

Paris, le 3 septembre 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-226

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées ;

Vu la Directive 2016/2102 du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public ;

Vu le code de la route ;

Vu le décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés ;

Vu le décret n° 2017-1278 du 9 août 2017 portant diverses mesures de dématérialisation et de modernisation des procédures relatives à l'immatriculation des véhicules ;

Vu l'arrêté du 20 avril 2016 autorisant la création d'un système de téléservices destinés à la prédemande de titres officiels ;

Vu l'arrêté du 28 mars 2017 relatif à la demande de permis de conduire ;

Vu l'arrêté du 23 mai 2017 modifiant l'arrêté du 20 avril 2016 autorisant la création d'un système de téléservices destinés à la prédemande et à la demande de titres officiels ;

Vu l'arrêté du 23 mai 2017 portant création d'un système de téléservices destiné à l'accomplissement de démarches administratives relatives aux certificats d'immatriculation des véhicules ;

Vu l'arrêté du 9 août 2017 modifiant l'arrêté du 23 mai 2017 portant création d'un système de téléservices destiné à l'accomplissement de démarches administratives relatives aux certificats d'immatriculation des véhicules ;

Vu l'arrêté du 18 mai 2018 relatif aux demandes de permis de conduire internationaux et d'échange de permis de conduire étrangers ;

Le Défenseur des droits a été destinataire de nombreuses saisines relatant les difficultés rencontrées avec l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) dans le cadre de la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation à la suite de la mise en place du Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG).

En effet, entre septembre 2017 et mai 2018, plusieurs milliers de dossiers ont été ouverts par le siège du Défenseur des droits et ses délégués territoriaux. De surcroît, pendant plusieurs semaines, ce sujet a été le principal motif d'appel à la plateforme téléphonique.

Les réclamations concernent des milliers de personnes qui ont été de fait dans l'impossibilité de conduire ou d'utiliser leur véhicule pendant une période prolongée.

Les difficultés remontées par ces personnes résultent de pannes informatiques, de délais excessifs de traitement des demandes, de défaut d'expertise, de difficultés à joindre les services de l'ANTS, à avoir accès aux points numériques ou à des interlocuteurs délivrant une solution inadaptée à l'usager suite à l'adoption du PPNG.

Après avoir instruit de nombreux dossiers, participé à de nombreuses réunions et échangé avec les services du ministère de l'intérieur, de l'ANTS et des « Centre d'expertise et de ressources des titres » (CERT) mis en cause, **le Défenseur des droits :**

Constate que la mise en œuvre de la dématérialisation de la délivrance des titres réglementaires, soit la carte nationale d'identité (CNI), le passeport, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation des véhicules, a donné lieu à de nombreuses atteintes aux droits des usagers du service public.

Constate :

- de nombreux blocages informatiques ;
- une sous-évaluation du flux des demandes ;
- des difficultés mal prises en compte d'accès et de maîtrise d'internet pour une part importante de la population ;
- un manque d'information des publics concernés avant la généralisation du processus de dématérialisation ;
- un manque d'anticipation des besoins d'accompagnement du public ;

- une phase d'expérimentation manifestement insuffisante ;
- un manque d'expertise et de formation des nouveaux opérateurs ;
- un manque d'anticipation des situations les plus complexes dans le domaine de l'immatriculation des véhicules ;
- un dispositif mis en place sans que toutes les procédures particulières relatives aux publics professionnels et vulnérables concernés n'aient été envisagés ;
- des défaillances de communication entre les préfetures, l'ANTS et les CERT ;
- des modes de communication avec les usagers insuffisants ;
- l'absence d'une phase transitoire et d'une voie alternative papier qui aurait permis d'identifier et de pallier progressivement l'ensemble des difficultés soulevées ;
- l'orientation des usagers vers des opérateurs privés payants disposant de vecteurs privilégiés par l'ANTS.

Adresse au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, les préconisations suivantes pour assurer l'effectivité des droits des personnes :

Sur les problèmes d'accès aux services en ligne, de blocages, de pannes informatiques, et de difficultés liées à l'ergonomie du site, prend acte de la résolution des problèmes techniques les plus importants, du travail engagé sur le site et recommande de mettre en place une stratégie de communication pour diffuser aux usagers toutes les informations utiles sur les mesures prises pour améliorer l'ergonomie du site internet de l'ANTS.

Sur les délais de traitement et de délivrance des demandes de titres de circulation, recommande de :

- Mettre en place un système de surveillance des délais de traitement et la détection d'anomalies ;
- Dès l'échéance du récépissé délivré, prendre les mesures pour permettre l'émission de nouveaux récépissés prorogeant les délais de validité, et ce tant pour le certificat d'immatriculation que pour le permis de conduire ;
- Renforcer l'expertise et la formation continue des agents chargés de procéder à l'instruction des demandes de titres de circulation, et notamment les situations complexes ;
- Mettre en place une communication ciblée sur différents médias à destination des usagers afin d'informer les usagers sur les délais moyens de délivrance des demandes de certificat d'immatriculation complexes.

Sur les difficultés à joindre les services de l'ANTS sur la plateforme téléphonique, recommande que les appels des usagers vers le principal support vocal tendant à pallier l'absence d'interlocuteur physique dans le cadre d'une dématérialisation totale ne soient jamais surtaxés, sur l'ensemble du territoire, incluant les départements d'outremer, et ce en vertu des principes d'égalité du service public.

Sur les difficultés liées à l'insuffisance de l'accompagnement du public dans les points numériques, recommande de veiller à une affectation systématique des moyens suffisants en personnel et matériel, sur l'ensemble du territoire.

Sur la prise en charge différenciée pour les usagers professionnels recommande que :

- Des instructions ministérielles soient données aux services administratifs concernés afin que cesse la pratique des CERT et des services préfectoraux consistant à orienter très souvent les usagers vers un service privé payant et de renforcer la communication sur le site public de l'ANTS en veillant notamment à améliorer son référencement dans les moteurs de recherche ;
- Les accès et les moyens informatiques mis à disposition du grand public soient aussi performants que ceux mis à disposition des professionnels afin de ne pas créer une rupture d'égalité devant le service public;
- La mise en place d'un outil de saisine de la plateforme PHAROS pour le signalement des sites frauduleux, et qu'une campagne de communication soit dédiée à ce sujet.

Sur l'expertise insuffisante pour faire face aux situations particulières relatives à l'immatriculation des véhicules, recommande :

- De relever le niveau d'expertise des services ;
- La création au sein du système d'immatriculation des véhicules (SIV) d'un service d'urgence centralisé rattaché à la DSCR (maitre d'ouvrage du SIV) ou à l'ANTS (maitre d'œuvre), joignable par courriel et par voie papier, facilement identifiable sur le site servicepublic.fr, chargé de traiter et débloquent les situations les plus complexes et toute problématique impliquant le SIV ;
- La création d'un vecteur de traitement par recours gracieux pour répondre aux situations de rejets de demandes par les CERT ;
- À défaut, la réouverture des guichets en préfectures et sous-préfectures jusqu'à résorption du stock de dossiers non traités ;
- La création d'un onglet « réattribution d'un numéro de plaque d'immatriculation après usurpation » accessible immédiatement sur la page d'accueil de l'espace immatriculation du site internet de l'ANTS ;

- La création d'un onglet « obtenir un certificat de situation administrative détaillé » / « obtenir un extrait SIV » / « obtenir un accusé d'enregistrement SIV » accessible immédiatement sur la page d'accueil de l'espace immatriculation de l'ANTS ;
- La régularisation des taxes additionnelles réclamées aux usagers dont les demandes ont été introduites antérieurement au changement de tarification;
- La régularisation des contrôles techniques ayant perdu leur validité en raison du délai de traitement de la demande.

Sur les échanges de permis de conduire étrangers et de permis de conduire internationaux, recommande:

- De prévoir un mécanisme d'orientation des usagers de la plateforme ANTS sollicitant des informations sur les procédures d'échanges de permis vers le bon interlocuteur ;
- De communiquer aux demandeurs d'échange de permis des informations sur l'état d'avancement de leur demande (bonne réception du dossier par le CERT de Nantes, dossier en cours d'examen par le CERT, date d'envoi de l'ADS, date de la demande d'informations auprès de l'autorité étrangère pour les demandes d'échange, date de mise en production du titre etc...) ;
- À défaut, la création d'une plateforme téléphonique dédiée au suivi de ces demandes d'échanges de permis et de permis internationaux ;
- L'extension de la procédure d'urgence de demandes de permis internationaux aux situations particulières et la création d'une boîte structurelle pour les usagers, réservée aux urgences ;
- Le rallongement systématique de la durée de validité de l'attestation provisoire durant la période de résorption des stocks.

Sur l'absence de prise en compte des besoins spécifiques de certains publics vulnérables, recommande :

- De garantir une accessibilité totale des procédures de l'ANTS aux personnes en situation de handicap ;
- De former des agents d'accueil et mettre en place un accompagnement spécifique ;
- La création d'un groupe de travail ministériel sur la mise en place du PPNG en milieu pénitentiaire et plus généralement sur l'accès aux droits des détenus face à la dématérialisation des procédures.

Sur l'absence de prise en compte des procédures relatives à certaines activités économiques et professions, recommande :

- De vérifier que la dématérialisation de l'ensemble des procédures visant des situations particulières ait trouvé une traduction procédurale dans le processus de dématérialisation ;

- La création d'une habilitation SIV et d'une interface dédiée pour l'ensemble des mandataires judiciaires sur le site de l'ANTS et un traitement prioritaire des demandes bloquées ;
- La désignation pour l'ensemble des trésoreries générales d'un interlocuteur local identifié, ayant accès au SIV, pour réaliser les enregistrements et mainlevées d'oppositions au transfert du certificat d'immatriculation de véhicules (OTCI) et le cas échéant l'adaptation des dispositions du code de la route au PPNG.

Sur le manque de vecteur de communication et de coordination entre les CERT et l'ANTS, recommande que les instructions nécessaires soient données, ou rappelées le cas échéant, par le ministère de l'intérieur pour que les CERT ayant connaissance d'un blocage technique qui empêche la poursuite du traitement d'une demande établissent eux-mêmes le lien avec les services de l'ANTS qui se rapprocheront de l'utilisateur si nécessaire.

Sur l'impossibilité pour le CERT de rouvrir un dossier après un rejet injustifié, recommande :

- de créer un recours permettant de remettre en cause les situations de rejet des demandes par les CERT ;
- d'adapter les logiciels informatiques utilisés par les CERT et de développer une fonctionnalité leur permettant d'intervenir dans un dossier déjà traité, notamment pour corriger une demande rejetée par erreur.

Sur le traitement des demandes introduites avant la mise en place généralisée du PPNG, recommande la diffusion d'une circulaire à l'attention des préfetures les invitant à s'assurer que toutes les demandes déposées avant le 6 novembre 2017 ont été traitées ou transférées aux CERT compétents, enjoignant de transférer en urgence les dossiers en souffrance et la diffusion d'une seconde circulaire à l'attention des CERT les invitant à traiter en priorité et dans un certain délai de rigueur les dossiers anciens en retenant les délais et tarifs applicables à la date de la demande.

Sur l'absence de communication sur la gestion du stock des demandes non traitées, recommande :

- que le ministère de l'intérieur communique avec les usagers concernés directement, et avec la population par voie de presse sur la quantité et la nature des dossiers non traités, sur les délais vraisemblables de réponse ainsi que sur les mesures additionnelles prises pour résorber le stock ;
- la mise en place d'un dispositif spécifique et unifié pour le traitement des demandes incomplètes.

Sur l'absence de procédure alternative à la voie numérique, recommande encore aujourd'hui d'introduire dans la loi une clause de protection des usagers vulnérables, prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de toute procédure de dématérialisation d'un service public.

Le Défenseur des droits demande au Premier Ministre et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations générales sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le contexte

Le Plan préfetures nouvelle génération (PPNG) a été lancé en juin 2015 avec un double objectif :

- Rendre aux Français un service de meilleure qualité ;
- Renforcer les missions prioritaires des préfetures et des sous-préfetures que sont la gestion des crises, la lutte contre la fraude documentaire, l'expertise juridique et le contrôle de légalité, et la coordination territoriale des politiques publiques.

Le PPNG généralise les téléprocédures, en créant des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) qui sont des plateformes se substituant aux préfetures et sous-préfetures pour le traitement des demandes de titres dématérialisées. Dans la pratique, il a permis de réformer les modalités de délivrance et d'instruction des titres réglementaires, soit la carte nationale d'identité (CNI), le passeport, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation des véhicules.

Pour les demandes de permis de conduire et de certificats d'immatriculation, la fermeture des guichets en préfecture a été généralisée début novembre 2017. Depuis cette date, les titres ne sont plus instruits dans les préfetures et sous-préfetures, mais uniquement dans des CERT après saisie de la demande par l'utilisateur lui-même sur le site dédié de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS). Ces demandes sont enregistrées exclusivement de manière numérique par l'utilisateur ou, s'il le souhaite, par l'intermédiaire d'un professionnel agréé (auto-écoles pour les permis / professionnel de l'automobile pour les certificats d'immatriculation).

Processus PPNG de délivrance des permis de conduire et certificats d'immatriculation



Des points numériques ont été mis en place dans toutes les préfetures et sous-préfetures qui, auparavant, délivraient des titres, ainsi que dans celles ne pouvant bénéficier de la présence d'une maison des services au public à proximité immédiate. Ils mettent à disposition des usagers du matériel informatique (ordinateurs reliés à internet, scanners, imprimantes) pour leur permettre d'effectuer leurs démarches en ligne en étant accompagnés, s'ils le souhaitent, par des médiateurs numériques, qui sont en général des volontaires du service civique.

1. Les saisines du Défenseur des droits

Entre septembre 2017 et mai 2018, le siège du Défenseur des droits a été destinataire de nombreuses saisines relatant les difficultés rencontrées avec l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) dans le cadre de la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation à la suite de la mise en place du Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG).

Sur cette période de 10 mois, plusieurs milliers de dossiers ont été ouverts par le Défenseur des droits que ce soit au siège ou auprès de ses délégués territoriaux. De surcroît, pendant plusieurs semaines, ce sujet a été le principal motif d'appel à la plateforme téléphonique.

Dès le mois d'octobre 2017, les services du Défenseur des droits ont constaté une montée importante des réclamations relatives aux difficultés liées au PPNG et un pic des saisines entre janvier et avril 2018, qui décroissent peu à peu depuis mai 2018 mais demeurent toujours importantes. Leur répartition territoriale révèle une nette surreprésentation des difficultés en Ile-de-France.

Les principales difficultés mentionnées dans les saisines reçues sont les suivantes :

- Un manque d'anticipation de la période de rodage du projet et des difficultés de mise en route ;
- De multiples problèmes d'accès aux services en ligne, de blocages, de bugs et de pannes informatiques ;
- L'absence d'interlocuteur par courriel ou téléphone ;
- Un dispositif sous-dimensionné pour absorber les flux, la charge de travail et le lancement de l'opération ;
- Des difficultés liées à l'ergonomie du site internet de demandes de titres et notamment aux choix offerts dans le menu déroulant en matière d'immatriculation des véhicules ;
- Les importants délais de traitement et de délivrance des demandes de titres de circulation ;
- L'incitation par l'ANTS au recours aux démarches dématérialisées et à l'obtention des titres de circulation par l'intermédiaire de professionnels proposant des services payants et disposant de vecteurs privilégiés ;
- Un dispositif d'information des usagers insuffisant s'accompagnant de difficultés pour joindre les services de l'ANTS sur la plateforme téléphonique ;
- Un manque d'anticipation de la complexité du traitement de certaines demandes d'immatriculation ;
- Une formation et une expertise insuffisantes des agents d'instruction des CERT prenant le relais des agents de préfectures ;
- Une insuffisance des dispositifs d'information et d'accompagnement du public (d'accès aux points numériques et à des interlocuteurs délivrant une solution adaptée à l'utilisateur) ;
- Des inégalités de traitement entre usagers résultant de pratiques non homogènes sur le territoire et de procédures accélérées au bénéfice des opérateurs privés ;
- Un dispositif mis en place sans que toutes les procédures particulières relatives aux publics professionnels et vulnérables concernés n'aient été envisagées et mises en place ;
- Des défaillances de coordination et de communications interservices entre les préfectures, l'ANTS et les CERT.
- Une absence de dispositif efficace de correction des erreurs ;
- Des difficultés de transition dans la prise en charge des demandes introduites avant la mise en place généralisée du PPNG ;

- Une absence de procédure alternative à la voie numérique permettant la mise en place de solutions ad hoc pour résoudre les problèmes pendant la période de transition et la prise en charge de personnes en situation particulière.

L'examen des réclamations permet en outre de constater une absence d'homogénéité du public concerné par les difficultés de mise en œuvre du PPNG. Cette analyse confirme le constat établi par les rédacteurs du rapport intitulé « *Stratégie nationale pour un numérique inclusif* »¹ rendu en mai 2018 au secrétariat d'Etat au numérique :

- 13 millions de Français sont en difficulté avec l'accès au numérique et/ou son usage;
- 40 % des Français sont inquiets à l'idée de réaliser leurs démarches administratives en ligne ;
- 76 % des Français se disent prêts à adopter de nouvelles technologies ou services numériques dont les deux-tiers progressivement ;
- Un tiers des Français estime qu'un accompagnement dans un lieu dédié est le plus adapté pour maîtriser les usages numériques.

2. Procédure d'instruction du Défenseur des droits

Par courrier du 20 décembre 2017, le Défenseur des droits a attiré l'attention du ministre de l'intérieur sur les difficultés de fonctionnement dans la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation rencontrées depuis la mise en place généralisée du PPNG relatives notamment à des pannes informatiques, aux délais de traitement des demandes, à la rectification d'erreurs commises par le réclamant, aux difficultés à joindre les services de l'ANTS ou accéder aux points numériques et à des interlocuteurs délivrant une solution adaptée à l'utilisateur.

Par courrier du 26 janvier 2018, le ministre de l'intérieur a apporté un certain nombre d'éléments de réponse au Défenseur des droits et a confirmé les difficultés techniques et opérationnelles de mise en place du dispositif, en précisant que leur résolution était en cours de réalisation. Il précisait que les services de l'Etat « *ont défini (...), un calendrier des correctifs à mettre en place pour le cas de dysfonctionnement technique et d'évolution des fonctionnalités, pour améliorer l'ergonomie des applications. Ce calendrier (...) s'étale, notamment pour ce qui concerne les immatriculations des véhicules avec des mises en production successives toutes les deux semaines, jusqu'à la mi-mars 2018.* ».

Le ministre de l'intérieur précisait que ses services avaient parallèlement mis en place en novembre 2017 une instance nationale d'écoute des usagers où le Défenseur des droits était invité, qui avait pour objectif d'améliorer de manière continue les téléprocédures et les modalités d'accompagnement des publics éloignés du numérique. Cette instance réunit les principales associations nationales représentatives des usagers, en particulier les publics défavorisés ou en situation de handicap².

C'est dans ce contexte que les problèmes liés aux difficultés techniques de fonctionnement des téléprocédures, à l'inaccessibilité des téléprocédures aux personnes en situation de handicap, au recours payant aux services des tiers de confiance et à la formation des médiateurs numériques ont pu être évoqués³.

¹ https://societenumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/05/rapport_numerique_inclusif.pdf

² Compte-rendu de la réunion d'installation de l'instance ministérielle d'écoute des usagers du 20 novembre 2017

³ Compte-rendu de la réunion d'installation de l'instance ministérielle d'écoute des usagers du 20 novembre 2017

Le ministre de l'intérieur ajoutait que des groupes de travail thématiques se réuniraient dès janvier 2018 pour étudier les solutions envisageables. **Trois groupes de travail** ont été constitués :

- **l'accessibilité des téléprocédures aux personnes handicapées** : la première réunion s'est tenue le 5 février 2018, plus de trois mois après la mise en place du dispositif. L'objectif de ce groupe est de permettre une meilleure adaptation des téléprocédures à tous les types de handicap.

- **la lutte contre la fracture numérique** : la première réunion s'est tenue le 9 février 2018. L'objectif de ce groupe de travail est d'identifier les solutions permettant de garantir l'égalité d'accès aux services publics dématérialisés de tous les usagers, y compris les plus éloignés du numérique.

- **l'amélioration des téléprocédures** : la première réunion s'est tenue le 13 février 2018. L'objectif de ce groupe est d'améliorer les téléprocédures en termes d'accessibilité, d'ergonomie, de simplicité du vocabulaire employé, de facilité d'usage des téléprocédure.

Au sein des préfectures, plusieurs réunions ont été organisées avec les délégués territoriaux du Défenseur des droits notamment le 16 février 2018 à la préfecture de la région Ile-de-France⁴ pour échanger sur les difficultés dont les délégués et les services étaient saisis.

Par ailleurs, plusieurs réunions avec les services de l'ANTS ont également permis d'échanger sur ces difficultés et d'aider au traitement des réclamations soumises au Défenseur des droits.

Une première réunion, le 13 décembre 2017, dans les locaux de l'ANTS, a permis d'évoquer les difficultés liées aux pannes informatiques pouvant intervenir avant la finalisation de la demande, les délais de traitement, les délais de délivrance des permis de conduire, les difficultés à joindre les services de l'ANTS, les difficultés pour obtenir la rectification d'erreurs de saisie commises par le réclamant ainsi que les difficultés d'accès aux points numériques et aux interlocuteurs délivrant une solution adaptée à l'utilisateur ont pu être évoquées.

La seconde réunion, le 29 mai 2018, dans les locaux du Défenseur des droits, a permis de faire le point sur les dernières améliorations réalisées par l'ANTS et les difficultés persistantes comme le fait que la plateforme de l'ANTS semblait ignorer la procédure d'échange de permis de conduire via le CERT de Nantes, l'absence d'échanges entre les CERT et l'ANTS et la persistance de nombreuses difficultés dans le domaine de l'immatriculation des véhicules.

La note du 20 juin 2018 adressée aux préfets de département par le secrétariat général du ministère de l'intérieur précise un certain nombre d'éléments d'informations complémentaires sur les améliorations réalisées depuis novembre 2017.

Par ailleurs, dans le cadre de leurs échanges avec le ministère de l'intérieur et ses services, les services du Défenseur des droits ont été destinataires des éléments suivants :

- le compte-rendu de la réunion d'installation de l'instance ministérielle d'écoute des usagers du 20 novembre 2017 ;
- le compte-rendu du groupe de travail sur l'accessibilité des téléprocédures aux personnes en situation de handicap du 5 février 2018 ;

⁴ Compte-rendu de la réunion de présentation du PPNG aux délégués territoriaux du Défenseur des droits, réalisé par le Bureau BOP « administration territoriale » et de la modernisation, Direction de la modernisation et de l'administration, Secrétariat général, préfecture de la région Ile-de-France

- le compte-rendu du groupe de travail sur l'amélioration des téléprocédures du 13 février 2018 ;
- le compte-rendu de la réunion de présentation du PPNG aux délégués territoriaux du Défenseur des droits situés en Ile-de-France, du 27 février 2018.

Si, depuis ces échanges et groupes de travail, le ministère de l'intérieur a apporté des améliorations et trouvé des solutions à certains problèmes, le Défenseur des droits constate la persistance de difficultés importantes.

Or, le Défenseur constate que le coût du PPNG ayant été estimé à 8.5 millions d'euros, il n'a par conséquent pas fait l'objet de l'avis de conformité autrement requis de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC) qui a pour rôle d'évaluer et faire des recommandations pour sécuriser et veiller au bon déroulement des grands projets informatiques de l'Etat (au titre des décrets n°2011-193 - article 7, puis n°2014-879 - article 3), mais d'un simple avis, non publié.

Par conséquent la procédure n'a pas été sécurisée et n'a pas fait l'objet des recommandations qui auraient permis d'anticiper plusieurs des difficultés rencontrées.

3. Solutions mises en place et difficultés persistantes du dispositif d'obtention des titres de circulation

a. Problèmes d'accès aux services en ligne, de blocages et de pannes informatiques et de difficultés liées à l'ergonomie du site

Dès la généralisation du PPNG en novembre 2017, le Défenseur des droits a été destinataire de réclamations faisant état de situations de blocages informatiques (notamment pour ajouter une pièce complémentaire), de procédures interrompues avant la finalisation de la demande de l'utilisateur ou de dossiers en cours d'instruction dont le suivi sur le site n'évoluait plus.

Sur les demandes de permis de conduire ou de certificats d'immatriculation, le Défenseur des droits constatait également des difficultés pour le traitement de situations particulières. Sur les demandes de certificat d'immatriculation notamment, le Défenseur des droits a pu observer que les usagers n'avaient pas l'idée d'avoir recours à l'onglet « autre demande », qui s'avérait être la rubrique pertinente qui de fait déclinait certaines des options de traitement.

Pour pallier les difficultés inhérentes au dispositif mis en place, le Défenseur des droits a indiqué aux services du ministère de l'intérieur que les démarches en ligne devraient être rendues le plus accessible possible pour les usagers, notamment ceux rencontrant des difficultés quotidiennes avec les outils numériques. Pour ce faire, les logiciels informatiques utilisés doivent fonctionner parfaitement et offrir un cheminement lisible pour tous.

Dans son courrier de réponse du 26 janvier 2018, le ministre de l'intérieur a répondu au Défenseur des droits s'agissant des réclamations relatives au délai de délivrance des titres qu'« un problème de désynchronisation des fichiers a été constaté à compter du mois de novembre 2017, pour les permis de conduire. L'état de plusieurs dizaines de milliers de demandes apparaissait de manière différente entre le service instructeur et l'utilisateur : alors que des justificatifs supplémentaires étaient demandés par l'administration, l'utilisateur, en consultant sa situation, ne voyait apparaître que la mention « en cours d'instruction », et n'était donc pas conduit à fournir les éléments demandés. Cette situation a pu perdurer dans certains cas pendant plusieurs mois, avant qu'elle ne soit constatée. Ces cas sont désormais réglés, et le problème technique qui en a été la cause, résolu. Les dossiers de permis de conduire sont

traités actuellement dans des délais très courts, lorsqu'ils sont complets ». L'essentiel des situations bloquées auraient été dues à ce problème.

Quant à l'illisibilité de l'onglet « autre demande » pour soumettre les demandes de certificats d'immatriculation, il nous a été indiqué qu'un travail de simplification de cette téléprocédure était en cours depuis mi-décembre pour rendre cette démarche plus intelligible. Le directeur adjoint de l'ANTS a également précisé que la version 11 du site internet, plus ergonomique, devrait être mise en ligne en septembre 2018.

Le Défenseur des droits:

- Prend acte de la résolution des problèmes techniques les plus importants, du travail engagé sur le site et recommande de mettre en place une stratégie de communication pour diffuser aux usagers toutes les informations utiles sur les mesures prises pour améliorer l'ergonomie du site internet de l'ANTS.

b. Délais de traitement et de délivrance des demandes de titres de circulation

Le Défenseur des droits a bien pris acte de la résolution du problème de la désynchronisation et de l'amélioration du traitement des demandes de permis de conduire introduites postérieurement à cette défaillance technique qui était apparue dès la généralisation du PPNG.

Il constate néanmoins qu'un stock de demandes introduites avant la résolution de ce problème technique s'est constitué.

De nombreux usagers ont saisi le Défenseur des droits en raison des délais de traitement de leurs demandes, et notamment dans les situations où les récépissés délivrés avaient dépassé leur délai de validité. Si ces délais sont en partie attribuables à ces problèmes informatiques, plusieurs sont fondés sur les difficultés liées à l'absence d'expertise permettant l'appréciation pertinente des pièces produites par les agents des CERT.

Certaines pièces, bien que valides, ont été rejetées et les usagers ont été dans l'obligation de réaliser une nouvelle téléprocédure. C'est le cas par exemple d'une demande de *duplicata* de permis de conduire qui a été rejetée en raison de la production d'une déclaration de vol réalisée auprès d'une autorité étrangère.

Le Défenseur des droits observe qu'aucune information ne lui a été transmise sur les mesures prises pour résorber rapidement le stock et pour traiter les situations bloquées.

Sur le problème d'appréciation des pièces, il a été indiqué au Défenseur des droits à l'occasion du groupe de travail sur l'amélioration des téléprocédures que ce problème se réglerait progressivement avec la professionnalisation du personnel dans les CERT.

Le Défenseur des droits constate que les nouveaux personnels dédiés et présents dans les CERT ne sont pas toujours au niveau des agents experts qui travaillaient dans les préfectures avant la réforme.

Il semble que les CERT traitant des CNI et passeports auraient moins de difficultés car les personnels en charge des titres d'identité ont été majoritairement redéployés et l'accueil en mairie maintenu. En revanche, il persiste un problème de connaissance des dispositifs et des réglementations par certains agents, particulièrement sur la délivrance des certificats d'immatriculation.

Or, les délais de traitement liés à ces problèmes ont été extrêmement préjudiciables à de nombreux usagers :

- Certains candidats ayant récemment réussi l'examen du permis de conduire n'étaient toujours pas en possession de leur titre de conduite à l'expiration de la validité de leur attestation provisoire d'une durée de validité de 4 mois et se sont retrouvés dans l'impossibilité de justifier de leur droit à conduire ;
- Des milliers de personnes sont de ce fait dans l'impossibilité de conduire ou d'utiliser leur véhicule pendant de longues périodes;
- Certains usagers indiquent avoir dû refuser des emplois ou avoir perdu un emploi faute d'avoir réceptionné à temps leur titre de conduite ;
- Certains usagers ont quant à eux introduit des procédures d'urgence en référé mesures utiles auprès des juridictions administratives compétentes sur le fondement de l'article L.521-3 du code de justice administrative afin que l'ANTS soit enjointe de leur délivrer leur permis de conduire⁵.

Le délai de délivrance des demandes de certificats d'immatriculation les plus complexes fait encore à ce jour l'objet de difficultés.

Le ministère de l'intérieur attestait dans sa réponse du 26 janvier 2018 de la résolution des principales difficultés et du renforcement des effectifs pour aspirer à un délai de traitement de deux semaines, quoique demeuraient les situations « *les plus complexes ou lorsque les titres antérieurs comportaient des erreurs, nécessitant un traitement humain.* ».

Or, le 22 mars dernier, le ministre de l'intérieur, en réponse à un sénateur qui soulevait de nouvelles difficultés relatives à la délivrance des permis de conduire, engendrées par la désynchronisation des fichiers évoquée par le ministère de l'intérieur dès le mois de janvier, indiquait un délai de traitement inférieur à une semaine, et s'engageait sur la communication d'informations aux télédéclarants, l'accompagnement des usagers et l'information des organisations des professionnels des écoles de conduite⁶.

Ainsi, il ressort de l'examen des réclamations adressées au Défenseur des droits que, malgré les délais annoncés en janvier 2018, des demandes complexes introduites entre novembre 2017 et février 2018 n'ont, en août 2018, toujours pas été traitées.

⁵ Par exemple : Décision n°1801978 du tribunal administratif de Grenoble « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. XX a réussi les examens du permis de conduire le 22 septembre 2017 et a demandé à l'ANTS la confection de son permis le 14 octobre 2017 ; que malgré de multiples démarches de sa part, il n'a pas obtenu la fabrication de ce document ; que l'attestation de réussite au permis de conduire n'est valable que pour une durée de quatre mois ; que dès lors sa demande présente un caractère utile, afin qu'il puisse se prévaloir effectivement du permis qu'il a obtenu ; que l'ANTS n'a fourni aucune explication sur sa carence à émettre le permis de conduire du requérant ; qu'il y a lieu, par suite, d'enjoindre à l'agence nationale des titres sécurisés de délivrer le permis de conduire de M. XX dans un délai de dix jours* »

⁶ Réponse de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur (à la question n°03924) publiée dans le JO Sénat du 17/05/2018 – page 2390.

Le Défenseur des droits recommande de :

- **Mettre en place un système de surveillance des délais de traitement et la détection d'anomalies ;**
- **Dès l'échéance du récépissé délivré, prendre les mesures pour permettre l'émission de nouveaux récépissés prorogeant les délais de validité, et ce tant pour le certificat d'immatriculation que pour le permis de conduire ;**
- **Renforcer l'expertise et la formation continue des agents chargés de procéder à l'instruction des demandes de titres de circulation, et notamment les situations complexes ;**
- **Mettre en place une communication ciblée sur différents médias à destination des usagers afin d'informer les usagers sur les délais moyens de délivrance des demandes de certificat d'immatriculation complexes.**

c. Difficultés à joindre les services de l'ANTS sur la plateforme téléphonique

Entre novembre 2017 et mars 2018, l'essentiel des réclamations adressées au Défenseur des droits portait sur les difficultés de communication entre les usagers et l'ANTS, désormais premier « interlocuteur » des administrés suite à la suppression des guichets en préfectures et sous-préfectures pour les titres de circulation.

Le ministère de l'intérieur a d'ores et déjà apporté des solutions aux difficultés soulevées par les usagers.

Dans son courrier du 26 janvier 2018, le ministère de l'intérieur a répondu que la plateforme téléphonique de l'ANTS avait connu une croissance très forte des appels et courriels à traiter à partir de novembre 2017. Le nombre d'appels est passé de 10 000 à 30 000 et le nombre de courriels de 7 000 à 30 000, malgré la mise en service le 15 octobre 2017 d'un serveur vocal interactif permettant de répondre aux questions les plus courantes.

Le Défenseur des droits a été informé que, suite à ces constats, l'ANTS avait augmenté le nombre de conseillers sur sa plateforme téléphonique, créé une ligne téléphonique spécifique pour répondre aux sollicitations des points d'accès numériques, décidé de ne réaliser la maintenance du site de l'ANTS que le week-end pour ne pas interrompre les téléprocédures, augmenté la puissance des serveurs et, enfin, mis en place un système d'information des usagers de l'état d'avancement de leurs dossiers soit par sms (pour le permis de conduire), soit par la consultation d'un site dédié (pour les CIV)⁷.

Le Défenseur des droits a également été informé que la plateforme téléphonique qui comptait 48 téléconseillers en janvier 2016 et 93 en octobre 2017 juste avant la généralisation, atteignait au 10 janvier 2018 un effectif total de 175 agents et devrait dès lors être rapidement en mesure d'apporter des informations personnalisées aux usagers, avec un taux de réponse satisfaisant dans les semaines suivantes.

Lors de la rencontre du 29 mai 2018, le directeur adjoint de l'ANTS a informé les services du Défenseur des droits que pour épurer le stock de demandes en attente de traitement, les conseillers téléphoniques de la plateforme de l'ANTS passaient désormais des appels sortants

⁷ Compte rendu préfecture région Ile-de-France du 27/02/2018

pour assister et débloquer la situation de certains usagers⁸. Ainsi, les usagers ayant attiré l'attention de l'ANTS sur leur dossier par courriel peuvent désormais être directement rappelés par ses agents en vue de la recherche d'une solution adaptée et personnalisée.

De plus, depuis le 2 mai 2018, le coût des appels à destination de l'ANTS n'est plus surtaxé. Ces appels sont facturés au coût d'une communication locale, compte tenu du long délai d'attente évoqué régulièrement par les usagers avant d'être mis en relation avec un interlocuteur.

Le Défenseur des droits a bien pris acte de ces évolutions, mais constate que cette augmentation des appels et courriels n'a pas été suffisamment anticipée et que de nombreux usagers affirment toujours rencontrer des difficultés pour obtenir des réponses satisfaisantes dans un délai raisonnable.

Le Défenseur des droits recommande que les appels des usagers vers le principal support vocal tendant à pallier l'absence d'interlocuteur physique dans le cadre d'une dématérialisation totale ne soient jamais surtaxés sur l'ensemble du territoire incluant les départements d'outremer, et ce en vertu des principes d'égalité du service public.

d. Difficultés liées à l'insuffisance de l'accompagnement du public dans les points numériques

Au-delà de l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité et de handicap qui sera évoqué plus loin, les réclamations adressées au Défenseur des droits ont fait état de difficultés d'accès aux points numériques et à des interlocuteurs délivrant une solution adaptée à l'utilisateur. Le niveau de compétence de l'accueil des points numériques est remis en cause par de nombreux usagers.

Ces derniers indiquaient que les réponses apportées suite à des démarches complémentaires effectuées auprès des médiateurs numériques ne permettaient pas de pallier les difficultés rencontrées. Faute d'avoir pu démontrer qu'ils avaient réalisé des démarches préalables à leur domicile, certains usagers se seraient vu refuser l'accès aux points numériques, puis remettre une brochure les invitant à se connecter à l'ANTS, site sur lequel leur demande n'avait pas fonctionné.

Le ministère a répondu dans son courrier du 20 janvier 2018 que les 300 points numériques déployés dans les préfectures et sous-préfectures ont effectivement été, dans un premier temps, saturés dans certains départements, les usagers n'ayant pas encore assimilé le principe de la fermeture des guichets malgré la communication médiatique (presse, radio, et réseaux sociaux).

Les médiateurs numériques seraient désormais en mesure d'assister les usagers dans leurs démarches, pourvu néanmoins que ceux-ci disposent des informations et justificatifs nécessaires pour les faire aboutir. Le secrétariat général du ministre de l'intérieur a récemment indiqué qu'il apparaît que : « *la fréquentation des points numériques diminue depuis le mois d'avril dans un grand nombre de départements, du fait des améliorations techniques réalisées sur le site de l'ANTS.* »⁹.

⁸ Information obtenue lors de la rencontre avec l'ANTS du 17/05/2018

⁹ Note du 20 juin 2018 du secrétariat général du ministre de l'intérieur à l'attention des préfets de département

On peut souligner ici les limites du recours à des volontaires du service civique pour renforcer les points numériques destinés à accueillir les usagers, dès lors que ces volontaires temporaires ne semblent pas toujours bien formés pour accompagner les usagers dans leurs démarches, leur rôle s'en tenant souvent à une information sur les téléprocédures¹⁰.

Le Défenseur des droits constate que la nécessité de former les médiateurs numériques avant la généralisation du PPNG n'a pas été suffisamment anticipée mais prend acte que le nombre de points numériques a été augmenté récemment¹¹.

Le Défenseur des droits a par ailleurs constaté le niveau insuffisant d'équipement de certains points numériques.

La mise en place de bornes numériques ou d'accès à internet est nécessaire, mais n'apparaît pas suffisante pour faire face aux besoins engendrés par la dématérialisation des procédures, la numérisation des procédures nécessitant celle des pièces, et leur impression éventuelle. Les points d'accès au droit ne bénéficient pas systématiquement d'un matériel informatique adéquat (scanners, imprimantes) et en quantité suffisante pour permettre la fluidité de l'accès aux usagers.

Le Défenseur des droits a pu constater que l'insuffisante anticipation des moyens nécessaires pour répondre aux besoins d'accompagnement du public au niveau des bornes numériques et des contacts téléphoniques, a conduit à un transfert de charge vers d'autres structures d'accès aux droits telles que les maisons des services au public, donnant lieu à un transfert de compétence qui ne s'est pas accompagné d'un transfert de moyens humains et financiers.

Il a pu être également observé que certains usagers, qui ne savaient pas se servir d'un scanner, n'en possédaient pas ou avaient des difficultés dans l'utilisation des photomaton, ont été amenés à recourir aux services d'un photographe professionnel disposant de liaisons spécifiques pour parvenir à envoyer leur photo à l'ANTS, les délais d'accès aux photographes ayant d'ailleurs été allongés. On constate ici que la « file d'attente » en préfecture a finalement été déplacée en introduisant des prestataires du secteur privé dans la séquence de gestion du service public¹².

Le Défenseur des droits recommande de veiller à une affectation systématique des moyens suffisants en personnel et matériel, sur l'ensemble du territoire.

e. Une prise en charge différenciée pour les usagers professionnels

De nombreuses saisines ont permis de constater que le service public encourageait, de diverses manières, le recours aux démarches dématérialisées et à l'obtention des titres de

¹⁰ Intervention de Monsieur Bernard Dreyfus, délégué général à la médiation avec les services publics

¹¹ « 310 points numériques déployés dans les préfectures et sous-préfectures » : Réponse de de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 31/05/2018 – page 2695

¹² « *Quand, il y a quelques semaines, je rentre chez le photographe du nord Finistère qui, d'habitude, n'a que de rares clients en semaine et qui vit des mariages et fêtes de famille, et que je découvre une rangée de chaises à la place du comptoir avec une dizaine de personnes qui attendent...*

En fait, ces personnes viennent chez lui pour les permis de conduire. En effet, elles ne savent pas se servir, ou ne possèdent pas, de scanner pour envoyer leur photo à l'ANTS.

Je me dis que l'on a supprimé la « file d'attente » de la sous-préfecture pour la déplacer, en introduisant le secteur privé dans la gestion du service public.

Visiblement, ce ne semble gêner personne au ministère de l'intérieur. D'ailleurs, qu'à cela ne tienne, il y a les maisons de services au public !! » Bernard Dreyfus Formation IHEPS.

circulation par l'intermédiaire de professionnels proposant des services payants et disposant de vecteurs privilégiés.

- **Les professionnels concentrateurs**

Les « professionnels concentrateurs » - concessionnaires autos, auto-écoles, industriels - dont la prestation est payante, disposent d'accès privilégiés et de moyens informatiques plus développés et plus performants que le grand public, ce qui a été confirmé aux services du Défenseur des droits par l'ANTS dès le mois de décembre 2017. Les professionnels bénéficient d'accès privilégiés pour effectuer les démarches sur le site de l'ANTS et ont en conséquence été moins concernés par les difficultés de mise en œuvre du dispositif. Ils ont bénéficié d'un niveau de réponse de 90% à leurs appels grâce à des voies informatiques dédiées.

Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une réclamante ayant acheté un véhicule d'occasion auprès d'un particulier. N'arrivant pas à effectuer les démarches d'immatriculation auprès de l'ANTS, elle s'est rapprochée d'un concessionnaire automobile bénéficiant d'un accès privilégié qui propose la réalisation payante des démarches d'immatriculation auprès des particuliers.

Cet exemple montre que des acteurs économiques privés ont été mis en position de développer une activité économique nouvelle résultant uniquement de la combinaison de l'accès privilégié au système de délivrance des titres qui leur a été octroyé et de la création d'une demande générée par défaut de réponse du service public de la délivrance des titres.

- **Les sites internet de services privés**

En matière d'immatriculation des véhicules, des prestataires privés en ligne, dont des professionnels de l'automobile habilités par l'Etat, proposent d'effectuer, moyennant rémunération, certaines démarches administratives en lieu et place des demandeurs. Or ces démarches dématérialisées sont proposées gratuitement par l'administration française sur le site de l'ANTS.

La procédure permet en effet à l'Etat de labelliser des tiers de confiance dans le secteur privé pour délivrer les certificats d'immatriculation.

Les usagers n'ont pas toujours connaissance de la possibilité de réaliser gratuitement ces procédures via le site de l'ANTS, le portail de l'ANTS n'apparaissant pas comme premier choix dans les moteurs de recherche.

De nombreux usagers indiquent avoir été induits en erreur et avoir réalisé leur demande sur un site privé en pensant qu'il s'agissait d'un site public.

A côté des sites de services privés habilités, se sont aussi développés des sites frauduleux dont de nombreux usagers ont été victimes.

S'agissant de la visibilité du site de l'ANTS sur internet, elle dépend de l'intervention de l'Etat qui indique faire le nécessaire auprès des moteurs de recherches¹³. Or, au mois de juillet 2018, le site de l'ANTS n'apparaissait toujours pas dans les premiers choix et toujours après les sites en référencement payant.

¹³ Compte rendu DDD groupe de travail du 13 février 2018 sur l'amélioration des téléprocédures

S'agissant du problème des sites frauduleux, il a été précisé qu'est prévu le développement prochain d'une information sur la possibilité de les signaler via la plateforme PHAROS (plateforme d'harmonisation, de recoupement et d'orientation des signalements), qui permet de signaler en ligne les contenus et comportements illicites sur l'internet. Les signalements réalisés sur cette plateforme sont traités par des policiers et des gendarmes rattachés à l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la direction centrale de la police judiciaire.

Quant à l'habilitation des professionnels de l'automobile, un chantier est actuellement en cours pour recenser les sites habilités par l'Etat et mettre en œuvre une refonte des conditions d'habilitation plus strictes, ainsi qu'une labellisation sur le site de l'ANTS.

Enfin, le Défenseur des droits a été informé au travers des réclamations qui lui ont été adressées que de nombreux services préfectoraux et CERT orientaient les usagers vers des tiers de confiance payants pour la réalisation de leurs démarches, sans d'ailleurs préciser le montant de cette prestation privée.

Le Défenseur des droits recommande que :

- **Des instructions ministérielles soient données aux services administratifs concernés afin que cesse la pratique des CERT et des services préfectoraux consistant à orienter très souvent les usagers vers un service privé payant ;**
- **Renforcer la communication sur le site public de l'ANTS en veillant notamment à améliorer son référencement dans les moteurs de recherche ;**
- **Les accès et les moyens informatiques mis à disposition du grand public soient aussi performants que ceux mis à disposition des professionnels afin de ne pas créer une rupture d'égalité devant le service public;**
- **La mise en place d'un outil de saisine de la plateforme PHAROS pour le signalement des sites frauduleux et qu'une campagne de communication soit dédiée à ce sujet.**

f. L'expertise insuffisante pour faire face aux situations particulières relatives à l'immatriculation des véhicules

Les difficultés les plus persistantes soumises au Défenseur des droits ont été rencontrées dans le domaine de l'immatriculation des véhicules. Même les usagers les plus familiers avec l'outil informatique ne parviennent pas à obtenir la délivrance de leur titre.

L'expertise requise face à la complexité du traitement de certains dossiers a été sous-estimée et les mesures prises pour assurer une compétence des CERT comparable à celle des services préfectoraux s'avèrent insuffisantes.

Au manque d'expertise se sont ajoutés plusieurs problèmes techniques et des situations non envisagées dans la construction du logiciel donnant lieu à une insuffisance dans les choix de téléprocédure. Le ministre de l'intérieur a d'ailleurs reconnu que : « *les dysfonctionnements*

*les plus impactants, dans la réforme de la délivrance des titres par les préfectures, ont concerné les certificats d'immatriculation, **du fait de la complexité de la réglementation et de la multiplication des cas particuliers qui se prêtent mal à une automatisation des procédures.*** »¹⁴.

Les principales difficultés constatées sont :

- la non prise en compte des anciennes plaques au format du fichier national des immatriculations ;
- l'immatriculation des véhicules importés est un problème confirmé par le ministre de l'intérieur. Il a donné lieu à « ...: *la publication d'un arrêté ministériel [qui] a permis d'accorder la possibilité de prolonger la durée des immatriculations provisoires, jusqu'à quatre mois, offrant ainsi plus de temps pour procéder à une demande d'immatriculation définitive.* »¹⁵ ;
- l'absence de réception du certificat d'immatriculation provisoire par les demandeurs ;
- des difficultés pour obtenir l'immatriculation de véhicules de collection ;
- les situations d'augmentation du tarif de la taxe sur l'immatriculation des véhicules entre le dépôt de la demande par l'intéressé et l'enregistrement ou le traitement de celle-ci par le CERT ;
- les bugs donnant lieu à l'obligation pour l'utilisateur de réaliser une nouvelle demande sur le site de l'ANTS et de réaliser et payer un nouveau contrôle technique ;
- les donations et successions ;
- l'obtention d'un numéro de plaque d'immatriculation après avoir été victime d'une usurpation de plaque.

Trois CERT supplémentaires ont été ouverts temporairement pour traiter les demandes au système d'immatriculation des véhicules (SIV) de certificat d'immatriculation et permettre de résorber le stock de 240 000 dossiers qui était constaté en février 2018¹⁶.

Par ailleurs, le ministre a annoncé le 5 juin 2018 devant la commission d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, le lancement d'une réflexion sur la simplification de la réglementation pour répondre aux nouvelles demandes des usagers en matière de certificat d'immatriculation, dont les conclusions devront intervenir avant la fin de l'année 2018.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur a par ailleurs indiqué le 20 juin 2018 que « *chaque mois, une nouvelle version modificative du SIV est installée, permettant de corriger les anomalies constatées et de prendre en compte progressivement les évolutions, jugées nécessaires à l'usage de l'application. En particulier, les erreurs sur le calcul de taxes, la non-prise en compte des modifications du barème de la taxe dite CO2 depuis janvier 2018, la suppression des blocages de l'application, l'affectation des demandes dans le CERT réellement compétent, la possibilité de traiter une part plus importantes des anciens dossiers*

¹⁴Réponse de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur (à la question n°03072) publiée dans le JO Sénat du 31/05/2018 – page 2695

¹⁵ Réponse de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur (à la question n°04152) publiée dans le JO Sénat du 17/05/2018 – page 2393

¹⁶ Compte rendu préfecture région Ile-de-France du 27/02/2018

FNI ont déjà permis d'améliorer significativement la situation des usagers, particuliers ou professionnels. Par ailleurs, les arrêts techniques sont en diminution. D'ici la fin juillet, deux nouvelles versions permettront de régler les dernières anomalies restantes, relatives aux cas non encore pris en compte des dossiers FNI, au paiement et à la prise en compte de la taxe sur les véhicules de luxe. »¹⁷

Malgré les avancées, il reste un stock important de demandes bloquées sans que des mesures ciblées pour rattraper le retard accumulé soient adoptées.

Par ailleurs, face aux situations les plus complexes, il apparaît nécessaire de prévoir la mise en place d'un service désignant un interlocuteur dédié, joignable en personne ou par courrier, comparable aux services en place pour procéder aux recours gracieux. Le bureau national des droits à conduire (service du ministère de l'intérieur) traite par exemple les demandes des administrés relatives aux difficultés rencontrées dans le système national des permis de conduire (SNPC). Ce service est facilement identifiable et peut être saisi par courriel par les usagers. Le Bureau national de l'immatriculation des véhicules pourrait remplir les mêmes fonctions pour le SIV.

De nombreuses situations particulièrement compliquées sont encore aujourd'hui sans solution. Le Défenseur des droits a pu constater à travers les réclamations qui lui ont été adressées que de nombreuses solutions palliatives et d'évitement sont proposées aux usagers par la plateforme téléphonique de l'ANTS et les médiateurs numériques pour contourner les bugs ou les situations non envisagées. Cette pratique administrative entraîne l'incompréhension et l'accroissement de la confusion pour les usagers plus de 7 mois après la généralisation du PPNG.

Le Défenseur des droits recommande :

- **De relever le niveau d'expertise des services ;**
- **La création au sein du système d'immatriculation des véhicules (SIV) d'un service d'urgence centralisé rattaché à la DSCR (maitre d'ouvrage du SIV) ou à l'ANTS (maitre d'œuvre), joignable par courriel et par voie papier, facilement identifiable sur le site servicepublic.fr, chargé de traiter et débloquer les situations les plus complexes et toute problématique impliquant le SIV ;**
- **De créer un vecteur de traitement par recours gracieux pour répondre aux situations de rejets de demandes par les CERT ;**
- **A défaut la réouverture des guichets en préfectures et sous-préfectures jusqu'à résorption du stock de dossiers non traités ;**
- **La création d'un onglet « réattribution d'un numéro de plaque d'immatriculation après usurpation » accessible immédiatement sur la page d'accueil de l'espace immatriculation du site internet de l'ANTS ;**
- **La création d'un onglet « obtenir un certificat de situation administrative détaillé » / « obtenir un extrait SIV » / « obtenir un accusé d'enregistrement SIV »**

¹⁷ Le secrétariat général a précisé dans sa note qu' : « En particulier, les erreurs sur le calcul de taxes, la non-prise en compte des modifications du barème de la taxe dite CO2 depuis janvier 2018, la suppression des blocages de l'application, l'affectation des demandes dans le CERT réellement compétent, la possibilité de traiter une part plus importantes des anciens dossiers FNI ont déjà permis d'améliorer significativement la situation des usagers, particuliers ou professionnels. Par ailleurs, les arrêts techniques sont en diminution. » et que « d'ici la fin juillet, deux nouvelles versions permettront de régler les dernières anomalies restantes, relatives aux cas non encore pris en compte des dossiers FNI, au paiement et à la prise en compte de la taxe sur les véhicules de luxe. »

accessible immédiatement sur la page d'accueil de l'espace immatriculation de l'ANTS ;

- La régularisation des taxes additionnelles réclamées aux usagers dont les demandes ont été introduites antérieurement au changement de tarification ;

- La régularisation des contrôles techniques ayant perdu leur validité en raison du délai de traitement de la demande.

g. Les échanges de permis de conduire étrangers et de permis de conduire internationaux

Depuis la mise en place du PPNG, les demandes d'échange de permis de conduire se font uniquement par courrier auprès du CERT de Nantes, service national en charge des permis étrangers et des permis internationaux, et auprès du Centre de ressources des échanges de permis de conduire étrangers et des permis internationaux de conduite de Paris, pour les habitants de la capitale.

Seules font exception les demandes d'échanges de permis des demandeurs de titre de séjour, des détenteurs d'un titre de séjour de moins d'un an ou des personnes possédant un visa long séjour, qui se font toujours en préfecture.

L'arrêté du 18 mai 2018 relatif aux demandes de permis de conduire internationaux et d'échange de permis de conduire étrangers permet depuis peu de réaliser ces demandes de façon dématérialisée. Toutefois, seules les demandes de permis de conduire internationaux peuvent actuellement effectivement être réalisées via le site de l'ANTS.

Pour les demandes d'échanges de permis de conduire traitées par le CERT de Nantes, de nombreux réclamants font état de délais de traitement anormalement longs et du silence gardé par l'administration pendant plusieurs mois avant même de recevoir une attestation provisoire leur permettant de conduire durant la phase d'instruction de leur dossier et dans l'attente de la réception de leur permis de conduire ou d'une décision de rejet¹⁸.

Le Défenseur des droits a également pu constater lors de l'examen des réclamations qui lui ont été soumises, qu'au-delà du retard accumulé par le CERT de Nantes, les usagers rencontrent des difficultés pour obtenir un interlocuteur et des informations sur le suivi de leur demande.

Certains usagers qui ont été informés de la dématérialisation des procédures de délivrance des titres de conduite ont désormais le réflexe de s'adresser à l'ANTS pour obtenir des informations sur le suivi de leur demande d'échange de permis de conduire ou de permis international.

Certains réclamants ont évoqué le fait que le numéro de conducteur ne permettrait pas le suivi sur le site de l'ANTS et que les agents répondant au numéro 3400 n'avaient pas une connaissance suffisante de la procédure d'échange de permis de conduire via le CERT de Nantes ou ne trouvaient pas trace de leur dossier ni avec les nom et prénom de l'usager ni avec son numéro conducteur.

¹⁸ Pour exemple, un usager a déposé sa demande d'échange de permis de conduire le 6 novembre 2017, au mois de mai 2018 le réclamant n'avait toujours pas obtenu de réponse à sa demande d'échange de permis de conduire et son attestation provisoire avait perdu sa validité depuis le 6 mars 2018.

Les réclamants ont indiqué aux services du Défenseur des droits, qui en ont informé l'ANTS au mois de mai 2018, que la plateforme de l'ANTS ne semblait pas connaître cette procédure et n'était pas en mesure d'orienter les usagers vers le bon interlocuteur.

Le Défenseur des droits a également été saisi de nombreux usagers se plaignant des délais de délivrance des permis de conduire internationaux. Une adresse postale distincte a été créée pour les urgences professionnelles, mais pas pour les urgences personnelles.

Au-delà des délais de traitement qui étaient passés d'une à deux journées, à plusieurs mois, c'est l'absence de contact avec le CERT de Nantes qui a posé le plus de difficultés aux réclamants.

A l'heure où la conjoncture économique rend particulièrement compliquées les recherches d'emploi, considérant le nombre grandissant de réclamants qui invoquent avoir perdu un emploi ou la possibilité d'en obtenir un, faute d'avoir pu obtenir un permis de conduire à temps, il est urgent de prendre les mesures nécessaires.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur a indiqué dans sa note du 20 juin 2018 que *« l'opération de résorption du stock de demandes de permis international, qui s'était constitué lors du transfert de la compétence au CERT de Nantes, sera achevée début juillet, ramenant les délais, qui s'étaient fortement allongés, à une durée normale. »*

La téléprocédure de demande de permis internationaux, si elle fonctionne, permettra effectivement d'alléger la charge de travail des agents du CERT de Nantes.

S'agissant des demandes d'échanges de permis de conduire, on constate actuellement dans de nombreuses réclamations que les réclamants obtiennent leur attestation de dépôt sécurisée (ADS) (pour conduire régulièrement pendant la période d'examen de leur dossier), en moyenne 6 mois après le dépôt de leur demande. Le Défenseur des droits est encore aujourd'hui destinataire de nombreuses réclamations mettant en cause les délais de traitement et les difficultés pour obtenir des informations sur le suivi du dossier.

Le Défenseur des droits recommande:

- **De prévoir un mécanisme d'orientation des usagers de la plateforme ANTS sollicitant des informations sur les procédures d'échanges de permis vers le bon interlocuteur ;**
- **De communiquer aux demandeurs d'échange de permis des informations sur l'état d'avancement de leur demande (bonne réception du dossier par le CERT de Nantes, dossier en cours d'examen par le CERT, date d'envoi de l'ADS, date de la demande d'informations auprès de l'autorité étrangère pour les demandes d'échange, date de mise en production du titre etc...)** ;
- **A défaut, la création d'une plateforme téléphonique dédiée au suivi de ces demandes d'échanges de permis et de permis internationaux ;**
- **L'extension de la procédure d'urgence des demandes de permis internationaux aux situations particulières et la création d'une boîte structurelle pour les usagers réservée aux urgences ;**
- **Le rallongement systématique de la durée de validité de l'attestation provisoire durant la période de résorption des stocks.**

h. L'absence de prise en compte des besoins spécifiques de certains publics vulnérables

Le Défenseur des droits a été amené à constater que, lors de la mise en place du PPNG, des catégories d'usagers vulnérables ont été insuffisamment prises en compte. C'est en particulier le cas des personnes en situation de handicap et des détenus.

- Les personnes en situation de handicap

Aux termes de l'article 9 de la Convention des Nations-Unie relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) :

« 1. Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. Ces mesures, parmi lesquelles figurent l'identification et l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité, s'appliquent, entre autres :

(...)

b) Aux services d'information, de communication et autres services, y compris les services électroniques et les services d'urgence ».

La directive 2016/2102 de l'Union Européenne du 26 octobre 2016 vise par ailleurs à harmoniser les dispositions législatives, réglementaires et administratives dans les États membres en ce qui concerne les exigences relatives à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public. Les États membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 23 septembre 2018. Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (article 44) vise à transposer les dispositions de la directive en modifiant l'article 47 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005.

Les États membres doivent appliquer ces dispositions comme suit :

- a) aux sites internet des organismes du secteur public qui ne sont pas créés avant le 23 septembre 2018 : à compter du 23 septembre 2019 ;
- b) aux sites internet des organismes du secteur public ne relevant pas du point a) : à compter du 23 septembre 2020 ;
- c) aux applications mobiles des organismes du secteur public : à compter du 23 juin 2021.

Dans tous les cas, conformément à la CIDPH (articles 5 et 2) et à la directive 2016/2102 (considérant 38 ; article 5), si les exigences en matière d'accessibilité ne peuvent être remplies (en établissant des motifs dûment justifiés), les exigences en matière d'aménagement raisonnable s'appliquent et imposent de proposer des solutions alternatives.

S'agissant de l'accessibilité des téléprocédures de demandes de titres réglementaires aux personnes en situation de handicap, le ministère de l'intérieur a mis en place et en urgence un groupe de travail sur l'accessibilité des procédures aux personnes handicapées trois mois après avoir mis en application la dématérialisation totale des procédures.

Un site internet accessible est un site qui permet à tous les internautes d'accéder à ses contenus sans difficultés, y compris aux personnes qui présentent un handicap et utilisent des logiciels ou matériels spécialisés.

Les services du Défenseur des droits étaient présents lors de la réunion du groupe de travail relatif à l'accessibilité des téléprocédures aux personnes porteuses d'un handicap qui s'est tenue le 5 février 2018. Ils ont alors attiré l'attention du ministère de l'intérieur sur l'obligation de prise en compte des besoins spécifiques de cette catégorie d'utilisateur.

- **Les détenus**

L'épreuve théorique générale du permis de conduire, organisée par l'État, donne lieu depuis 2016 à la perception d'une redevance d'un montant de 30 euros. Le paiement de la redevance se fait exclusivement sur internet. Pour ce faire la direction générale des finances publiques a mis en place une procédure de paiement sécurisé en ligne. A l'issue du paiement, la redevance et le justificatif de paiement sont adressés par courriel. Il est impératif de télécharger et d'enregistrer ces documents qui doivent être présentés lors du passage de l'examen. Les détenus qui n'ont aucun relais à l'extérieur n'ont pas de solution pour s'acquitter du montant demandé.

Le Défenseur des droits a déjà attiré l'attention de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur en décembre 2016 sur cette problématique rencontrée par les détenus pour l'obtention des permis de conduire.

S'agissant des cartes nationales d'identité, la mise en œuvre du recueil des empreintes digitales du demandeur détenu s'est heurtée à de nombreuses difficultés pratiques. Le Défenseur des droits a très récemment attiré l'attention du ministre de l'intérieur sur ce problème spécifique.

Les détenus ne bénéficient pas d'un accès systématique aux ressources nécessaires pour réaliser les photographies requises pour les demandes de titres administratifs.

Aucune solution parfaitement adaptée ne semble avoir été envisagée pour permettre aux détenus de réaliser leur demande de titres sécurisés en milieu pénitentiaire, qu'il s'agisse des titres d'identité ou des titres de circulation. Aux termes de l'article 1 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, « *Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions.* »

Etant une condition pour l'embauche dans de nombreux domaines d'activité professionnelle, l'obtention du permis de conduire par un détenu au cours de sa détention est un élément qui contribue à l'insertion professionnelle et par là même sociale, lorsque sa peine est arrivée à son terme. La dématérialisation des procédures ne doit pas faire obstacle à cette réinsertion.

Le Défenseur des droits recommande :

- **De garantir une accessibilité totale des procédures de l'ANTS aux personnes en situation de handicap ;**
- **De former des agents d'accueil et de mettre en place un accompagnement spécifique ;**

- **La création d'un groupe de travail ministériel sur la mise en place du PPNG en milieu pénitentiaire et plus généralement l'accès aux droits des détenus face à la dématérialisation des procédures.**

- i. **L'absence de prise en compte des procédures relatives à certaines activités économiques et professions**

Le Défenseur des droits a pu constater que les conséquences de la fermeture des guichets en préfecture sur les procédures relatives à certaines activités directement concernées par le PPNG n'ont pas été prises en compte. C'est le cas par exemple de la vente d'automobiles par les commissaires-priseurs judiciaires, des modalités d'intervention des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, et des procédures d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation par les trésoreries générales dans le cadre de leur mission de recouvrement de créance.

- ***Les commissaires-priseurs judiciaires***

L'attention du Défenseur des droits a été attirée sur la situation des commissaires-priseurs, qui sont amenés dans le cadre de l'exercice de leurs missions de vente de véhicules, à solliciter des demandes d'enregistrement de changement de titulaires de certificats d'immatriculation.

Avant la mise en place du PPNG, les commissaires-priseurs se rapprochaient directement des services préfectoraux pour accomplir les formalités nécessaires suite à une vente de véhicule après liquidation judiciaire.

Avec la généralisation du PPNG, les certificats de cession envoyés en préfecture leur ont été retournés avec l'explication d'un changement de procédure sans qu'aucune indication de marche à suivre ne leur soit communiquée.

Alors que les professionnels de l'automobile bénéficient depuis la réforme d'une habilitation SIV et d'un accès par «concentrateur»¹⁹ leur permettant de réaliser les démarches pour leurs clients, les commissaires-priseurs judiciaires, qui ne sont pas des professionnels de l'automobile mais des mandataires investis de l'autorité publique comme officiers publics et ministériels au profit des justiciables (dans leurs fonctions judiciaires), ont quant à eux été complètement oubliés.

Selon le syndicat national des commissaires-priseurs judiciaires, en janvier dernier, seules des solutions d'urgences palliatives et inadéquates avaient été proposées pour le traitement des demandes d'enregistrement de cessions de véhicule.

Depuis lors, une convention a été signée avec le ministère de l'intérieur afin que les commissaires-priseurs judiciaires bénéficient, comme les professionnels de l'automobile,

¹⁹ « Le professionnel qui souhaite télétransmettre des informations au système d'immatriculation des véhicules (SIV) peut accéder au système par différents moyens techniques, communément appelés « modes d'accès ». L'accès par « Concentrateur » est un accès par un système informatique intermédiaire regroupant les demandes de ces abonnés avant de les transmettre au SIV. Un concentrateur est un système informatique mis en place par un constructeur, un importateur, une organisation professionnelle ou encore par un prestataire informatique librement choisi afin d'agréger les opérations d'immatriculation de leurs adhérents et de les transmettre au SIV. On parle de concentrateur, car ce système concentre toutes les demandes de ses adhérents dans un flux unique d'informations qui est alors directement transmis au SIV. Les informations sont alors retournées par le SIV à ce concentrateur, qui « trie » et « redistribue » les réponses attendues par chaque professionnel demandeur. »
Source : les différents modes d'accès SIV / document ANTS / 12 août 2016.

d'une habilitation SIV et d'un accès par «concentrateur» pour l'accomplissement de leur mission.

- **Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs**

Le rôle des mandataires judiciaires à la protection des majeurs n'a pas été prévu dans le dispositif. Nommés et désignés par les juges, ces derniers sont amenés à gérer, pour le compte des personnes pour lesquelles ils sont mandatés, différents types de dossiers et procédures.

Dans le cadre de la dématérialisation des démarches administratives, la possibilité ne leur est pas offerte de procéder aux demandes administratives pour le compte des majeurs protégés qu'ils assistent. Ils sont contraints de se faire passer pour les personnes placées sous leur protection et de créer autant d'adresses individuelles de courriels, d'identifiants et de mots de passe que de personnes qu'ils accompagnent dans le cadre des mandats judiciaires qui leurs sont confiés.

Les services concernés éprouvent des difficultés pour accompagner l'ensemble des personnes sous mandats judiciaires et demandent qu'une solution adaptée soit trouvée.

- **Les trésoreries générales**

Dans le cadre de l'exercice de leur mission de recouvrement de créance, les trésoreries sont amenées à solliciter des oppositions au transfert du certificat d'immatriculation (OTCI) de véhicules, qui ont notamment pour effet d'empêcher la cession d'un véhicule dans l'attente de la régularisation du paiement d'amendes non acquittées par le titulaire d'un certificat d'immatriculation, puis à en demander la mainlevée. Auparavant, les trésoreries avaient leurs contacts en préfecture pour procéder à une mainlevée d'une OTCI dans le SIV. Si la levée d'une OTCI est en principe transmise informatiquement et automatiquement dans le SIV, certaines situations particulières ou complexes nécessitent une demande de la trésorerie et une intervention humaine.

Depuis la mise en place du PPNG, certaines trésoreries indiquent rencontrer des difficultés pour remplir cette mission et certaines préfectures déclinent désormais leur compétence pour procéder à ces enregistrements dans le SIV.

Aux termes de l'article R322-17 du code de la route actuellement en vigueur : « *Le comptable de la direction générale des finances publiques adresse sa demande d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation au ministre de l'intérieur, soit par l'intermédiaire du préfet d'un département, soit par voie électronique.* »

Les préfectures semblent dès lors actuellement toujours compétentes en matière d'OTCI. Des pratiques administratives non uniformes semblent cependant se mettre en place pour réaliser cette demande de mainlevée d'OTCI, soit auprès d'anciens contacts en préfecture, soit auprès de contacts au sein des CERT.

Aujourd'hui, des cessions de véhicules peuvent être bloquées et des demandes d'usagers mises en échec parce que les services du trésor ne parviendraient pas à lever des OTCI, faute de procédure adaptée ou d'interlocuteur compétent facilement identifiable.

Le Défenseur des droits recommande :

- De vérifier que l'ensemble des procédures visant des situations particulières aient trouvé une traduction procédurale dans le processus de dématérialisation ;
- La création d'une habilitation SIV et d'une interface dédiée pour l'ensemble des mandataires judiciaires sur le site de l'ANTS et un traitement prioritaire des demandes bloquées ;
- La désignation pour l'ensemble des trésoreries générales d'un interlocuteur local identifié, ayant accès au SIV, pour réaliser les enregistrements et mainlevées d'oppositions au transfert du certificat d'immatriculation de véhicules (OTCI) et le cas échéant l'adaptation des dispositions du code de la route au PPNG.

j. Le manque de vecteur de communication et de coordination entre les CERT et l'ANTS

Lors du traitement des réclamations qui lui ont été transmises et des échanges de ses services avec les CERT, le Défenseur des droits a pu constater à plusieurs reprises l'insuffisance des cadres de communication entre les CERT et l'ANTS, la communication d'informations entre ces services incombant à l'utilisateur.

Lorsqu'une demande d'utilisateur est bloquée en raison d'un problème technique (par exemple : impossibilité d'ajouter dans son espace ANTS une pièce complémentaire demandée par le CERT), l'utilisateur est très souvent invité par le CERT à se rapprocher de l'ANTS. Il rencontre alors souvent des difficultés pour obtenir un interlocuteur à l'ANTS et la régularisation de sa situation dans un délai raisonnable. Le ministère de l'intérieur ne peut pas faire peser sur l'utilisateur l'absence de relations entre les CERT et l'ANTS.

Le Défenseur des droits recommande que les instructions nécessaires soient données, ou rappelées le cas échéant, par le ministère pour que les CERT ayant connaissance d'un blocage technique qui empêche la poursuite du traitement d'une demande établissent eux-mêmes le lien avec les services de l'ANTS qui se rapprocheront de l'utilisateur si nécessaire.

k. L'impossibilité pour le CERT de rouvrir un dossier après un rejet injustifié

Le Défenseur des droits a constaté à l'occasion du traitement des réclamations qui lui ont été soumises que les CERT ne peuvent pas intervenir pour corriger l'erreur à l'origine du rejet d'une demande. Le service instructeur est ainsi dans l'impossibilité de revenir sur sa décision.

L'utilisateur est alors invité à réaliser une nouvelle demande sur le site de l'ANTS pour un motif qui ne lui est pas imputable, ce qui peut parfois avoir des conséquences importantes sur le délai d'obtention d'un titre.

A titre d'exemple, le Défenseur des droits a été saisi par un réclamant dont la demande de duplicata de permis de conduire a été rejetée par le CERT au motif que son permis de conduire n'était pas un permis français. Il a été invité à se rapprocher du CERT de Nantes qui a, à juste titre, décliné sa compétence, le permis de l'intéressé étant bien un permis français. La plateforme de l'ANTS ne lui a apporté aucune réponse satisfaisante et n'a pas été en mesure d'orienter l'utilisateur vers le service compétent.

Suite à l'intervention du Défenseur des droits, un simple rapprochement avec le bureau national des droits à conduire (BNDC) a permis de détecter un problème de mise à jour dans le système national des permis de conduire (SNPC) (qui aurait pu être identifié par le CERT à l'examen des pièces du dossier et au vu des informations fournies par le réclamant). Le Défenseur des droits a obtenu du BNDC la correction nécessaire dans le SNPC. Le CERT compétent, malgré la preuve de la régularisation apportée n'a pas été en mesure de rouvrir le dossier du réclamant qui a été obligé de réaliser une nouvelle demande sur le site de l'ANTS.

Le Défenseur des droits recommande :

- **De créer un recours permettant de remettre en cause les situations de rejet des demandes par les CERT ;**
- **D'adapter les logiciels informatiques utilisés par les CERT et de développer une fonctionnalité leur permettant d'intervenir dans un dossier déjà traité, notamment pour corriger une demande rejetée par erreur.**

I. Dans le traitement des demandes introduites avant la mise en place généralisée du PPNG

Dès l'été 2017, le Défenseur des droits a constaté qu'il ressort de nombreuses réclamations qui lui ont été transmises que des demandes complètes (permis de conduire, échange permis de conduire, certificat d'immatriculation) déposées en préfecture avant la mise en place généralisée du PPNG n'ont pas été traitées et pour certaines n'ont pas davantage été transmises aux CERT désormais compétents.

Les usagers ne reçoivent souvent aucune information et lorsqu'ils s'en plaignent ils sont parfois invités à reformuler une demande par voie dématérialisée sur le site de l'ANTS alors même qu'ils avaient déposé des demandes complètes.

Cette situation peut obliger certains usagers à réaliser un nouveau contrôle technique coûteux, à payer une taxe plus importante que celle initialement prévue, et pour ceux qui devaient réaliser une demande d'échange de permis de conduire dans un délai précis, ils sont considérés comme hors délais.

La conservation d'une voie alternative papier aurait permis de répondre au nombre particulièrement important de situations bloquées, retardées et d'usagers lésés qui se sont accumulés.

Les demandes introduites avant la généralisation du PPNG auraient été traitées par les préfectures et les CERT nouvellement mis en place n'auraient pas pris autant de retard.

Le Défenseur des droits recommande :

- **La diffusion d'une circulaire à l'attention des préfectures les invitant à s'assurer que toutes les demandes déposées avant le 6 novembre 2017 ont été traitées ou transférées aux CERT compétents, enjoignant de transférer en urgence les dossiers en souffrance ;**

- **La diffusion d'une seconde circulaire à l'attention des CERT les invitant à traiter en priorité et dans un certain délai de rigueur les dossiers anciens en retenant les délais et tarifs applicables à la date de la demande.**

m. L'absence de communication sur la gestion du stock des demandes non traitées

Un stock important de demandes d'usagers non traitées s'est constitué. Il est composé de demandes de titres de circulation introduites avant le 6 novembre 2017, de demandes réalisées avant la régularisation de certains bugs informatiques (comme cela a pu être le cas avec les permis de conduire pour la désynchronisation ou pour les professionnels de l'automobile avec les véhicules importés²⁰), de demandes particulièrement complexes ou encore de demandes incomplètes des usagers²¹.

Il ressort des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits qu'il n'existe pas de procédure spécifique pour les dossiers incomplets, de sorte qu'il existe des pratiques d'information des usagers et de priorisation des demandes différentes en fonction des CERT.

Au-delà du retard accumulé, il existe des situations tellement bloquées ou complexes qu'elles ne peuvent pas être résolues par la plateforme de l'ANTS ou par les médiateurs numériques et les usagers sont dans l'impossibilité d'obtenir un interlocuteur direct au sein du CERT chargé de l'instruction de leur demande. Par ailleurs, comme évoqué plus haut, le CERT ne se rapproche pas toujours de l'ANTS pour débloquer les problèmes techniques pour le compte de l'utilisateur.

Lancé en juin 2015, le PPNG a montré « *les écueils d'une dématérialisation générale et accélérée* »²². Le principe de continuité du service public qui implique que l'administration est tenue d'en assurer le bon fonctionnement ininterrompu, ainsi que la liberté de circulation des personnes et des marchandises, ont été mis à mal.

En février 2018, un stock de 240 000 dossiers était annoncé par le ministère de l'intérieur tandis que la presse évoquait en mai 2018, un stock de 450 000 dossiers. La note du secrétaire général du ministère de l'intérieur du 20 juin 2018 adressée aux préfets de département indique que « **le stock de dossiers à traiter en CERT avoisine les 200 000, et baisse régulièrement depuis 2 mois** » et précise qu'« *il subsiste dans ce stock un nombre conséquent de dossiers anciens qui n'ont pu être traités pendant plusieurs mois du fait de*

²⁰ Extrait du communiqué de presse du ministère de l'intérieur et des professionnels de l'automobile, en date du 5 décembre 2017 :

« La principale difficulté concerne les véhicules importés qui nécessitent une immatriculation provisoire en WW, pour pouvoir être mis en circulation, dans l'attente de leur immatriculation définitive. Or depuis le 23 novembre, 22 000 véhicules sont bloqués du fait d'un bug technique empêchant la délivrance des certificats WW, retardant ainsi leur livraison aux acquéreurs.

Le secrétaire général leur a annoncé que le bug était identifié et le problème informatique résolu. La possibilité pour les professionnels habilités d'obtenir une immatriculation provisoire WW pour les véhicules importés est fonctionnelle depuis cet après-midi et la livraison des véhicules à leur client peut donc reprendre.

Il leur a été confirmé également que le centre d'instruction d'Amiens se voyait confier la tâche de traiter en priorité les immatriculations définitives des 22 000 véhicules importés en attente. Un point d'étape sera réalisé sous 15 jours et si nécessaire des pistes d'amélioration complémentaire seront examinées.

Par ailleurs, les professionnels ont fait part de leur souhait de voir un certain nombre d'évolutions techniques, destinées à améliorer les opérations d'immatriculation, être prises en compte rapidement, en particulier la possibilité d'utiliser un autre moyen de paiement que la carte bancaire. Le ministère s'est engagé à régler cette question dès le début de l'année 2018. »

²¹ Le secrétaire général du ministère de l'intérieur évoque dans sa note du 20 juin 2018, 150 000 dossiers en attente de pièce dans les CERT.

²² Monsieur Bernard Dreyfus, délégué général à la médiation avec les services publics, Rapport d'activité 2017 du Défenseur des droits.

dysfonctionnements initiaux de l'application ». Il est ajouté qu'« *on peut aujourd'hui considérer raisonnablement que la quasi-totalité des difficultés qu'a connues la procédure de traitement dématérialisé des certificats d'immatriculation sera résolue à la rentrée de septembre*».

Le ministère de l'intérieur a informé le Défenseur des droits de la création de trois CERT supplémentaires pour traiter des demandes d'immatriculation des véhicules, et de la mise en place d'un dispositif permettant à l'ANTS de contacter les usagers au moyens de lignes d'appels sortants.

Ce dispositif n'a pas permis de résorber le stock dans un délai raisonnable, créant un réel besoin d'information des usagers sur leur situation particulière et la situation générale.

Il apparaît urgent de prendre des mesures pour une résorption rapide du stock et le traitement des solutions les plus complexes dont les blocages sont difficiles à résoudre.

Certaines situations impliquent que l'utilisateur se mette en relation avec de trop nombreux interlocuteurs et passe par de trop nombreuses étapes pour pouvoir régulariser sa situation. Pour toutes ces situations, il apparaît nécessaire de permettre aux usagers d'avoir un interlocuteur unique qui puisse se mettre en relation avec les interlocuteurs compétents.

Le Défenseur des droits recommande :

- **Que le ministère de l'intérieur communique avec les usagers concernés directement et avec la population par voie de presse sur la quantité et la nature des dossiers non traités, les délais vraisemblables de réponse ainsi que sur les mesures additionnelles prises pour résorber le stock ;**
- **La mise en place d'un dispositif spécifique et unifié pour le traitement des demandes incomplètes.**

n. L'absence de procédure alternative à la voie numérique

La liste des difficultés identifiées met en lumière les défaillances qui sont directement attribuables à l'absence de procédure alternative à la voie numérique.

Comme l'a indiqué le ministère de l'intérieur dans son courrier de réponse du 26 janvier 2018, tout nouveau système informatique traitant des masses importantes de données rencontre généralement des défaillances non détectées en phase de test qui apparaissent lors de l'étape de généralisation du processus.

Dans son dernier rapport annuel 2017 et dans le cadre de son premier avis au Parlement de l'année 2018 (Avis n° 2018-01) relatif au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, le Défenseur des droits a déjà souligné certaines conséquences négatives de la dématérialisation des services publics sur l'accès aux droits des usagers²³.

²³ Dans son rapport annuel de 2017, le Défenseur des droits relève par ailleurs que les problèmes d'accès à l'information, de coordination et de mauvais fonctionnement des services informatiques mis en place démontrent à quel point il est nécessaire de conserver des lieux d'accueil physique sur l'ensemble du territoire et de veiller, à chaque fois qu'une procédure est dématérialisée, à ce qu'une voie alternative - papier, téléphonique ou humaine - soit toujours proposée en parallèle. Le maintien d'une pluralité de moyens d'accès aux services publics pourrait être financé par les économies générées par la dématérialisation des services publics. Il ajoute que la persistance de « zones blanches et grises » contribue également à entraver l'accès aux droits de certaines personnes, notamment en zone rurale, et en particulier de celles en situation de précarité, pour lesquelles les difficultés de transport accentuent le problème. L'accès limité à internet dans ces territoires porte atteinte au

La conservation de procédures papier permet de pallier les difficultés techniques informatiques en phase de transition. Il a été indiqué au ministère de l'intérieur, juste après la mise en œuvre du PPNG, en décembre 2017, que la mise en place d'une phase transitoire et la conservation d'une voie alternative apparaissaient nécessaires pour que cette réforme soit bien accueillie par les administrés et remplisse son premier objectif qui est de rendre aux usagers un service de meilleure qualité.

Pallier les difficultés techniques qui ne sont pas le fait des usagers et disposer d'un accompagnement physique des usagers les plus fragiles, et notamment d'une option de retour à la procédure papier, s'avère nécessaire pour limiter les effets constatés par le développement de la dématérialisation. L'ordonnance n°2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier est exemplaire sur ce point. Elle prévoit différentes garanties visant à mieux encadrer le développement des usages liés aux supports de communication dématérialisés afin d'assurer au consommateur un plus grand niveau de protection à travers, notamment, le renforcement du droit à l'information et du droit à l'opposition s'agissant du support utilisé, ainsi que du droit de revenir à tout moment et sans frais à un support papier.

Compte tenu de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique visant « *la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici 2022* » et dans la lignée de deux avis précédents (n°16-01 du 6 janvier 2016 et n° 16-09 du 7 avril 2016), **le Défenseur des droits a rappelé dans son rapport annuel 2017, et recommande à nouveau dans la présente décisions d'introduire dans la loi une clause de protection des usagers vulnérables, prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de toute procédure de dématérialisation d'un service public.**

En conclusion, le Défenseur des droits constate :

- De nombreux blocages dans la mise en place de la procédure dématérialisée de délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation ;
- Une sous-évaluation du flux des demandes et des difficultés d'accès et de maîtrise d'internet pour une part importante de la population ;
- Des difficultés mal prises en compte d'accès et de maîtrise d'internet pour une part importante de la population ;
- Un manque d'information des publics concernés avant la généralisation du processus de dématérialisation ;
- Un manque d'anticipation des besoins d'accompagnement du public ;
- Une phase d'expérimentation manifestement insuffisante ;
- Un manque d'expertise et de formation des nouveaux opérateurs ;
- Un manque d'anticipation des situations les plus complexes dans le domaine de l'immatriculation des véhicules ;
- Un dispositif mis en place sans que toutes les procédures particulières relatives aux publics professionnels et vulnérables concernés n'aient été envisagées ;

service universel, comme le Défenseur des droits l'a souligné à de multiples reprises, par exemple dans sa décision n° 2017-083.

- Des défaillances de communication entre les préfetures, l'ANTS et les CERT.
- Des modes de communication avec les usagers insuffisants ;
- L'absence d'une phase transitoire et d'une voie alternative papier qui aurait permis d'identifier et de pallier progressivement l'ensemble des difficultés soulevées sans aboutir à des situations de blocages et à un stock important de dossiers en attente de traitement;
- L'orientation des usagers vers des opérateurs privés payants disposant de vecteurs privilégiés par l'ANTS ;
- Une accumulation de difficultés qui ont conduit à des défaillances massives du service public et donné lieu à des milliers de situations d'atteintes aux droits ayant eu des conséquences très graves pour les personnes concernées, allant de la privation d'accès à la conduite de véhicule, à la perte financière ou même d'emploi.

En conséquence de quoi, le Défenseur des droits adresse ses recommandations au Premier Ministre et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Jacques TOUBON