste est arrêté par la police et qu'il ne réside pas en France, il doit s'acquitter d'une consignation garantissant le paiement de l'amende. Par contre, les amendes résultant des radars fixes ne sont pas envoyées aux titulaires d'une plaque étrangère, exception faite du Luxembourg.

En France, sur les 17 millions d'infractions à la réglementation sur les excès de vitesse constatées par les radars fixes, le quart environ est commis par des étrangers. Au-delà d'une perte d'environ 170 millions d'euros pour les finances publiques, cette situation est décourageante pour les responsables de la sécurité routière.

C'est pourquoi le rapporteur se félicite de la proposition de directive de la Commission européenne destinée à assurer le paiement effectif des amendes routières indépendamment du lieu d'immatriculation du véhicule.

Malheureusement, la publication de cette directive est enalminée dans la mécanique européenne.

Il faut donc comprendre les raisons de cet échec et analyser les solutions de repli en cours d'élaboration.

L'origine première des difficultés de ce projet réside dans la divergence d'appréciation entre la Commission européenne qui considère que ce texte relève du « premier pilier » (politique des transports) et une minorité de blocage d'Etats membres du Conseil qui estime qu'il relève du « troisième pilier » (coopération judiciaire) et, par conséquent, d'une procédure impliquant l'unanimité des 27 Etats membres et excluant la codécision avec le Parlement européen.

Le texte proposé comporte deux parties : la première organise la communication électronique de l'identité des propriétaires des véhicules flashés, la deuxième porte sur le recouvrement forcé des amendes.

Pour sortir de l'impasse, la présidence française a tenté d'aboutir à un compromis en scindant le projet en deux textes, relevant respectivement des premier et troisième piliers, mais elle n'est pas parvenue à un accord.

Aujourd'hui, cette situation de blocage risquant de perdurer, les Etats les plus concernés développent des accords bilatéraux qui, dans une démarche analogue au traité de Prüm, pourraient être intégrés un jour dans une politique communautaire.

Le rapporteur s'appliquera donc à expliciter les raisons de cet échec, avant d'analyser les mesures de substitution mises en œuvre. Puis il portera un regard critique sur la législation française qui constitue un obstacle à la conclusion d'accords de coopération pour la perception des amendes routières.

Il faut regretter que l'échec de la proposition de la Commission européenne se traduise par des retards nuisant à l'image de l'Europe, dont les citoyens acceptent mal qu'une partie des conducteurs bénéficie d'une impunité de fait, au regard des règles essentielles à la sécurité routière.

CHAPITRE I : UN OBJECTIF PRIMORDIAL DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DES TRANSPORTS : AMELIORER LA SECURITE ROUTIERE

« Il est absolument indispensable d'appliquer de façon similaire les règles de sécurité routière dans tous les pays européens. Actuellement, les Belges, les Britanniques et les Néerlandais viennent faire du rodéo sur les routes françaises, protégés par le fait que leur permis de conduire a été délivré dans un autre pays. »

Cette déclaration du ministre français de l'intérieur⁽²⁾ illustre la nécessité d'améliorer la coordination européenne en matière de sécurité routière pour que soient sanctionnées les infractions au code de la route commises par les non-résidents.

A. L'impunité n'est pas acceptable

La justice et l'efficacité des politiques de lutte contre l'insécurité routière impliquent qu'il soit mis fin à l'impunité dont jouissent les non-résidents sur les routes françaises. Il n'est pas acceptable que le quart des infractions constatées ne puisse pas être sanctionné.

1. La rupture d'égalité entre citoyens européens

Au cours de la période allant de 2001 à 2005, les études menées par la Commission européenne ont montré que la proportion de non-résidents impliqués dans les infractions routières est plus élevée que leur proportion dans le trafic routier national, notamment en matière d'excès de vitesse.

Cette situation résulte sans doute de l'impunité de fait dont bénéficient les étrangers en l'absence d'interception par les forces de l'ordre. En effet, lorsqu'il y a interpellation du contrevenant par la police, les non-résidents doivent acquitter sur le champ une consignation garantissant le paiement de l'amende. Par contre, en l'absence d'interception, par exemple pour les excès de vitesse relevés par les radars fixes, aucune procédure ne permet dans les faits de percevoir le montant des amendes ou, plus exactement les procédures existantes sont inopérantes, car impossibles à mettre en œuvre dans le cadre d'un contentieux de masse ; pour des

(2) M^{me} Michèle Alliot-Marie, en réponse à une question du rapporteur, au cours de la réunion de la Commission chargée des affaires européennes du 3 décembre 2008.

raisons pratiques telles que l'impossibilité de faire parapher par un magistrat plusieurs centaines de milliers de contraventions, ou bien juridiques, par exemple dans les pays où le montant des contraventions est inférieur aux seuils minimaux exigés par l'accord cadre européen (70 €).

Cette situation discriminatoire n'est pas acceptable : si les résidents règlent leurs amendes, les non-résidents profitent du manque d'échanges d'informations entre pays européens. En effet, l'impossibilité d'accéder aux registres des cartes grises des Etats étrangers interdit de leur adresser un avis de contravention ; or une partie significative des automobilistes règle ses amendes sans qu'il soit nécessaire d'exercer des moyens de coercition. Elle est également de nature à affaiblir la légitimité des contrôles aux yeux des citoyens européens, qui pourraient en contester le bien-fondé au nom de la nécessaire égalité de traitement entre résidents et non-résidents, principe fondamental de la construction européenne.

Cette situation, de fait et non de droit, remet en cause un principe fondateur de l'Union européenne, celui de l'égal traitement entre ses citoyens. Il est compréhensible que les ressortissants nationaux doublés par des voitures dont les conducteurs « méprisent » les limitations de vitesse le ressentent mal.

La justice commande donc qu'il soit remédié à une situation dommageable à la sécurité routière.

2. La sécurité routière européenne est en cause

Améliorer la sécurité routière et **réduire de moitié le nombre de morts sur les routes européennes, de 54 000 en 2001 à 27 000 en 2010**, constitue un objectif majeur de l'Union européenne, établi par le Livre blanc sur la politique européenne des transports publié en 2001.

A l'époque du Livre blanc, dans une Europe à 25, le nombre annuel de morts sur les routes s'élevait à 54 000 personnes. Depuis, des progrès importants ont été effectués, une baisse tendancielle de ce nombre est même très sensible dans certains pays tels que la France.

Depuis 2005, ce mouvement de diminution de l'insécurité routière s'est ralenti en Europe.

En 2007, dans l'Union européenne, plus de 40 000 personnes sont décédées sur les routes, ce qui représente une baisse de la mortalité d'environ 20 % sur l'ensemble de la période. Ce résultat reste grandement insuffisant au regard de l'objectif fixé pour 2010 qui nécessitait sur la même période une baisse de 37 %. Plus grave encore, en 2007 le nombre de tués n'a pas diminué sur les routes européennes.

Un des moyens d'atteindre cet objectif, même s'il n'est pas le plus populaire, est d'améliorer l'efficacité de la répression des infractions.

La mobilité accrue au sein de l'Union européenne et l'ouverture des frontières entre Etats membres sont de nature à accroître la proportion des conducteurs étrangers parmi les responsables d'infractions, ce qui nuit ainsi aux objectifs d'amélioration de la sécurité routière.

C'est pourquoi la Commission européenne, soutenue par la France, a établi une proposition de directive autorisant la mise en œuvre de solutions efficaces pour sanctionner les délinquants routiers, sans que ces derniers ne puissent s'abriter derrière les frontières.

B. Un problème important pour la France

La France, première destination touristique du monde et territoire de transit, ne serait-ce que parce qu'elle est le passage obligé vers la péninsule ibérique, accueille de nombreux automobilistes étrangers qui bénéficient de fait d'une impunité pour les infractions commises sur nos routes.

De janvier à août 2008, sur 12 millions d'infractions constatées sur les routes françaises par les radars automatiques, 27 % étaient le fait d'étrangers⁽³⁾.

1. L'effort entrepris en matière de sécurité routière doit être préservé

Notre pays a entrepris depuis quelques années un effort massif de lutte contre l'insécurité routière qui s'est traduit par des résultats significatifs.

Depuis 1995, la France a divisé pratiquement par deux le nombre des tués sur ses routes. Il ne faut pas être caricatural et soutenir que ce résultat serait uniquement imputable à la répression accrue des infractions routières. Il n'en demeure pas moins vrai que la mise en œuvre des radars fixes, combinée au mécanisme du permis à points, a favorisé une modification profonde des comportements qui se traduit par une diminution régulière de la vitesse moyenne des automobilistes, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

(3) Interview de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports, publiée dans le Figaro du 6 octobre 2008.

| | 2006 | 2007 | 2008 (prévision) | 2012 (cible) |
|--|--------|--------|---------------------|-----------------|
| Nombre de blessés hospitalisés plus de 24 h | 41 869 | 39 754 | 37 800 | 25 000 |
| Nombre de tués à 30 jours | 4 942 | 4 838 | 4 400 | 3 000 |
| Evolution des vitesses moyennes | 81,9 | 81,5 | 81 | 79 |

Source : Projet de loi de finances pour 2009.

Le problème des excès de vitesse, qui constituent une des principales causes d'accident mortel et toujours un facteur aggravant des accidents, est loin d'être exclusivement français. Il concerne, à des degrés divers, tous les pays de l'Union européenne. Selon une étude menée par la Commission européenne, la proportion de conducteurs « non-résidents » est anormalement élevée dans le nombre d'auteurs d'infractions routières, en particulier pour les excès de vitesse (entre 25 et 30 %).

Cette impunité est de nature à affaiblir les objectifs de sécurité routière, en « incitant » les conducteurs à ne pas respecter les réglementations routières nationales.

2. Une perte significative pour les finances publiques

La perte de recettes liée au non-paiement des amendes résultant des contrôles par les radars fixes peut être évaluée à environ 100 millions d'euros en 2006.

Le rapporteur a soumis son chiffrage au ministère des finances qui l'estime « logique ». Il suffit en effet d'effectuer le rapport entre la proportion des plaques étrangères « flashées » et le produit des amendes des radars fixes.

Le produit des amendes provenant des radars a atteint 349 millions d'euros en 2006. Le versement au compte d'affectation spéciale a représenté 140 millions d'euros. En 2007, le produit des amendes provenant des radars devrait s'élever à 416 millions d'euros, le versement au compte d'affectation spéciale étant inchangé.

Pour 2008, des recettes de 660 millions d'euros pourraient être atteintes, en incluant les amendes forfaitaires majorées⁽⁴⁾; le non-paiement des sommes dues par les non-résidents pourrait ainsi représenter un montant **d'environ 170 millions d'euros**.

(4) Rapport budgétaire de M. Hervé Mariton, Commission des finances de l'Assemblée nationale.

| Montant des amendes radar | | | | | | |
|---|------|------|-------|-------|-------|------------------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 estimations |
| Nombre de radars (au 31/12) | | | | 1 500 | 1 850 | 2 350 |
| Produit des amendes forfaitaires, dont une fraction vient abonder le CAS dans les limites fixées par la loi (en millions d'euros) | nc | nc | 180,2 | 292,4 | 349 | 560 |
| Produit des amendes majorées venant abonder le budget de l'Etat (en millions d'euros) | nc | nc | 13,8 | 57,4 | 67 | 100 |
| Montant total des amendes radar (en millions d'euros) | 4,8 | 106 | 204 | 349,8 | 416 | 660 |

| Affectation du produit des amendes radar de 2006 à 2008 (en millions d'euros) | | | | |
|---|------|------|-----------------------|---|
| | 2006 | 2007 | 2008 | Remarques |
| Rappel des recettes du CAS radar pour les seules amendes forfaitaires | 292 | 349 | 560 | |
| Fraction des recettes affectées au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » | 140 | 140 | 204 | L'augmentation permettra de financer un programme complémentaire d'implantation de 500 nouveaux équipements |
| Part revenant aux communes et à leurs groupements | 52 | 100 | 100 | Estimation 2007 reconduite en 2008 |
| Montant attribué aux départements | | 0 | 30 000 par radar fixe | Attribution exclusive du versement de toute taxe ou redevance |
| Solde versé à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) | 100 | 109 | < 226 | |

Source : Projet de loi de finances pour 2009.

C'est pourquoi la France ne pouvait que se féliciter de l'initiative de la Commission européenne proposant qu'une directive vienne régler cette question et a appuyé cette démarche. Si ce texte qui vise à préserver la vie humaine est par nature prioritaire, nous sommes cependant pessimistes sur ses chances d'aboutir.

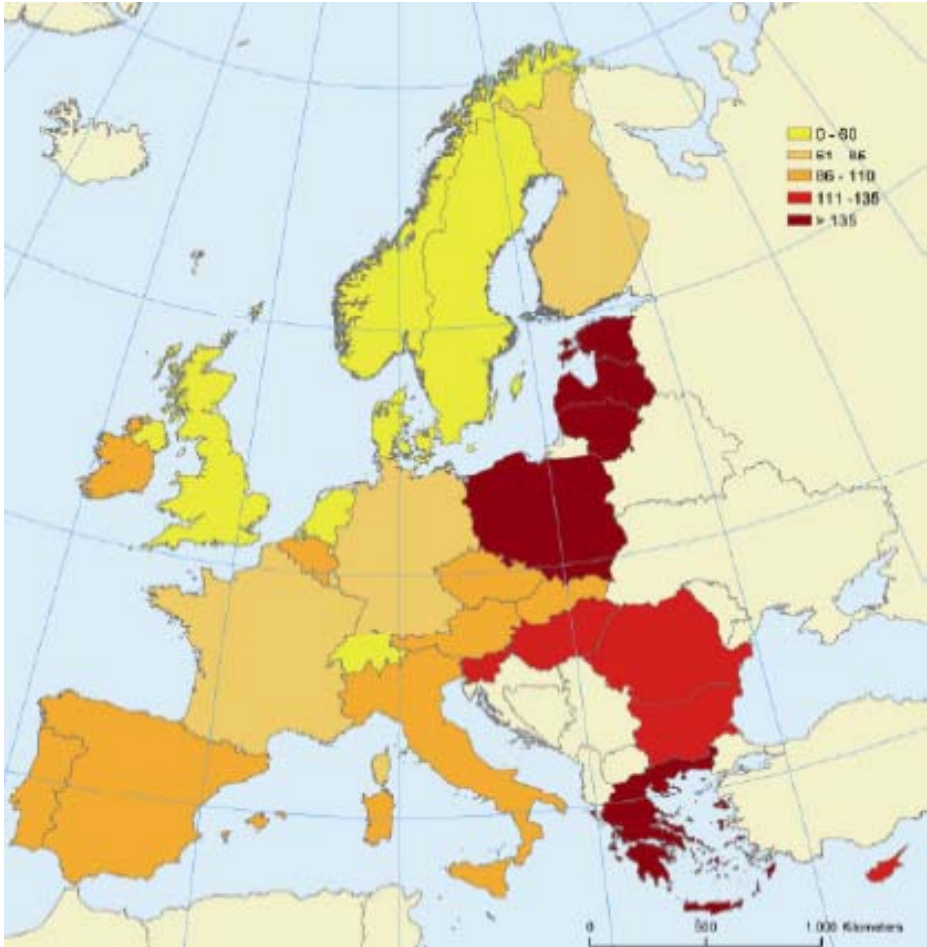
| LES RATIOS DE TRANSFORMATION DES MIFS* EN ACOs ** (le ratio national qui exclut les véhicules étrangers est un des indicateurs LOLF) | | | | | | | |
|---|--|---|-------------------------------|--|-------------------------|------------------------------|---------------------------|
| | Mois | Nb de MIFS intégrés (en date d'infraction) | % de plaques étrangères | Nb estimé de plaques nationales | Nb d'ACO expédiés | Ratio ACO/MIF national | Ration ACO/MIF brut |
| 2007 | Janvier | 847 438 | 18,7 | 689 143 | 447 547 | 64,9 | 52,8 |
| | Février | 896 092 | 16,9 | 744 682 | 397 816 | 53,4 | 44,4 |
| | Mars | 1 019 041 | 18,9 | 826 300 | 525 227 | 63,6 | 51,5 |
| | Avril | 1 245 269 | 24,2 | 943 765 | 516 384 | 54,7 | 41,5 |
| | Mai | 1 224 996 | 23,5 | 937 005 | 600 331 | 64,1 | 49 |
| | Juin | 1 285 786 | 24,6 | 969 612 | 595 640 | 61,4 | 46,3 |
| | Juillet | 1 669 039 | 34,1 | 1 099 913 | 686 393 | 62,4 | 41,1 |
| | Août | 1 758 984 | 34,4 | 1 153 681 | 784 803 | 68 | 44,6 |
| | Septembre | 1 353 177 | 27,5 | 981 021 | 614 287 | 62,6 | 45,4 |
| | Octobre | 1 297 675 | 21,3 | 1 020 657 | 686 078 | 67,2 | 52,9 |
| | Novembre | 1 131 162 | 16,6 | 943 888 | 620 879 | 65,8 | 54,9 |
| | Janvier à novembre 2007 | 13 728 659 | 25 | 10 309 667 | 6 475 385 | 62,8 | 47,2 |
| 2008 | Janvier | 1 174 988 | 18,2 | 961 095 | 691 663 | 72 | 58,9 |
| | Février | 1 156 817 | 17,5 | 954 031 | 627 210 | 65,7 | 54,2 |
| | Mars | 1 380 764 | 22,4 | 1 071 977 | 636 746 | 59,4 | 46,1 |
| | Avril | 1 377 720 | 19 | 1 115 980 | 752 246 | 67,4 | 54,6 |
| | Mai | 1 504 496 | 24,6 | 1 133 725 | 733 339 | 64,7 | 48,7 |
| | Juin | 1 537 337 | 27,3 | 1 118 179 | 677 670 | 60,6 | 44,1 |
| | Juillet | 1 925 864 | 36,9 | 1 214 956 | 851 895 | 70,1 | 44,2 |
| | Août | 1 957 909 | 25,8 | 1 256 490 | 760 174 | 60,5 | 38,8 |
| | Septembre | 1 428 968 | 24,3 | 1 074 068 | 706 654 | 65,8 | 49,5 |
| | Octobre | 1 360 684 | 20,3 | 1 084 026 | 726 628 | 67 | 53,4 |
| | Novembre | 1 130 295 | 17,1 | 937 332 | 603 433 | 64,4 | 53,4 |
| | Janvier à novembre 2008 | 15 935 842 | 25,2 | 11 921 860 | 7 767 658 | 65,2 | 48,7 |

Source : Premier ministre.

* MIF : message d'infraction (il s'agit de l'infraction relevée par le radar).

** ACO : avis de contravention.

Mortalité en Europe par million d'habitants -2006



CHAPITRE II : LA DIFFICULTE D'ETABLIR UN TEXTE COMMUNAUTAIRE

Il est toujours regrettable de parler d'un échec dans le processus de décision européenne, mais le rapporteur estime que les chances sont faibles de voir aboutir, rapidement, une directive européenne autorisant la perception transfrontalière des amendes routières.

Cette situation est d'autant plus dommageable que la décision-cadre de 2005 qui aurait pu régler cette question est inopérante.

Les causes de cet échec sont multiples et complexes ; il serait injuste de vouloir en faire peser le poids sur une institution particulière mais deux facteurs nous apparaissent plus importants que les autres :

➤ ***La procédure pénale***, naturellement respectueuse des droits de la défense, à laquelle sont attachées les autorités européennes est ***inadaptée à un contentieux de masse***. Les règles applicables en France en matière de contestation des infractions au code de la route suscitent des interrogations chez certains de nos partenaires européens. Par exemple, les autorités allemandes ont indiqué au rapporteur que la règle française selon laquelle en cas de difficultés d'identification de l'auteur d'un excès de vitesse, la responsabilité pécuniaire du propriétaire est engagée, même s'il n'est pas l'auteur de l'infraction, est contraire à leur ordre constitutionnel.

➤ ***Le transfert des compétences vers l'Union européenne***, dans le domaine du contrôle routier, *provoque un large débat*. En s'appuyant sur la proposition de directive relative à la perception transfrontalière des amendes routières, le Parlement européen a tenté, par ses amendements, d'encadrer les contrôles routiers et d'unifier le niveau des amendes routières. Cela a suscité en retour l'opposition très ferme de certains Etats membres. Nous pouvons très légitimement nous poser la question de l'intérêt du transfert aux autorités européennes d'une composante essentielle de la sécurité routière. Mais, dans le domaine, très sensible pour les opinions publiques, du montant des amendes, *un transfert de compétences ne peut pas se faire sans engager un large débat devant les parlements nationaux et les populations*.

A. Historique

La Commission a adopté en mars 2008 une proposition de directive visant à faciliter l'application transfrontalière de la législation dans le domaine de la sécurité routière. L'objectif est de mettre en œuvre les mécanismes techniques et

les instruments légaux qui permettent d'identifier et de sanctionner un conducteur européen ayant commis une infraction à la sécurité routière dans un Etat membre autre que celui où son véhicule est immatriculé.

Les quatre infractions visées par la proposition sont les excès de vitesse, la conduite en état d'ivresse, le non-port de la ceinture de sécurité et le franchissement d'un feu rouge. Ces infractions sont à l'origine de 75 % des tués sur les routes.

Cette liste appelle deux remarques : les autorités néerlandaises m'ont indiqué qu'elles regrettaient que des infractions telles que le fait de téléphoner en conduisant n'y figurent pas et nous observerons que la conduite en état d'ivresse n'a pas lieu d'y être, dans la mesure où cette infraction implique une interception par les forces de l'ordre pour mesurer le taux d'alcoolémie. Dès lors qu'il y a une interpellation par les forces de l'ordre, le contrevenant, s'il n'est pas résident, doit acquitter une consignation garantissant le paiement de l'amende.

B. Dispositif proposé

La proposition de directive prévoit que l'Etat membre où l'infraction a été commise transmet, par l'intermédiaire d'un réseau électronique, le numéro d'immatriculation et autres informations utiles aux autres Etats membres, ou à l'Etat d'immatriculation si celui-ci a pu être identifié, et demande des informations concernant le propriétaire du véhicule. Une fois que l'Etat d'infraction a reçu ces informations, il est tenu d'envoyer une notification d'infraction au propriétaire du véhicule, à l'aide d'un formulaire normalisé fournissant les informations nécessaires pour le paiement du montant dû ainsi que sur les possibilités de contestation et d'appel. En dernier recours, en cas de non paiement par le contrevenant, la décision-cadre 2005/214/JAI⁽⁵⁾ peut être appliquée et permettre la reconnaissance et l'application transfrontière de toute décision à titre définitif concernant les sanctions pécuniaires relatives aux infractions routières en cause.

C. Un débat juridique compromet l'adoption de la proposition de directive

Les premiers débats sous présidence française ont montré l'existence d'un **large consensus des Etats membres sur l'objectif de la proposition qui vise à remédier à une vraie lacune, en termes de sécurité routière** (absence de poursuite des conducteurs utilisant des véhicules non immatriculés dans l'Etat de

⁽⁵⁾ *Décision-cadre du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires.*

l'infraction). Elle devrait contribuer à l'objectif de réduction de 50 % du nombre de tués sur les routes européennes d'ici 2010.

Aussi est-il quelque peu paradoxal de constater que le fond du texte n'a pas été véritablement examiné au cours de l'année 2008 car le débat est occulté par une question juridique.

La Commission européenne dans sa proposition de directive s'appuie sur le premier pilier des compétences communautaires, point contesté par une partie des Etats membres qui a émis des doutes sur le bien-fondé de la base juridique retenue par la Commission dans sa proposition : 1^{er} pilier (marché intérieur – art. 71.1c du traité CE : sécurité des transports) et non pas 3^{ème} pilier (coopération policière et judiciaire) de l'Union.

Dans ce contexte, le service juridique du Conseil (SJC) a rendu un avis le 18 juillet 2008. Considérant que les dispositions de la directive tombent dans la catégorie des règles de procédure pénale, le SJC a évalué si les dispositions de la directive sont nécessaires pour assurer la conformité avec les normes communautaires fixées dans le domaine de la sécurité routière. Il a conclu qu'aucune disposition du traité ne conférerait à la Communauté des pouvoirs nécessaires pour adopter la directive proposée en l'absence de normes communautaires que ces mesures pourraient servir à rendre effectives.

Le rapporteur considère que si des réserves peuvent être effectuées sur certains aspects du raisonnement tenu par le service juridique du Conseil, sa conclusion n'est guère contestable. Cette proposition de directive ne se limite pas à un simple échange d'informations, dès lors que ce système débouche sur un processus destiné à percevoir, au besoin par des moyens coercitifs, le produit des amendes. Nous nous situons bien dans l'exécution des sanctions pénales, et par voie de conséquence, dans un domaine qui relève de la procédure pénale. En outre, à la différence du secteur maritime, il ne s'agit pas d'appliquer des sanctions pénales pour des infractions à des règlements communautaires mais pour la violation de diverses législations nationales ne relevant pas d'une politique communautaire.

La Commission européenne a, pour sa part, refusé toute évolution vers le troisième pilier. Elle ne souhaitait sans doute pas s'opposer au Parlement européen, dont certains représentants ont indiqué qu'ils n'accepteraient pas une évolution vers le troisième pilier, qui impliquerait le passage de la codécision vers un simple avis du Parlement.

D. Les débats du Parlement européen

La commission Transports et Tourisme (TRAN) du Parlement européen s'est prononcée le 9 septembre 2008 sur la base du rapport de M^{me} Ayala-Sender (PSE-ES) en accueillant favorablement la proposition de la Commission et en se montrant favorable à la base juridique proposée.

Les débats devant le Parlement européen ne sont pas de nature à rassurer les Etats membres soutenant la thèse du 3^{ème} pilier. Si le souhait des rapporteurs du Parlement européen de contribuer à l'amélioration de la sécurité routière est légitime et compréhensible, ces derniers ont proposé de faire basculer en compétences communautaires la fixation des objectifs des contrôles routiers et la fixation du montant des amendes.

Il ne fait pas de doute que la proposition de directive adoptée le 17 décembre 2008, telle qu'elle a été amendée, relève du troisième pilier.

Harmonisation des niveaux d'amendes sur le plan communautaire

Amendement n° 2 :

Afin de garantir un niveau suffisant de sécurité routière et de faire en sorte que les sanctions pécuniaires applicables soient proportionnées, la Commission devrait débattre avec les Etats membres de l'introduction de sanctions pécuniaires fixes harmonisées pour les infractions routières et devrait également encourager l'échange des bonnes pratiques entre les Etats membres.

Harmonisation des contrôles routiers entre les Etats

Amendement 15 :

(ter) En matière de contrôle de la sécurité routière, les Etats membres devraient harmoniser leurs méthodes afin que leurs pratiques soient comparables entre elles à l'échelle de l'Union. Des normes minimales applicables aux pratiques de contrôle devraient ainsi être développées dans chaque Etat membre.

8 quater) L'équipement technique de contrôle de la sécurité routière devrait également être harmonisé à l'avenir afin d'assurer la convergence des mesures de contrôle entre les Etats membres. Une telle harmonisation technique devrait être proposée par la Commission lors de la révision prévue à l'article 8 bis.

E. Les solutions proposées par la présidence française

Face à ces difficultés, la Présidence française a proposé au Conseil deux options :

1. la poursuite des discussions sur la base de la proposition de la Commission au motif que le contenu de la proposition de directive ne touche pas nécessairement à la matière pénale ;

2. la recherche d'une solution aux difficultés identifiées via l'une des sous-options suivantes :

– dans le cadre du 3^{ème} pilier, recours à la décision Prüm⁽⁶⁾ ou à un instrument spécifique ;

– dans le cadre du 1^{er} pilier, modification de la proposition de la Commission de manière à limiter le projet à la mise en place d'un réseau électronique d'échange de données d'immatriculation ; suppression de toute référence à la sanction des infractions routières qui est à l'origine des difficultés juridiques ;

– dans le cadre du 1^{er} pilier, conserver le contenu actuel de la proposition mais en précisant l'objet et le champ d'application, notamment en prévoyant la reconnaissance par les Etats des quatre comportements dangereux en tant qu'infractions à la sécurité routière de manière à lever la difficulté juridique identifiée par le SJC du fait de l'absence de disposition communautaire dans le domaine couvert.

La Présidence a porté ce sujet à l'attention des ministres lors du Conseil du 9 octobre 2008 à l'occasion d'un débat d'orientation. Les ministres ont largement soutenu l'objectif de la proposition de la Commission et ont souligné la nécessité d'un instrument européen pérenne et efficace. Un grand nombre d'Etats a toutefois exprimé des doutes sur la base juridique retenue. Les ministres n'ont pu s'entendre sur le moyen de prendre en compte cette difficulté, certains plaidant pour la poursuite des travaux dans le cadre du 3^{ème} pilier, d'autres dans le cadre du 1^{er} pilier.

Après le Conseil du 9 décembre 2008, il est apparu que la Commission européenne refusait toute évolution vers le 3^{ème} pilier et que la situation était bloquée.

Il existe une minorité de blocage au sein du Conseil. Certains Etats membres ne veulent pas d'un texte intégrant des dispositions judiciaires. Dans les dernières versions proposées par la présidence française, le texte se réduisait à la mise en place d'un réseau d'échange de données. Malgré cela, le blocage a persisté car certains Etats membres voyaient dans ce réseau le préalable à une unification des poursuites judiciaires. L'Allemagne en particulier ne souhaite pas, par un effet ricochet, être dépossédée de sa compétence judiciaire et policière sur ces questions.

⁽⁶⁾ La décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière a intégré en droit de l'Union le traité de Prüm signé le 25 mai 2005 par la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg et l'Autriche. Son article 12 prévoit un accès direct et automatisé aux données issues des fichiers d'immatriculation des autres Etats parties.

CHAPITRE III : LES MESURES DE SUBSTITUTION

Mettre fin à l'impunité de fait dont jouissent les conducteurs ne résidant pas dans le pays où est commise l'infraction, en l'absence d'interception par les forces de police, implique deux types de mesures :

- l'envoi de la contravention au titulaire de la carte grise ;
- l'exécution du titre de recettes émis par l'Etat où s'est produite l'infraction par l'Etat de résidence.

Si la proposition de directive ne voit pas le jour, nous pourrions atteindre ces objectifs par deux voies : l'adaptation de textes communautaires existants pour permettre la perception transfrontalière des amendes routières ou la conclusion d'accords bilatéraux.

Toutefois, la mise en œuvre des textes communautaires comme des accords bilatéraux impliquera probablement des adaptations de la législation française.

A. L'adaptation des textes communautaires existants à la perception transfrontalière des amendes routières.

Les dispositions du traité de Prüm pourraient être utilisées pour identifier le propriétaire du véhicule en infraction et la décision-cadre 2005/214 du 24 janvier 2005 permettrait le recouvrement de l'amende.

1. Le traité de Prüm permettrait d'identifier le propriétaire d'un véhicule

Le traité de Prüm, aussi appelé « Schengen plus » ou « Schengen III », marque une avancée décisive pour la coopération policière. Initialement traité intergouvernemental, il a été en majeure partie intégré dans l'ordre juridique de l'Union par la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière⁽⁷⁾.

Il vise à améliorer la coopération policière dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration illégale, en

⁽⁷⁾ (JO L 210 du 6 août 2008) (Notification d'adoption publiée au JOLD du 30/09/2008 p.15064), décision de mise en œuvre (décision 2008/616/JAI du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière) et annexe adoptées en juin 2008.

intensifiant les échanges d'informations et en renforçant la coopération opérationnelle transfrontalière.

Il prévoit (article 12) un accès direct et automatisé aux données issues des fichiers d'immatriculation des autres Etats parties. Cet accès est accordé en vue de prévenir et de poursuivre des infractions pénales, ou en vue de maintenir l'ordre et la sécurité publique.

Un état des lieux datant de novembre 2008 indique que trois pays participent aux échanges opérationnels de données sur les registres d'immatriculation des véhicules, Eucaris⁽⁸⁾, depuis août 2008 : la France, l'Espagne et le Luxembourg.

Les échanges de données et l'envoi de contraventions ne fonctionne actuellement qu'entre la France et le Luxembourg, dont les ressortissants s'acquittent spontanément des contraventions dues à la France dans une proportion de 80 %. L'Espagne considère que le traité de Prüm n'est pas applicable aux contraventions routières mais seulement aux délits et aux crimes.

L'adaptation de la décision dite de Prüm figure au rang des solutions proposées par la présidence française pour sortir la proposition de directive de l'impasse.

2. La décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, permettrait de percevoir les amendes

La décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, permettrait en théorie de percevoir les amendes infligées à des non-résidents, mais cette décision-cadre est inadaptée aux infractions routières.

Elle n'a été transposée dans les droits nationaux que par une minorité de neuf Etats, selon les informations communiquées au rapporteur.

La France a transposé la décision-cadre dans sa législation, à l'article 707-1 du code de procédure pénale.

(8) *European Car and driving licence Information System.*

Article 707-1 du code de procédure pénale

Néanmoins, les poursuites pour le recouvrement des amendes et confiscations sont faites au nom du procureur de la République, par le percepteur.

Le paiement du montant de l'amende doit toujours être recherché. Toutefois, le défaut total ou partiel du paiement de ce montant peut entraîner l'incarcération du condamné selon les conditions prévues par la loi.

Pour le recouvrement des amendes, la prescription est interrompue par un commandement notifié au condamné ou une saisie signifiée à celui-ci.

Le procureur de la République poursuit également l'exécution des sanctions pécuniaires prononcées par les autorités compétentes des Etats membres de l'Union européenne, conformément aux dispositions de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, selon des modalités fixées par décret. Ce décret précise également les modalités d'application à ces sanctions des articles 707-2 et 749 à 762 du présent code, ainsi que les règles applicables à la transmission pour mise à exécution dans un Etat membre de l'Union européenne des sanctions pécuniaires prononcées par les autorités françaises.

Nos interlocuteurs néerlandais ont manifesté leur intérêt pour ce cadre juridique qui, une fois amendé pour autoriser un mode de fonctionnement électronique et automatique, pourrait offrir une solution viable.

Théoriquement, toute infraction supérieure à 70 € peut faire l'objet d'une procédure de recouvrement à **condition de remplir à la main un formulaire de huit pages et d'obtenir la signature manuscrite d'un magistrat**. Il est évident qu'un tel formalisme n'est pas adapté à un contentieux de masse impliquant l'envoi de plusieurs millions d'amendes.

Il serait nécessaire par exemple d'adresser environ 700 000 contraventions à l'Allemagne. En respectant la procédure prévue par la décision-cadre, cela n'est pas concevable, sans l'engagement de moyens considérables.

Dans le cas français, cette procédure est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que les poursuites sont éclatées entre de nombreuses juridictions. Avant la réforme de la carte judiciaire, la France comptait 181 parquets auprès des Tribunaux de grande instance⁽⁹⁾. En effet, à l'exception des amendes liées au contrôle automatique, centralisées à Rennes, chaque tribunal de police prononce les sanctions et chaque parquet en assure l'exécution, par l'intermédiaire de la trésorerie compétente en ce qui concerne les amendes.

(9) *Annuaire statistique du ministère de la justice.*

Or, nous imaginons mal doter les tribunaux de police et les trésoreries de services de traduction, préalable indispensable pour adresser une contravention à un étranger.

Il est clair que la mise en œuvre de la décision-cadre ne pourrait s'effectuer qu'avec la mise en place d'un service centralisé et des procédures automatisées mais, encore faut-il disposer de l'identité et de l'adresse du contrevenant.

D'autres questions demeurent en suspens. En Allemagne, la moyenne des contraventions pour excès de vitesse s'élève à 40 €. Or, le seuil minimal pour pouvoir utiliser les dispositions de la décision-cadre s'élève à 70 €. Les autorités allemandes ont indiqué au rapporteur, lors de sa visite à Berlin, qu'elles avaient essayé d'obtenir une majoration du niveau des amendes, pour atteindre les seuils visés par la décision-cadre, mais qu'elles s'étaient heurtées à une fin de non recevoir.

Cette situation explique les difficultés de mise en œuvre de la décision-cadre décrites dans la note ci-dessous.

Groupe de travail franco-allemand-néerlandais relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires.

La décision-cadre n° 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires a pour objet de permettre le recouvrement transfrontière des sanctions pécuniaires et des peines d'amende entre les Etats membres de l'Union européenne.

Les textes de transposition de cette décision-cadre concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires ont déjà été adoptés en France (articles D.48-6 et suivants du code de procédure pénale) tandis qu'ils sont encore en cours d'élaboration en Allemagne.

Pour que les lois de transposition de la décision-cadre puissent être effectivement et efficacement mises en œuvre, la France et l'Allemagne doivent s'efforcer de définir des modes de coopération afin de faciliter et d'accélérer la transmission et l'exécution des décisions prononçant une sanction pécuniaire ou une peine d'amende. A cette fin, des procédures électroniques de transmission des demandes de recouvrement de ces sanctions ou peines pourraient être mises en place afin d'en rationaliser l'exécution.

C'est dans cet esprit que les deux pays ont mis en place un groupe de travail, auquel les Pays-Bas ont fait connaître leur souhait d'y participer, dont l'objectif est d'examiner la faisabilité technique de ce projet.

De la première réunion du groupe de travail qui s'est tenue en juillet 2008, il est apparu que la définition des modalités techniques des demandes de recouvrement des sanctions pécuniaires et des peines d'amende serait étroitement dépendante des lois de transposition adoptées par chaque pays membre du groupe.

Ainsi, la France, conformément à l'article 707-1 du code de procédure pénale, fait de chaque procureur de la République l'autorité compétente pour procéder au recouvrement, à la demande des autorités étrangères, des sanctions prononcées à l'encontre d'une personne demeurant sur son ressort.

Les autorités allemandes, en revanche, dans leur projet de loi de transposition, ont fait le choix de confier cette mission à un organisme central qui aurait son siège à l'office fédéral de la justice à Bonn (*Bundesamt für Justiz*).

Alors que le groupe de travail devait se réunir une nouvelle fois en décembre 2008, le ministère fédéral allemand de la justice a fait connaître son souhait de voir cette réunion reportée sans qu'aucune raison officielle ne soit avancée.

Aucune autre réunion n'a été fixée à ce jour. Ce point figurera à l'ordre du jour de la prochaine réunion des directeurs des affaires pénales qui se tiendra au mois de mars prochain à Berlin.

B. La conclusion d'accords bilatéraux pour la recherche des contrevenants

1. Une politique qui se développe

La France a signé des accords bilatéraux pour la recherche des contrevenants avec l'Allemagne, le Luxembourg, la Suisse et la Belgique⁽¹⁰⁾. Des conventions ont été finalisées mais ne sont pas encore signées avec l'Italie et l'Espagne, des négociations sont en cours avec les Pays-Bas et il semblerait qu'une négociation avec la Grande-Bretagne puisse s'engager à brève échéance.

Certains de ces accords ne sont pas encore applicables car ils doivent être ratifiés, mais la procédure a été engagée⁽¹¹⁾.

Ces conventions permettent à la France de s'assurer qu'un conducteur étranger, ayant commis sur son territoire une infraction au Code de la route, s'acquittera de son amende. La même règle s'applique aux automobilistes français verbalisés dans les pays signataires de ces accords.

Il existe deux problèmes distincts gérés par ces accords : l'envoi de l'avis de contravention au fautif et l'envoi de l'avis de contravention en cas de refus d'acquiescer l'amende.

Les responsables français estiment qu'un nombre considérable d'automobilistes étrangers s'acquitterait spontanément d'une contravention qui leur serait adressée.

(10) L'accord avec la Belgique a été signé le 13 octobre 2008.

(11) Par exemple, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation a été déposé sur le bureau du Sénat le 23 juillet 2008, et le rapporteur désigné le 9 octobre 2008.

Si nous prenons l'exemple de l'accord entre la France et le Luxembourg, les ressortissants du Grand-duché règlent spontanément leur amende dans une proportion de 80 %. Ce n'est pas un cas isolé : il m'a été indiqué par les autorités néerlandaises que les automobilistes allemands réglèrent spontanément des amendes infligées par les Pays-Bas dans une proportion analogue. Peut-être que cet ordre de grandeur se retrouvera lorsque l'accord entre l'Allemagne et la France entrera en vigueur, mais il est certain que le taux de recouvrement étant nul aujourd'hui, faute d'envoi d'avis de contravention, il ne peut que s'améliorer avec ce mécanisme.

Ce système d'échange des informations sur le propriétaire pour permettre l'envoi de contraventions est en cours de généralisation en Europe sur la base d'une multiplication d'accords bilatéraux.

2. Les difficultés de ratification de l'accord franco-allemand

L'Allemagne est le premier pays avec lequel la France a signé un accord bilatéral relatif à l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation⁽¹²⁾.

Le texte règle, en les encadrant de garanties relatives à la protection des données à caractère personnel, les échanges de données relatives au titulaire du certificat d'immatriculation et au véhicule. La communication des renseignements se fait par le biais d'un échange automatisé entre autorités responsables du fichier national d'immatriculation. Elle ne peut être refusée par la partie requise que pour des motifs liés à la souveraineté nationale ou à d'autres intérêts essentiels.

Un échange de lettres bilatéral est venu, les 13 février et 20 juin 2008, modifier l'accord sur la question de son articulation avec le traité du 27 mai 2005 relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière et la migration illégale (« traité de Prüm ») qui prévoit également des échanges de données d'immatriculation.

L'article 5.2 de l'accord prévoyait en effet une clause de dénonciation dès l'entrée en vigueur du traité de Prüm. Le Conseil d'Etat français, a, le 1^{er} mars 2007, en assemblée générale, accepté de donner un avis favorable au projet d'accord sous réserve de retirer cette disposition au motif que pour certains Etats

(12) Cet accord a été signé à Berlin le 14 mars 2006.

membres (notamment l'Espagne), le champ du traité de Prüm ne saurait excéder la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration illégale.

Cette question a été réglée par la disparition de cette clause et l'accord doit maintenant être ratifié par les deux parties.

La procédure est en bonne voie en France où le projet de loi autorisant l'approbation d'«accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation» a été déposé sur le bureau du Sénat le 23 juillet 2008. Le Sénateur Marcel-Pierre Cléach a été désigné rapporteur le 9 octobre 2008.

Des échanges techniques ont également eu lieu entre les parties sur le choix du canal technique pour les échanges électroniques.

La procédure de ratification allemande semble, d'après les interlocuteurs que j'ai pu rencontrer lors de mon déplacement à Berlin, bloquée par un épineux problème juridique : la possibilité offerte par la loi française d'engager la responsabilité pécuniaire du propriétaire du véhicule, même s'il n'est pas l'auteur de l'infraction, jugée par la partie allemande contraire à leur ordre constitutionnel.

Toutefois, le rapporteur est troublé par le fait que les personnalités néerlandaises rencontrées lui ont affirmé que les Pays-Bas disposaient de règles similaires à la législation française, en termes de responsabilité des propriétaires des véhicules, tout en ayant un accord avec l'Allemagne qui, semble-t-il, fonctionne convenablement.

Il faut souligner que le système allemand de responsabilité en matière d'infraction routière constitue un exemple non transposable en France. En effet, en Allemagne, les radars prennent la photographie de face. Si le propriétaire du véhicule conteste être le conducteur, les autorités peuvent confronter son image aux photographies détenues par les mairies car tout résident a l'obligation de s'inscrire dans son lieu de résidence, faute de quoi il ne peut réaliser aucune démarche, par exemple ouvrir un compte en banque. Si un véhicule dont le propriétaire refuse de livrer l'identité du conducteur est « flashé » à plusieurs reprises, le propriétaire peut être astreint à la tenue d'un carnet de route retraçant tous les itinéraires empruntés. Le rapporteur considère qu'un tel système n'est pas transposable en France où il n'existe aucun fichier comparable aux fichiers communaux en Allemagne.

C. Les adaptations de la législation française

Le développement d'accord internationaux, permettant de percevoir les amendes perçues par les étrangers, implique probablement que notre législation soit modifiée sur certains points.

Quelques exigences résultant de la proposition de directive ne devraient pas poser de problèmes particuliers comme le fait, par exemple, de devoir adresser un avis de contravention dans la langue du fautif pour qu'il lui soit opposable.

D'autres points peuvent se révéler plus épineux, du fait de l'exigence d'égal traitement entre les ressortissants des pays membres de l'Union européenne.

Trois dispositions de notre droit paraissent poser des problèmes :

- la responsabilité pécuniaire du titulaire de la carte grise ;
- l'exigence de consignation préalablement à un recours ;
- l'exclusion de fait des non-résidents de la possibilité du bénéfice d'une amende minorée.

1. La responsabilité pécuniaire du titulaire de la carte grise

La législation française sur la perception des amendes a retreint les droits des automobilistes, pour limiter l'importance d'un contentieux de masse et éviter l'engorgement des tribunaux. Cette situation peut constituer un obstacle à la mise en œuvre d'accords sur le recouvrement forcé des amendes dans la mesure où certaines de nos règles de droit sont perçues comme non compatibles avec les règles juridiques en vigueur dans certains pays.

Cette question se pose avec une particulière acuité vis-à-vis de l'Allemagne.

Pour modifier la jurisprudence judiciaire française, aux termes de laquelle le propriétaire pouvait faire échec au paiement de l'amende en refusant de dénoncer le véritable conducteur, le législateur a adopté la loi n° 99-505 du 18 juin 1999, qui introduit dans le code de la route un article L 121-3 instituant la responsabilité pécuniaire du titulaire de la carte grise. La Cour de Cassation applique aujourd'hui strictement cette solution⁽¹³⁾.

(13) Cass.crim, 26 novembre 2008, pourvoi n° 08-83.003.

Le problème est loin d'être mineur dans la mesure où, de janvier à novembre 2008, 1 976 972 propriétaires de véhicules verbalisés ont désigné un autre conducteur qu'eux-mêmes (soit 25,5 % du total des amendes émises).

Cette règle s'est trouvée menacée lors de l'examen par le Parlement européen de la proposition de directive sur la perception transfrontalière des amendes.

En effet, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, dans le rapport de M^{me} Renate Weber sur la proposition de directive, a tenu à souligner que la procédure doit être « *conforme à l'état de droit et, notamment au principe selon lequel on ne témoigne pas contre soi-même.* »

Cela a amené cette commission à adopter un amendement n° 7 qui dispose que : « *Le titulaire n'est pas tenu pour responsable s'il ne conduisait pas le véhicule et s'il n'est pas en mesure d'indiquer l'identité du conducteur.* »

Cela aurait eu une conséquence grave sur le déploiement des radars automatiques en France : 70 % de ces derniers prennent des photographies de dos. Il suffirait aux automobilistes d'indiquer qu'ils n'étaient pas les conducteurs pour qu'ils ne puissent plus être sanctionnés.

Le Parlement européen n'a pas suivi dans sa séance du 17 décembre 2008 la proposition qui lui été faite et a adopté une formulation qui permet de préserver le système français.

Au cas où le titulaire n'est pas le conducteur du véhicule au moment où l'infraction est commise, il devra fournir l'identité du conducteur conformément à la législation de l'Etat de résidence. Dans les cas où il existe un accord entre deux ou plusieurs Etats membres pour résoudre les problèmes liés à l'application du présent article, la présente disposition n'est pas applicable.

Cette rédaction illustre l'embarras des autorités européennes devant cette législation.

La rédaction adoptée par le Parlement européen permettrait aux citoyens allemands de refuser de donner l'identité du conducteur sans devoir endosser le paiement de l'amende, dans la mesure où la législation applicable est celle de l'Etat de résidence.

Le rapporteur a rencontré les secrétaires d'Etat aux transports et à la justice allemands ainsi que les responsables des automobiles clubs (ADAC). Tous ont unanimement souligné que les règles constitutionnelles de leur pays interdisaient que soit recherchée la responsabilité du propriétaire du véhicule et que seule la responsabilité de l'auteur de l'infraction devait être recherchée.

Cette approche est probablement à l'origine du retard pris par la partie allemande dans la ratification de l'accord. Le projet de loi autorisant celle-ci n'est toujours pas élaboré car les ministères allemands ne sont toujours pas parvenus à un accord.

Il est clair que ce recouvrement des amendes ne pourra pas être mis en œuvre dans les pays qui n'acceptent pas la responsabilité du propriétaire du véhicule mais exigent l'identification du conducteur.

2. L'exigence d'une consignation préalablement à un recours

L'exigence d'une consignation préalable à une grande partie des recours constitue également une question importante.

Le texte proposé par la Commission européenne impose la nécessité d'indiquer les possibilités de contestation des motifs de la notification d'infraction et les recours contre une décision imposant une pénalité financière ainsi que la procédure à suivre en cas de litige ou de recours.

L'article 5 du projet prévoyait que le contrevenant qui n'envisage pas de payer l'amende doit simplement remplir un formulaire de réponse.

Ce texte ne subordonne pas le recours à une exigence de consignation et, en cas d'entrée en vigueur, il serait difficile de maintenir l'exigence de consignation pour les résidents français et d'en exempter les non-résidents.

D'autant que, comme le souligne le Médiateur de la République, il n'est pas normal qu'une disposition législative ait dû être adoptée pour que l'administration restitue les consignations sans que l'intéressé ne soit obligé d'effectuer une démarche spécifique. En outre, les responsables du ministère de l'économie, auditionnés par le rapporteur, estiment qu'ils auront beaucoup de mal à appliquer cette disposition car le Trésor public n'est pas informé des décisions de relaxe ou d'abandon des poursuites.

3. L'exclusion du bénéfice d'une amende minorée

Le délai extrêmement bref (3 à 15 jours) pour bénéficier de la minoration de l'amende prévu aux articles 529-7 à 530-3 du code de la route, même s'il est majoré d'un mois pour les non-résidents, ne doit pas conduire à exclure, dans les faits, les ressortissants étrangers du bénéfice de cette procédure.

Les modes de paiement des amendes les plus communément utilisés (timbre amende ou chèque) ne sont pas nécessairement disponibles à l'étranger et les délais postaux peuvent être sensiblement plus longs qu'en France.

En outre, les délais sont comptabilisés à partir de l'envoi de l'avis de contravention et non de sa réception par le contrevenant.

Il est sans doute nécessaire que l'administration engage une réflexion sur l'adaptation de ses procédures à la perception transfrontalière des amendes routières afin que soit respecté le principe d'égalité entre les citoyens de l'Union européenne. Par exemple, un formulaire de paiement par carte bancaire pourrait être joint à l'envoi de la notification et les délais majorés pour tenir compte d'un acheminement du courrier qui peut être plus long.

En effet, certains ressortissants de l'Union européenne ne pourront pas régler leur contravention par timbre-amende ou par chèque. En effet, dans certains pays, tel que la Hongrie, les chèques ne sont pas diffusés auprès des particuliers.

Il convient également de noter que le Médiateur de la République critique vivement cette disposition dont l'application pose de nombreux problèmes en France (*cf.* annexe n°3).

CONCLUSION

Le rapporteur regrette que la proposition de directive sur le règlement transfrontalier des amendes ne voie pas rapidement le jour car la préservation des vies humaines ne peut pas attendre.

Le fait que l'examen de cette proposition de directive, qui figurait parmi les priorités de la présidence française, n'ait pas progressé est d'autant plus regrettable qu'il existe un consensus des Etats membres et des institutions européennes sur le contenu du texte et que le désaccord ne porte que sur des questions d'ordre juridique. C'est-à-dire sur le choix entre 1^{er} et 3^{ème} pilier. Il est néanmoins *une illustration de la difficulté pour l'Union d'avancer dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, alors que ce domaine intéresse particulièrement le citoyen.*

Pour régler la question du paiement transfrontalier des amendes, trois pistes pourraient être envisagées :

La première autoriserait la mise en œuvre de procédures automatisées pour l'exécution de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, afin de permettre le recouvrement forcé des amendes routières.

La seconde permettrait la communication, aux autorités de l'Etat membre où a été commise l'infraction, de l'identité des propriétaires des véhicules dans le cadre de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008, relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (traité de Prüm). On peut cependant noter que cet instrument est destiné en premier lieu à la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière dont ne fait pas partie le recouvrement des amendes pour contraventions au code de la route.

La troisième serait l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui supprime les « trois piliers » de l'Union. En conséquence, les conflits de base juridique entre premier et troisième pilier disparaîtront du débat. Le rôle du Parlement européen sera conforté par la généralisation de la procédure de codécision. Dans ce cadre, il sera plus simple et plus efficace à la Commission européenne de proposer un nouveau texte.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mercredi 18 février 2009, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Jérôme Lambert. Le projet de rapport mentionne des statistiques sur la proportion des infractions imputables aux étrangers, mais il manque des éléments d'information sur leur implication dans les accidents. Même si je comprends bien les motivations de sécurité routière, il pourrait être utile pour les débats portant sur les limitations de vitesse de disposer de statistiques sur le caractère accidentogène de ces véhicules conduits par des étrangers, souvent plus puissants que les automobiles françaises, mais dotés d'une meilleure tenue de route et de systèmes de freinage plus performants.

Le rapporteur. Si ces statistiques existent, nous nous efforcerons de les faire figurer dans le rapport. Il faut néanmoins souligner que les ressortissants étrangers empruntent essentiellement le réseau autoroutier, moins accidentogène que le reste du réseau.

M. Jérôme Lambert. L'impunité présumée des étrangers mérite d'être relativisée. S'ils peuvent échapper au paiement d'amendes liées à des infractions constatées par les radars automatiques, ils sont soumis aux mêmes obligations que les automobilistes français dans les cas de contrôle par radars mobiles. De plus, même si les radars fixes ont pu conduire à une diminution statistique de la vitesse des véhicules, ils ne constituent pas la panacée en matière de sécurité routière. La large diffusion des GPS et autres matériels embarqués permet à de nombreux conducteurs d'adapter leur conduite en fonction de l'implantation de ces radars. Enfin, la consignation obligatoire m'a toujours paru socialement anormale, compte tenu des effets financiers qu'elle peut avoir sur les personnes modestes. Si l'adoption de la proposition de directive pouvait conduire à remettre en cause cette obligation, ce ne serait pas une mauvaise chose.

Le rapporteur. Le Médiateur de la République s'est effectivement ému de ce problème, qui est aujourd'hui en débat. Au-delà de la question de la consignation, on pourrait aussi s'interroger sur la faculté offerte au titulaire de la carte grise de ne pas subir de retrait de points sur son permis, en affirmant qu'une tierce personne – sa belle-mère, par exemple – était au volant. Cette possibilité est d'autant plus aisée à mettre en œuvre que, comme je l'ai déjà indiqué, la majeure partie des photographies est prise de dos. Ce n'est pas le cas en Allemagne où l'on n'hésite d'ailleurs pas à diffuser largement ces photographies, ce qui peut soulever des difficultés d'un autre ordre.

Sur la question des radars fixes, il faut toutefois souligner que le matériel embarqué n'empêche pas 17 millions d'automobilistes d'être sanctionnés chaque année, ce qui contribue certainement à un renforcement de la sécurité routière.

M. Lionnel Luca. Ce rapport apporte un éclairage sur des difficultés que nos concitoyens rencontrent au quotidien, et l'on peut regretter qu'à des difficultés juridiques liées à la construction européenne s'ajoute une certaine mauvaise volonté. Je remarque que parmi les pays cités ne figure jamais la principauté de Monaco. Dans le département des Alpes-Maritimes, zone montagneuse où les limitations de vitesse sont nombreuses et indispensables, beaucoup de conducteurs dont les véhicules sont immatriculés à Monaco ne tiennent absolument pas compte de ces limitations de vitesse ni des radars. Au-delà du problème de sécurité, ce comportement révèle un sentiment d'impunité inacceptable. En est-il de même avec les conducteurs immatriculés par exemple en Andorre ?

Le rapporteur. Je n'ai pas mené d'investigation sur le comportement des conducteurs immatriculés à Monaco et à Andorre, mais j'ai constaté des comportements similaires de la part de conducteurs suisses en Bourgogne.

Le Président Pierre Lequiller. Ce rapport nous donne encore une raison supplémentaire pour souhaiter la ratification du traité de Lisbonne !

Je m'interroge sur l'amendement adopté par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, qui dispose que « *Le titulaire [de la carte grise] n'est pas tenu pour responsable s'il ne conduisait pas le véhicule et s'il n'est pas en mesure d'indiquer l'identité du conducteur* ».

Le rapporteur. Cela couvre par exemple le cas d'un chef d'entreprise, propriétaire de toute une flotte de véhicules pour les besoins de son entreprise, et qui en toute bonne foi peut ne pas savoir qui conduisait tel véhicule à un moment donné. »

A l'issue de ce débat, la Commission a adopté les conclusions dont le texte figure ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA COMMISSION

La Commission chargée des affaires européennes,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil facilitant l'application transfrontalière de la législation dans le domaine de la sécurité routière (COM [2008] 151 final/n° E 3823),

1. Regrette que cette proposition de directive n'ait pas été adoptée par les institutions européennes, car l'amélioration de la sécurité routière constitue un objectif majeur de la politique des transports ;

2. Prend acte des divergences entre les institutions européennes sur le rattachement de cette proposition au « premier » ou au « troisième » pilier de l'Union ;

3. Propose que la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires permette la communication automatisée des amendes routières en vue de leur recouvrement ;

4. Suggère que les mécanismes prévus par la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, soient applicables aux amendes routières ;

5. Estime que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne permettrait à la Commission européenne de proposer un nouveau texte sur le paiement transfrontalier des amendes routières.

ANNEXES

**ANNEXE 1 :
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

1. A Paris

➤ *Ministère de la justice :*

- MM. Francis STOLIAROFF et Emmanuel GRANDSIRE, magistrats, Direction des affaires criminelles et des grâces ;

- M. Jean-Marc FENET, adjoint au directeur général de la comptabilité publique.

➤ *Ministère de l'intérieur :*

- M. Stéphane PHARISIEN, chargé de mission pour la sécurité et affaires européennes.

➤ *Médiateur de la République :*

- Mme Nadine CHAUVET, directrice des réformes.

➤ *Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire :*

- Mme Pascale BUCK, adjointe à la déléguée ;

- Mme Catherine MARQUE, chargée de mission délégation sécurité routière.

➤ *Journal Auto Plus :*

- Mme Pascale GETIN, journaliste ;

- Pascal PENNEC, rédacteur en chef adjoint chargé de l'actualité.

2. En Allemagne

➤ M. Ulrich KASPARICK, secrétaire d'Etat des transports, de construction et du développement urbain.

➤ M. Lutz DIWELL, secrétaire d'Etat à la justice.

➤ *Ambassade de France :*

- M. Bernard de MONTFERRAND, ambassadeur ;

- Mme Christine MOREAU, magistrate de liaison ;

- M. Daniel THUNIERE, conseiller.

➤ *Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (ADAC) :*

- Dr Anja Ewert Monica BERG.

3. Aux Pays-Bas

➤ *Chambre des députés (Tweede Kamer der Staten Generaal) :*

- M. Rikus JAGER, député, président de la Commission des transports et des voies d'eau ;
- M. Han TEN BROEKE, député, vice-président de la Commission des transports et des voies d'eau ;
- M. Sander de ROUWE, député ;
- Mme Lia ROEFS, député ;
- M. Ernst CRAMER, député ;
- M. Ivo SNEEP, greffier ;
- Mme Anne den HOLLANDER.

➤ *Ministère de la justice :*

- M. Arnout BRUSSAARD, conseiller politique « senior » à la Direction des affaires européennes et internationales ;
- Mme M.S. WIEGEL, chargée de mission à la Direction de l'ordre public et de la lutte contre la criminalité, Section fraude et réglementation ;
- M. Luut Mool LOUS, Direction de la législation.

➤ *Ministère des transports et voies navigables :*

- Mme E.M. de ZWART, Direction de la sécurité routière ;
- Mme Anne NIERGARTEN, Direction des affaires internationales.

➤ *Centre de recouvrement judiciaire de Leeuwarden :*

- Mme Marieke MEINDERTS, chef de la section « sanctions pécuniaires européennes ».

➤ *Ambassade de France :*

- M. Jean-François BLAREL, ambassadeur ;
- M. Jean-Pierre JARJANETTE, conseiller ;
- M. David TOUVET, conseiller ;
- M. Hervé MADEC, conseiller.

ANNEXE 2 :
ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE
GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE
CONCERNANT L'ECHANGE DE RENSEIGNEMENTS SUR LES TITULAIRES DU
CERTIFICAT D'IMMATRICULATION DE VEHICULES

Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation (ensemble une annexe), signé à Berlin le 14 mars 2006 et avenant sous forme d'échange de notes verbales des 13 février 2008 et 20 juin 2008.

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation (ensemble une annexe) et avenant sous forme d'échange de notes verbales Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, rappelant le nombre important de victimes des accidents de la circulation, conscients de l'importance de la lutte contre l'insécurité routière, et plus généralement contre le non-respect des règles de la circulation routière, eu égard à la Convention d'application de l'Accord de Schengen et plus particulièrement à son article 39 concernant l'échange de données dans le cadre de demandes d'assistance formulées par les services de police, désireux d'améliorer leur coopération en la matière, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er

Définitions

Aux fins du présent Accord, on entend par :

a) « infraction aux règles de la circulation » : les pratiques portant atteinte aux règles de la circulation routière dans la mesure où de telles pratiques sont sanctionnées dans l'Etat requérant ;

b) « autorité compétente » : l'autorité judiciaire ou administrative compétente, en République française ou en République fédérale d'Allemagne, pour la répression d'infractions aux règles visées à l'alinéa a ;

c) « autorité responsable du fichier national d'immatriculation » :

– en République française : le Ministère de l'intérieur ;

– en République fédérale d'Allemagne : l'Office fédéral pour la circulation des véhicules à moteur ;

d) « Convention d'application de l'Accord de Schengen » :

Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, modifiée dernièrement par la décision 2005/211/JAI du Conseil du 24 février 2005 (JO de l'UE, L. 68/44, 15.03.2005).

Article 2

Renseignements donnés par l'autorité responsable du fichier national d'immatriculation

1. Si une infraction aux règles de la circulation est commise, dans l'autre Etat, avec un véhicule immatriculé en République française ou en République fédérale d'Allemagne, l'autorité requérante compétente peut, dans le but de sanctionner l'infraction, adresser à l'autorité responsable du fichier national d'immatriculation de l'autre Etat, par l'intermédiaire de son autorité nationale responsable du fichier national d'immatriculation, une demande de renseignements, en indiquant le numéro d'immatriculation relevé et la date de l'infraction, pour trouver le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule.

2. Les autorités responsables du fichier national d'immatriculation se communiquent les renseignements demandés. Les renseignements comprennent :

- le nom, le prénom et l'adresse du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule ;
- la date et le lieu de naissance du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, si ce titulaire est une personne physique ;
- le numéro d'immatriculation du véhicule ;
- la marque du véhicule.

3. La communication de renseignements ne peut être refusée que dans le cas où l'acceptation de la demande serait susceptible de nuire à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de l'Etat en question (article 48 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen en liaison avec l'alinéa b de l'article 3 de la Convention visée dans ce texte).

4. La demande de renseignements visée au paragraphe 1 et la communication de renseignements visée au paragraphe 2 se font par le biais d'un échange automatisé de données entre les autorités responsables du fichier national d'immatriculation. Les détails concernant la réalisation technique sont réglés directement entre les autorités responsables du fichier national d'immatriculation.

Article 3

Protection des données

Dans la mesure où, en vertu du présent Accord, des données nominatives sont communiquées conformément au droit interne, les dispositions figurant en annexe au présent Accord s'appliquent à titre de complément dans le respect des dispositions juridiques en vigueur pour chacune des parties contractantes.

L'annexe fait partie intégrante de l'Accord.

Article 4

Règlement des différends

Les différends relatifs à l'interprétation et à l'application du présent Accord sont réglés par la voie diplomatique.

Article 5

Dispositions finales

1. Chacune des parties contractantes notifie à l'autre l'accomplissement des procédures nationales requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur du présent Accord, qui entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le jour de réception de la dernière notification.

2. Le présent Accord est conclu pour une durée initiale de cinq ans. Il peut être prorogé par tacite reconduction pour des périodes successives de cinq ans, s'il n'est pas dénoncé par une des parties contractantes. Le présent Accord sera en tout état de cause dénoncé dès l'entrée en vigueur du traité du 27 mai 2005 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale (« traité de Prüm ») en France et en Allemagne.

3. Chacune des parties contractantes peut dénoncer à tout moment le présent Accord avec un préavis de six mois. Fait à Berlin, le 14 mars 2006, en deux exemplaires en langues française et allemande, les deux textes faisant également foi.

*

* *

Annexe à l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation.

Dispositions relatives à la protection des données.

Dans le respect du droit interne de chaque partie contractante, la communication et l'utilisation de données personnelles (ci-après appelées « données ») sont soumises, dans le cadre du présent Accord, aux dispositions suivantes :

1. Le service destinataire informe le service émetteur, sur demande, de l'utilisation faite des données transmises et des résultats ainsi obtenus.

2. L'utilisation des données par le service destinataire n'est autorisée qu'aux fins décrites dans le présent Accord et dans les conditions prévues par le service émetteur. Elle est en outre autorisée pour prévenir et réprimer des délits ayant une importance significative ainsi que pour lutter contre les menaces importantes pour la sécurité publique.

3. Le service émetteur est tenu de veiller à l'exactitude des données communiquées ainsi qu'au caractère nécessaire et proportionné de la communication au regard de l'objectif recherché. A cet égard, il convient de respecter les motifs de non-communication en vigueur dans le droit interne de chacune des parties contractantes. La communication de données n'intervient pas si le service émetteur a lieu de supposer que la communication irait à l'encontre de l'objectif d'une loi de son droit interne ou léserait des intérêts dignes d'être protégés chez les personnes concernées. S'il s'avère que des données erronées ou qui n'auraient pas dû l'être ont été communiquées, le service destinataire doit en être informé sans délai. Ce dernier est tenu de rectifier ou de supprimer immédiatement les données en question.

4. Sur sa demande, une personne concernée doit être informée des données existant à son sujet ainsi que de l'utilisation qu'il est prévu d'en faire. Ces informations peuvent être refusées si l'intérêt de l'Etat à ne pas les communiquer l'emporte sur l'intérêt du requérant. Pour le reste, le droit de l'intéressé à l'information est régi par le droit interne de la partie contractante sur le territoire national de laquelle la demande d'information est faite.

5. Au cas où une personne, en violation du droit, subit un dommage causé par la communication de données effectuée en vertu du présent Accord, le service destinataire en assume la responsabilité conformément à son droit interne. Ce dernier ne peut pas invoquer, pour s'exonérer de toute responsabilité vis-à-vis de la victime du dommage, le fait que le dommage a été causé par le service émetteur.

6. Si le droit interne applicable au service émetteur prévoit des délais particuliers pour effacer les données communiquées, le service émetteur en informe le service destinataire. Indépendamment de ces délais, les données communiquées doivent être effacées dès qu'elles ne sont plus nécessaires à l'objet pour lequel elles ont été communiquées.

7. Le service émetteur et le service destinataire sont tenus de prendre acte de la communication et de la réception de données nominatives.

8. Le service émetteur et le service destinataire sont tenus de protéger efficacement les données nominatives communiquées contre tout accès, toute modification et toute diffusion non autorisés.

AMBASSADE DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE
D'ALLEMAGNE à Paris

Paris, le 13 février 2008.

*

* *

Note verbale

L'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne présente ses compliments au Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française et, se référant à l'entretien entre M. Wolfgang Tiefensee, Ministre fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines, et M. Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat chargé des Transports auprès du Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, le 11 septembre 2007 à Berlin, a l'honneur de lui proposer la conclusion d'un Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française portant modification de l'Accord du 14 mars 2006 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation qui sera rédigé comme suit :

1. A l'article 5, paragraphe 2 de l'Accord du 14 mars 2006 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation, la troisième phrase est supprimée.

2. Le présent Accord fera partie intégrante de l'Accord du 14 mars 2006 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation à partir de la date de réception de la note verbale de réponse du Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française.

3. Le présent Accord est conclu en langues allemande et française, les deux textes faisant également foi. Si le Gouvernement de la République française déclare accepter les

propositions formulées par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, la présente note verbale et la réponse du Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française exprimant l'agrément du Gouvernement de la République française constitueront un Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française qui entrera en vigueur à la même date que l'Accord du 14 mars 2006 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation.

L'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française les assurances de sa très haute considération.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES

DIRECTION DE LA COOPÉRATION
EUROPÉENNE

Paris, le 20 juin 2008.

*

* *

Note verbale

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes (Sous-direction des accords et traités) présente ses compliments à l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne et se réfère à sa note verbale no RK 451.00 du 13 février 2008, dont la teneur est la suivante :

L'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne présente ses compliments au Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française et, se référant à l'entretien entre M. Wolfgang Tiefensee, Ministre fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines, et M. Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat chargé des Transports auprès du Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, le 11 septembre 2007 à Berlin, a l'honneur de lui proposer la conclusion d'un Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française portant modification de l'Accord du 14 mars 2006 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation qui sera rédigé comme suit :

1. A l'article 5, paragraphe 2 de l'Accord du 14 mars 2006 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation, la troisième phrase est supprimée.

2. Le présent Accord fera partie intégrante de l'Accord du 14 mars 2006 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation à partir de la date de réception de la note verbale de réponse du Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française.

3. Le présent Accord est conclu en langues allemande et française, les deux textes faisant également foi.

Si le Gouvernement de la République française déclare accepter les propositions formulées par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, la présente note verbale et la réponse du Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française exprimant l'agrément du Gouvernement de la République française constitueront un Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française qui entrera en vigueur à la même date que l'Accord du 14 mars 2006 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation.

L'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française les assurances de sa très haute considération.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes indique à l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne que ces propositions sont acceptées par la France et qu'en conséquence la présente note verbale ainsi que celle de l'Ambassade à laquelle elle répond constituent un Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne modifiant l'article 5 de l'Accord du 14 mars 2006 concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes saisit cette occasion pour renouveler à l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne les assurances de sa très haute considération.

ANNEXE 3 : LE POINT DE VUE DU MEDiateUR DE LA REPUBLIQUE

A propos du «droit au juge» et du recouvrement forcé des amendes

CONTESTATION DES CONTRAVENTIONS :

LES IMPERFECTIONS DE L'AMENDE FORFAITAIRE

« *Inefficace, obsolète et peu transparente* »... C'est ainsi qu'un rapport d'inspection de juin 2005 sur l'évolution du stationnement payant qualifie la « *chaîne de traitement des amendes* » ! Avec la possibilité de minorer l'amende, la procédure de l'amende forfaitaire, prévue aux articles 529-7 à 530-3 du Code de procédure pénale, vise à favoriser le paiement le plus rapide possible de l'amende. Ainsi, en énonçant le principe selon lequel le paiement de l'amende éteint l'action publique et équivaut à une reconnaissance de l'infraction, l'article 529 du Code de procédure pénale restreint le « droit au juge ».

LE REJET ILLÉGAL DES RÉCLAMATIONS PAR LES OFFICIERS DU
MINISTÈRE PUBLIC

À cette limitation fondamentale apportée à l'accès au juge, vient s'ajouter la pratique illégale de certains officiers du ministère public (OMP) qui statuent directement sur le bien-fondé des réclamations qui leur sont adressées, au lieu de les adresser à la juridiction compétente. L'OMP délivre alors, sans avertir préalablement le contrevenant du rejet de sa réclamation, un titre exécutoire. La Cour de Strasbourg considère que cette pratique constitue « *une violation des droits de la défense et une restriction illicite du droit d'accéder à un tribunal* ». Pour la Cour européenne, une telle pratique est contraire aux stipulations de l'article 6-§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui prévoit un « *droit à un recours effectif* ».

L'officier du ministère public, qu'il soit saisi par voie de requête en exonération (article 529-2 de ce même code), par réclamation motivée (article 529-5) ou par une contestation du titre exécutoire (article 530), n'a que trois options, en application de l'article 530-1 du Code de procédure pénale :

- il peut rejeter la réclamation pour irrecevabilité, si celle-ci est non motivée ou non accompagnée de l'avis de contravention ;
- il peut renoncer à l'exercice des poursuites pénales et classer l'affaire au bénéfice du contrevenant ;
- il doit, si la réclamation est recevable, procéder à la saisine du tribunal de police ou de la juridiction de proximité qui statuera soit par le biais de la procédure simplifiée d'ordonnance pénale, soit selon la procédure de droit commun.

Quarante-cinq jours ! C'est, actuellement, le délai légal de contestation d'une contravention. L'officier du ministère public, lui, n'est soumis à aucune contrainte de délai de traitement d'une contestation qui, dans les faits varie entre six et douze mois.

Or, en vertu de l'article 529-2 du Code de procédure pénale, à défaut de paiement ou d'une réclamation, « *l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public* » par un titre exécutoire. Dans certains cas, le comptable public n'ayant pas connaissance de la contestation qui doit être portée devant l'officier du ministère public, il arrive que postérieurement à l'émission d'une amende forfaitaire majorée, un classement sans suite intervienne. Ce dont le Trésor public n'est pas toujours informé...

CE QUE PROPOSE LE MÉDIATEUR

C'est pourquoi le Médiateur a signalé au Garde des Sceaux et au ministre de l'intérieur la nécessité du respect et de l'application stricte de l'article 530-1 par les OMP.

À Paris, au regard du nombre de contraventions dressées (2 818 936 procès-verbaux émis en 2004), et de leur taux de contestation (environ 9 % en 2004), le Médiateur préconise le recours à une procédure simplifiée d'accès au juge. Cela permettrait d'éviter l'encombrement des juridictions. Le « droit au juge » pourrait ainsi se traduire par la saisine de la juridiction de proximité par l'officier du ministère public, soit sur le fondement de la procédure simplifiée d'ordonnance pénale prévue aux articles 524 à 528 du Code de procédure pénale, soit par le recours à une procédure spécifiquement adaptée.

Le Médiateur préconise donc la mise en place d'un groupe de travail, composé de représentants des ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Économie et des Finances, afin de réfléchir concrètement à l'amélioration du système de contestation des contraventions. Notamment, de rendre effectif le « droit au juge » par des propositions visant à harmoniser les délais de traitement des contestations par le ministère public, et l'engagement par le Trésor public des actions en recouvrement.

LE RECOUVREMENT FORCÉ DES CONTRAVENTIONS

Le ministre des finances a, par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004, pris acte de l'intervention du Médiateur en substituant la procédure de l'opposition administrative à celle de l'avis à tiers détenteur pour les amendes.

Ce premier pas franchi, demeurait la question contestée du blocage de l'intégralité des comptes bancaires des contrevenants par certaines agences bancaires. C'est pourquoi le Médiateur a invité, en mars dernier, le président de la Fédération bancaire française (FBF) et les représentants de la direction de la comptabilité publique du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à s'associer à une réflexion commune qui s'est révélée fructueuse.

Cette réunion a permis de rappeler à l'ensemble des adhérents de la Fédération bancaire française les règles applicables en matière de recouvrement forcé des amendes et, en particulier, celle relative au blocage du compte à seule « *concurrence du montant de la créance du Trésor* ».

Enfin, le Médiateur a envoyé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, début juin 2005, un courrier comportant deux propositions de réforme. La première vise à obtenir que les établissements financiers limitent le montant des frais prélevés lors des procédures de recouvrement forcé. Actuellement, les commissions prélevées par les banques, d'un montant fixe et dénué de tout lien avec la créance du Trésor, peuvent être disproportionnées : les frais peuvent, selon la banque, varier de 47 à 120 € pour une même créance ! La mission d'audit sur la modernisation du paiement des amendes, dans son rapport de décembre 2005, reprenant la proposition du Médiateur, insiste « *pour qu'un accord [avec la Fédération bancaire française] soit rapidement trouvé sur ce point, d'autant plus que le traitement dématérialisé des oppositions administratives se traduira pour les banques par de moindres frais* ». La saisie simultanée par le comptable public, qui en a la faculté mais non l'obligation, de l'ensemble des banques détenant un compte pour le même débiteur peut entraîner, pour les usagers, des frais multiples et injustifiés. C'est pourquoi le Médiateur a demandé

« une notification successive [par le comptable public], et non plus simultanée, pour les créances d'un faible montant, inférieur à un certain seuil à déterminer ».

Sur ce point, le Médiateur a été entendu. Le Trésor public a pris des dispositions pour limiter le nombre d'oppositions administratives simultanées à un seul établissement bancaire par débiteur : une instruction a été prise en ce sens et un traitement informatique mis en place.

Source : Médiateur actualités, février 2006.