

N° 330

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le recouvrement des amendes pénales,

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE UN ENJEU MAL DOCUMENTÉ	
I. UN ENJEU DE POLITIQUE PÉNALE ET, MAIS DANS UNE MOINDRE MESURE, POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT	7
A. L'AMENDE : UNE PEINE ENCORE ASSEZ COURAMMENT PRONONCÉE	7
B. UNE RECETTE POTENTIELLE DE 385 MILLIONS D'EUROS POUR L'ÉTAT EN 2016	8
II. UN NIVEAU DE RECOUVREMENT MOYEN QUI CACHE D'IMPORTANTES DISPARITÉS SELON LES CONTENTIEUX	8
A. UN TAUX DE RECOUVREMENT DE 48 % EN 2016.....	8
B. DES TAUX DE RECOUVREMENT DIFFÉRENCIÉS SELON LES CONTENTIEUX.....	9
DEUXIÈME PARTIE UNE ORGANISATION PERFECTIBLE	
I. DEUX RÉFORMES INCITATIVES AU MILIEU DES ANNÉES 2000 POUR ACCÉLÉRER LE PAIEMENT DES AMENDES PÉNALES	11
A. LA CRÉATION DES BUREAUX DE L'EXÉCUTION DES PEINES (BEX)	11
B. LA RÉDUCTION DE 20 % DE L'AMENDE PAYÉE SOUS UN MOIS.....	12
II. DES MÉTHODES À MODERNISER	13
A. UNE TRANSMISSION TARDIVE ET ARCHAÏQUE DES INFORMATIONS AU TRÉSOR PUBLIC	13
B. UN LOGICIEL DE RECOUVREMENT À RÉNOVER.....	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25

Mesdames, Messieurs,

Le recouvrement des amendes prononcées par les juridictions constitue d'abord un enjeu en matière d'exécution des peines et de crédibilité de la réponse pénale, mais il s'agit également d'une question financière puisque le produit des amendes pénales constitue une recette du budget de l'État.

En 2007, la commission des finances du Sénat s'était déjà intéressée au recouvrement des amendes pénales, mais dans un cadre plus large : elle avait en effet rendu publique une enquête demandée à la Cour des comptes au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) concernant les sanctions pénales et fiscales¹.

À l'époque, étaient créés les bureaux d'exécution des peines (BEX), installés au sein des tribunaux ainsi qu'une réduction de 20 % des amendes payées sous 30 jours : il s'agissait d'inciter ainsi les personnes condamnées à payer l'amende prononcée.

Une décennie plus tard, en janvier 2018, la commission des finances du Sénat a confié à votre rapporteur spécial de la mission « Justice » une mission de contrôle sur le recouvrement des amendes pénales².

¹ « Recouvrement des sanctions pénales et fiscales : la fin de l'impunité ? », rapport d'information n° 381 (2006-2007) fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Bernard Angels.

² En application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

PREMIÈRE PARTIE UN ENJEU MAL DOCUMENTÉ

I. UN ENJEU DE POLITIQUE PÉNALE ET, MAIS DANS UNE MOINDRE MESURE, POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

Par amende pénale, on entend les peines d'amende prononcées par les juridictions en matière pénale, c'est-à-dire qu'en sont exclues les amendes forfaitaires¹, notamment les amendes « radars » et les amendes civiles.

A. L'AMENDE : UNE PEINE ENCORE ASSEZ COURAMMENT PRONONCÉE

Hors compositions pénales, les juridictions pénales² ont prononcé, en 2017, 209 000³ peines d'amende fermes. **En 2017, les amendes représentent près d'un tiers (32,3 %) des peines principales prononcées par les juridictions⁴.**

Entre 2012 et 2015⁵, les peines d'amende⁶ ont diminué de plus de 5 %⁷ : selon le ministère de la justice, cette diminution pourrait s'expliquer par un recours accru à d'autres peines, considérées comme plus pédagogiques que les amendes, comme par exemple les travaux d'intérêt général ou des stages.

Les peines d'amende sont plus ou moins fréquemment prononcées en fonction du type de contentieux : ainsi, sans surprise, les infractions économiques et financières ou en matière de stupéfiants représentent une part significative du montant total des amendes inscrites au casier judiciaire.

¹ Prononcées par les forces de l'ordre, qui n'ont pas la possibilité de les moduler, contrairement aux juridictions.

² Hors tribunal de police.

³ Selon les chiffres des condamnations 2017 (résultats provisoires) mis en ligne par le ministère de la Justice à partir du fichier statistique du casier judiciaire national.

⁴ Selon « Les condamnations, Année 2017 », Secrétariat général du ministère de la justice, décembre 2018.

⁵ Les condamnations prononcées par les tribunaux de police ne sont pas disponibles dans les statistiques du ministère de la justice depuis 2016, d'où l'impossibilité d'opérer une comparaison pluriannuelle sur une période plus récente.

⁶ Peines principales et peines associées.

⁷ Selon les données statistiques 2012 et 2015 du ministère de la justice relatives au nombre de condamnation à des amendes fermes.

B. UNE RECETTE POTENTIELLE DE 385 MILLIONS D'EUROS POUR L'ÉTAT EN 2016

En 2016, le produit de l'ensemble des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite versé à l'État s'élève à plus de 2 milliards d'euros¹, y compris les amendes de la police de la circulation et du stationnement routiers, les amendes prononcées par les autorités de la concurrence et les autres autorités administratives indépendantes. Les amendes pénales ne représentent qu'une faible part de ces montants : en effet, **les amendes prononcées par les juridictions et inscrites au casier judiciaire national cette même année représentent, au total, 385 millions d'euros**².

En nombre, les amendes pénales représentent moins de 2 % des 13,4 millions d'amendes³ que le Trésor public devait recouvrer en 2016.

II. UN NIVEAU DE RECOUVREMENT MOYEN QUI CACHE D'IMPORTANTES DISPARITÉS SELON LES CONTENTIEUX

A. UN TAUX DE RECOUVREMENT DE 48 % EN 2016

Il n'est pas possible, à ce jour, de rapprocher précisément le montant des amendes inscrit au casier judiciaire national du recouvrement effectué par le Trésor public.

En effet, le Trésor public recouvre, sans les distinguer, les amendes pénales et les droits fixes de procédure dus par toute personne majeure condamnée⁴. Par conséquent, le taux de recouvrement prend en compte le recouvrement des amendes et des droits fixes de procédure. Par ailleurs, les amendes fiscales et douanières ne sont pas recouvrées de la même façon que les autres amendes par le Trésor public, et sont donc exclues de ce taux de recouvrement.

Le taux de recouvrement correspond à la part des montants pris en charge par le Trésor public pour l'année N et recouvrée au 31 décembre de l'année N+1. **Au global, le taux de recouvrement des amendes pénales et des droits fixes de procédure est estimé à 48 % en 2016.**

À titre de comparaison, le taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées des « radars » est de l'ordre de 30 %.

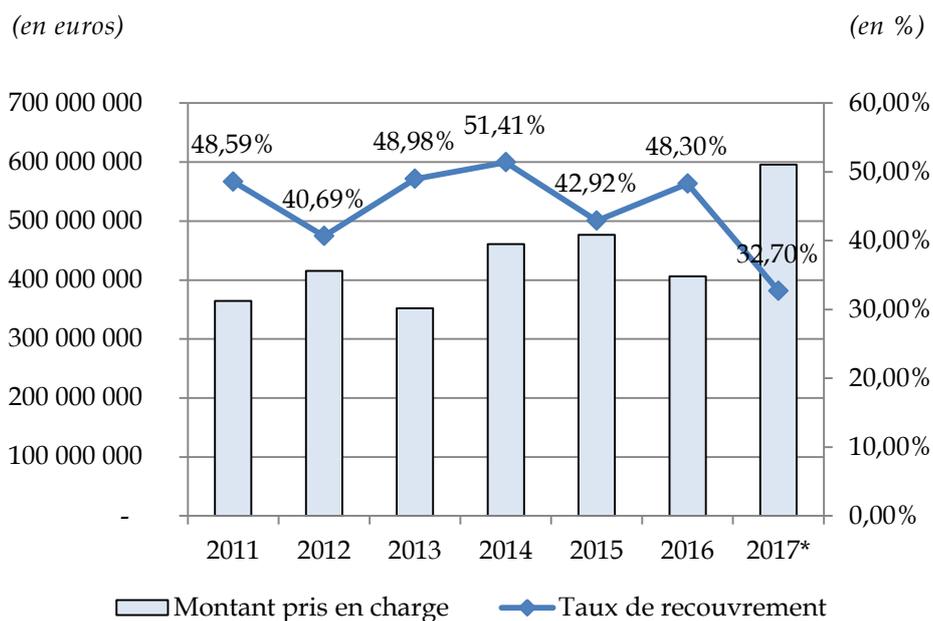
¹ Selon le tome I du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2018.

² Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial par le ministère de la justice.

³ Selon le rapport annuel de performances « Gestion des finances publiques et ressources humaines » annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2016.

⁴ En application de l'article 1018 A du code général des impôts. Ce droit est ainsi de 127 euros pour les décisions des tribunaux correctionnels, de 169 euros pour les décisions des cours d'appel statuant en matière correctionnelle et de justice ou de 527 euros pour les décisions des cours d'assises.

Évolution du taux de recouvrement et des montants pris en charge



* Données provisoires, au 31 août 2018.

Source : commission des finances du Sénat à partir des données Icam transmises par le ministère de l'économie et des finances

Entre 2011 et 2015, en moyenne, le taux de recouvrement était de 45 %. L'augmentation des droits fixes de procédure à partir du 1^{er} janvier 2015 affecte les comparaisons : l'augmentation du taux de recouvrement, entre 2015 et 2016 est sans doute, au moins en partie, due à cette hausse des droits fixes de procédure.

Par ailleurs, alors que le montant des amendes prononcées varie très sensiblement selon le contentieux, **il n'est pas possible de connaître le nombre d'amendes recouvrées**, alors même que cette donnée serait pertinente pour mesurer l'effectivité de la réponse pénale.

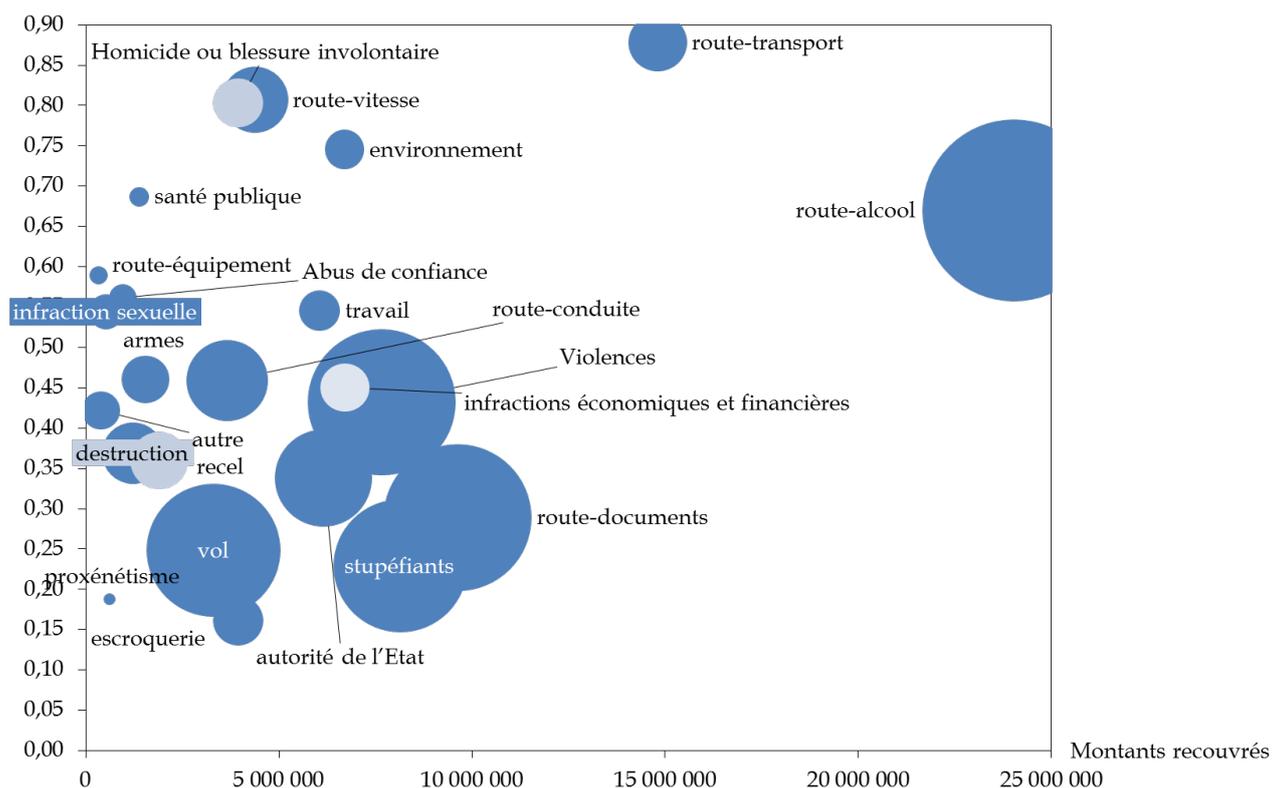
B. DES TAUX DE RECOUVREMENT DIFFÉRENCIÉS SELON LES CONTENTIEUX

En raison des champs distincts du casier judiciaire national, d'une part et de l'application AMD de recouvrement des amendes de la direction générale des finances publiques, d'autre part il n'est pas possible de rapprocher précisément l'ensemble des amendes prononcées par les juridictions des montants effectivement recouverts. Malgré d'importantes limites méthodologiques, il est possible de construire un « champ

commun »¹ à ces deux ensembles de données, permettant notamment d'observer des différences de recouvrement en fonction des contentieux.

Taux de recouvrement, montants recouvrés et nombre de condamnations en fonction du type de contentieux

Taux de recouvrement



Note de lecture : la taille des bulles dépend du nombre de condamnations pour chaque type de contentieux.

Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par ministère de la justice

Ainsi, selon les données transmises par le ministère de la justice, en 2016, le taux de recouvrement des amendes est particulièrement faible s'agissant des escroqueries (16 %), des vols (25 %) ou des stupéfiants (23 %), alors qu'il est nettement supérieur à la moyenne concernant les infractions en matière de santé publique (69 %), d'environnement (75 %), de conduite sous l'emprise de l'alcool (67 %) ou d'homicide ou blessure involontaire (80 %).

¹ Il s'agit d'exclure les amendes fiscales et douanières recouvrées différemment par le Trésor public, d'inclure les droits fixes de procédure qui peuvent être estimés à partir des données du casier judiciaire national et de neutraliser les annulations.

DEUXIÈME PARTIE UNE ORGANISATION PERFECTIBLE

I. DEUX RÉFORMES INCITATIVES AU MILIEU DES ANNÉES 2000 POUR ACCÉLÉRER LE PAIEMENT DES AMENDES PÉNALES

A. LA CRÉATION DES BUREAUX DE L'EXÉCUTION DES PEINES (BEX)

Créés en 2004¹, les bureaux de l'exécution des peines (BEX) ont été généralisés en 2014² et selon la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), « *bien qu'il n'existe pas encore à ce jour de BEX dans la totalité des juridictions, notamment d'appel, ces structures se sont largement développées et existent dans la grande majorité des tribunaux de grande instance (94,3 %)* ».

Le BEX est un service du greffe ayant pour mission de commencer l'exécution des peines dès que la juridiction a prononcé la condamnation ; ainsi, le président d'audience invite normalement le condamné à se présenter au BEX.

Le délai moyen entre le prononcé de la condamnation à une amende et sa prise en charge par le Trésor public a significativement diminué avec la création des BEX : en ce qui concerne les amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ce délai est passé **de 8,2 mois en 2005 à 5,7 mois en 2007.**

Si cet outil est considéré comme un indéniable progrès pour la plupart des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial au cours de sa mission, les amplitudes horaires des audiences ne permettent pas toujours aux personnes condamnées de se présenter au BEX à l'issue de l'audience.

De plus, **des difficultés d'organisation peuvent apparaître, notamment en matière de locaux, et de disponibilité du personnel.** Ainsi, à l'occasion du déménagement du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, l'organisation des locaux a été repensée, permettant au BEX d'être facilement accessible et identifiable pour les personnes condamnées, tout en garantissant aux personnels de bien meilleures conditions de travail et d'accueil des justiciables. Il convient de souligner que le TGI de Paris est le seul TGI à bénéficier de la présence, au BEX, d'un agent du Trésor public.

¹ Article 24 du décret n° 2004-1363 du 13 décembre 2004 pris pour l'application de la loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

² Prévues à l'article 709-1 du code de procédure pénale créé par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, entré en vigueur le 18 août 2015.

Les autres tribunaux disposent, normalement, d'un terminal de paiement par carte bancaire et d'une urne dans laquelle déposer des chèques, régulièrement relevée par un agent du Trésor public.

Au TGI de Laon, sont déplorées des difficultés à faire fonctionner le terminal de paiement mis à disposition par la direction des finances publiques et l'installation du BEX dans des locaux peu adaptés.

D'autres éléments peuvent affecter le recouvrement des amendes. Ainsi, « le BEX ne peut fonctionner que si le dispositif a fait l'objet d'un enregistrement immédiat à l'audience. En effet, tant que le dispositif n'est pas saisi dans le logiciel Cassiopée, il est impossible notamment d'éditer le relevé de condamnation pénale (RCP). Ce document correspond à la pièce comptable permettant au trésor public de pouvoir recouvrer ces sommes ; à défaut, il ne peut les accepter (et la condamnation ne peut être exécutée). »¹

Par ailleurs, le paiement en espèces est plafonné à 300 euros, ce qui peut constituer un frein au paiement de l'amende, une partie de la population pénale ayant une « préférence » pour ce mode de règlement. Il ne paraît toutefois pas pertinent d'introduire une exception pour les amendes pénales.

B. LA RÉDUCTION DE 20 % DE L'AMENDE PAYÉE SOUS UN MOIS

La loi de 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité² a prévu une minoration de l'amende de 20 % si le condamné acquitte le montant de la condamnation pécuniaire dans un délai d'un mois³. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux amendes douanières et fiscales⁴.

Sur les exercices 2016-2017, environ 15 % des titres enregistrés par la Trésorerie amendes de Seine-Saint-Denis ont fait l'objet d'une diminution de 20 %.

La création de l'abattement de 20 % a entraîné une perte de recettes pour l'État évaluée à 13 millions d'euros en 2016⁵.

¹ Note de présentation sur l'organisation du bureau de l'exécution des peines (BEX) du tribunal de grande instance de Paris, septembre 2018.

² Loi n° 2004-204 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

³ Article 707-2 du code de procédure pénale.

⁴ Selon l'article R. 55 du code de procédure pénale, créé par le décret n° 2005-1099 du 2 septembre 2005 modifiant le code de procédure pénale et relatif à la procédure simplifiée et au paiement volontaire des amendes correctionnelles ou de police.

⁵ Selon le ministère de la justice.

II. DES MÉTHODES À MODERNISER

A. UNE TRANSMISSION TARDIVE ET ARCHAÏQUE DES INFORMATIONS AU TRÉSOR PUBLIC

En 2007, votre commission des finances soulignait déjà qu' « *entre ministère de la justice et Trésor public, comme entre police, gendarmerie et justice, les interfaces informatiques apparaissent déficientes* ». **Plus de dix ans après, c'est le même constat qui s'impose à votre rapporteur spécial.**

En effet, **les modalités de transmission des informations** entre les juridictions et les directions départementales des finances publiques (DDFiP) **sont archaïques**, puisque les relevés de condamnation pénale (RCP) sont envoyés sous format « papier » par les greffes au Trésor public. Les annulations sont transmises suivant la même procédure.

Ainsi, en 2017, les tribunaux correctionnels, les cours d'appel et les cours d'assises ont transmis plus de 500 000 relevés de condamnation pénales au Trésor public, qui a dû effectuer une ressaisie manuelle des informations.

Le relevé de condamnation pénale transmis au Trésor public

« Lorsqu'il exécute les peines prononcées lors d'une audience pénale, le greffe du service de l'exécution des peines adresse aux Trésoreries publiques les **relevés de condamnations pénales (RCP)** et les relevés de sanctions pécuniaires (RSP) pour **recouvrement**. Ces derniers incluent outre les **amendes pénales** prononcées contre les condamnés, les **droits fixes de procédure** restant à leur charge.

Le RCP est établi en trois exemplaires (un pour le prévenu, un pour le Trésor public et un pour le dossier de procédure).

- En cas de **décision contradictoire** (prévenu présent à l'audience), l'exemplaire destiné au Trésor public est transmis au plus tard le **2^{ème} jour ouvrable suivant la condamnation** (sous bordereau simplifié).

- En cas de **décision contradictoire à signifier** (prévenu absent à l'audience, mais ayant eu connaissance de la date) ou de **défaut** (prévenu absent à l'audience n'ayant pas eu connaissance de la date) : l'exemplaire destiné au Trésor public est **transmis le même jour que la saisine de l'huissier aux fins de signification** de la décision (sous bordereau simplifié)

- En cas d'**ordonnance pénale**, délictuelle ou contraventionnelle : l'exemplaire est transmis le **même jour que l'envoi de la LRAR** au condamné ou le même jour que la notification faite par le procureur de la République ou son délégué.

En cas d'exercice d'une voie de recours (opposition, appel ou pourvoi), un **avis d'annulation du RCP** doit être adressé au Trésor public par le greffe de l'exécution des peines, au plus tard le **2^{ème} jour ouvrable** suivant la formation de la voie de recours. »

Source : direction des affaires criminelles et des grâces

Interrogés par votre rapporteur spécial, les ministères de la justice et des finances regrettent qu'aucune interface informatique n'ait pu être mise en place alors que le problème est identifié depuis plus de dix ans. **Cette question n'étant pas considérée comme prioritaire, elle ne trouve pas de solution concrète.**

Le délai moyen entre la date de jugement et celle de prise en charge à la direction départementale des finances publiques est de près de 5 mois (141 jours) pour les jugements des tribunaux correctionnels ou de 6 mois pour les arrêts des cours d'appel (181 jours).

Pour les tribunaux correctionnels comme pour les cours d'appel, les délais moyens se sont réduits, par rapport à 2007, d'environ un mois (respectivement - 35 et - 41 jours), tandis que s'agissant des cours d'assises, les délais ont beaucoup augmenté (+ 102 jours, soit désormais un délai moyen de 314 jours, c'est-à-dire dix mois).

D'importantes disparités géographiques existent : s'agissant des tribunaux correctionnels, le délai est de 25 jours en Charente contre plus de deux ans en Guyane ou 14 mois en Seine-Saint-Denis.

Compte tenu des délais de jugement, il peut s'être écoulé plusieurs années entre le fait générateur et la réception du relevé de condamnation pénale par le Trésor public. Selon la direction départementale des finances publiques de Seine-Saint-Denis, « *la mise en œuvre tardive des procédures (...) aboutit trop souvent au constat de la disparition du débiteur dans un département où la mobilité des populations nuit à l'efficacité de notre action* ».

Cette situation est donc préjudiciable à plusieurs titres : d'une part, **plus la prise en charge est tardive, plus la probabilité de recouvrer est faible** ; d'autre part, il arrive que des personnes condamnées se présentent volontairement au Trésor public ou au BEX pour payer une amende dont le Trésor public n'a pas encore eu connaissance. **Cette situation conduit les agents à devoir vérifier, préalablement à l'enregistrement de toute amende pénale dans le logiciel de recouvrement des amendes, si elle n'a pas déjà été acquittée**, afin de ne pas engager de poursuites à tort.

Enfin, selon le ministère de l'économie et des finances, « *les comptables chargés du recouvrement de ces créances sont également confrontés à une difficulté tenant à la qualité des titres émis, l'identification des débiteurs d'amendes étant inégale* ».

<p>Recommandation : assurer une interface informatique entre le ministère de la justice et le ministère des finances, afin de permettre une transmission rapide et fiable des informations nécessaires au recouvrement des amendes pénales.</p>
--

B. UN LOGICIEL DE RECOUVREMENT À RÉNOVER

Comme le relève le ministère de l'économie et des finances « *une difficulté spécifique [s'agissant du recouvrement des amendes pénales est] liée à l'absence de lien entre la sanction et la situation financière du débiteur – les amendes pénales concernent l'ensemble de la population, y compris les personnes à revenus modestes, les personnes incarcérées, les mineurs...* ».

Par ailleurs, **l'application de recouvrement (AMD), conçue dans les années 1970 ne permet pas de traiter les millions d'amendes qu'elle doit prendre en charge** (dont les amendes pénales) : si elle pouvait fonctionner lorsque les amnisties présidentielles permettaient « d'apurer le stock », ce n'est plus le cas aujourd'hui.

En outre, **les fonctionnalités offertes s'avèrent particulièrement limitées** ; il est par exemple impossible de trier les amendes en fonction de leur date de prescription ou de leur montant.

Comme le reconnaît le ministère de l'économie et des finances, « compte tenu de la volumétrie importante, de la complexité du recouvrement, les fonctionnalités de l'application de recouvrement, de conception très ancienne, sont aujourd'hui insuffisantes. Son remplacement a été acté. » La direction générale des finances publiques a travaillé sur un projet de nouveau logiciel de recouvrement des amendes (« ROCADE ») avant de considérer qu'il était souhaitable de repenser l'ensemble des systèmes d'information relatifs au recouvrement, au lieu de s'engager dans un projet particulier concernant les seules amendes.

Recommandations :

- remplacer dans les meilleurs délais le logiciel de recouvrement des amendes, afin que les agents des directions départementales des finances publiques disposent d'un outil efficace et adapté ;
- associer le ministère de la justice à la conception du nouvel outil, afin notamment de permettre la production de statistiques assurant un suivi et une évaluation de la politique pénale.

Les moyens de recouvrement à disposition du Trésor public ne sont pas spécifiques aux amendes pénales : il s'agit de la phase comminatoire amiable, qui permet au comptable public de solliciter un huissier de justice, de l'opposition administrative qui autorise la saisie de sommes appartenant ou devant revenir au redevable et remplacée, depuis le 1^{er} janvier 2019, par la saisie administrative à tiers détenteur.

CONCLUSION

L'amélioration du recouvrement des amendes pénales passe aujourd'hui prioritairement par la **création d'une interface informatique entre le ministère de la justice et la direction générale des finances publiques**, et, sans doute, par une sensibilisation des personnels des juridictions aux contraintes du recouvrement.

Dans la perspective d'une refonte des outils de recouvrement de la direction générale des finances publiques, **une association étroite du ministère de la justice serait souhaitable, afin de garantir la continuité de la chaîne pénale**, mais aussi de permettre la production d'outils statistiques utiles à l'évaluation des politiques pénales.

Des relations entre les juridictions et les directions départementales des finances publiques sont indispensables ; elles permettent notamment à chaque partie prenante de prendre conscience des contraintes de l'autre. En particulier, les DDFiP ne disposent pas toujours d'un interlocuteur dédié au sein des juridictions de leur ressort, susceptible de leur apporter des réponses ponctuelles.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 février 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur le recouvrement des amendes pénales.

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons maintenant la communication de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice », sur son contrôle relatif au recouvrement des amendes pénales.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – On distingue les amendes pénales, prononcées par les juridictions, des amendes « radars » et des amendes forfaitaires, émises par les services verbalisateurs. Le recouvrement des amendes pénales est d’abord un enjeu en termes de crédibilité de la réponse pénale, et, mais dans une moindre mesure, un enjeu financier pour l’État.

Alors qu’en 2016, le produit de l’ensemble des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite versé à l’État représente plus de 2 milliards d’euros, le montant des amendes prononcées par les juridictions et inscrites au casier judiciaire national cette même année s’élève, au total, à 385 millions d’euros, correspondant à plus de 200 000 peines d’amendes fermes.

Globalement, le nombre d’amendes pénales diminue ces dernières années, au profit d’autres peines considérées comme plus « pédagogiques ». Néanmoins, les amendes représentent, en 2017, plus d’un tiers des peines principales prononcées par les juridictions.

Tous les contentieux ne sont pas concernés de la même façon par les amendes : sans surprise, les infractions économiques et financières et, mais dans une moindre mesure, les infractions en matière de stupéfiants, représentent une part significative du montant total des amendes inscrites au casier judiciaire.

Il est, à ce jour, impossible de rapprocher précisément ces 385 millions d’euros d’amendes inscrites au casier judiciaire national des recouvrements effectués par le Trésor public. En effet, il n’existe pas de suivi cohérent et spécifique du recouvrement des seules amendes pénales car le Trésor public recouvre également, sans les distinguer, les droits fixes de procédure dus par toute personne majeure condamnée. En outre, les amendes fiscales et douanières ne sont pas recouvrées selon les mêmes modalités par le Trésor public. Enfin, un nombre significatif d’amendes pénales n’est pas inscrit au casier judiciaire.

Sous ses réserves, on peut néanmoins estimer les sommes effectivement recouvrées au titre des droits fixes de procédure et des amendes pénales (hors amendes fiscales et douanières) pris en charge par le Trésor public. Ainsi, fin 2017, le taux de recouvrement des amendes pénales prononcées en 2016 est estimé à 48 %. Cela représente 168 millions d'euros. À titre de comparaison, le taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées des « radars » est de l'ordre de 30 %.

Même s'il n'est pas parfait, un recoupement entre le fichier de recouvrement des amendes et le casier judiciaire permet de mettre en évidence d'importants écarts de recouvrement en fonction du contentieux. Ainsi, le recouvrement est particulièrement faible s'agissant des condamnations pour escroquerie, pour vols ou en matière de stupéfiants, tandis qu'il est assez élevé s'agissant de blessures ou d'homicides involontaires ou en matière d'environnement.

Deux mesures incitatives ont été créées pour faciliter le recouvrement des amendes pénales : il s'agit de la création des bureaux de l'exécution des peines et de la réduction de 20 % des amendes payées sous 30 jours.

La création, en 2005, des bureaux de l'exécution des peines (les BEX) installés au sein des tribunaux et qui permettent aux condamnés de payer leur amende à l'issue de l'audience est considérée comme un moyen d'inciter à s'en acquitter immédiatement. Toutefois, ce système ne fonctionne que si le relevé de condamnation pénale, c'est-à-dire le titre exécutoire, a été édité dès l'audience et si le BEX est ouvert : ce n'est pas toujours le cas lorsque les audiences se terminent tardivement.

De plus, dans certains tribunaux, l'ancien tribunal de grande instance de Paris ou celui de Laon par exemple, l'installation de ce service dans des bâtiments anciens n'est pas toujours appropriée. Au contraire, lors de notre visite au nouveau TGI de Paris, nous avons pu constater que les locaux étaient adaptés à l'accueil du public. Cette question n'est pas spécifique aux amendes mais à l'exécution des peines de façon plus générale et nécessite une mobilisation forte du ministère public.

Les moyens de paiement constituent un second enjeu, puisque les BEX sont, normalement, équipés d'un terminal pour carte bleue mis à disposition par le Trésor public. Cependant, au TGI de Laon par exemple, le terminal fonctionne par intermittence. Les personnes condamnées peuvent également payer par chèque, déposé dans une urne sécurisée qui doit être régulièrement relevée par un agent du Trésor public.

Enfin, les personnes condamnées peuvent acquitter leur amende directement au Trésor public où le paiement en espèces est encore autorisé mais plafonné à 300 euros. Même si, comme l'ont souligné certains de nos interlocuteurs, la population pénale a une « préférence » pour les espèces, il

ne paraît pas souhaitable d'introduire une exception à cette règle pour les amendes pénales.

La réduction de 20 % des amendes payées sous 30 jours est également considérée par l'ensemble des acteurs comme incitative et justifiée en raison de la difficulté à les recouvrer. Ainsi, sur les exercices 2016-2017, environ 15 % des titres enregistrés par la Trésorerie amendes de Seine-Saint-Denis ont fait l'objet d'une réduction de 20 %. Au total, le coût de cette réduction de 20 % des amendes pénales est de l'ordre de 15 millions d'euros pour le budget général de l'État.

En 2007, votre commission des finances soulignait déjà qu' « entre ministère de la justice et Trésor public, comme entre police, gendarmerie et justice, les interfaces informatiques apparaissent déficientes ». Plus de dix ans après, c'est le même constat qui s'impose.

On pourrait imaginer qu'un système d'information transmette, de la juridiction au Trésor public, automatiquement et sans délai, les informations relatives à l'identité du condamné et les montants dus. Il n'en est rien : le greffe établit un relevé de condamnation pénale, qui est transmis, sous format « papier », à la direction départementale des finances publiques (DDFiP). Ainsi, chaque année, les agents de la DDFiP effectuent 500 000 saisies manuelles afin de recopier les informations transmises par les juridictions dans le logiciel de recouvrement des amendes et des droits fixes de procédure.

La qualité des documents transmis et l'absence d'interlocuteur dans les juridictions figurent parmi les difficultés spécifiques au recouvrement des amendes pénales.

Par ailleurs, alors que le délai est normalement fixé à 35 jours, il s'écoule, en moyenne, 141 jours – soit plus de 4 mois ! – entre la date du jugement du tribunal correctionnel et celle de prise en charge par le Trésor public. En 2007, ce délai était de 177 jours. Comme vous l'imaginez, les délais sont d'autant plus longs que les tribunaux font face à des difficultés importantes (turn-over, stocks et flux d'affaires, etc.). Ainsi, pour les tribunaux correctionnels, on passe d'un délai de 25 jours en Charente à plus de deux ans en Guyane ou 14 mois en Seine-Saint-Denis.

La rapidité de la prise en charge par le Trésor public est pourtant déterminante pour le recouvrement.

Il arrive aussi que des personnes condamnées souhaitent acquitter leur amende alors même que le relevé de condamnation pénale n'a pas encore été transmis par le greffe. L'amende est alors encaissée et, à chaque fois que de nouveaux relevés de condamnation pénale sont adressés à la DDFiP, ses agents doivent commencer par vérifier que l'amende n'a pas déjà été acquittée. En effet, si cette étape n'est pas effectuée, l'État poursuit une personne à tort.

Cette situation est d'autant plus problématique que le logiciel utilisé par la DGFIP qui traite des amendes a été conçu à la fin des années 1970 et qu'il n'est pas possible, par exemple, d'effectuer un tri en fonction du montant des amendes ni de leur date de prescription. À l'époque, les amnisties présidentielles permettaient un apurement régulier du stock d'amendes... Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et l'outil ne paraît pas dimensionné pour gérer toutes les amendes et condamnations pécuniaires, soit entre 12 et 14 millions d'actes par an.

J'ai interrogé la direction générale des finances publiques, afin de savoir à quelle échéance ils pensaient pouvoir remplacer logiciel existant : il m'a été répondu qu'alors qu'il était prévu, fin 2017, de moderniser cet outil, finalement, le ministère des finances souhaitait revoir l'ensemble de sa stratégie informatique, afin d'intégrer le recouvrement des amendes au sein d'un outil plus large de recouvrement... Encore quelques délais d'attente, donc !

Pourtant, les dysfonctionnements actuels entravent l'efficacité des moyens d'action des trésoreries amendes, conduisent à des saisies multiples, sources d'erreurs et activité sans valeur ajoutée pour les agents des DDFiP, qui devraient pouvoir se concentrer sur le recouvrement des deniers publics. Les moyens de recouvrer les amendes pénales sont ensuite classiques, avec notamment les oppositions administratives, et n'appellent pas d'observations particulières dans le cadre de ce contrôle.

En tout état de cause, afin d'améliorer le recouvrement des amendes pénales, des relations plus étroites entre les juridictions et les directions départementales des finances publiques sont indispensables et devraient être généralisées, afin de chaque partie prenante soit consciente des contraintes de l'autre, ce qui n'est pas encore tout à fait le cas aujourd'hui. En particulier, les DDFiP ne disposent pas toujours d'un interlocuteur dédié au sein des juridictions de leur ressort.

En conclusion, je dirais que dans notre pays, l'exécution des peines est encore trop souvent considérée comme accessoire, et la peine d'amende ne fait pas figure d'exception.

L'amélioration du recouvrement des amendes pénales passe aujourd'hui prioritairement par la création d'une interface informatique entre le ministère de la justice et la direction générale des finances publiques, et, sans doute, par une sensibilisation des personnels des juridictions aux contraintes du recouvrement.

Dans la perspective d'une refonte des outils de recouvrement de la direction générale des finances publiques, une association étroite du ministère de la justice serait souhaitable, afin de garantir la continuité de la chaîne pénale, mais aussi de permettre la production d'outils statistiques utiles à l'évaluation des politiques pénales.

Aujourd'hui, l'obsolescence des systèmes d'information et l'absence d'interface et de coopération entre les ministères restreignent l'efficacité de la politique pénale.

M. Vincent Éblé, président. – Il y a quelques jours, nous avons reçu M. Alexandre Gardette sur la réforme du recouvrement fiscal et social. Cette question fait-elle partie de son champ de travail ?

M. Philippe Dallier. – C'est assez consternant ! On se demande comment une application datant des années 1970 peut encore fonctionner aujourd'hui. À quelle échéance peut-on envisager qu'elle soit remplacée par un système plus performant ? On a réussi à dématérialiser le recouvrement des amendes « radars », c'est donc qu'on est capable de créer des systèmes efficaces, sur des volumes bien plus importants.

M. Thierry Carcenac. – Avec Claude Nougéin, nous avons proposé de réaliser un contrôle sur le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de stationnement. Je pense que la commission des finances disposera alors d'une vision globale et complète sur le recouvrement. Sur les systèmes d'informations, je crois malheureusement que le problème est général à Bercy. Vous avez indiqué qu'on pouvait encore payer en espèces dans les trésoreries, mais ce ne sera bientôt plus le cas. Savez-vous où en est l'appel à projet ?

M. Claude Raynal. – Sans remettre en cause le bien-fondé des amendes pénales, savez-vous quel est le coût de gestion de leur recouvrement ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Je n'ai pas d'informations précises concernant la possibilité de confier le recouvrement des amendes à l'Agence unique du recouvrement. Mais dans la perspective d'une modernisation des modalités de recouvrement, il serait logique que les amendes soient concernées.

C'est d'ailleurs dans la perspective d'un projet informatique unifiant les applications et les informations en matière de recouvrement qu'il est aujourd'hui envisagé de maintenir le logiciel existant jusqu'en 2023. Je partage le terme employé par Philippe Dallier : c'est assez consternant.

Thierry Carcenac a confirmé le caractère général de l'obsolescence de ces logiciels : le prélèvement à la source a été prioritaire et les autres chantiers ont été mis de côté.

À ma connaissance, l'appel d'offres concernant la possibilité de payer en espèces ses amendes, impôts ou autres, aux bureaux de poste ou chez les buralistes est encore en cours.

Enfin, en tant que rapporteur spécial de la mission « Justice », je me suis focalisé sur les relations entre les juridictions et les services de la direction générale des finances publiques, et je n'ai pas d'éléments sur le coût, pour ces services, de la gestion des amendes.

La commission a donné acte de sa communication à M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Audran LE BARON, chef de service de la gestion fiscale ;
- M. Guy CLEAZ-SAVOYEN, chef du bureau Amendes et condamnations pécuniaires ;
- M. Yannick GIRAULT, sous-directeur Cap numérique ;
- M. Jérôme SAMSON, chef du bureau Applications du recouvrement.

Direction régionale des finances publiques (DRFiP) d'Île-de-France

- Mme Sylvie SANCHEZ, directrice du pôle de gestion fiscale ;
- M. Dominique FRAISSE, responsable de la trésorerie Amendes ;
- M. Bruno LHOMME, adjoint au responsable de la trésorerie Amendes.

Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Seine-Saint-Denis (Bobigny)

- M. Marc DORA, directeur départemental des finances publiques de Seine-Saint-Denis ;
- M. Thierry LOUTON, directeur du pôle de gestion fiscale ;
- M. Michel COLIN, directeur de la trésorerie Amendes de Seine-Saint-Denis.

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

- M. Rémy HEITZ, directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- Mme Ombeline MAHUZIER, cheffe de la mission d'évaluation des politiques pénales ;
- M. Bertrand BONVENTI, magistrat au bureau de l'exécution des peines et des grâces ;
- Mme Hélène LAVOISIER, inspectrice principale des finances publiques.

Tribunal de grande instance (TGI) de Paris - Bureau d'exécution des peines (BEX) de Paris

- M. François MOLINS, Procureur de la République ;
- M. Bernard BELOTTE, Premier Vice-procureur ;
- Mme Audrey HALFON-DEMANGE, chef du secrétariat de l'exécution des peines ;
- Mme Armelle ABOLLIVIER, agent de la trésorerie (détachée au TGI).

Tribunal de grande instance (TGI) de Laon

- M. Christian DONNADIEU, Président ;
- M. Baptiste PORCHER, Procureur de la République ;
- Mme Sabrina LEMOINE, directrice du greffe.