LES CONTRAVENTIONS ROUTIERES :

DE LA CONSTATATION A L'EXECUTION DES SANCTIONS

CENTRE DE RECHERCHES SOCIOLOGIQUES SUR LE DROIT
ET LES INSTITUTIONS PENALES (URA CNRS 313)

4, rue de Mondovi - 75001 PARIS

Tél : (1) 44.77.78.49. - Fax : (1) 44.77.78.77.

LES CONTRAVENTIONS ROUTIERES :

DE LA CONSTATATION A L'EXECUTION DES SANCTIONS

CESDIP

1992 - N° 58

Claudine PEREZ-DIAZ

Françoise LOMBARD

Nos remerciements s'adressent à :

Toutes les personnes que nous avons rencontrées sur le terrain dont les compétences professionnelles nous ont permis de mener à bien ce travail.

Ceux qui ont travaillé avec nous sur certaines phases de la recherche :

Véronique AILLET
David BOULANGER
Catherine CONVAIN
Bessie LECOMTE
Jean MACIOSCEK

Ceux qui nous ont conseillées :

Bruno AUBUSSON de CAVARLAY
Valérie DERVIEUX
Philippe ROBERT

Le CESDIP est une unité de recherche du ministère de la Justice associé au CNRS. Les analyses et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent pas ses autorités de tutelle.

RESUME SIGNALETIQUE

Cette recherche a pris comme cadre l'observation de la mise en oeuvre de la loi du 31 décembre 1985 qui généralise les procédures simplifiées. Des cohortes de contraventions des quatre premières classes sont étudiées. Le traitement est observé dans un tribunal d'instance de taille moyenne afin d'assurer de bonnes conditions de suivi des mêmes affaires, de la constatation des infractions à l'exécution des sanctions administratives et judiciaires. Cela permet de travailler sur les décisions institutionnelles, ainsi que sur les attentes et réactions des contrevenants. Mais aussi sur les délais et les conditions d'articulation entre les diverses phases du traitement, afin de dégager des problèmes inhérents à la conception actuelle du système qui se trouvent amplifiés lorsque les conditions sont moins favorables.

DESCRIPTEURS

Activité de police - Admonestation - Alternative au pénal - Amende - Analyse longitudinale - Analyse par cohortes - Contravention - Contraventionnalisation - Contrôle administratif - Criminalité routière - Décision judiciaire - Déjudiciarisation - Détermination de la sentence - Droit pénal - Exécution de la peine - Indulgence - Infraction - Infraction au code de la route - Jugement - Justice pénale - Ministère public - Organisation judiciaire - Peine - Police - Politique criminelle - Poursuite - Procédure pénale - Retrait de permis de conduire - Sanction - Sanction administrative - Sécurité routière - Transport - Tribunal de police.

France

RESUME

Le contrôle de la circulation routière français se caractérise par l'éclatement des compétences entre diverses institutions en ayant la charge. Comprendre le fonctionnement de ce système demande donc une double démarche.

La première consiste à identifier les forces en présence dans le champ considéré à différents niveaux. La position de chaque institution est analysée à l'aide de rapports administratifs, lois, décrets et circulaires d'application ; celle des protagonistes locaux, par des entretiens et des documents internes.

La seconde est une analyse quantitative longitudinale. Des cohortes d'affaires sont suivies tout du long de leur cheminement au travers du système de contrôle, depuis la constatation des infractions jusqu'à l'exécution des sanctions en passant par le traitement administratif. Ces affaires sont suivies et analysées grâce aux informations recueillies dans tous les registres, dossiers et documents de transmission tenus par les différentes agences. Le traitement réalisé par chacune des agences est décrit à l'aide des paramètres qui semblent les plus pertinents pour l'expliquer.

Cette recherche porte sur le fonctionnement du système de contrôle de la circulation routière en matière contraventionnelle, après l'adoption de la loi du 31 décembre 1985. Cette dernière étend le recours aux procédures simplifiées de l'amende forfaitaire et de l'ordonnance pénale. L'analyse longitudinale de cohortes d'affaires laisse percevoir certains problèmes de conception du système actuel. L'étude de rapports et de textes officiels, puis des entretiens avec les acteurs concernés donnent un aperçu de la divergence des finalités et contraintes des nombreuses institutions qui assument ce contrôle. Le

suivi de cohortes permet d'étudier les délais de traitement et les articulations entre les diverses phases du traitement, afin de repérer d'éventuels dysfonctionnements.

Les problèmes soulevés relèvent d'ordres très divers. La démonstration de l'existence, puis l'analyse et la construction d'une définition progressive de la pratique de l'indulgence conduit à poser celui de l'autonomie des agences de constatation (police et gendarmerie) sur la matière qu'elles recueillent. Le partage des compétences sur une même matière entre le judiciaire et l'administratif, associé à la difficulté de mise en oeuvre des circulaires d'harmonisation entraînent une situation paradoxale où des infractions objectivement moins graves que d'autres se trouvent sanctionnées plus durement. L'examen de la divergence des finalités et contraintes du judiciaire et du trésor public montre qu'elles pourraient rapidement conduire à une ineffectivité de la loi, même si dans le cadre de ce terrain de recherche le recouvrement des amendes semble fort bon.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION P. 9

I) LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ROUTIERE P. 9
A) UN CONTEXTE ECONOMIQUE OMNIPRESENT P. 10
B) L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS
DANS LE CHAMP DE LA SECURITE P. 14

II) LES SOURCES DE CONNAISSANCE MOBILISABLES P. 15
A) LES ATTENTES DES DEFENSEURS DE LA SECURITE ROUTIERE
A L'EGARD DU SYSTEME DE CONTROLE ET DE SES AGENTS P. 18
B) LES CONNAISSANCES SUR LE SYSTEME DE CONTROLE P. 20

III) LE CADRE DE LA PRESENTE RECHERCHE P. 23
A) LES OBJECTIFS DE CETTE RECHERCHE P. 25
B) LA PRESENTATION DES RESULTATS P. 26

CHAPITRE I

PRESENTATION DE LA RECHERCHE P. 29

I) LE FONCTIONNEMENT THEORIQUE DU SYSTEME DE CONTROLE P. 29
A) LES AMENDES FORFAITAIRES
ET AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES P. 30
B) LE JUGEMENT PAR ORDONNANCE PENALE P. 32
C) LE JUGEMENT PAR UN TRIBUNAL DE POLICE P. 32
D) LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE P. 33
E) LES PROCEDURES DE RECOUVREMENT P.34

II) LA CONSTRUCTION DE LA RECHERCHE P. 34
A) LE CHOIX D'UN TERRAIN P.34
B) LA PERIODE DE REFERENCE P. 36
C) LA METHODE CHOISIE P. 36
D) LES SOURCES DISPONIBLES P. 37

1) Les sources des agences du système pénal
et des Finances P. 37
2) Les sources à la sous-préfecture P. 39
E) CHOIX DES INFRACTIONS P. 39
F) L'UNITE DE COMPTE P. 40
G) LA BASE DE SONDAGE P. 41

III) LE TRAITEMENT PROPRE A CHAQUE AGENCE P. 41
A) LE TRAITEMENT POLICIER P. 41
B) LE TRAITEMENT GENDARMERIE P. 42
C) LE TRAITEMENT ADMINISTRATIF P. 43

IV) CONSTITUTION DE COHORTES POLICE-GENDARMERIE P. 44
A) LA COHORTE DES PROCES-VERBAUX P. 44
B) LA COHORTE DES AMENDES FORFAITAIRES P. 44
C) LA COHORTE DES AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES P. 45

V) CONCLUSION P. 45

CHAPITRE II

LE PARTAGE DES COMPETENCES P. 47

I) LES AUTORITES CONCERNEES P. 47

II) QUELQUES ELEMENTS SUR LA POSITION DES PRINCIPAUX
PROTAGONISTES P. 48
A) LA JUSTICE P. 48
B) LES DEFENSEURS DE LA SECURITE ROUTIERE P.50
C) LES AGENCES D'ENTREE DANS LE SYSTEME P. 51
D) LA PREFECTURE P. 51

III) LE POUVOIR MUNICIPAL P. 52

IV) LA DUALITE DES COMPETENCES JUDICIAIRE
ET ADMINISTRATIVE P. 53
A) LA JUSTICE P. 54
1) Position des acteurs P. 54
2) La "formule" locale : les adaptations du traitement
judiciaire aux conditions locales P. 55
3) L'évolution du traitement P. 56

B) LA SOUS-PREFECTURE P. 57
1) Position des acteurs P. 57
2) Relations avec le judiciaire P. 57

V) CONCLUSION P. 60

CHAPITRE III

L'ACTION DES AGENCES D'ENTREE
DANS LE SYSTEME JUDICIAIRE P. 61

I) QU'EST-CE QUE L'INDULGENCE ? P. 62
A) QUE SAIT-ON DE CETTE PRATIQUE EN AMONT ? P. 62
B) CE QUE L'ON EN ENTEND DIRE HABITUELLEMENT P. 63
C) CE QUE NOUS NOUS PROPOSONS DE FAIRE P. 63
D) LES SOURCES UTILISEES P. 64

II) LA SYNTHESE DES RESULTATS
ISSUS DU SUIVI DES COHORTES P. 64
A) RECHERCHE DU VOLUME DE L'INDULGENCE P. 64
1) Le traitement des A.F. P. 64
2) Le traitement des procès-verbaux P. 67
a) La cohorte des P.-V. "police" P. 67
b) La cohorte des P.-V. "gendarmerie" P.70
c) La cohorte des P.-V. dans son ensemble P.70
3) Comparaison des taux d'indulgence
entre les A.F. et les P.-V. P.72
B) INDULGENCE ET NATURE DES INFRACTIONS P.72
1) Les amendes forfaitaires P.75
2) Les procès-verbaux P.76
a) L'indulgence par infraction P.76
b) L'indulgence et la vitesse P.79
c) l'indulgence et la vitesse en agglomération P.79
C) CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES D'INDULGENCE P. 81
D) DIFFERENCE ENTRE LES PRATIQUES DE LA POLICE
ET DE LA GENDARMERIE P. 86
1) Les amendes forfaitaires P. 86
2) Les procès-verbaux P. 86

3) Statut des intervenants selon les brigades P. 86
E) L'INDULGENCE A LA SOUS-PREFECTURE P. 89

III) CONCLUSION P. 91

CHAPITRE IV

VERS UNE DEFINITION PLUS QUALITATIVE DE L'INDULGENCE P. 93

I) LE COURRIER DES INDULGENCES DE L'O.M.P. P. 93
A) LE DOSSIER ET LA PROCEDURE FORMELLE P. 93
B) LES INFRACTIONS CONCERNEES P. 94
C) LA POSITION DE L'INTERVENANT P. 98
D) LE BENEFICIAIRE DE L'INTERVENTION P. 99
E) L'ENCADREMENT DE CETTE PRATIQUE P. 99

II) L'INDULGENCE MOYEN DE GESTION DE L'ENGORGEMENT DES TRIBUNAUX ? P.101

III) PROPOSITION D'UNE DEFINITION DE L'INDULGENCE P.102

IV) COMMENT EXPLIQUER CETTE PRATIQUE ? P.104

CHAPITRE V

L'ENTREE ET LE TRAITEMENT AU MINISTERE PUBLIC P.105

I) LA COHORTE DES A.F.M. CONSTRUITE AU MINISTERE PUBLIC P.105

II) LE TRAITEMENT DES PROCES-VERBAUX P.108
A) LE SUIVI DE LA COHORTE DES PROCES-VERBAUX P.111
B) LE CHOIX DES ORIENTATIONS AU MINISTERE PUBLIC P.113
1) Classement sans suite P.115
a) La procédure locale P.115
b) La cohorte P.115
2) L'indulgence au ministère public P.116
a) La pratique locale P.116
b) La cohorte P.116
3) Les ordonnances pénales au ministère public P.117
a) Le traitement local P.117
b) La cohorte P.118

4) La saisine du tribunal de police P.119
a) La pratique locale P.119
b) La cohorte P.119
C) TRAITEMENT PAR INFRACTION ET PAR ORIGINE
DES PROCES-VERBAUX P.120
D) ARGUMENTATION DU CONTREVENANT
LORS DE LA CONSTATATION DES FAITS
ET MODES DE POURSUITES P.123

III) CONCLUSION P.125

CHAPITRE VI

LE JUGEMENT ET LES PEINES P.129

I) LE CADRE GENERAL P.130
A) LES ORDONNANCES PENALES P.130
B) LE TRIBUNAL DE POLICE P.130
1) L'activité en 1988 P.130
2)Les modes de jugement par nature d'infraction P.133

II) LES REQUISITIONS DU MINISTERE PUBLIC
ET LES DECISIONS DES JUGES P.134
A) LES ECARTS CONSTATES P.134
1) Les ordonnances pénales :
de la réquisition à l'amende P.134
2) Des réquisitions aux décisions du juge à l'audience P.134
a) Les amendes P.135
b) Les suspensions judiciaires du permis P.138
B) L'AMENAGEMENT DES SUSPENSIONS P.139
C) L'ARGUMENTATION DU PREVENU P.141
1) Le groupe I : les oppositions à O.P. P.144
2) Le groupe II : les comparutions volontaires P.145
3) Le groupe III : les citations directes P.145
D) L'EFFET DU DISCOURS DU PREVENU
SUR LA PEINE PRONONCEE P.146

III) LES PEINES PAR INFRACTION P.148
A) LES AMENDES DES INFRACTIONS
JUGEES PAR ORDONNANCES PENALES P.150
B) LES PEINES PAR INFRACTION A L'AUDIENCE P.152

IV) CONCLUSION P.152

CHAPITRE VII

**L'INTERACTION DES DECISIONS ADMINISTRATIVES
ET JUDICIAIRES P.155**

I) LES COMBINAISONS DE SANCTIONS P.157
A) INFRACTIONS JUGEES PAR O.P. P.157
B) LES SUSPENSIONS DE PERMIS P.157
1) Comparaison des durées de suspensions
administratives et judiciaires par mode de jugement P.157
2) Les suspensions prononcées par le tribunal :
part du judiciaire et de l'administratif
dans la suspension à exécuter P.160
C) L'APPLICATION DES BAREMES PROPOSES PAR
LES CIRCULAIRES DE 1987 AUX DEUX AUTORITES P.162

II) LE CUMUL DES SANCTIONS POUR UNE SEULE INFRACTION P.163
A) CONSTRUCTION D'UN TABLEAU DES EFFETS CUMULES P.164
1) Les sanctions cumulées pour les infractions
jugées par ordonnances pénales P.165
2) Les sanctions cumulées pour les infractions
jugées par le Tribunal P.165
3) Les sanctions dans leur ensemble P.167
B) MODE DE JUGEMENT ET POIDS DES SANCTIONS P.167
C) INFRACTIONS ET POIDS DES SANCTIONS P.168

III) L'EXECUTION DES SUSPENSIONS DU PERMIS DE CONDUIRE P.170
A) L'EXECUTION DES DECISIONS ADMINISTRATIVES
POUR LES ORDONNANCES PENALES P.170
B) L'EXECUTION DES DECISIONS ADMINISTRATIVES
ET JUDICIAIRES POUR LES INFRACTIONS JUGEES
PAR LE TRIBUNAL DE POLICE P.173

IV) CONCLUSION : LE BILAN DES ACTIONS
JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE P.173
A) LES ORDONNANCES PENALES P.174
B) LE TRIBUNAL DE POLICE P.175

CHAPITRE VIII

LE RECOUVREMENT DES AMENDES
PAR LES SERVICES DU MINISTERE DES FINANCES P.177

I) LE TRAITEMENT DES AMENDES P.178
A) LES DIVERSES FORMES D'AMENDES ET DE RECOUVREMENT P.178
B) LES SOURCES P.178
C) LES MODALITES DE RECOUVREMENT P.181
D) QUELQUES REFLEXIONS SUR LES BAREMES
DU JUDICIAIRE ET DES FINANCES P.184

II) LE SUIVI DES AMENDES FORFAITAIRES P.185
A) LE RECOUVREMENT DES AMENDES FORFAITAIRES P.185
B) LE RECOUVREMENT DES AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES P.185
1) Le règlement des A.F.M.
par procédure de recouvrement P.190
2) Le règlement des A.F.M. selon leur montant P.190

III) LE SUIVI DES PROCES-VERBAUX P.192
A) LE RECOUVREMENT DES ORDONNANCES PENALES P.192
1) La place des diverses phases de recouvrement
des infractions traitables par O.P. P.192
2) La place des diverses phases de recouvrement
des infractions jugées par O.P. P.192
3) Le recouvrement mis en oeuvre
par le ministère des Finances P.194
B) LE RECOUVREMENT DES AMENDES DU TRIBUNAL DE POLICE P.194
1) Le recouvrement des amendes
prononcées par le tribunal de police P.196
2) Le recouvrement des amendes
selon leur mode de comparution au tribunal de police P.196

IV) CONCLUSION P.196

CHAPITRE IX

LES DELAIS DE TRAITEMENT P.199

I) LES DUREES DE TRAITEMENT SUR L'ENSEMBLE DU SYSTEME P.199
A) LE TRAITEMENT DES A.F.M. P.201
B) LE TRAITEMENT DES ORDONNANCES PENALES P.203
C) LE TRAITEMENT DES JUGEMENTS
PAR LE TRIBUNAL DE POLICE P.205
D) LES TRAITEMENTS DES INFRACTIONS
A LA SOUS-PREFECTURE P.208

II) CONCLUSION P.208

CHAPITRE X

APPROCHE D'ENSEMBLE DU CONTROLE
DE LA CIRCULATION ROUTIERE P.211

I) VUE D'ENSEMBLE DU CONTROLE SUR LES COHORTES P.211
A) LA COHORTE DES AMENDES FORFAITAIRES
ET DES AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES P.211
1) La construction d'un organigramme de synthèse P.212
2) Les apports d'une lecture d'ensemble
du traitement des amendes forfaitaires P.214
B) LA COHORTE DES P.-V. P.214

II) EXAMEN D'ENSEMBLE DU RECOUVREMENT DES AMENDES
DE CIRCULATION ROUTIERE P.216
A) LES RESULTATS DU TRAITEMENT P.216
B) LES FORMES DU RECOUVREMENT P.219

III) CONCLUSION P.220

ANNEXE 1
ANNEXE 2
LISTE DES ABREVIATIONS
LISTE DES TABLEAUX
LISTE DES ORGANIGRAMMES
BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

L'automobile a profondément modifié nos rapports à l'espace et au temps et s'est imposée comme le symbole de la vie moderne. Ce moyen de locomotion est devenu un instrument de travail indispensable et aussi un auxiliaire de loisirs, occupant par là même une place affective très particulière dans la société.

Son développement considérable a rendu nécessaire un encadrement par des politiques routières, industrielles et commerciales mais aussi pénales. La circulation a rapidement posé des problèmes de fluidité et de partage de l'espace avec les autres modes de transport. Le grand nombre des accidents constatés a plus récemment conduit les pouvoirs publics à prendre en compte celui de la sécurité.

Après des solutions techniques pour améliorer la sécurité, telles les améliorations des infrastructures routières et des véhicules, c'est vers un changement du comportement des conducteurs que les attentes se portent. Pour cela, l'un des principaux moyens d'action à court terme reste le contrôle exercé par les autorités judiciaire et administrative. Le problème du bon fonctionnement du système répressif se pose donc, même s'il n'est pas certain que le contrôle de l'application des normes étatiques suffise à modifier les comportements des conducteurs à la hauteur de ce qui est attendu.

I) LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ROUTIERE

Un récent rapport officiel (Cour des comptes, 1992) rappelle les objectifs de la politique routière qui s'intègrent, depuis la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, dans les missions générales assignées à l'ensemble des modes de

transport : "*la politique routière ne doit être conçue que comme un élément de la politique générale des transports, qui elle-même, dépassant la satisfaction des besoins d'acheminement des personnes et des biens, vise au développement équilibré du pays conçu de la manière la plus large*,p. 25" .

Elle doit satisfaire conjointement les besoins de liaison entre les villes, d'écoulement du trafic, d'aménagement du territoire et d'intégration dans l'espace européen. Mais on lui demande aussi d'obtenir de meilleurs résultats en matière de sécurité routière et de contribuer à la préservation de l'environnement, ces deux exigences n'étant d'ailleurs pas toujours compatibles avec les précédentes.

De ce rapport, et d'un autre concernant l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 1991 (Commission des finances, de l'économie générale et du plan, 1990), il ressort à l'évidence que la circulation routière, son contrôle et la recherche d'une plus grande sécurité ne peuvent s'inscrire que dans un contexte beaucoup plus vaste, largement dominé par la rationalité économique.

A) UN CONTEXTE ECONOMIQUE OMNIPRESENT

Le secteur automobile occupe une place prépondérante dans l'économie des pays développés tant par la prospérité qu'il génère dans l'industrie et le commerce que par le grand nombre de personnes qu'il emploie.

L'automobile individuelle se présente comme un complémentaire des divers transports en commun, mais aussi en rivale. Dans certains pays comme la Grande-Bretagne, cette rivalité orienta longtemps des mesures gouvernementales visant à réduire l'expansion de la première jusqu'à ce qu'elle devienne inexorable. On assista alors à un retrait des fonds publics destinés au chemin de fer qui déclina à son tour (Emsley, Corbett, 1991). Les deux rapports officiels précédemment cités font également état de cette rivalité et de ses composantes actuelles en France. Le transport routier en sort actuellement gagnant grâce à sa souplesse et à son moindre coût. Il a même modifié la gestion économique de divers secteurs en permettant d'adopter un système de production à "flux tendus". L'harmonisation des politiques du rail et de la route, la répartition des crédits dans le budget de l'Etat entre les

différentes branches des transports demeurent toutefois l'objet de débats constants entre les politiques, les administratifs et les experts.

Le rapport de la Cour des comptes précité relève que la demande de transports est perçue par les pouvoirs publics comme ne pouvant être ni régulée ni maîtrisée et que ces mêmes pouvoirs considèrent comme nécessaire d'y répondre par un accroissement des infrastructures routières. Cette politique rencontre le soutien très important et conjugué de nombreux acteurs. Il y a d'un côté les automobilistes, groupe de pression dont les aspirations sont prises en compte et relayées par les élus pour qui cela correspond toujours à un "bon programme". De l'autre, les acteurs économiques de la production industrielle, du commerce et du transport routier l'appuient de tout leur pouvoir, y voyant une nécessité vitale.

L'emploi d'une main-d'oeuvre importante dans les entreprises de travaux publics et dans l'industrie automobile pèse largement dans l'intérêt accordé au développement de ce secteur.

Enfin, une fiscalité spécifique assise sur la possession ou l'usage de véhicules constitue une part importante des budgets nationaux, régionaux et départementaux. Cela peut expliquer l'intérêt que suscite à tous les nivaux le développement de ce moyen de transport.

Plusieurs désavantages d'ordre économique sont pourtant mis en exergue.

D'abord, le coût énergétique du transport routier individuel est très supérieur à celui des transports routiers collectifs, fluviaux ou ferrés.

Ensuite, la nécessité de moderniser et d'étendre le réseau routier se heurte à l'insuffisance des ressources budgétaires de l'Etat et demande de recourir à d'autres modes de financements, des collectivités locales ou privées. Globalement, on pourrait dire qu'il y a un réseau autoroutier rentable et sûr, géré par des intérêts privés, et un réseau routier gratuit, coûteux pour l'Etat ou les collectivités locales, pour lequel les aménagements liés à la sécurité conduiraient à des dépenses souvent incompatibles avec les budgets publics alloués. L'Etat conserve certes la

maîtrise juridique de ces deux réseaux, mais il apparaît que sa faible participation aux investissements conduit à des décisions en contradiction avec les objectifs de la politique routière nationale.

Le rapport de la Cour des comptes observe que les accidents de la route, outre le drame humain et social qu'ils représentent, occasionnent de sérieuses pertes économiques. Toutefois comme les diverses méthodes de calcul du coût de la vie humaine donnent des résultats parfois contradictoires, il conseille d'en rechercher une meilleure évaluation, de façon à établir plus précisément les gains escomptables (1). Cela permettrait de mieux calculer le "coût-bénéfice" des aménagements routiers liés à la sécurité. Il est avancé que le gain en sécurité se fait au détriment des gains de temps qui demeurent l'objectif dominant dans les modèles économiques actuellement utilisés. Ce rapport rappelle qu'il existe d'autres moyens d'améliorer la sécurité qui reste, somme toute, affaire de comportement humain. A cette occasion, il est affirmé que le contrôle de la circulation et la répression des infractions sont des moyens d'action psychologique puissants mais qu'il reste beaucoup à faire en ce domaine...

Par ailleurs, un courant de pensée s'élève contre les prémisses de cette approche, vue comme trop matérialiste. Il tente de promouvoir l'idée que la vie humaine n'a pas de prix calculable dans une société où l'éthique doit garder une place fondamentale.

Dans un tel contexte de domination des valeurs économiques, il n'est donc pas étonnant que les responsables de la sécurité routière au sein des pouvoirs publics fournissent un constant effort de construction de la dimension économique de leur secteur.

Ils ont longtemps insisté sur le coût de l'"insécurité routière", à éviter en diminuant le nombre et la gravité des accidents. De nombreux travaux existent sur le sujet, le dernier en date tente d'identifier et de quantifier les activités économiques déclenchées en France à la suite de la survenue des accidents de la route (Badr, Triomphe et Bluet, 1992). Ces auteurs montrent que si les accidents représentent des coûts à divers niveaux, ce sont des entrées d'argent

---

1 A ce sujet on peut consulter des données sur les estimations globales du coût social des morts, des blessés graves et des blessés "moyens" dans les accidents de la circulation pour la période 1984-1987 (Godefroy et Laffargue, 1989).

pour d'autres secteurs. Ils produisent donc une activité économique. D'où un nouvel affaiblissement de l'argument du coût des accidents pour justifier les dépenses de sécurité. Ainsi récemment, peut-être en réaction aux avis des experts de la Cour des comptes sur le calcul de rentabilité des investissements dans les infrastructures routières, il semblerait que des responsables veuillent présenter la "sécurité routière" comme un nouveau secteur de l'activité économique (Sarre, 1992).

En effet, se développent de nouvelles technologies, comme les véhicules équipés de systèmes de sécurité et d'aide à la conduite ; de meilleurs aménagements urbains et des voies de circulation ; une nouvelle gestion de la route. Ce sont autant de facteurs qui semblent favoriser la création d'un véritable "marché de la sécurité routière", au même titre qu'on a pu identifier ces dernières années le décollage d'un marché dans le domaine de la prévention des risques de malveillance contre les biens (Ocqueteau, 1992).

La mise en place de procédures de contrôle technique obligatoire, l'émergence d'une demande de professionnels de la sécurité routière par les collectivités locales (Ménerault,1992) suscitent déjà des emplois.

Remplacer l'idée de l'"insécurité routière" plutôt négative, par celle de "sécurité routière" ne serait plus alors la recherche d'un simple effet psychologique, mais bien un projet de société, assorti d'un programme économique qui rationaliserait des aspirations éthiques.

N'oublions pas non plus que sur le plan économique, les compagnies d'assurance jouent un rôle particulièrement notable dans la thématique de la sécurité. A l'origine du premier mouvement associatif (La Prévention Routière en 1949), elles ont notamment permis aux défenseurs de la sécurité routière de se faire entendre des pouvoirs publics. Rendue obligatoire en 1958 (2), l'assurance automobile a fait du secteur assurantiel un partenaire de premier plan s'impliquant dans les politiques de prévention. On sait que le coût des polices s'élève en proportion de la fréquence et de la gravité des accidents, il est donc répercuté sur l'ensemble des assurés. Or un accroissement important de ces deux paramètres aurait pu faire atteindre aux primes d'assurance automobile un montant dissuasif, capable de détourner la population de

---

2 Par la loi N° 58-208 du 27 février 1958, J.O. du 28 février 1958.

ce moyen de déplacement. A l'origine, elles avaient donc de toute évidence un intérêt vital à contribuer largement à une meilleure connaissance des risques de la circulation automobile et à favoriser la mise en place de moyens pour les prévenir. Mais actuellement, après la diminution notable des accidents obtenue au cours des années 1970, cet objectif ne peut demeurer prioritaire puisqu'une réduction trop importante des risques rendrait l'assurance inutile.

On peut ainsi avancer que, dans un premier temps, les compagnies d'assurance ont organisé et alimenté un courant social réuni autour de la défense de la sécurité routière. Cette demande sociale a incité les pouvoirs publics à agir et à obtenir des résultats sur ce plan, tandis que les assurances n'y voient plus aujourd'hui le même intérêt. Par un juste retour des choses, ce sont les pouvoirs publics qui se retournent désormais vers elles pour les impliquer davantage dans les politiques de prévention. A cette fin, ils disposent d'un levier puissant : la menace que représenterait une réorganisation complète des déplacements motorisés où les transports publics et collectifs pourraient occuper une place de premier plan au détriment de l'automobile individuelle. Dans certains pays, il s'agit déjà de l'une des solutions proposées au problème de la sécurité. Elle pourrait recevoir un écho favorable en France (O.C.D.E., 1990).

B) L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE CHAMP DE LA SECURITE

La fréquence des accidents préoccupa assez rapidement les autorités sans qu'elles soient jamais réellement parvenues à susciter des mesures capables d'enrayer leur accroissement, tant le poids économique de la construction automobile était considérable. En même temps, la technique et la modernité fascinaient une société qui, dans sa grande majorité, acceptait avec un certain fatalisme le risque routier.

A l'origine, une demande sociale très minoritaire s'organisa grâce à la Prévention Routière, relayée ensuite par d'autres associations. Une utilisation rationalisée des média permit à un courant très motivé par la sécurité routière de s'affirmer. C'est ainsi que depuis les années 1960, le "problème" de la circulation routière, anciennement conçu surtout en termes de "fluidité", fut progressivement recomposé en termes de "sécurité". Plus récemment encore, les mouvements écologistes ont réussi à promouvoir la sécurité en général comme un

programme politique porteur, contribuant ainsi à renforcer et à structurer la demande sociale en ce domaine.

L'Etat s'engagea lui-même dans une politique de sécurité routière en créant, en 1972 le Comité interministériel de la sécurité routière, puis la Direction de la sécurité et de la circulation routière au ministère des Transports en 1981 (Guilbot, 1992).

On peut donc aujourd'hui identifier une mobilisation multiforme dans le champ de la sécurité routière : des responsables politiques et administratifs, des associations très actives et des spécialistes d'origines diverses. Une "profession" de la sécurité routière commence même à naître (Ménerault, 1992). Si les points de vue et intérêts de cette constellation de personnes concernées peuvent à l'évidence diverger, il est toutefois possible de les désigner par le vocable commun de "défenseurs de la sécurité routière". Pourtant, en dépit de leurs efforts conjugués, le risque routier n'occupe toujours pas une place dominante dans les grandes préoccupations et peurs sociales (Barjonet et Cauzard, 1987).

Les premières mesures efficaces (Fichelet, 1984 ; Galland, 1991) furent préventives et d'ordre technique (les aménagements routiers des années 1960), puis surtout répressives avec des mesures législatives plus contraignantes assorties d'un accroissement des contrôles (dans les années 1970), enfin la prise de conscience des multiples composantes du risque routier conduisit au maintien de mesures sur tous ces plans, conjointement à des efforts à plus long terme pour inciter l'ensemble de la société à l'auto-responsabilisation (années 1980). Des recherches cumulées en divers domaines ont abouti à la reformulation du problème et à la conception d'une nouvelle politique de sécurité. Aujourd'hui, les actions envisagées concernent aussi bien l'amélioration des véhicules et du réseau routier que l'éducation des citoyens et le contrôle de la circulation. De très nombreuses recherches sont menées dans divers pays dans les trois premières directions, la dernière est moins bien connue.

II) LES SOURCES DE CONNAISSANCES MOBILISABLES

On étudie le comportement des conducteurs dans de nombreux pays par diverses disciplines (psychologie, sociologie, éthnologie...). Certains travaux se sont notamment penchés sur les

groupes "à risque" tels les jeunes, les personnes âgées, les alcooliques, les marginaux... Ils portent aussi bien sur les comportements des conducteurs face aux normes et aux risques (Morand et al., 1977 ; Albrecht, 1984 ; Biechler-Fretel, 1985 ; Barjonnet et Cauzard, 1987 ; Barjonnet, 1987 ; Barjonnet et Mounier, 1989 ; Chich, 1991), que sur la place de l'automobile dans la société au travers des représentations et comportements (Pervanchon, 1987 et 1991). Ces travaux ont montré la complexité du phénomène de la prise de risque et ont suscité une approche actuelle du problème qui demande des traitements à long terme : il s'agit de faire changer les comportements face aux risques. Ils concluent que les actions doivent porter avant tout sur l'éducation, la prévention et en dernier ressort sur la répression.

Le livre blanc de la sécurité routière (Commission de la sécurité routière, 1989) qui fait le point sur la situation française, insiste sur le fait que la sécurité est à la fois un problème de société et de choix éthiques et civiques dans les comportements individuels. Mais les mesures prises en ce domaine durant les années 1980 n'ont pas produit le résultat attendu -à savoir une sensible diminution du nombre des accidents-, de sorte que les défenseurs de la sécurité routière portent désormais leurs espoirs vers le système répressif qu'ils accusent pourtant d'une certaine inefficacité. Ils considèrent l'appareil législatif comme largement suffisant, mais font le procès de la défaillance du fonctionnement du système répressif. En conséquence, cette commission se propose d'en améliorer deux aspects dans un premier temps. D'une part la surveillance du réseau routier qui serait confiée à des unités spécialisées dotées d'effectifs et de moyens suffisants, tant pour prévenir les infractions que pour mieux les détecter. De l'autre, la répression des infractions devrait être plus fréquente et plus rigoureuse.

Une telle évolution appellerait divers changements. D'abord, l'usage de techniques de télédétection pour surveiller le réseau routier et détecter les infractions crée un nouveau type de relation entre la circulation routière et le droit. Ensuite, le traitement des affaires devrait être modifié en débit et en célérité pour faire face à l'augmentation considérable du nombre d'infractions constatées qui résulterait de l'usage de telles techniques. Un recours accru à la procédure de l'amende forfaitaire serait indispensable. Ce serait un nouveau pas vers un traitement des contraventions de type administratif.

Les connaissances sur le contrôle de la circulation routière sont peu développées en France, alors qu'à l'étranger elles sont nombreuses, pour certaines anciennes et portent le plus souvent sur le problème de l'alcool au volant. Les études menées sur les divers aspects du contrôle apportent des informations dont les échos auprès des spécialistes et des décideurs sont variables.

Des connaissances sur la création des lois en matière de circulation routière proviennent de Grande-Bretagne (Emsley, 1991) et du Canada (Lebeuf, 1989 ; Laberge et Landreville 1989 et 1991 ; Lavergne, 1990 ; Landreville, 1991). Les travaux canadiens formulent l'hypothèse d'une "*transformation dans le temps de la logique du pénal en ce domaine sur quatre axes :*

- le passage d'un principe punitif à un principe préventif ;

- le passage de l'idée de faute à celle de risque ;

- le passage de la primauté de l'individu à la primauté de la collectivité ;

- le passage des comportements délinquants aux situations problématiques comme objet de gestion, p.78" (Laberge et Landreville, 1989).

La reconstruction dans le temps des approches du problème de la circulation routière en France semble traduire une évolution analogue.

Les effets dissuasifs de la création de lois sur le comportement des conducteurs ont été étudiés sans que l'on puisse dégager d'effets incontestables au-delà du court terme. Toutefois, certains éléments incitent à penser qu'une nouvelle loi provoquerait peut-être une mise en conformité progressive et durable de leurs comportements (Killias, 1985 ; Dietrich et al., 1988, cité par Killias, 1991-1).

De nombreux travaux s'intéressant aux théories de la dissuasion cherchent à proposer un modèle d'action sur les décisions individuelles des conducteurs. Des hypothèses (3) ont ainsi été

---

3 Ces hypothèses partent d'une adaptation de modèles, utilisés en psychologie comportementale, sur la prise de risque d'accident où l'on distingue le risque objectif du risque subjectif. Elles sont ici transposées au cas des risques de contrôle et de sanction, qui offrent l'intérêt, aux yeux de leurs utilisateurs et des décideurs, d'être

importées des pays anglo-saxons et de Scandinavie puis ont également été testées en France et en Australie. Ces travaux tentent de montrer que les conducteurs décident de transgresser ou non les interdits légaux en fonction de la perception qu'ils ont de la probabilité d'être sanctionnés : c'est le "risque subjectif". Or, pour accroître ce risque subjectif chez le conducteur, il faut d'abord maximiser la probabilité d'être réellement contrôlé puis sanctionné : c'est le "risque objectif". Pour le rendre opérationnel, il convient d'assurer la publicité de ces mesures et de leurs conséquences (Ross, 1982 ; Rothengatter, 1988). L'effet de publicité serait encore plus dissuasif si le contrôle avait concerné un proche (Homel, 1988).

L'accroissement de la sévérité des sanctions n'aurait d'effet sensible sur les comportements au volant qu'à la condition d'être important et maintenu dans le temps (Killias, 1991-2).

A) LES ATTENTES DES DEFENSEURS DE LA SECURITE ROUTIERE A L'EGARD DU SYSTEME DE CONTROLE ET DE SES AGENTS

Des recherches précédemment citées, celles qui ont posé clairement le problème entre risque objectif et subjectif d'être contrôlé et sanctionné ont été largement diffusées auprès des spécialistes et leurs acquis étendus à l'ensemble des comportements sur la route. Reprises, elles contribuent à faire attribuer au fonctionnement du système de contrôle la stagnation des taux d'accidents.

Selon elles, pour modifier le comportement des Français sur la route il faudrait accroître leur perception actuelle du risque d'être contrôlés et sanctionnés. Pour cela, il faut augmenter la probabilité réelle qu'ils ont d'être contrôlés, donc le risque objectif. Or cette dernière ne peut s'accroître considérablement tant qu'elle dépend étroitement des effectifs affectés à cette tâche. Cependant, le développement des techniques modernes de détection (radar et photographie) permettrait d'accroître considérablement cette probabilité. Le point crucial est que pour rendre ce changement efficace, il faudrait pouvoir traiter rapidement les infractions ainsi constatées, puis aboutir à des sanctions exécutées et le faire savoir. D'où l'intérêt de toutes les personnes

---

"mesurables" (avec une certaine marge) et "modifiables" (à la suite de décisions ou éventuellement dans le cadre de plans d'expérience).

concernées, tant par la sécurité routière que par une diminution des investissements routiers en matière de sécurité, pour le fonctionnement du système de contrôle. Et on retrouve bien là le fondement théorique des mesures proposées par le livre blanc de la sécurité routière.

C'est peut-être en cette analyse que réside le germe d'une incompréhension majeure entre les défenseurs de la sécurité routière, promoteurs de normes, et les agents du système de contrôle, policiers, gendarmes ou magistrats, qui les appliquent.

En effet, les rapports entre normes et comportements sont loin d'être simples. Les travaux sur le comportement de base des conducteurs l'ont souligné *"Ainsi, il apparaît clairement que la référence légale ne constitue, pour bon nombre d'usagers de la route, ni le pôle unique, ni dans certains cas le pôle majeur de régulation de leurs comportements."* (Biechler-Fretel, 1986, p. 568) tout en continuant à préconiser un accroissement des contrôles, avec l'idée sous-jacente que contrôle et sanction rendent la norme légale effective. Entre les normes officielles et les comportements s'interposent des règles informelles, ou normes implicites, qui puisent leur légitimité tout autant dans les représentations et attitudes que dans les pratiques. Quand elles divergent, les normes implicites prennent bien souvent le pas sur les normes officielles dans les décisions individuelles d'adopter tel ou tel comportement (Corbett et Simon, 1991). De plus, représentations et pratiques diffèrent selon les groupes sociaux en présence, générant différentes normes de groupes. Les jeunes patrons prônent une conduite rapide et risquée à l'image de leur représentation du succès professionnel et social. Les jeunes, en particulier les marginaux, y voient un lieu de contestation et d'affirmation de soi. Les professionnels de la route, chauffeurs et commerciaux, subissant quant à eux les contraintes de leurs professions, sécrètent des normes pratiques d'adaptation aux lois d'un marché complexe.

Aux diverses normes comportementales adoptées par les conducteurs s'ajouteront celles des agents du système pénal - conducteurs et décideurs tout à la fois- pour recomposer le droit par des pratiques hétérogènes.

La perception de toutes les recompositions que les normes officielles peuvent être amenées à subir explique un certain scepticisme

des agents du système de contrôle quant aux effets de leurs actions sur les comportements.

C'est aussi ce constat qui pousse les défenseurs de la sécurité à se tourner vers l'éducation dont ils espèrent qu'elle contribuera à créer des normes implicites plus conformes à leurs attentes. Mais en dehors de cet espoir, ils ne peuvent se résoudre à admettre le peu d'effet des normes officielles qu'ils prônent, et pensent trouver la clé de cette inefficacité dans les défaillances du système de contrôle. Il est vrai que les travaux de Ross et autres les y incitent. De plus, le peu de connaissances que l'on a sur le fonctionnement du système répressif laisse le champ libre à toutes les hypothèses.

A ce problème vient s'ajouter celui des objectifs prioritaires dans l'exercice professionnel des policiers et des juges. Pour les agents du système de contrôle, la circulation routière n'est jamais qu'un des secteurs de leur activité, massif certes, mais mineur en importance par rapport à leurs autres tâches et à l'idée qu'ils se font de leurs fonctions. La nécessité d'une multiplication des contrôles pour rendre la norme légale effective ne les convainc pas toujours et, en tous cas, cela ne leur semble pas réalisable dans les conditions actuelles. L'utilisation de nouvelles techniques de détection des infractions leur demanderait un temps de travail, répercuté sur le traitement des affaires, qu'ils ne peuvent et ne veulent pas fournir.

Les concepteurs des normes officielles et ceux qui sont chargés de les mettre en oeuvre divergent ainsi dans leurs lectures des données du problème que pose la circulation routière et des solutions à y apporter. Perçues ou non, les motivations de ces divergences engendrent de fréquentes incompréhensions mutuelles.

B) LES CONNAISSANCES SUR LE SYSTEME DE CONTROLE

Actuellement, le système de contrôle français est essentiellement régi par le droit pénal, mais le traitement des infractions règlementaires procède d'une forme du droit assimilable au droit pénal administratif. Les procédures de recours permettent toujours au contrevenant de se faire entendre tôt ou tard par un tribunal. L'autorité administrative a eu historiquement le pouvoir de supprimer le droit de conduire (décret du 10 mars 1899), puis de le suspendre dès 1927. Mais ce n'est plus son privilège exclusif depuis 1958 et l'autorité

judiciaire a acquis la prééminence en cette matière depuis 1975. Le préfet ne peut désormais prononcer que la suspension du permis de conduire comme mesure de sûreté et cette sanction est annulée par la décision judiciaire lorsqu'elle est prononcée (Couvrat et Massé, 1989).

Cette situation diffère de celle de nombreux pays européens où une large part du contrôle a été décriminalisée et relève du droit administratif, largement automatisé et obéissant à des barêmes stricts (Robert et Foncelle, 1983). Les procédures de recours n'existent pas toujours (4).

Inspirées de la nouvelle philosophie d'action qui consiste à changer les comportements des conducteurs, les politiques pénales tentent une approche des problèmes articulant prévention et répression. Dans un premier temps en développant le partenariat au niveau local avec tout ou partie des acteurs concernés, puis en créant des stages expérimentaux de sensibilisation et enfin en adoptant le permis à point qui est promu comme une mesure plus pédagogique que répressive. La répression a toujours été conçue comme l'une des facettes de la prévention (Comité européen pour les problèmes criminels, 1980), vue autant comme un moyen de dissuasion que comme une forme d'incitation à la prise de conscience par chacun de ses devoirs vis-à-vis de la collectivité. Voeu pieux ou voie nouvelle, il faudra de nombreuses années avant de pouvoir tenter d'en observer les effets.

Les déclarations sur l'échec du système de contrôle foisonnent, sans que l'on sache précisément comment se passe dans la pratique le traitement des affaires, et cela en dépit de l'importance des contentieux de circulation routière dans l'activité de la police, de la gendarmerie et de la justice. Les infractions relatives à la circulation routière "*le plus souvent mineures et répétitives*" sont un "*contentieux de masse*", qui absorbe "*une partie notable de l'énergie et des moyens*" de la justice (Robert et Godefroy, 1977) "*sans pour autant que les effets de son action soient connus*" (Bulletin Officiel du ministère de la Justice, 1986). Des recherches sur les représentations de la gravité des infractions liées à la circulation routière montrent cependant que les Français attendent du système pénal qu'il réprime, entre autres priorités, les conducteurs qui ont bu ou qui conduisent trop vite en agglomération

---

4 Séminaire G.E.R.N. sur les modalités du contrôle de la circulation routière dans les pays de la C.E.E., en cours.

(Ocqueteau et Pérez-Diaz, 1989). Ce que l'on connaît par ailleurs de l'action judiciaire en matière de circulation routière concerne essentiellement les accidents, plus particulièrement sous l'angle des responsabilités civiles (Commaille et Dezalay, 1971 ; Commaille, 1976 ; Ewald, 1982), et la répression des délits (Davidovitch, 1966 ; Yordamian, 1979 ; Robert, 1985 ; Aubusson de Cavarlay, 1987 ; Jayet, 1989 ; Guilbot, 1990).

Le premier élément certain est que, depuis le début des années 1970, ce contentieux pose par sa masse un problème aigu à toutes les institutions ayant la charge de son contrôle. Pour y remédier, une première loi du 3 janvier 1972 a institué la procédure de l'ordonnance pénale, sorte de jugement sur papier sans débat contradictoire applicable à des infractions qui ne sont sanctionnées que par des amendes ; elle a également simplifié la procédure de l'amende forfaitaire.

L'engorgement du système s'amplifiant avec l'accroissement constant du transport routier, une mission du ministère de la Justice fut chargée d'étudier les contentieux de masse et de formuler des propositions de réforme (Robert et Foncelle, 1983). Les réformes proposées consistaient essentiellement en une dépénalisation des contentieux de masse. Elles furent adoptées pour les infractions en matière de chèques (5).

En matière de circulation routière, une proposition aussi radicale ne fut pas retenue et une réforme faisant figure de demi-mesure lui fut préférée. Il en résulta une seconde loi, le 30 décembre 1985, qui déqualifia quelques délits routiers et étendit le champ d'application des procédures simplifiées de l'amende forfaitaire et de l'ordonnance pénale. Les effets de ces mesures sur le fonctionnement du système ne sont pas encore connus. Très dernièrement, une recherche de sociologie juridique s'intéresse également aux contraventions au code de la route et à leur traitement par certaines des autorités compétentes, à partir d'une analyse juridique du système de contrôle, d'entretiens avec des praticiens et de sondages ponctuels sur certains traitements (Barberger et al., 1992).

---

5 Sur la réglementation des transports terrestres, une recherche comparative entre l'Allemagne, l'Italie et la France a déjà eu lieu, analysant les procédures adoptées pour le traitement des infractions dépénalisées (Dervieux, 1992).

Par ailleurs, la double compétence des autorités administrative et judiciaire pose des problèmes d'articulations dont on connaît encore mal les composantes et l'ampleur malgré les nombreuses circulaires qui tentent d'harmoniser leurs actions.

III) LE CADRE DE LA PRESENTE RECHERCHE

D'une part les mises en cause répétées du fonctionnement du système pénal ont conduit la Direction de la sécurité et de la circulation routière du ministère des Transports à susciter et financer la présente recherche, axée sur le fonctionnement du système de contrôle. De l'autre, la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice voulait connaître l'application de la loi de 1985. Une recherche est donc confiée à deux équipes, l'une dirigée par un chercheur de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), organe de recherche du ministère des Transports, l'autre par un chercheur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), laboratoire de recherche du ministère de la Justice, associé au C.N.R.S..

M. Guilbot de l'INRETS a en charge l'étude des contentieux contaventionnels de 5° classe et des délits (6). Elle a mené une précédente recherche portant sur le traitement des contentieux liés à l'alcool au volant (Guilbot, 1990). Le traitement des délits, à partir du ministère public et sur d'autres contentieux, ont déjà fait l'objet de quelques recherches. Par contre, ce travail n'a que rarement eu lieu à partir des agences d'entrées et ce ne fut jamais le cas sur la circulation routière.

L'équipe du C.E.S.D.I.P., quant à elle, a eu pour mission d'étudier les contraventions des quatre premières classes. Ni leur traitement par la voie de l'amende forfaitaire, ni leur jugement par ordonnance pénale ou devant le tribunal de police n'avait jamais été analysé en France. L'action des agences d'entrée dans le système pénal sur les contentieux contraventionnels est totalement inconnue, même si les discours à ce sujet foisonnent.

---

6 Ce sont essentiellement des infractions d'absence d'autorisations diverses : permis de conduire, carte grise, assurance ; de non-respect des lois concernant l'alcool au volant ; des accidents matériels et/ou corporels...

Cette recherche a donc pour objet de cerner la mise en oeuvre de ces réglementations. Il s'agit d'analyser le traitement des contraventions de première à quatrième classe (7) dont les contentieux ont été gonflés par la loi de 1985. Cette analyse porte sur l'entrée des infractions constatées dans le système judiciaire, ce processus partant de l'activité de la police ou de la gendarmerie, jusqu'à l'exécution des sanctions infligées par les autorités compétantes. Il s'agit de suivre une même cohorte d'affaires tout au long de leur cheminement à l'intérieur du système de contrôle pénal et administratif. Ce suivi pourra donner à comprendre que les obstacles rencontrés dans la réalité ne sont pas forcément ceux énoncés comme des lieux communs.

Les contentieux majeurs à suivre concernent les infractions aux réglementations sur le stationnement, le port de la ceinture de sécurité, les arrêts obligatoires (feux rouges, stop) et les limitations de vitesse.

Les connaissances existant sur ces infractions concernent des expériences qui tentent d'évaluer les risques qu'elles induisent (Commission de la sécurité routière, 1989) et des travaux de synthèse sur les connaissances au sujet de la vitesse (Chich, 1987), de diverses infractions (Killias, 1991-1).

Les statistiques du ministère de l'Intérieur concernant le détail des constatations d'infractions en matière de circulation ne sont pas publiées, mais leur évolution de 1971 à 1981 par larges catégories (conduite, équipement du véhicule, règles administratives, autres) (Robert, 1985) montre que leur léger accroissement global sur cette période n'est pas lié à la constatation des infractions en matière de conduite, stables en effectifs, mais entre autres à l'augmentation des infractions en matière d'équipement du véhicule et administrative. Ces dernières peu nombreuses triplent durant la décennie. Cette évolution ne traduit probablement que des efforts pour faire respecter les règles

---

7 Ce sont essentiellement les infractions aux règles de stationnement ; de protection de la personne tels le port du casque et de la ceinture de sécurité ; de l'équipement du véhicule, des pneus lisses aux divers éclairages ; de présentation d'autorisations diverses : permis de conduire, carte grise et assurance ; de signalisations : couloirs directionnels, lignes continues, feux oranges et rouges, stop etc... ; de limitations de vitesse.

administratives. Ainsi, les infractions aux règles de conduite passent d'une part voisine de 86% du total des constatations à 84% durant la décennie.

Il n'existe pas de données officielles sur le traitement judiciaire par infraction relevant des quatre premières classes. Seules quelques données sur le fonctionnement de la justice, les effectifs par nature de procédure, sont disponibles sur quelques années (*Les données locales*, 1985, 1986, 1987).

A) LES OBJECTIFS DE CETTE RECHERCHE

Mieux connaître le traitement des infractions en matière de circulation routière permettrait de répondre à différents objectifs :

- connaître les véritables données du "problème" posé par le contrôle, souvent mal identifié et donnant lieu jusqu'à présent à des supputations plus qu'à des analyses fondées ;
- estimer dans quelle mesure un accroissement des constatations pourrait être traité rapidement par le système et suivi d'effet, donc aboutir à une sanction exécutée ;
- éventuellement mieux appréhender certains des problèmes que posera la mise en oeuvre du permis à point.

Au-delà de ces premiers apports, des éléments de réponses à des préoccupations plus vastes pourraient apparaître, entre autres :

- comment arriver, au niveau de l'Etat central mais aussi de l'Europe, à gérer le contrôle de la circulation routière dans un souci de "management" avec des coûts-bénéfices optimisés aussi bien en termes financiers, organisationnels que sociaux, tout en ménageant les intérêts des divers partenaires ;

- comment satisfaire la demande sociale croissante en termes de sécurité quand -justement- les effets des mesures actuelles semblent marquer le pas quant à la poursuite de l'objectif primordial que représente la diminution des accidents.

La conjonction de ces deux nécessités semble avoir conduit les institutions à se tourner vers le fonctionnement du contrôle, bien sûr à des fins organisationnelles mais aussi afin de cerner les effets à attendre de certaines politiques publiques en la matière. L'intérêt

naissant pour l'évaluation des politiques publiques ne pourrait connaître d'expansion qu'à la condition d'accumuler des connaissances sur les organes chargés de leur application.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu ci-dessus, la volonté d'influer sur le comportement des conducteurs en articulant toutes les formes d'action conduit à mieux vouloir connaître les traitements propres aux appareils de contrôle.

B) LA PRESENTATION DES RESULTATS

Ce rapport ne présente que la recherche portant sur les contraventions des quatre premières classes, confiée au CESDIP. C'est à la fois une présentation de données et une première lecture qui en est proposée. Chaque tableau est construit dans la double intention de montrer tous les aspects essentiels d'une étape du traitement, même si la lecture que nous en proposons n'est que partielle ou de synthèse pour illustrer un raisonnement. Cela devrait permettre aux lecteurs d'en faire d'autres lectures, s'attachant à des aspects différents qui ne peuvent être tous abordés dans le cadre de ce travail. Il peut donc arriver qu'une seule case ou ligne de certains tableaux soient commentées dans le texte. De même, certains tableaux présentent des résultats dont certains sont qualifiés de non-significatifs, du fait d'effectifs trop faibles. Ils ne sont donc pas utilisés ici, mais se voudraient une invite à d'autres travaux qui permettraient de mieux cerner certaines questions.

Le premier chapitre décrit le fonctionnement du système de contrôle tel qu'il est prévu par la loi, puis la construction de l'appareil de recherche pour en observer le fonctionnement dans la pratique. Mais, comme cela est exposé supra, entre les règles proposées par le droit et la pratique s'interposent des recompositions opérées par les agents ayant la charge de sa mise en oeuvre, tant au niveau central qu'au niveau local (8). Une première étape de la compréhention des problèmes posés par la mise en oeuvre consiste à présenter les relations entre les différentes autorités compétentes, aux deux niveaux. Cela fait l'objet du second chapitre. Des éléments de ces deux chapitres seront repris au fur et à mesure de la présentation des résultats, puisqu'ils servent de cadre au sujet traité.

---

8 Le "local" n'est illustré ici que par un seul terrain et c'est le sens que l'on voudra bien accorder à ce terme durant la présentation de ce travail.

Les autres chapitres suivent au plus près possible le cheminement des affaires dans le système, de l'action des agences d'entrée à l'exécution des sanctions. L'importance du matériel réuni et la nouveauté des informations sur la pratique de l'"indulgence" permet de lui consacrer deux chapitres. La complexité des effets de la double compétence des autorités administrative et judiciaire conduit à bousculer la stricte chronologie des événements et la présentation de l'action administrative n'intervient qu'après celle du judiciaire, dans un chapitre consacré aux interactions entre ces décisions. La modicité des informations sur l'exécution des suspensions de permis et le fait qu'elle résulte de l'action conjuguée des deux autorités permet de la présenter au cours du même chapitre. Par contre, l'ampleur du traitement des amendes par le ministère des Finances nécessite un chapitre entier. Enfin, les délais de traitement sont abordés avant un chapitre conclusif qui propose une synthèse de l'ensemble des informations réunies au cours de la recherche, sous forme d'organigrammes comparés.

CHAPITRE I

PRESENTATION DE LA RECHERCHE

Cette recherche se lira bien souvent comme l'illustration de l'écart existant entre le fonctionnement théorique du système de contrôle, la mise en pratique qu'en tentent les autorités locales et son résultat sur une période donnée.

Pour observer ces deux dernières phases, il a fallu procéder à un certain nombre de choix, dont aucun ne sera sans inconvénient, mais tous tendent à les minimiser.

Le fonctionnement théorique est décrit en deux temps : ses principales étapes et articulations en ce chapitre ; le détail des procédures au fur et à mesure de l'examen de leur mise en pratique, essentiellement au chapitre V.

I) LE FONCTIONNEMENT THEORIQUE DU SYSTEME DE CONTROLE

Quand un agent des forces de l'ordre constate une infraction, selon sa nature il rédige, soit un "timbre amende" qui impose une amende forfaitaire évitant tout traitement judiciaire à condition d'être réglée, soit un procès-verbal qui sera transmis au ministère public. La charge en matière de contraventions de première à quatrième classe est assumée par un commissaire de police qui porte le titre d'officier du ministère public. Dans la pratique, c'est son secrétaire qui, de concert avec le procureur et le juge du tribunal de police, met en place des procédures de poursuites adaptées aux contraintes locales.

Le mode de poursuite des affaires est la clef de voûte du devenir pénal des contraventions car il détermine la durée du traitement, le quantum et les modalités de la peine. Les décisions se prennent très tôt : dès la constatation par la police ou la gendarmerie pour les amendes forfaitaires, au ministère public pour les procès-verbaux.

La loi du 30/12/1985, en étendant le champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire, devrait modifier sensiblement le fonctionnement du système, l'allégeant d'une grosse masse de procédures plus lourdes. Mais, par ailleurs, la déqualification d'infractions correctionnelles pourrait augmenter l'activité du tribunal de police, changeant ainsi moins le volume global des affaires que la nature des contentieux à traiter.

La circulaire d'application de cette loi datée du 19 septembre 1986 propose une procédure de constatation et de poursuite pour chaque infraction (9).

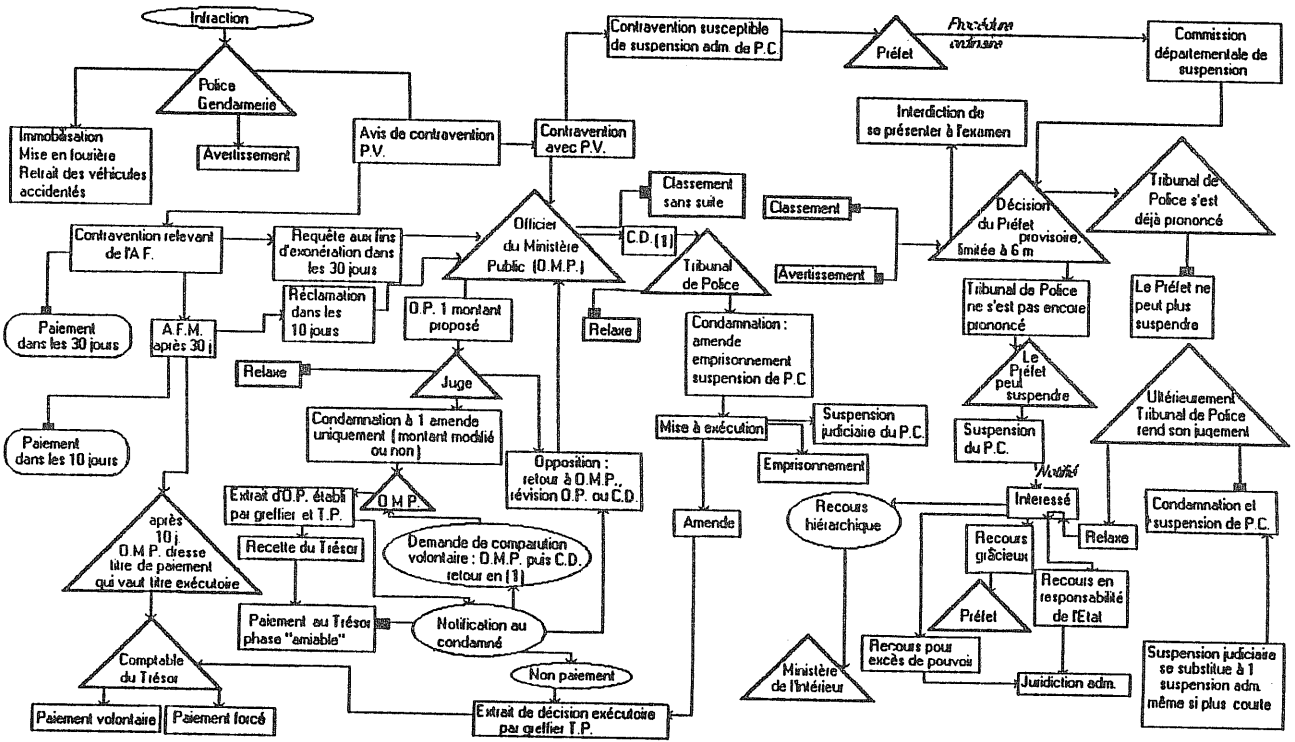
Les procédures disponibles sont au nombre de trois et un bon équilibre du système voudrait que la masse des contentieux relevant de chacune d'elles tende à être inversement proportionnelle à la complexité de son application. L'organigramme (O-1) tente de rendre compte des principales phases de ces traitements, tels que la loi les prévoit. Leur caractéristique commune est de toujours offrir au contrevenant des recours qui lui permettent en dernier ressort de se faire entendre par un tribunal. Tous les recours judiciaires sont suspensifs de l'exécution des peines, alors que les recours administratifs ne le sont pas.

A) LES AMENDES FORFAITAIRES ET AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES

Le traitement des amendes forfaitaires (A.F.), pas encore partout informatisé en 1988, notamment sur notre terrain, est très succinct : la qualification s'opère dès l'entrée dans le système par l'agent verbalisateur lui-même. C'est seulement en cas de non acquittement par timbre amende auprès de la police ou de la gendarmerie et en l'absence de recours auprès de l'officier du ministère public (O.M.P.) que ces infractions sont renvoyées au ministère public et

---

9 *B.O.M.J.*, n°23, pp.149-230.



0 - 1 . LE FONCTIONNEMENT THEORIQUE DU SYSTEME DE CONTROLE

DES INFRACTIONS DE 1° A 4° CLASSE

deviennent des amendes forfaitaires majorées (A.F.M.), directement transmises au trésor public qui procèdera à leur recouvrement. La charge de travail liée au traitement judiciaire des contentieux qui relèvent de cette procédure est faible pour chacune des affaires. Seule leur masse considérable pèse sur le fonctionnement des agences qui les traitent, augmentant sensiblement les délais.

Si un contrevenant formule une requête pour une A.F., ou une réclamation au sujet d'une A.F.M. et que le ministère public refuse de classer, il comparaît devant le tribunal de police.

B) LE JUGEMENT PAR ORDONNANCE PENALE

L'ordonnance pénale (O.P.), forme simplifiée de jugement sans débat, ne peut être utilisée que si une peine d'amende simple est prononcée. Elle est déjà beaucoup plus lourde à traiter. C'est le ministère public qui décide des affaires qui vont faire l'objet de cette procédure ; si tel n'est pas le cas et qu'elles ne sont pas classées sans suite, elles passeront à l'audience. Dans la pratique le choix de la procédure et le montant de l'amende sont homogénéisés par des barêmes. Le juge peut refuser cette procédure et demander la comparution à l'audience. Si le juge ratifie le montant de l'amende proposé, il signe l'O.P. ; s'il décide d'un montant différent il la modifie en conséquence et la signe ; mais le ministère public peut faire opposition à cette décision. En ce cas l'affaire est portée à l'audience du tribunal de police.

Si le contrevenant devance le jugement par O.P. et demande à comparaître, le ministère public peut lui accorder une comparution volontaire devant le tribunal. S'il fait opposition dans les délais, il comparaît aussi, si cette démarche est trop tardive, l'O.P. est maintenue.

L'ordonnance pénale en elle même n'est pas un titre exécutoire, c'est seulement en cas de non règlement de l'amende que le greffe du tribunal délivrera un extrait d'ordonnance pénale qui le sera.

C) LE JUGEMENT PAR UN TRIBUNAL DE POLICE

Les affaires que le ministère public décide de poursuivre devant le tribunal de police feront l'objet d'une citation directe.

Certaines affaires, qu'elles relèvent d'un jugement par ordonnance pénale ou en audience ordinaire font l'objet d'une demande de comparution volontaire.

Diverses oppositions aboutissent à une citation devant le tribunal. Les jugements contestés peuvent aboutir en Cour d'appel ou en Cour de cassation.

D) LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE

Une commission examine théoriquement tout P.-V. transmis afin de décider s'il fera l'objet d'un traitement administratif. Ce traitement consiste, pour les affaires retenues, en une convocation devant la commission présidée par le préfet, le sous-préfet ou son représentant. Cette commission est composée par arrêté préfectoral pour deux ans. Elle comprend au moins un policier, un gendarme, un usager (membre d'une association d'usagers).

Le contrevenant est prévenu au moins 10 jours avant la réunion de la commission et peut soit venir lui-même ou se faire assister par la personne de son choix (avocat), ou fournir des explications par écrit. S'il comparaît la commission examine le P.-V. et lui demande s'il a des explications à donner.

La commission donne son avis ultérieurement et le préfet ou le sous-préfet doit prendre la décision de le ratifier ou non. Elle peut proposer un simple avertissement ou une suspension du permis de conduire (10) qui modifie une éventuelle première suspension d'urgence. Cette suspension administrative n'est pas aménageable.

La notification par les services de police ou de gendarmerie et l'exécution sont simultanées. La suspension s'effectue de façon continue. Il existe des refus de remettre le permis, en ce cas un P.-V. de carence est dressé et cela entraîne des poursuites judiciaires, pour refus de se soumettre.

---

10 Pour simplifier la lecture, la suspension du permis de conduire sera souvent désignée par le seul terme de "suspension". Et quand la précision est nécessaire, les termes de "suspension administrative" ou de "suspension judiciaire" seront employés.

L'autorité préfectorale peut procéder à une suspension d'urgence du permis de conduire sur simple examen du P.-V. et avis d'un représentant des usagers, avant même le passage devant la commission de suspension. Mais le contrevenant pourra demander à comparaître ultérieurement. Des contrôles forains de vitesse le permettent aussi, la commission s'étant déplacée sur la route.

Plus simple, cette procédure bénéficie de nombreux recours administratifs sans grande portée puisqu'ils ne sont pas suspensifs de l'exécution des sanctions et n'interviendraient que dans des délais dépassant les durées de suspension prévues. Un recours serait donc essentiellement protestataire.

E) LES PROCEDURES DE RECOUVREMENT

Ultérieurement, le trésor public ne fait guère de différence entre les procédures employées par la Justice. Seules les O.P. vont subir un délai d'attente avant leur enregistrement dans cette administration : leur paiement dans un délai de 40 jours est qualifié de règlement "à l'amiable" et ne fait l'objet d'aucune procédure de recouvrement. L'absence de paiement entraînera un renvoi au greffe du tribunal qui délivrera un extrait d'ordonnance pénale, titre exécutoire. Les A.F.M., valant titre exécutoire tout comme les extraits de jugements, sont enregistrées dès leur renvoi et font l'objet des mêmes procédures de recouvrement, ainsi que les extraits d'ordonnances pénales.

Globalement, on peut distinguer deux phases : une première de règlement volontaire qui englobe toutes les formes de paiement antérieures à un commandement, une seconde de règlement forcé commence avec cette procédure et inclut toutes les suivantes.

II) LA CONSTRUCTION DE LA RECHERCHE

A) LE CHOIX D'UN TERRAIN

Une Cour d'appel du nord de la France est choisie, cette région étant un noeud de circulation important. Pour sélectionner un tribunal de police, une première approche consiste à examiner les statistiques disponibles. *Les Données Locales*, 1985, 1986, 1987, permettent de cadrer l'ampleur de l'activité des tribunaux de grande instance de la cour d'appel pour ces trois années, ainsi que les modes de

traitement qu'ils privilégient. Comme nous considérons plus particulièrement l'application de la loi du 30/12/1985, il faut un tribunal de grande instance qui, dès 1987, manifeste une mise en pratique sensible de cette loi. Afin de fournir des effectifs suffisants, on doit traiter en ce ressort un nombre d'affaires non négligeable et recourir au tribunal de police assez souvent pour que nous puissions en examiner l'activité. Il faut également qu'il comprenne une zone contrôlée exclusivement par la gendarmerie et une autre où l'activité de la police domine, afin d'observer leurs pratiques respectives et les contentieux propres à deux milieux : l'un urbain et l'autre rural. Le tribunal de grande instance choisi répond à l'ensemble de ces conditions et ne comprend qu'un seul tribunal de police.

La police et la gendarmerie de l'arrondissement tiennent toutes deux des statistiques locales internes qu'elles nous ont communiquées et qui nous permettent de choisir des terrains d'enquête avec une idée de leurs "rendements" et particularités. Ces statistiques permettent de sélectionner un commissariat urbain et trois brigades de gendarmerie. Le commissariat exerce sa compétence sur un district, zone assez large comprenant une agglomération de taille moyenne, des routes hors-agglomération, avec des brigades spécialisées (brigade circulation et brigade motorisée urbaine) qui relèvent les infractions aux codes de la route et du travail (temps de travail dans les transports routiers). La municipalité exerce une partie du contrôle sur le stationnement.

Une brigade de gendarmerie partage avec la police le contrôle de cette zone. Les deux autres exercent une compétence exclusive en zone rurale. L'une comporte de nombreuses résidences secondaires et fait aussi figure de lointaine banlieue des grandes villes voisines : c'est un espace rural résidentiel. L'autre reste un espace spécifiquement rural agricole.

Ces zones de recueil ne couvrent qu'une petite partie de l'arrondissement, aire de compétence du tribunal de police, de la sous-préfécture et du trésor public, mais ont l'avantage de représenter des espaces diversifiés.

B) LA PERIODE DE REFERENCE

A l'origine, la période de référence devait se situer après la mise en application de la loi du 30 décembre 1985 , soit le 1er octobre 1986, et avant la loi d'amnistie du 20 juillet 1988 qui s'applique aux infractions au code de la route commises avant le 22 mai 1988 : l'année 1987 répondait à ces conditions. Mais un test sur un échantillon d'affaires datant de janvier 1987 a montré que les amendes prononcées par le tribunal de police bénéficiaient de l'amnistie si elles n'étaient pas réglées au premier avertissement, ce qui nous empêchait d'analyser l'activité du trésor public. Nous avons donc choisi le dernier semestre de l'année 1988.

Il aurait été préférable de prendre une année complète afin d'éviter les effets des variations saisonnières, mais les affaires les plus complexes du début 1989 n'auraient pas été conclues en juin 1991, date terminale de la phase de recueil de cette recherche. C'est là une des difficultés d'une étude de cohorte dans le système pénal, où les affaires ne cheminent pas toutes à la même allure. Une majorité d'entre elles se traitent assez rapidement et quelques unes s'écartent considérablement du rythme moyen.

Sur la cohorte recueillie, une dizaine d'affaires n'auront pas terminé leur parcours judiciaire à temps, qu'elles fassent l'objet d'un appel ou soient à reciter pour une demande d'aménagement de la suspension. Plus nombreuses encore sont les affaires dont le recouvrement des amendes est en cours, une cinquantaine, tous modes de constatation confondus.

C) LA METHODE CHOISIE

Le sujet défini en amont comprend déjà le choix d'une méthode : l'analyse longitudinale d'une population ou d'un échantillon à travers les rouages du traitement du contentieux de circulation routière, depuis la constatation des faits jusqu'à l'exécution des sanctions. C'est une recherche quantitative utilisant les apports méthodologiques de précédents travaux menés sur les filières pénales (Aubusson de Cavarlay, 1987).

Avant de construire une cohorte, un travail de débroussaillage s'imposait car aucune recherche de ce type n'avait été réalisée sur les contraventions des quatre premières classes. Il fallait comparer leur traitement théorique, prévu par la loi de 1985, à sa formule locale de mise en oeuvre, adaptation à diverses contraintes propres à la région et aux agents en ayant la charge.

Notre première démarche consiste à contacter les diverses agences des institutions qui traitent ces contentieux : pour le ministère de l'Intérieur, la police et la préfecture ; pour le ministère de la Défense, la gendarmerie ; pour le ministère de la Justice, le ministère public, le greffe du tribunal, le tribunal de police ; et enfin pour le ministère des Finances, la recette qui lui sert d'agence d'entrée et le trésor, fondé à effectuer les mises en recouvrement.

A partir d'entretiens avec les divers agents concernés nous avons schématisé l'organisation locale de chacune de ces agences, leur mode d'enregistrement des affaires et les traitements qu'ils leur appliquent. Ensuite nous avons examiné et évalué l'état de leurs archives, particulièrement vulnérables pour les contentieux amnistiables.

Puis nous avons cherché de quelle manière assurer le lien avec l'agence suivante qui n'adopte généralement pas les mêmes normes d'organisation et d'archivage.

D) LES SOURCES DISPONIBLES

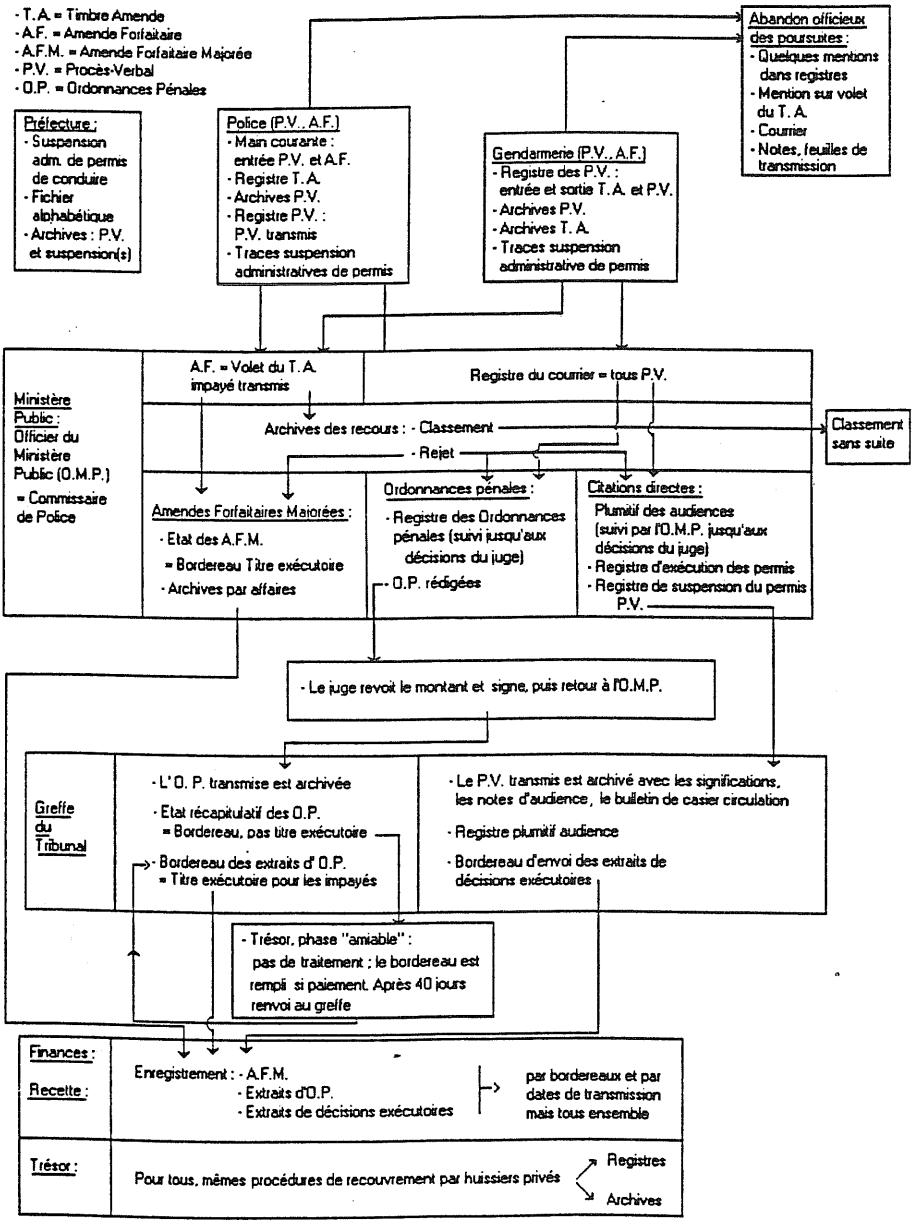
1) Les sources des agences du système pénal et des Finances

Ce sont des registres de suivi de traitement, plusieurs par agence, des dossiers d'archives par personnes et/ou par procédure, un par agence au moins, des bordereaux de transmission entre les diverses étapes du traitement (O-2).

Nous avons recensé ainsi plus de dix sortes de registres, huit types de dossier d'archives différents, cinq modèles de bordereaux de transmission.

L'organisation du système est telle que tous ces documents doivent être relevés, pour tout ou partie, si l'on veut suivre la même

0 - 2 . SOURCES DISPONIBLES (bilan du 20/6/1990)



affaire tout du long de son traitement. Cela signifie de 50 à plus de 200 variables selon la complexité de l'affaire.

Certaines de ces sources ont disparu par erreur : les amendes forfaitaires brûlées à la police et parties vers des archives indisponibles pour une des brigades de gendarmerie. A la police, ces pertes fortuites nous ont valu en "dédommagement" l'accès à deux sortes de documents. Le premier, le registre de suivi des carnets de timbres amende, va nous permettre d'aborder autrement le traitement des amendes forfaitaires. Le second est une caisse-poubelle d'archives de 1987, celle qui aurait dû brûler à la place des archives de 1988. Nous verrons ultérieurement que son contenu valait largement un changement ponctuel de période de référence.

2) Les sources à la sous-préfecture

Les arrêtés préfectoraux, trop souvent absents des archives des agences d'entrée et du tribunal, nous obligent à suivre la cohorte des P.-V. à la sous-préfecture.

Il y existe un fichier manuel "vivant" depuis 1986, c'est-à-dire que toutes les procédures administratives locales figurent au nom de chaque contrevenant, sorte de "casier" qui sera informatisé bientôt. Un dossier individuel comprend le P.-V., les convocations, les suites données : le ou les arrêtés. Il y a un bordereau très sommaire pour chaque réunion de la commission, ainsi qu'un registre d'enregistrement des décisions et de suivi de leur exécution.

E) CHOIX DES INFRACTIONS

L'absence de connaissances détaillées sur le volume et le traitement des infractions des quatre premières classes nous conduit à ne pas en sélectionner certaines a priori.

Seul le partage des compétences territoriales organisé entre les différentes agences du ministère public occasionne un montage particulier. En effet, toutes les infractions au code de la route sont poursuivies au lieu de constatation, tandis que les infractions au temps de travail dans les transports routiers le sont au lieu où siège l'entreprise. Comme de grosses entreprises de cet ordre se sont établies dans cette région, nombre de ces infractions font leur entrée au

ministère public et représentent une part non négligeable de l'activité du tribunal de police. Cette particularité nous conduira à relever ces affaires entrées au ministère public durant notre période de référence et à les suivre, les particularités de cette nouvelle cohorte nous conduiront à l'analyser dans un travail ultérieur. Cependant, les quelques infractions au code du travail relevées et poursuivies sur notre terrain sont gardées dans la cohorte.

F) L'UNITE DE COMPTE

En matière de circulation routière, les peines sont cumulables. Cela va entraîner des particularités lors du constat puisqu'il n'est pas nécessaire de joindre les procédures de constatation des diverses infractions d'une même affaire. Une A.F. est dressée pour chaque infraction. Un même P.-V. peut rassembler plusieurs infractions, mais c'est ici assez rare pour les infractions au code de la route, alors que c'est de règle pour les infractions au code du travail (temps de travail dans les transports routiers).

D'après l'analyse des mains courantes, en cas d'infractions multiples qui relèvent d'A.F. et de P.-V., ce dernier sera dressé, puis la ou les A.F. seront très généralement rédigées en plus. Ce n'est pourtant pas ce qui est prévu par la loi en ce cas et cela va entraîner un alourdissement global des sanctions qui vont s'additionner intégralement. Alors qu'ailleurs selon un autre travail (Barberger et al., 1992), lorsque des P.-V. multiples sont jugés, il est tenu compte de l'ensemble des infractions, mais la sanction globale n'égale pas la somme des sanctions possibles (11). Sur notre terrain, chaque procédure suivra ensuite son cours indépendamment de l'autre : le cumul des sanctions y sera donc de fait nettement plus élevé, sans que nous possédions les éléments pour le connaître (12).

---

11 Une comparaison de détail serait complexe car le travail cité montre que les sanctions sont souvent en dessous du minimum prévu par la loi. Il faudrait donc se livrer à de nombreuses opérations pour procéder à une évaluation du traitement des infractions cumulées.

12 Il aurait été possible de le faire, mais pas dans les délais impartis. La main courante mentionne le plus souvent les infractions connexes et les formes de contatations employées. Le P.-V. ne portera ultérieurement pas mention des infractions connexes, sauf en cas de non présentation des papiers, et il y a la mention "T.A. rédigé pour ...".

Les P.-V. pour infractions multiples concernent ainsi moins de 2% des affaires relevées. Il y a donc presque toujours des affaires d'une seule infraction qui ne mettent en cause qu'une personne, ce qui va simplifier beaucoup leur traitement. Lors des comptages, les infractions multiples sont comptées une seule fois dans la catégorie de l'infraction principale, mais leur codage les rend identifiables à tout moment.

G) LA BASE DE SONDAGE

Dans le cas présent ce sont les registres des "mains courantes" (entre 5 et 10 volumes de 200 pages selon les commissariats et les années) où sont relevées pêle-mêle toutes les interventions de la police. Un second registre ne garde trace que de ce qui est transmis au ministère public (un seul volume pour tous les commissariats du district). La gendarmerie n'a qu'une seule sorte de registres, dits des procès-verbaux, mais sur lesquels sont enregistrées toutes les interventions et, pour chacune d'entre elles, la suite donnée est théoriquement mentionnée.

III) LE TRAITEMENT PROPRE A CHAQUE AGENCE

A) LE TRAITEMENT POLICIER

Le commissariat exerce sa compétence sur une zone assez large comprenant des routes hors-agglomération à l'aide de brigades spécialisées (brigade circulation et brigade motorisée urbaine essentiellement).

Les agents verbalisateurs notent dans un carnet individuel toutes leurs activités de la journée dont les constatations d'infractions. Ils reportent ces notes, au jour le jour, sur un registre dit "main courante". Les infractions, qu'elles fassent l'objet d'une amende forfaitaire ou d'un procès-verbal y sont reportées. Chaque brigade de police a sa main courante, soit 5 registres : brigade circulation, brigade motorisée urbaine (B.M.U.), brigade des accidents, brigade des îlotiers, brigade police secours (S.O.S.). Par contre, s'il y a un procès-verbal à établir, il peut n'être rédigé qu'une semaine, voire un mois après.

A ce stade surviennent ce que les policiers appellent "les indulgences", abandons de poursuites officieux que nous analyserons en détail.

Par ailleurs, il existe un registre des timbres amendes où chaque carnet distribué est identifié et le devenir de chaque contravention théoriquement reporté, "l'indulgence" y est mentionnée sous ce nom. Une statistique globale de ce registre est tenue, mais la pratique de l'indulgence n'y figure apparemment plus : leur effectif global semble déjà retiré du total des timbres amendes rédigés (d'après une estimation comparative entre la statistique globale pour 1987, celle de 1988 n'existant pas à cause de l'amnistie, et les données recueillies sur le dernier semestre 1988). Il est donc nécessaire de procéder à un comptage directement sur le registre pour avoir une juste idée des pratiques à ce stade.

Tout procès-verbal qui n'a pas fait l'objet d'une indulgence en amont sera archivé au fichier de la police tandis que les T.A. payés et certains de ceux bénéficiant d'une indulgence sont archivés en caisses et stockés dans des greniers d'où ils disparaissent lors d'amnisties ou de déménagements sans laisser de traces.

La transmission des P.-V. vers le ministère public est relevée sur le registre "police" des procès-verbaux où les P.-V. bénéficiant d'indulgence ne figurent déjà plus. Pour les T.A. impayés dans les 30 jours, attente prolongée ici jusqu'à 40 jours, et s'il n'y a pas requête aux fins d'exonération auprès de l'O.M.P., c'est le carton lui même qui est transmis. Tandis que pour les P.-V. c'est un double, un autre étant adressé à la sous-préfecture.

B) LE TRAITEMENT GENDARMERIE

La gendarmerie n'a qu'une sorte de registre pour suivre son activité de contrôle de la circulation routière, c'est le registre des "procès-verbaux" où figurent pêle-mêle P.-V. et T.A., et leurs entrées et sorties, ces dernières n'étant pas toujours explicitement indiquées s'il y a indulgence. Comme les policiers, chaque gendarme a un carnet où il note son activité de la journée qui sera ensuite reportée sur ce registre.

Les règles d'archivage de la gendarmerie, différentes de celles de la police permettent de retrouver l'ensemble des procès-

verbaux concernés par cette mesure car ils ne sont pas séparés des autres P.-V., tous archivés par date des faits.

Une fois les P.-V. et A.F. relevés dans ces registres, nous savions déjà que le suivi des A.F. au ministère public ne pourrait pas se faire dans les délais impartis. Le seul lien avec l'étape suivante était un numéro de plus de dix chiffres à rechercher parmi plusieurs milliers d'autres dans le désordre. Dès ce stade, la décision fut prise de constituer trois cohortes différentes : l'une pour les P.-V. que l'on suivra sans problème d'un bout à l'autre de la chaîne ; une autre pour les A.F., population suivie du constat à la sortie des agences de recueil ; une dernière pour les A.F.M., constituée d'un échantillon représentatif de l'activité du ministère public qui sera suivi jusqu'au recouvrement des amendes par le ministère des Finances. La construction d'une cohorte de synthèse des A.F. et des A.F.M. soulève de nombreux problèmes méthodologiques, posés à défaut d'être complètement résolus et minimisés dans la mesure du possible.

C) LE TRAITEMENT ADMINISTRATIF

La compétence territoriale est le lieu de commission de l'infraction.

Les services verbalisateurs doivent transmettre tous les P.-V., le service décide de ce qu'il traitera. A ce stade se mélangent les infractions abandonnées car considérées comme bénignes et les indulgences. L'analyse des infractions ainsi "classées" par la sous-préfecture nous permettra de clarifier cette étape.

La commission propose une suspension ou un avertissement, avis que le sous-préfet ratifie dans 99% des cas aux dires des agents interrogés.

La procédure d'urgence est ici peu utilisée parce que la commission veut entendre les contrevenants avant de statuer. Elle ne s'emploie ici que lors d'opérations "coup de poing", de façon à impressionner les conducteurs aux périodes de grands déplacements. Elle serait très largement utilisée en d'autres arrondissements.

IV) CONSTITUTION DE COHORTES POLICE-GENDARMERIE

A) LA COHORTE DES PROCES-VERBAUX

Pour constituer une base de sondage nous comptons toutes les infractions relevées sur les registres de main courante (police) ou des P.-V. (gendarmerie) pendant le dernier semestre de l'année 1988, mois par mois. L'effectif total n'atteint que 1287 P.-V. ; nous les suivrons donc tous sans les échantillonner.

La cohorte des procès-verbaux comprend ainsi, d'après les registres de première entrée, 1287 affaires constatées. La plupart sont composées d'une seule infraction. Les infractions multiples donnant lieu à un P.-V. sont rares car les connexes font l'objet de timbres amendes. La police ne dresse qu'une dizaine de P.-V. de ce type pour des infractions de première à quatrième classe au code de la route et la gendarmerie une petite quinzaine, ce qui nous conduit pour des raisons de clarté à redistribuer ces affaires, en les comptant pour une, dans les catégories individualisées des tableaux de présentation des données. Mais le détail des données permettra si nécessaire de les retrouver ultérieurement.

Le recueil a lieu sur un district de police en zone urbaine (869 P.-V.) et sur 3 brigades de gendarmerie (418 P.-V.), l'une sur la même zone urbaine et les deux autres sur des zones rurales où la gendarmerie a compétence exclusive.

A part les registres de première entrée, les documents propres à cette phase ne sont pas tous disponibles : si les P.-V. de gendarmerie qui n'ont pas été transmis au ministère public par les brigades sont archivés, par contre ceux de la police n'ont pas été donnés, détruits selon certains, peut-être jamais rédigés...

B) LA COHORTE DES AMENDES FORFAITAIRES

Les sources disparates posent problème pour la construction d'une cohorte unique, car ne restent disponibles que :

- les carnets de T.A. à la gendarmerie, sauf pour une brigade qui les a envoyés aux archives ;

- le registre qui en permet le suivi à la police parce que les T.A. eux mêmes avaient été brûlés par erreur ;
- les archives des amendes forfaitaires majorées (A.F.M.) au ministère public.

Une première population est observée à partir du traitement dans les agences de recueil où règlement de l'A.F., indulgence, annulation, classement sans suite (C.S.S.) et transmission au ministère public sont indiqués.

Ce recueil concerne les carnets de T.A. complets du dernier semestre 1988, dans un district de police essentiellement urbain, une brigade de gendarmerie sur la même zone et une autre brigade en zone rurale agricole où la gendarmerie a compétence exclusive. La population observée est de 1260 A.F. de police et de 600 A.F. de gendarmerie.

C) LA COHORTE DES AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES

La transmission effective de ces A.F. au ministère public n'ayant pu être suivie pour les raisons déjà indiquées, une nouvelle cohorte y a donc été constituée.

Au ministère public la source disponible intéresse l'ensemble de l'arrondissement, y compris les A.F.M. renvoyées par la municipalité, dont les procédures internes nous sont inconnues ; cette population de plus de 2700 A.F.M. est échantillonnée au 1/5. Cet échantillon représentatif de 543 infractions constitue une cohorte suivie jusqu'à la fin de son traitement par le ministère des Finances.

V) CONCLUSION

Cette recherche consiste donc à suivre, au travers du système de contrôle pris au sens le plus large, trois cohortes d'affaires concernant des infractions des quatre premières classes au code de la route ou au code du travail (pour le temps de conduite dans les transports routiers). Elles sont constatées par la police et la gendarmerie, dans le ressort d'un seul tribunal d'instance de taille moyenne, durant le second semestre 1988.

D'une part les mêmes 1287 procès-verbaux sont suivis, depuis la constatation des faits jusqu'à l'exécution des sanctions, en passant par leur traitement à la sous-préfecture. L'exécution des sanctions est étudiée au ministère des Finances pour les amendes, dans les registres judiciaires et administratifs pour les suspensions du permis de conduire.

De l'autre, une première cohorte de 1860 amendes forfaitaires est observée dans les agences de recueil, on sait quelle proportion en est transmise au ministère public, mais ces infractions-là ne peuvent y être suivies. Une seconde cohorte est donc constituée à ce stade, représentative de l'ensemble des amendes forfaitaires majorées qui y sont traitées. Ces 543 amendes forfaitaires majorées sont suivies jusqu'à la fin de leur traitement par le ministère des Finances.

CHAPITRE II

LE PARTAGE DES COMPETENCES

Notre démarche d'analyse se déroulera en deux temps.

D'abord, en ce chapitre, nous présentons les particularités du partage des compétences en cette matière, puis les positions traduites par les discours des acteurs locaux chargés de la mise en oeuvre du contrôle. Sur des éléments ponctuels, nous en signalons ici le fondement.

Certains discours demandent une véritable démonstration à l'aide des données recueillies pour pouvoir en apprécier le contenu, ce que nous ferons plus loin ainsi que de chercher dans quelle mesure les circulaires d'harmonisation sont appliquées et ce qui en résulte (chapitre VII).

I) LES AUTORITES CONCERNEES

Le système de contrôle français présente diverses particularités :

- dualité des compétences administrative et judiciaire, cette dernière restant très dominante;
- l'organe qui pilote et conçoit les politiques de contrôle (le ministère des Transports) ne dispose d'aucun bras exécutif;
- l'application des contrôles et de la mise à exécution des sanctions est déférée à des corps très différents, relevant d'administrations diverses (la police et les C.R.S. dépendent du ministère de l'Intérieur; la gendarmerie du ministère de la Défense; éventuellement

des polices privées contractualisées par des municipalités pour le contrôle du stationnement) ;

- le contrôle de l'exécution des sanctions est partiellement du ressort de la Justice, mais aussi de celui de la préfecture pour les suspensions administratives donc du ministère de l'Intérieur et enfin du ministère des Finances pour les amendes.

Cet éclatement des compétences rend difficile l'application des politiques de circulation routière, chaque administration et chaque corps ayant souvent des priorités différentes.

II) QUELQUES ELEMENTS SUR LA POSITION DES PRINCIPAUX PROTAGONISTES

Les principaux protagonistes sont la Justice, les défenseurs de la sécurité routière, les agences d'entrée dans le système pénal et la préfecture. Leurs positions et motivations ont largement été exposées en introduction dans un contexte plus général. Elles sont reprises autrement ici.

A) LA JUSTICE

Le ministère de la Justice doit périodiquement faire face à un problème de fonctionnement du système de contrôle de la circulation routière, particulièrement aigu depuis le début des années 1970. Une première loi en 1972 n'avait pas apporté de désengorgement durable du système. En conséquence une analyse approfondie de la situation est demandée à une "mission sur les contentieux de masse" (Robert et Foncelle, 1983).

Cette mission a d'abord élaboré un constat basé sur une analyse descriptive des contentieux de masse, vite limité par la rareté des données sur le traitement judiciaire des infractions des quatre premières classes, plus développé sur les délits. Elle a ensuite réuni des éléments de droit interne et de droit comparé susceptibles de constituer une réponse à ces contentieux. Enfin, elle a formulé quelques propositions pour tenter de résoudre le problème posé par les contentieux de masse.

Pour ces propositions, elle se base sur diverses réflexions :

- la criminalisation ne doit pas être détournée de ses objectifs par la gestion d'un problème social ;
- le principe de l'individualisation de la peine ne peut être respecté sur les contentieux de masse ;
- traiter par le même système des illégalismes graves et de simples actes d'indiscipline entraîne le déclin de la spécificité du judiciaire.

La conclusion qu'elle en tire est que la prévention des infractions routières doit être recherchée par d'autres voies que le pénal.

Elle propose de séparer les incriminations qui relèvent de l'exemplarité de celles qui constituent un instrument de gestion. Pour ces dernières doivent primer l'efficacité, avec des procédures rapides et non formalistes, et la sécurité des citoyens, d'où des barèmes sans individualisation. Ce serait donc l'action administrative qui devrait pouvoir répondre à ces problèmes, en laissant la porte ouverte à des recours devant l'autorité judiciaire. La première étape d'une telle évolution consisterait en une restructuration de la classification des contraventions. La seconde serait une modification des procédures et pourrait prendre deux formes.

L'une, représentant une réforme partielle, serait une extension des procédures simplifiées telles l'amende pénale fixe (aujourd'hui amende forfaitaire majorée) et l'ordonnance pénale. L'autre, beaucoup plus radicale, décriminaliserait complètement le secteur des contraventions routières en le transférant à l'administration qui gèrerait en plus un permis à points. Mais la mission relève qu'une telle réforme demanderait un changement fondamental d'état d'esprit du monde judiciaire, tandis que la première réforme, si elle est plus facile à mettre en oeuvre risque fort de ne résoudre durablement aucun des problèmes rencontrés. En effet, elle ne permet pas de libérer les agents du système judiciaire d'une grande partie de leurs tâches et ne résoud pas le problème de fond que constitue le partage des pouvoirs sur une même matière entre les autorités judiciaire et administrative. Ce rapport souligne particulièrement la confusion des pouvoirs et des compétences entre ces deux autorités et l'inapplicabilité de la règle pénale du non-cumul des peines.

C'est manifestement le contenu de la première réforme proposée qui va présider à l'élaboration de la future loi de 1985. Comme le permis à points, adopté en 1992, vient se superposer à une loi qui n'est présentée que comme un paliatif à des problèmes de fond, on peut se demander quelle figure prendront les problèmes de la décennie 1990.

La loi du 31 décembre 1985, en déqualifiant certains contentieux et en étendant le champ des procédures simplifiées, tente d'améliorer le traitement en termes de rendement : plus d'affaires traitées et plus vite, cette rapidité permettant à la fois d'éviter l'engorgement du système et de rapprocher la sanction de la commission de l'infraction, ce qui devrait augmenter l'effet dissuasif de la peine, celle-ci n'étant pas déconnectée de sa cause par un trop long délai. Néanmoins, cette loi tente de préserver le plus de garanties possibles en matière d'individualisation de la peine et de voies de recours.

Le souci de modernisation de l'Etat a prévalu dans cette réforme, ainsi que le désir de ne pas trop bousculer le monde judiciaire. On peut aussi la lire comme un durcissement de la répression, les barêmes de sanctions et la rapidité d'exécution permettent de poursuivre plus et mieux, donc d'amplifier les contrôles. De plus, le cumul des peines en cas d'infractions multiples alourdit les sentences. C'est donc une évolution vers un traitement administratif de contentieux qui restent du ressort du judiciaire.

B) LES DEFENSEURS DE LA SECURITE ROUTIERE

Les défenseurs de la sécurité routière, tant politiques, administratifs, spécialistes, que membres d'associations, se proposent actuellement de modifier le comportement des conducteurs, pour les motifs exposés en introduction.

Comme cela a été plus largement présenté ci-dessus, il apparaît que leur intérêt actuel pour le fonctionnement du système pénal -malgré l'affirmation renouvelée d'un constat d'échec non encore démontré- peut traduire le désir de mieux exploiter une des voies susceptibles d'influer sur le comportement des conducteurs. En effet, la théorie voudrait que ces derniers décident de transgresser ou non des interdits légaux en fonction du risque subjectif d'être sanctionnés. Pour accroître ce risque subjectif, il faudrait maximiser le risque objectif, donc

les contrôles et les sanctions, et en assurer la publicité. Encore faut-il pour cela s'appuyer sur un système performant.

Ils attendent des préfectures qu'elles sanctionnent plus vite et plus fort que la Justice n'est réputée le faire. Comme l'expriment certains membres des "*ministères dits "techniques" (par opposition à la Chancellerie) : il n'aurait pas été nécessaire de se reposer sur les préfets, qui ont des moyens et auxquels on peut donner des ordres, si les juges avaient fait ce que l'on attendait d'eux, à savoir punir rapidement et sévèrement*" (Couvrat et Massé, 1989-2).

Ces acteurs-là entendent donc bien mettre en rivalité les autorités administrative et judiciaire pour parvenir à leurs objectifs. Car d'un côté ils souhaitent obtenir un contrôle rapide et efficace que pourrait leur offrir l'administration préfectorale, de l'autre ils voudraient bien garder la stigmatisation symbolique du pénal pour réprimer des infractions qu'ils voudraient voir qualifier d'illégalismes graves plus que d'actes d'indiscipline.

C) LES AGENCES D'ENTREE DANS LE SYSTEME

Sans disposer de travaux précis sur leurs positions, on sait qu'elles veulent d'une part éviter que le contrôle de la circulation prenne une trop grande part de leurs activités et de leurs moyens, de l'autre obtenir le plus d'autonomie possible dans l'exercice de ce contrôle.

Le temps de travail policier et le coût de l'équipement nécessaire à la constatation d'infractions jugées mineures leur paraissent disproportionnés, et en tous cas parvenus à leur seuil maximal.

Beaucoup estiment que la circulation routière n'engendre pas une "véritable délinquance" et que son contrôle ne relève pas de leur formation et de leurs compétences de policiers, sous-employées à de telles tâches. Lorsqu'ils sont associés à des actions éducatives, ils s'affirment, pour beaucoup, encore plus sceptiques.

D) LA PREFECTURE

C'est l'organe de sanction dont dispose l'administration. Plus dépendante des décisions administratives et politiques que la Justice, elle permet d'influer directement sur le contrôle de la circulation

routière. Elle applique, en théorie strictement, les consignes en matière de sanctions. Tandis que l'autonomie de décision des juges peut faire subir une large recomposition à la politique répressive conçue en amont par les autorités judiciaires. C'est donc l'instrument et le modèle de l'action que les promoteurs des politiques de sécurité souhaiteraient avoir sur ce contrôle. C'est aussi le ban d'essai de politiques répressives qu'ils voudraient voir adopter.

L'autorité préfectorale a le pouvoir de demander des contrôles et de sanctionner une grande partie des infractions. Elle détient une sanction dont les formes les plus lourdes reviennent à la Justice : la suspension du permis de conduire. Son action reste cependant déterminante, car cette sanction est celle que tous reconnaissent craindre le plus et des procédures plus simples lui permettent d'agir avant la Justice. Son action est généralement considérée comme plus dure que celle de la Justice qui module les peines, les aménage et théoriquement préserve les droits de la défense. Jalouse de son pouvoir, la préfecture utilise ses possibilités de mise en oeuvre plus rapides pour l'exercer à plein.

III) LE POUVOIR MUNICIPAL

Des agents municipaux verbalisent les infractions aux règles de stationnement à l'intérieur de l'agglomération principale de notre terrain d'enquête. Depuis 1986, cela arrangeait bien la police qui se trouvait partiellement déchargée d'une lourde tâche considérée comme peu valorisante, sans pour autant être dépossédée de ses attributions puisqu'elle continuait à verbaliser ces infractions. Par un arrêté municipal de Janvier 1988, il fut permis au maire de transiger avec les contrevenants, pour les infractions au stationnement règlementé par des parcmètres. Une amende minorée était payée à la municipalité, qui se trouvait de facto juge et bénéficiaire de la transaction. Le contrôle du devenir des T.A. était impossible. Pourtant pour les mêmes raisons qui présideront ultérieurement à l'adoption des amendes forfaitaires minorées, recouvrement accéléré et donc supposé meilleur, tout le monde y vit un avantage sur le moment.

Mais très vite le pouvoir judiciaire s'alarma de cet état de fait. L'arrêté n'ayant pas été contesté à temps, deux solutions se présentaient : faire intervenir la chambre régionale des comptes puisque c'était le budget de la ville qui était abondé à la place du budget de l'Etat

ou bien utiliser un biais judiciaire. Celui-ci pouvait consister à refuser purement et simplement de délivrer des carnets de T.A. ou à mettre fin à l'agrément des policiers municipaux par le parquet, en relevant des vices de forme dans leur recrutement. Cette dernière solution fut adoptée. En septembre 1990 l'arrêté fut annulé (13).

Le point significatif reste que le judiciaire a réussi à rétablir son autorité sur une pratique qu'il estimait devoir contrôler et qui se révélait non conforme à la légalité.

IV) LA DUALITE DES COMPETENCES JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE

Présentées comme complémentaires, ces interventions se différencient surtout par le fait que la procédure administrative, mesure de sûreté, doit être rapide et donc facile à mettre en oeuvre. Cela suppose des droits de la défense réduits au minimum, pas d'individualisation de la peine et des recours non suspensifs. Les suspensions de permis administratives ne sont ni aménageables ni reportables.

A l'inverse la procédure judiciaire garantit en principe les droits de la défense, offre des recours suspensifs de toute exécution, enfin permet une individualisation de la peine -particulièrement par l'aménagement de la suspension de permis- qui prend en compte la situation personnelle des contrevenants. Mais, handicap majeur, cette procédure est lourde à mettre en oeuvre, donc lente et inopérante quand elle intervient après une suspension administrative déjà exécutée.

Les pouvoirs publics tentent par de multiples circulaires d'harmoniser ces interventions. Les dernières, datant du 6 mai 1987 pour le ministère de l'Intérieur et du 20 juillet 1987 pour le ministère de la Justice (14) contenaient des propositions communes.

---

13 Nous avons relevé les données de ce conflit du côté judiciaire mais le temps nous a manqué pour suivre l'activité de la municipalité et entendre les acteurs de l'autre partie. Nous ne l'analyserons donc pas.

14 Circ. INT/D 87-00130 du 6 mai 1987 (V.*Jurispr. auto* 1987.313 et s.) et Circ. CAB 87-05 du 20 juil. 1987, *B.O.M.J.*, n°27, p.13. Voir les tableaux et barêmes en Annexe 2.

Ces circulaires issues de réunions de travail entre toutes les administrations concernées (Justice, Intérieur, Défense et Délégation interministérielle à la sécurité routière) proposent des critères de choix pour les procédures de poursuite et des barêmes de sanctions communs aux deux autorités compétentes. Pour les juges, ces barêmes ne sont, bien sûr, qu'indicatifs et laissent apprécier tant les circonstances de l'infraction que des caractéristiques du contrevenant (âge, profession, antécédents...) ; alors que les préfets sont censés les appliquer tels quels. La circulaire adressée aux préfets leur recommande la rapidité d'action. C'est peut-être le point de départ de la course poursuite à laquelle se livrent les autorités locales.

Des entretiens avec des acteurs locaux de ces deux institutions permettent d'ébaucher certains aspects de leurs relations.

A) LA JUSTICE

1) Position des acteurs

Un juge, deux procureurs et un secrétaire du ministère public ont été interrogés. Leurs discours sont suffisamment proches pour être fondus en une position commune.

Ils n'insistent pas beaucoup sur les droits de la défense, bien conscients du maigre rôle que des procédures rendues trop rapides par le nombre des affaires vont lui laisser, mais tentent de les préserver au mieux. Ils relèvent la sévérité de la commission administrative à l'égard des contrevenants refusant de reconnaître l'infraction ou agressifs lors du contrôle. Le juge, quant à lui, estime apprécier le bien-fondé de la contestation. Le fait que la procédure administrative ne tienne pas compte des difficultés des individus dans la sanction et qu'elle ne soit pas aménageable est largement mis en avant. Les acteurs interrogés décrivent les décisions administratives comme lourdes, aléatoires au gré des commissions de composition variable, sans régularité pour des infractions semblables.

Ils relèvent l'antériorité de la décision administrative qui, souvent déjà exécutée, force les juges à ratifier une durée de suspension ne correspondant pas forcément à leur propre conception. Ce partage des compétences dépossède donc la Justice d'un pouvoir légitime que ses représentants voudraient voir restaurer.

De plus, ils craignent que les infractions poursuivies par O.P. passibles d'une amende seule, mais en général plus forte que celles infligées par le tribunal, subissent de surcroît une suspension administrative dont ils ne sauront rien. En ce cas, selon eux, la sanction globale risquerait d'être plus lourde pour des infractions très généralement moins graves que celles qui passent devant le tribunal. Sans être sûrs de l'importance de ce cumul, ils le connaissent mais doutent de parvenir à y remédier dans les conditions actuelles. Nous verrons ultérieurement combien ils ont raison sur ces points !

Pour tous ces motifs, le judiciaire veut affirmer son autorité sur l'administratif et la rapidité des poursuites en est l'unique moyen disponible dans l'immédiat. Tout est donc mis en oeuvre pour accélérer le traitement et à terme le simplifier, seule mesure vraiment radicale.

En effet, comme c'est le droit du contrevenant de comparaître, tout doit être mis en oeuvre pour l'y aider. Agir au plus vite et permettre dans la mesure du possible une comparution volontaire à l'audience font donc partie des finalités professionnelles de ces agents. A cette fin, ils se concertent pour mettre au point des procédures originales.

2) La "formule" locale : les adaptations du traitement judiciaire aux conditions locales

Sensible à tous les niveaux du traitement judiciaire, le souci d'adaptation est permanent, dans un contexte régional particulièrement difficile : taux de chômage élevé, précarité des emplois, difficultés économiques importantes, population très mobile...

Souci d'humanité bien sûr pour ne pas précariser davantage une population particulièrement touchée par l'évolution de l'économie moderne. Mais aussi le seul moyen d'assurer l'exécution des sanctions : trop lourdes, elles ne seraient pas applicables. Les amendes requises sont donc à la limite inférieure prévue par la loi et le juge les diminuera souvent ; les suspensions sont courtes et aménagées. Un autre juge remplace parfois celui qui siège très généralement et inflige des peines beaucoup plus lourdes. L'inégalité de traitement qui en résulte dans le ressort conduit le premier à reprendre la charge dans son intégralité.

L'accent mis sur les délais est aussi une forme d'adaptation à ces contraintes : si l'on veut que les peines soient applicables, il faut que les contrevenants soient joignables ; or le taux de déménagement annuel est de l'ordre de 30% ! L'accélération du traitement présente donc le double avantage d'assurer l'autorité du judiciaire sur l'administratif et d'améliorer l'exécution des peines.

Comme la sous-préfecture réunit la commission deux à trois fois par semaine, les responsables du traitement judiciaire ont calculé qu'il leur faudrait agir dans un délai de 20 jours au maximum entre la commission de l'infraction et la comparution pour supplanter l'action préfectorale. Or, ce délai était supposé atteindre en 1989, les 4 mois environ. Ce ne serait donc pas la seule accélération des procédures existantes, mais la mise en place de nouvelles formules qui permettraient de grignoter la marge séparant les deux interventions, au détriment du judiciaire. Nous comprendrons mieux au chapitre IX quelles sont les véritables composantes des délais de traitement globaux.

3) L'évolution du traitement

Durant notre période d'enquête de premières tentatives fonctionnent déjà :

- les audiences sont spécialisées (vitesse, transports...) ;
- la comparution volontaire est facilitée à condition que l'O.P. ne soit pas signée, elle reste pourtant rare et sélective en 1988 ;
- un accord est passé avec la préfecture : si la date de convocation au tribunal est fixée pour un délai inférieur à 15 jours, la préfecture accepte de ne pas exécuter sa sanction bien que la convocation judiciaire ne soit pas suspensive.

Parfois les policiers laissent leur permis aux contrevenants alors qu'ils devraient le leur retirer à la sortie de la commission administrative avant même qu'ils ne connaissent la durée de ce retrait pour qu'ils aient une "chance" de comparaître avant la signification...

Les praticiens présentent la comparution immédiate signifiée par un officier de police judiciaire comme le moyen le plus radical d'accélérer le traitement. C'est une convocation à une date d'audience déjà fixée remise sur place lors de la constatation de l'infraction par P.-V.. En négociation avec la préfecture qui s'y refusait au début 1990, à la fin de la même année, cette procédure était annoncée pour 1991.

B) LA SOUS-PREFECTURE

1) Position des acteurs

Des entretiens ont eu lieu avec le secrétaire général, le directeur du service de la réglementation qui a, entre autres, la charge de la circulation routière. Il a choisi ce poste par goût. L'adjoint administratif qui assure les convocations à la commission et le suivi des décisions prises nous a présenté les modalités de leur mise en oeuvre. Une fois encore il est possible de les faire s'exprimer d'une même voix, en une position "maison".

Ils présentent leur pratique professionnelle comme étant soucieuse avant tout de la dangerosité des infractions : nature et lieu de commission, des problèmes professionnels -surtout pour les professionnels de la route et de santé-, le comportement des contrevenants leur importe aussi beaucoup. Nous en verrons ultérieurement l'effet sur la cohorte de 1988. Si le contrevenant est difficile à joindre, ils laissent agir le judiciaire.

Une circulaire leur demande de ne tenir compte de la récidive que si elle est avérée par le fichier local, sorte de "casier des suspensions administratives" , bientôt informatisé. En réalité, ils mènent l'interrogatoire du contrevenant de façon à lui faire "avouer" son éventuel passé et considèrent obtenir de "bons résultats", c'est-à-dire des aveux fréquents...

2) Relations avec le judiciaire

S'il y a rupture de stock pour les commissions dont les dates sont prévues à l'avance, la sous-préfecture demande à la police de les approvisionner plus et plus vite, de façon à leur permettre d'intervenir avant le ministère public, car il s'agit de préserver une prérogative des préfets ou des sous-préfets.

Hélas, ces derniers s'en soucient souvent bien peu au grand dam de leurs troupes et ignorent même souvent leurs propres droits, entendons devoirs !

Pour gagner la course aux délais qui dès la fin 1990 s'accélère et les menace, ils décident de rogner sur les procédures de transmission prévues par les textes de façon à gagner les quelques jours qui désormais les séparent de leur "adversaire".

Durant cette course-poursuite menée par les agents de la mise en oeuvre, les procureurs et la préfecture continuent à négocier et localement le judiciaire l'a emporté en obtenant l'exclusivité de la poursuite des conduites sans permis.

Comble d'amertume, après être passés en un délai très court (1987-1991) d'une situation dominante à un équilibre de plus en plus précaire, les responsables de la sous-préfecture soupçonnent la police, leur alliée naturelle puisque appartenant à la même administration, de leur transmettre tardivement les P.-V. pour permettre au ministère public et donc à la Justice d'agir à temps pour court-circuiter l'action administrative !

N'oublions pas ici le double statut du commissaire de police qui est aussi un véritable suppléant du procureur pour les infractions des quatre premières classes et peut se trouver écartelé entre son appartenance institutionnelle et son activité professionnelle, tout comme le secrétaire du ministère public, à la fois policier et cheville ouvrière de la mise en oeuvre de l'action publique.

De fait cette assertion s'avère invérifiable mais serait vraisemblable. En effet, les P.-V. dont la date d'entrée à la sous-préfecture est connue sont enregistrés en moyenne dans les huit jours qui suivent leur transmission par les services de constatation. Il y a donc un temps mort entre les deux dont l'emploi reste mystérieux.

Une hypothèse plausible quant à son utilisation, serait que l'enregistrement par la sous-préfecture survienne après le tri des procédures que le service de la réglementation soumettra à la commission. Le seul indice que nous ayons repose sur le fait que 56% des affaires n'ont pas de date d'entrée relevée à la préfecture et que les 2/3 de ces procès-verbaux non datés bénéficient d'un "classement administratif". On ne peut, a priori, savoir si c'est parce qu'ils arrivent tardivement qu'ils sont "classés" ou parce qu'ils ne devront pas être poursuivis que leur date d'entrée n'est pas relevée. On croit plus volontiers à cette seconde hypothèse, car le tiers restant des P.-V.

dépourvus de date d'entrée passe devant la commission et la sanction administrative est exécutée. Ce n'est donc probablement pas faute du temps nécessaire à l'action administrative que ces dates ne figurent pas sur les registres.

Par ailleurs, nous verrons que la pratique de l'indulgence existe aussi dans les services administratifs. Le tri des procédures aurait donc lieu en amont du premier enregistrement d'entrée à la sous-préfecture et la semaine de battement mesurée entre la sortie des agences de constatation et l'entrée figurant sur les registres serait, au moins partiellement, utilisée à cette tâche.

Cette absence de date ne traduit probablement qu'une économie de travail, postérieure à la sélection des P.-V. puisque cette économie se fait préférentiellement quand les affaires sont "classées".

On ne peut donc affirmer que ce délai serait une période de rétention volontaire des affaires par les agences de constatation.

Ajoutons à cela de mauvaises communications, les arrêtés de suspensions administratives circulant mal pour des raisons que nous n'avons pu élucider : peu présents dans les archives de police et du tribunal, ils font l'objet de demandes constantes de la part du greffe alors que la sous-préfecture assure tout envoyer.

Définitivement entrés dans l'ère du soupçon, il ne restait plus aux agents de la sous-préfecture qu'à croire que des P.-V. ne sont pas tous transmis et de conclure amèrement "après tout rien n'oblige le commissaire à transmettre... sauf la loi". Nous verrons ultérieurement qu'en cela ils n'ont pas tort, mais que c'est plus à l'encontre de toute répression que se produit cet écrémage qu'à l'intention de la seule action administrative.

Une fraction des P.-V. poursuivis par le judiciaire (11%) se perd sur la route ou à l'entrée de la sous-préfecture, on ne sait... Cela pourrait aussi être une perte liée à notre suivi de la cohorte. Mais une telle marge d'erreur surprendrait quand, par ailleurs, le suivi au travers des diverses agences et administrations se solde par des pertes infimes. Il faut cependant relever le fait que rien n'oblige la sous-préfecture à établir un lien fonctionnel avec les agences situées en amont de son action, tandis que toutes les autres agences doivent à tout moment

pouvoir remonter la filière. Il se pourrait donc que la marge d'erreur "structurelle" soit plus importante ici qu'ailleurs.

V) CONCLUSION

L'éclatement des compétences dans le système de contrôle de la circulation routière réunit les conditions propices à l'émergence de lourdes difficultés. Les divergences et concurrences qui s'y développent engendrent, tant au niveau de la mise en oeuvre de politiques répressives qu'à celui de la simple gestion des contentieux, d'inutiles pertes de temps et d'énergie. Cela se manifeste particulièrement par des priorités différentes et par des difficultés de communication et de transmission. Faute d'être suffisamment définie par les lois, la ligne du partage des pouvoirs judiciaire et administratif se révèle l'enjeu de rivalités constantes, à tous les niveaux.

Dans les "rivalités" présentées ici, certains éléments sont fondés sur la perception de faits existants mais dont les véritables causes sont parfois incomprises et donc interprétées comme un empiètement sur les prérogatives de l'un ou de l'autre. L'exemple le plus clair en est la non transmission des P.-V. dont la plus grande partie résulte d'une stratégie d'évitement généralisé de tout traitement, plus que de la seule action administrative. Nous verrons ultérieurement d'autres aspects de ces discours se révéler basés sur des réalités complexes.

Au-delà de ces questions se dessine le difficile partage d'un pouvoir sur une même matière, monotone et problématique à traiter de par sa masse mais dont la gestion procure des "bénéfices" secondaires non négligeables. Nous analyserons les diverses composantes de ces bénéfices au travers de la pratique des abandons de poursuites officieux, communément appelée "indulgence".

CHAPITRE III

L'ACTION DES AGENCES D'ENTREE DANS LE SYSTEME JUDICIAIRE

L'action de ces agences sera observée pour les P.-V. et les A.F. entre la première constatation -main courante pour les premiers et rédaction d'un T.A. pour les secondes- et son éventuelle transmission vers le ministère public.

Les affaires constatées par P.-V. proviennent pour 68% de la police et 32% de la gendarmerie ce qui s'explique partiellement par le fait que nous n'avons pas de brigade mobiles de gendarmerie (B.M.O.) circulant à moto dans les brigades territoriales de gendarmerie de notre ressort ; ce sont elles qui relèvent généralement le plus d'infractions. De plus, la part d'activité que nos brigades consacrent à la circulation routière n'est pas très importante.

Les infractions relevées par ces deux agences sont essentiellement des dépassements de vitesse autorisée (61%), puis des non-respects d'arrêt obligatoire : feu rouge fixe (22%) et stop (11%), toutes les autres infractions réunies ne représentent que 6% du total. Il s'agit donc d'un contentieux très monotone dont nous allons suivre les reconstructions et les traitements au travers des systèmes administratif et judiciaire.

La cohorte des A.F. comprend 1860 T.A. dont 68% proviennent de la police et 32% de la gendarmerie. La nature des infractions n'est connue que pour la police, essentiellement composée de non-respect des réglementations sur le stationnement (45%), le port de la ceinture de sécurité (14%), la présentation de papiers (11%).

Le traitement des agences d'entrées dans le système pénal se caractérise par l'importance des pertes constatées sur les deux

cohortes en amont de leur entrée au ministère public. Pour les A.F. cela consiste en un paiement ou un abandon de poursuites, pour les P.-V. il s'agit essentiellement d'abandons de poursuites. Cette pratique s'avère assez fréquente pour mériter une analyse approfondie des documents qui pourraient mieux l'éclairer. A elle seule, elle caractérise le traitement des agences d'entrées et prend une importance suffisante pour mériter un nom qui lui est propre : l'"indulgence".

Analyser l'action des agences d'entrée dans le système judiciaire au travers du traitement des affaires constatées (15) revient essentiellement à détailler cette pratique. La première démarche doit consister à en élaborer une définition.

I) QU'EST-CE QUE L'"INDULGENCE" ?

Certains parlent d'évaporation, d'autres d'abandon de poursuites officieux mais les praticiens et bon nombre des bénéficiaires l'appellent "indulgence", c'est donc le terme que nous emploierons. D'ailleurs, il figure sur divers documents internes et sur certains registres.

A) QUE PEUT-ON DIRE DE CETTE PRATIQUE EN AMONT ?

Le statut de l'indulgence n'est pas défini puisque c'est une pratique qui n'est pas prévue par la loi. Si aucun enregistrement par le ministère public n'a eu lieu, cela peut être qualifié d'abandon de poursuites officieux, si cet enregistrement est réalisé par les services de l'O.M.P. cela devient un classement sans suite de pure opportunité.

La situation se complique du fait que l'officier du ministère public est juge de l'opportunité des poursuites - agissant donc de plein droit si c'est lui qui prend la décision- mais aussi commissaire de police et donc amené à intervenir avant l'enregistrement d'une affaire, opération simplifiée par des locaux communs aux deux services. Un autre élément vient compliquer la situation : chaque commissaire de police peut être désigné à tout moment comme remplaçant de l'O.M.P. et agir comme tel. Il serait donc vain de chercher à désigner trop

---

15 Les affaires constatées sont ici les affaires relevées sur le registre des mains courantes pour les P.-V. et les T.A. rédigés, ou au moins utilisés, des carnets à souche sélectionnés.

précisément un "responsable" de cette pratique mais instructif d'essayer d'en clarifier les rouages.

B) CE QUE L'ON EN ENTEND DIRE HABITUELLEMENT

Selon la position de ceux qui proposent -a priori- une explication, les variantes sont nombreuses. Les principales motivations avancées sont tour à tour :

- un vice de forme dans la rédaction du constat de l'infraction ;
- la nature de l'infraction, à faible "risque" ou que les agences de contrôle ne souhaitent pas voir réprimée ;
- un privilège social, en ce cas attribué aux catégories les plus favorisées ;
- un contrôle insuffisant des autorités sur les agents chargés de verbaliser.

C) CE QUE NOUS NOUS PROPOSONS DE FAIRE

Cette recherche apporte des éléments de réponse à ces questions-définitions de l'indulgence dont nous voudrions parvenir à donner une première définition, plus fondée.

Pour cela, on essaiera de clarifier les formes diverses que revêt cette pratique, son extension, ses bénéficiaires, ses finalités, ses motivations...

Une question d'un autre ordre apparaît : quelle place attribuer à cette pratique dans la gestion du système judiciaire, joue-t-elle un rôle dans le désengorgement du système pénal ? Peut-on qualifier l'indulgence de "classement sans suite" de gestion, anticipant un abandon nécessaire ultérieurement ?

Pour répondre à ces questions il faut mobiliser toutes les sources disponibles, même si elles sont quelque peu disparates, elles constituent une première approche de cette pratique dont l'évocation mystérieuse laisse planer des doutes sulfureux sur ceux qui l'exercent.

D) LES SOURCES UTILISEES

Elles sont toutes exploitées sur le dernier semestre 1988, sauf le courrier des indulgences qui l'est sur le dernier trimestre 1987.

Outre toutes les sources nécessaires au suivi des cohortes, nous avons utilisé les P.-V. qui n'ont pas été transmis au ministère public par les brigades de gendarmerie.

De plus, en compensation de la destruction des archives des T.A., la police nous a laissé libre accès à la caisse de 1987 qui aurait dû être brûlée à la place de celle de 1988. Elle contenait une part importante du courrier des indulgences sur plus de huit mois de la fin 1987 et du début 1988 dont trois semblent complets : octobre à décembre 1987. L'intérêt de ces documents nous paraît justifier un changement de période de réfèrence ne concernant que cette source-là, analysée dans le chapitre suivant.

II) LA SYNTHESE DES RESULTATS ISSUS DU SUIVI DES COHORTES

Le suivi des A.F. et des P.-V. constatés jusqu'à leur transmission au ministère public va permettre d'illustrer les entrées et sorties entre ces étapes, et de les qualifier dans la mesure du possible.

Ainsi pourra-t-on connaître le volume de l'indulgence par infraction et les pratiques propres aux diverses agences, première contribution à sa définition.

A) RECHERCHE DU VOLUME DE L'INDULGENCE

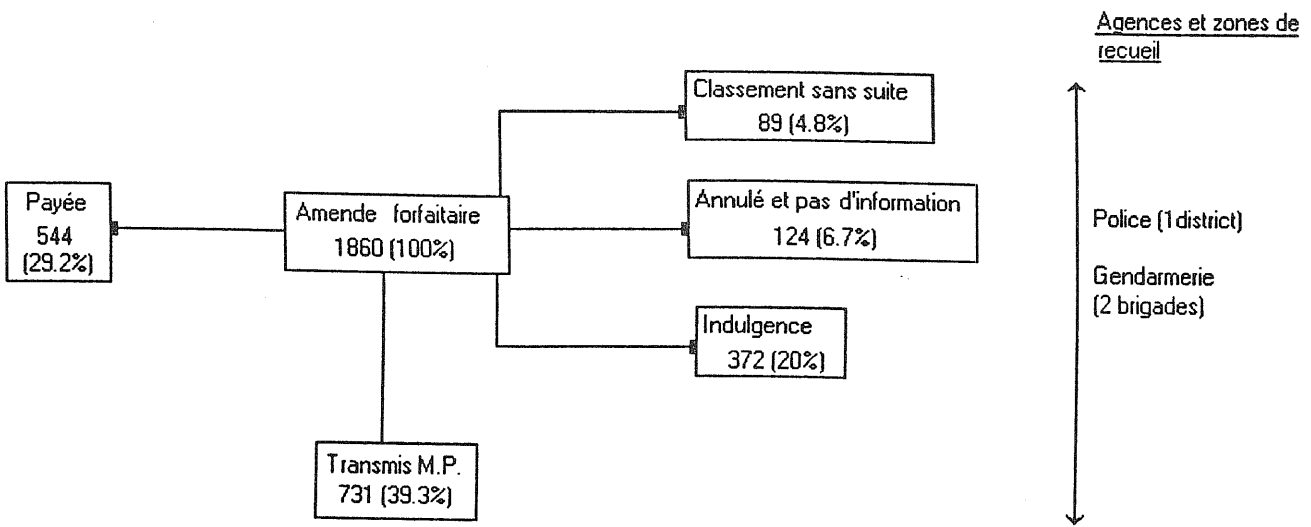
Diverses mesures permettent de déterminer la fréquence du recours à cette pratique.

1) Le traitement des A.F.

La cohorte observée dans les agences de recueil en sortira pour diverses raisons : règlement de l'A.F., indulgence, annulations, C.S.S., le reliquat sera transmis au ministère public. Les classements concernent des régularisations (remise en état du véhicule), mais y sont

0 - 3 . TRAITEMENT OBSERVE (police-gendarmerie) DES AMENDES FORFAITAIRES
(à partir de sources différentes).

(registre des timbres amende de Police; carnets de timbres amende de gendarmerie)



parfois incluses des indulgences quand une mise en règle entraîne le maintien d'une A.F. de catégorie inférieure (16). Parfois aucune information sur ces procédures n'est relevée ni même la nature de l'infraction. L'annulation a un statut indéfini : c'est parfois une rédaction de T.A. ratée, un infracteur qui arrive au cours de la rédaction mais aussi une indulgence non qualifiée de ce nom. Afin de clarifier le rôle de cette pratique, seule la mention explicite du terme "indulgence" a donné lieu à un comptage dans cette rubrique.

La population observée comprend 1260 A.F. de police et 600 A.F. de gendarmerie (O-3). 29% seront réglées dans les délais, dont 30% à la police et 28% à la gendarmerie. L'indulgence revendiquée, c'est-à-dire ce qui est mentionné comme tel sur les registres, représente 20% du total des A.F. mais il est probable que les "pas d'information" (4/5ème du poste "annulé et pas d'information") désignent des indulgences sur place, ce qui amènerait une estimation haute des indulgences à 25% . Les "annulés" couvrent théoriquement les vices de forme lors de la rédaction (2.7%). Ces deux derniers modes de sortie sont spécifiques de la police, alors qu'à la gendarmerie ils n'existent quasiment pas, cette raison nous pousse à calculer cette estimation haute.

La part des A.F.M. bénéficiant d'indulgence ou "perdues" au ministère public est quasi inexistante (2% de l'échantillon), ce qui confirme le discours des divers praticiens qui la déclarent précoce, du ressort des agences de recueil, ou inexistante. Mais cela infirme le statut d'"indulgence-ministère public", sorte de classement de pure opportunité "à la demande", qu'auraient bien voulu leur affecter les divers détenteurs du rôle d'O.M.P.. Puisqu'il n'y a généralement pas d'enregistrement au M.P., ce qui l'officialiserait, cette pratique reste strictement "policière". En effet, ces affaires ne sortiront pas de cette agence et ne pourront être ni comptées, ni contrôlées par une hiérarchie compétente. Par contre, nous verrons ultérieurement que tout est mis en oeuvre pour que ce soient au moins des "indulgences-O.M.P.". C'est-à-dire que l'O.M.P.

---

16 C'est le cas pour des infractions à la réglementation sur les papiers qui relèvent d'une A.F. de 4° classe s'il n'y a pas présentation des papiers dans un délai de 5 jours, tandis que si elle a lieu l'A.F. n'est que de 1° classe. Il semble qu'une pratique courante consiste à classer purement et simplement, si la régularisation a lieu. C'est probablement le sort réservé à des procédures trop lourdes à mettre en oeuvre pour un "bénéfice" maigre à tous points de vue.

s'efforce d'être l'unique décideur d'indulgence ou au moins de les contrôler. Mais malgré la double casquette dont il joue, cette décision est prise dans son rôle de commissaire de police.

Pour la gendarmerie aucune ambiguïté n'existe de par la séparation des rôles et des locaux, c'est bien une décision prise en amont de toute intervention du ministère public.

2) Le traitement des procès-verbaux

Le traitement des P.-V. est observé sur la cohorte de 1287 P.-V. dont 869 proviennent de la police , les 418 autres de la gendarmerie. Contrairement aux T.A., le recours à la pratique de l'indulgence n'est pas systématiquement indiqué sur les registres. Dans un premier temps les infractions non retrouvées sont donc qualifiées de "pertes". Les explications données par les praticiens permettront rapidement de leur accorder le statut d'"indulgence", mais les premiers tableaux constitués leur attribuent encore le nom de "pertes".

a) La cohorte des P.-V. "police"

La police a relevé surtout des excès de vitesse (56%) et des non-respects de feu rouge (28%), de "stop" (12%) et rarement d'autres infractions (4%) (T-1).

Ces infractions relevées dans les registres de mains courantes des brigades "circulation" et "motorisées urbaines" ne vont pas toutes être poursuivies puisque dès le registre de sortie de la police (registre des P.-V.) 19% d'entre elles auront disparu et lors de leur entrée au ministère public (registre du Courrier de l'O.M.P.) 22% de l'effectif d'origine manque, soit une perte supplémentaire de 3%. Cette diminution est attribuable à l'indulgence. Le gros de ces abandons officieux de poursuites se passe donc bien au niveau policier et le reliquat de pertes supplémentaires avant l'entrée au ministère public n'est guère attribuable à de véritables pertes involontaires de dossiers lors de la transmission, ce pour deux raisons : les dossiers et registres parfaitement tenus permettent d'en douter et surtout la pratique de l'indulgence dont la plus grande part se déroule très tôt dans le processus pénal va continuer à apparaître sporadiquement, ainsi nommée, dans les registres du ministère public.

T - 1 . COHORTE DES INFRACTIONS RELEVEES PAR LA POLICE JUSQU'A L'ENTREE DU MINISTERE PUBLIC

Police / Infractions	Mains Courantes	Sortie Police	Entrée au Ministère Public	Nombre d'affaires perdues à l'entrée du M.P.	Taux de perte	Taux de transmission
Vitesse	491 56%	379 54%	359 53%	132	27%	73%
Feu rouge	245 28%	214 30%	213 32%	32	13%	87%
STOP	101 12%	82 12%	77 11%	24	24%	76%
Autres	32 4%	27 4%	25 4%	7	22%	78%
Total	869 100%	702 100%	674 100%	195	22%	78%

T - 2 . COHORTE DES INFRACTIONS RELEVEES PAR LA GENDARMERIE JUSQU'A L'ENTREE DU MINISTERE PUBLIC

Registre / Infractions	Registre des P.V.	Entrée au Ministère Public	Nombre d'affaires perdues à l'entrée au Ministère Public	Taux de perte	Taux de transmission
Vitesse	291 70%	125 66%	166	57%	43%
Feu rouge	35 8%	15 8%	20	57%	43%
Stop	39 9%	17 9%	22	56%	44%
Autres	53 13%	33 17%	20	38%	62%
Total	418 100%	190 100%	228	55%	45%

Les pertes les plus importantes avant l'entrée au ministère public concernent des excès de vitesse (27%), des non-respects de "stop" (24%) et infractions diverses (22%). Les non-respects de feu rouge diminuent nettement moins (13%). Ces taux de transmission différents transforment la population des infractions constatées en réduisant la part des excès de vitesse au profit des non-respects de feu rouge dans celle des infractions dont le système judiciaire prendra connaissance.

L'absence d'archives ne permet pas de travailler sur les P.-V. ainsi abandonnés, mais d'autres archives ne correspondant pas à la même période contribueront à clarifier l'histoire policière d'affaires ainsi disparues.

b) La cohorte des P.-V. "gendarmerie"

Sur les infractions relevées (T-2), 70% concernent la vitesse, 13% les "autres", 9% les "stop" et 8% les "feux rouges". Sur l'ensemble, 55% ne seront pas transmises au ministère public, surtout des excès de vitesse et des non-respects d'arrêt obligatoire (57% et 56%), les autres infractions diminuant nettement moins (38%).

A l'entrée dans le système judiciaire stricto sensu, la répartition des infractions varie. Une diminution des excès de vitesse caractérise cette nouvelle répartition, ce qui assure ainsi une meilleure représentation de la catégorie des "autres" infractions.

Ces pertes relèvent de la même pratique que celle identifiée dans les services de police et elle porte le même nom d'indulgence. L'analyse des P.-V. non poursuivis procure des informations sur les infractions bénéficiaires de cette pratique et les circonstances qui les entourent. Par contre, à part quelques petites notes éparses nous renseignant sur le motif de cette décision, le courrier qui en traite ne nous a pas été remis. Cependant des entretiens avec divers intéressés permettent d'en connaître quelques grandes lignes.

c) La cohorte des P.-V. dans son ensemble

Le volume des pertes atteint 33% de l'effectif total (T-3) et touche deux fois plus les excès de vitesse que les non-respects de feu rouge, recomposant ainsi la population traitée par le système pénal. On

T - 3 . COHORTE DES INFRACTIONS RELEVEES PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE JUSQU'A L'ENTREE DU MINISTERE PUBLIC

Infractions	Total entrées police et gendarmerie	Total entrées Ministère Public	Effectif global de pertes	Taux global des pertes	Taux global de transmission
Vitesse	782 61%	484 56%	298	38%	62%
Feu rouge	280 22%	228 26%	52	19%	81%
Stop	140 11%	94 11%	46	33%	67%
Autres	85 6%	58 7%	27	32%	68%
Total	1287 100%	864 100%	423	33%	67%

constate une sur-représentation des non-respects de feu rouge au détriment des excès de vitesse, alors que les non-respects de "stop" occupent la même place aux deux étapes. La représentation des "autres" infractions ne subit pas d'altération perceptible dans son ensemble, mais cela ne laisse rien présager d'une modification interne, calculable mais dépourvue de sens sur des effectifs très faibles.

3) Comparaison des taux d'indulgence entre les A.F. et les P.-V.

Si l'on s'en tient au volume global de l'indulgence, les P.-V. en bénéficient mieux que les A.F. : 35% (33% du fait des forces de l'ordre, 2% du M.P.) contre 20% (25% en estimation haute), toutes survenant avant transmission au ministère public.

On peut conclure au vu de ces résultats que l'indulgence est bien une pratique assumée par les agences de constatation, dans une proportion qui n'excède pas le tiers des affaires constatées. A priori on ne peut pas avancer que les A.F. en bénéficient plus que les P.-V. : la tendance ici mise à jour est à l'inverse. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la rupture de suivi après la décision de transmission ne permet pas de savoir s'il existe des pertes entre la sortie des agences d'entrée et l'enregistrement des A.F.M. au ministère public.

Comme les P.-V. sont en majorité réputés être établis pour des infractions globalement plus "graves" que celles poursuivies par A.F., le rôle de la "gravité" dans cette pratique semble devoir être examiné en premier.

B) INDULGENCE ET NATURE DES INFRACTIONS

Avant d'envisager la pratique de l'indulgence après verbalisation, on ne peut que mentionner pour mémoire celui de l'absence de verbalisation ou de constatation d'infractions, sur lequel n'existe aucune information. La seule connaissance disponible concerne les excès de vitesse inférieurs à 20 km/h qui ne sont jamais verbalisés par les forces de l'ordre de ce ressort puisqu'il a été décidé, d'un commun accord entre les parties, de ne pas les poursuivre. Ce n'est pas un aspect de l'indulgence, puisque cette pratique a l'aval du parquet. Il faut simplement remarquer que la décision de poursuivre par la voie de

l'amende forfaitaire ces infractions depuis 1991 ne va pas décharger le tribunal de police. Ces infractions n'étant pas verbalisées auparavant, cela ne fera qu'augmenter le nombre d'amendes forfaitaires et durcir la répression des excès de vitesses.

La variation du recours à l'indulgence selon la nature des infractions permet d'approcher deux questions distinctes : d'un côté la place accordée au(x) "risque(s)" par les diverses agences ; de l'autre leurs pratiques répressives préférentielles.

Une circulaire du ministère de la Justice (CRIM. 86-19-F.1/19 septembre 1986) insiste particulièrement sur "*la constatation et la répression des infractions qui portent directement atteinte à la vie humaine ou font courir des risques inacceptables aux autres usagers de la route...*", mais ne semble pas y inclure les infractions des quatre premières classes.

De même, pour essayer de définir une politique pénale en matière d'excès de vitesse, les chefs de parquet de la cour d'appel qui nous intéresse se sont réunis en 1986. Le compte rendu de cette réunion mentionnait que la vitesse excessive n'implique pas dans tous les cas une dangerosité caractérisée. De plus, la Commission administrative régionale représentée à cette réunion revendiquait en cette matière une clémence accrue à l'égard des professionnels de la route. Nous verrons ultérieurement qu'elle prend les mesures nécessaires pour la mettre en oeuvre, au moins en ce qui la concerne. Cette réunion rassemblait des représentants des forces de l'ordre comme de la préfecture, et son compte rendu devait traduire l'idée que les agents locaux de ces administrations se faisaient du risque à l'époque.

Dès l'abord le ton est donné et la place accordée au "risque" renvoie directement à une controverse nationale et internationnale sur le risque que représente chaque type d'infraction ; question d'autant plus complexe que l'on prend en compte les circonstances et les caractéristiques du conducteur. Or, justement la rationalisation du traitement, l'emploi de procédures simplifiées et de barêmes peut laisser craindre un gommage partiel de cette complexité... Si l'approche du risque se révèle peu consensuelle, on peut imaginer que, malgré des réunions et des textes de politique locale commune, les divers agents - ou agences- ne partagent pas les mêmes vues et veuillent dès l'amont,

T - 4 . TABLEAU DES AMENDES FORFAITAIRES ET DES INDULGENCES POLICE PAR INFRACTION

Infractions	Effectif T.A.	% total T.A.	Effectif indulgence	% des indulgences sur le total des indulgences	% des indulgences par infraction
Stationnement	561	44,5	106	53,0	18,9
Ceinture	171	13,6	35	17,5	20,5
Casque	12	0,9	2	1,0	16,6
Circulation divers	55	4,4	12	6,0	21,8
Non respect signalisation	57	4,5	4	2,0	7,0
Pneu lisse	23	1,8	4	2,0	17,4
Eclairage	45	3,6	8	4,0	17,8
Papiers	133	10,6	19	9,5	14,3
Assurances	53	4,2	6	3,0	11,3
Divers	40	3,2	4	2,0	10,0
Inconnues	110	8,7	–	–	–
TOTAL	1260	100,0	200	100,0	

mettre les leurs en pratique. Nous allons voir si une telle lecture peut être tentée.

1) Les amendes forfaitaires

Le détail des A.F. selon les infractions (disponibles à la police seulement) montre que près de la moitié concernent le stationnement, ceinture et papiers sont les deux autres chapitres conséquents (T-4). Ce sont aussi les postes qui, par le jeu des effectifs, constituent le gros des indulgences. Bénéficient d'indulgences dans une proportion non négligeable des infractions à "risque" pour soi ou autrui tels l'absence de port de la ceinture de sécurité ou de casque, la circulation indisciplinée, le non-respect de la signalisation, le mauvais éclairage, les pneus lisses. Toutes ces dernières infractions comptées ensemble présenteraient un taux collectif d'indulgence de 18%, celui du stationnement s'élevant à 19% . C'est une première illustration du peu de rapport entre indulgence et risque potentiel : cette pratique s'avère ici peu soucieuse de ce facteur.

Si l'on observe cette pratique pour chaque sorte d'infraction prise séparément, ce constat se nuance. Le taux moyen d'indulgence de ce tableau est de 16% . Si l'on admet un intervalle de 25% de la valeur prise par le taux moyen (soit ici -4% , +4%) autour de cette valeur comme marge de variation non significative, les taux situés en dehors de l'intervalle allant de 12% à 20% seront significatifs. 5 infractions apparaissent alors dotées d'un taux d'indulgence significatif.

Bénéficient plus particulièrement d'indulgence, les infractions de la rubrique "circulation divers", composée de non-respect de couloirs ou flèches directionnelles et circulation hors pistes cyclables, dont l'écart au taux moyen s'élève à +5.8% ; le non-port de la ceinture de sécurité, +4.5% .

Bénéficient moins souvent de cette pratique, le non-respect de la signalisation (feu jaune fixe ou orange, circulation interdite pour travaux ou sur trottoirs,...) avec un écart au taux moyen de -9%. ; la rubrique "divers" qui regroupe les infractions aux diverses réglementations sur les équipements (échappement, freins, plaques d'immatriculation, et les passagers de plus de 14 ans sur cycles) avec -6% ; la non-présentation d'attestation d'assurance (-4.7%).

Ces différences de traitement peuvent traduire deux choses : les priorités que la police locale entend faire respecter et peut-être aussi la perception locale du risque. Aucune des deux n'est identifiable avec certitude du fait que les catégories significatives correspondent à des regroupements d'infractions rares. Mieux cerner les décisions locales devrait donc passer par un recueil élargi des infractions qui sont ici les plus rares.

2) Les procès-verbaux

a) L'indulgence par infraction

Si l'on admet d'abord, comme les praticiens, que les P.-V. concernent des infractions a priori plus graves que les A.F.. Si on constate ensuite que le taux moyen (police et gendarmerie) d'indulgence pour des A.F. (20%) reste très inférieur au taux moyen pour les infractions faisant l'objet d'un P.-V. (33%), cela permettrait de conclure que le risque n'est pas prépondérant dans cette décision (T-3).

Cependant, des distinctions apparaissent. Les taux globaux de transmission augmentent pour les infractions autres que les vitesses excessives. La violation d'un feu rouge connaît deux fois moins d'indulgence que ces dernières ; on peut ici supposer une prise en compte du facteur "gravité". D'autant plus que la violation d'un "stop" bénéficie nettement mieux de l'indulgence. Cela correspondrait donc à la prise en compte d'un risque entraîné par le non-respect des arrêts obligatoires, considéré comme accru par la densité de population en agglomération (17).

L'excès de vitesse est l'infraction de loin la plus couramment verbalisée. Statistiquement, grâce à ses effectifs importants, augmentés par une pratique préférentielle d'abandon de poursuites officieux à son égard, la vitesse excessive devient l'infraction-type de l'indulgence. Elle représente 70% du volume de cette pratique pour les P.-V., ce qui nous ramène au débat sur le risque représenté par la vitesse...

---

17 Cette appréciation du risque connaît pourtant ses détracteurs, qui opposent à la probabilité accrue d'accident en agglomération, la gravité de ceux qui surviennent sur la route lorsqu'un "stop" n'est pas respecté.

T - 5 . TRAITEMENT DES EXCES DE VITESSE A LA GENDARMERIE SELON LEUR AMPLEUR

Effectif % en ligne % en colonne	< ou = à 30 km/h	> à 30 km/h	Total
P.V. abandonnés	89 54% 55%	76 46% 60%	165 100% 57%
P.V. transmis	74 59% 45%	51 41% 40%	125 100% 43%
TOTAL	163 56%	127 44%	290 100%

T - 6 . TRAITEMENT DES EXCES DE VITESSE EN, OU HORS, AGGLOMERATION PAR LA GENDARMERIE

Effectif % en ligne % en colonne	< ou = 30 km/h hors agglomération	< ou = 30km/h en agglomération	> 30km/h hors agglomération	> 30km/h en agglomération	NSP	TOTAL
P.V. abandonnés	33 20% 48%	61 37% 63%	36 22% 68%	34 20% 54%	2 1% 22%	166 100% 57%
P.V. transmis	36 29% 52%	36 29% 37%	17 13.5% 32%	29 23% 46%	7 5.5% 78%	125 100% 43%
TOTAL	69 24%	97 33%	53 18%	63 22%	9 3%	291 100%

b) L'indulgence et la vitesse

Il est possible de vérifier le rôle de certains paramètres sur cette décision à la gendarmerie qui a gardé une très grande partie des P.-V. abandonnés avant transmission, dont la totalité de ceux pour "excès de vitesse". Cela permet de faire une comparaison entre ceux qui sont transmis et ceux qui ne le sont pas (T-5). Toujours dans l'idée de clarifier la place accordée au risque potentiel dans cette pratique, une comparaison des taux de transmission et d'abandon en fonction de l'ampleur des excès de vitesse permet de voir que les excès supérieurs à 30 km/h au-delà de la limite autorisée sont légèrement moins transmis que ceux de la tranche inférieure.

c) L'indulgence et la vitesse en agglomération

En revanche, si on examine cette infraction en distinguant si elle est constatée en agglomération ou non, ce résultat se nuance (T-6). Si le dépassement de la vitesse limitée reste inférieur ou égal à 30 km/h, le lieu de commission n'intervient pas ; au-delà de 30 km/h la commission en agglomération semble entraîner une diminution des indulgences. Cependant, les infractions les plus transmises de toutes sont les petits excès de vitesse commis en dehors des agglomérations, ce qui relativise la place laissée au risque dans les décisions !

On pourrait en conclure que, sans être totalement insensibles au risque potentiel de la vitesse en agglomération, les gendarmes n'adhèrent pas aux seuils proposés, mais aussi que d'autres paramètres interviennent plus largement que celui-là, d'où l'incohérence signalée ci-dessus.

L'analyse du courrier des indulgences ne révèle rien de bien intéressant sur la question, sauf que les indulgences pour les vitesses excessives ne donnent pas lieu à une demande écrite. Ce qui est facile à comprendre : la plupart des contrôles sont inopinés, donc transmis le jour même, en conséquence seule une intervention téléphonique peut être efficace.

T - 7 . TRAITEMENT DES P.V. DE CIRCULATION A LA GENDARMERIE SELON LA PROFESSION DU CONTREVENANT

Effectif % en ligne % en colonne	Agriculteur	Artisan, Commerçant, Chef d'entreprise	Cadre et prof. intellectuelle supérieure	Prof. intermédiaire			Employé	Ouvrier			Retraité	Sans activité	Inconnu	Total
				Sans VRP	VRP	Tous		Sans chauffeur	Chauffeur	Tous				
P.V. abandonné	1	27 13% 45%	21 10% 57%	33 16% 62%	18 8.8% 67%	51 25% 64%	22 11% 58%	24 11.6% 43%	11 5.4% 52%	35 17% 45%	15 7% 68%	26 13% 47%	7 3% 32%	205 52%
P.V. transmis	2	33 17% 55%	16 8% 43%	20 11% 38%	9 4.7% 33%	29 15% 36%	16 8% 42%	32 16.8% 57%	10 5.2% 48%	42 22% 55%	7 4% 32%	30 16% 53%	15 8% 68%	190 48%
TOTAL	3 1% 100%	60 15% 100%	37 9% 100%	53 13% 100%	27 7% 100%	80 20% 100%	38 10% 100%	56 14% 100%	21 5% 100%	77 19% 100%	22 6% 100%	56 14% 100%	22 6% 100%	395 100%
Sens de la variation		+	-	-	-	-	-	+	-	+	-	+	+	-
Ordre de priorité dans l'accès à l'indulgence			5	3	2		4				1			

C) CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES D'INDULGENCE

L'étude des P.-V. de gendarmerie non transmis comparés à ceux qui le sont montre que les P.-V. dressés à l'encontre de femmes et de personnes âgées de plus de 35 ans sont moins souvent transmis que les autres.

Artefact de ce dernier élément, les retraités bénéficient plus que tous d'indulgences (T-7). Les "commerciaux professionnels de la route" (V.R.P. etc...) sont également favorisés, avec un tiers de leurs P.-V. transmis, suivis de près par toutes les autres professions intermédiaires. Viennent ensuite les employés et les cadres et professions intellectuelles supérieures. Toutes les autres catégories socio-professionnelles ne bénéficient d'indulgence que pour moins d'un P.-V. sur deux, sauf les chauffeurs routiers qui se situent à la limite avec seulement 48% de transmissions alors que les autres ouvriers en connaissent 57% et les artisans, commerçants et chefs d'entreprise 55%. En, résumé le statut de professionnel de la route ne joue pas de la même façon pour les chauffeurs et les commerciaux mais aide les premiers à surmonter le handicap des ouvriers dans la course aux indulgences.

On ne peut pour autant parler de privilège social puisque ce sont les professions intermédiaires qui en bénéficient le plus avec les employés. L'analyse du courrier des indulgences permettra d'éclaircir ce point grâce à une description plus fine des bénéficiaires et des formes de cette pratique qui permettront de proposer une première interprétation de l'accès différentiel des catégories socioprofessionnelles (P.C.S.).

Le fait de reconnaître l'infraction lors de la rédaction du P.-V. et l'absence d'argumentation facilite l'abandon des poursuites. Il apparaît cependant que la contestation de l'infraction est prise au sérieux et examinée. Par contre, toutes les autres sortes d'argumentations relevées sur les P.-V. desservent le contrevenant.

T - 8 . TRAITEMENT MOYEN PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE DES AMENDES FORFAITAIRES

Issue	Nombre: police + gendarmerie	Taux moyen
Indulgence	372	20,0
Payé	544	29,2
Transmis	731	39,3
C.S.S.	89	4,8
Annulé , Pas d'information	124	6,7
TOTAL	**1860**	**100,0**

T - 9 . TRAITEMENT POLICE DES AMENDES FORFAITAIRES

Issue	Effectif T.A.	%
Indulgences	200	15,9
Payé	376	29,8
Transmis	551	43,7
C.S.S.	20	1,6
Annulé	24	1,9
Pas d'information	89	7,1
TOTAL	**1260**	**100,0**

T - 10 . TRAITEMENT GENDARMERIE DES AMENDES FORFAITAIRES

Brigades / Issue	D.		A.		Total gendarmerie	
	N	%	N	%	N	%
Indulgences	78	22.9	94	36.2	172	28.7
Payé	125	36.8	43	16.5	168	28.0
Transmis	103	30.3	77	29.6	180	30.0
Classement sans suite	33	9.7	36	13.8	69	11.5
Annulé	1	0.3	2	0.8	3	0.5
Pas d'information	–	–	8	3.0	8	1.3
TOTAL indulgences	340	100,0	260	100,0	600	100.0

T - 11 . EFFECTIF DES INFRACTIONS CONSTATEES ET TRANSMISES. TAUX D'INDULGENCE DES P.V. GENDARMERIE SELON LA BRIGADE ET DES P.V. POLICE

Eff. et %	Brigades gendarmerie D.	O.	A.	Total gendarmerie	Police
Indulgence	17 38%	86 54%	65 72%	168 57%	132 27%
Transmises	28 62%	72 46%	25 28%	125 43%	359 73%
Constatées	45 100%	158 100%	90 100%	293 100%	491 100%

D) DIFFERENCE ENTRE LES PRATIQUES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

1) Les amendes forfaitaires

Globalement le taux d'indulgence moyen pour les A.F. (20%) varie beaucoup entre la police (16%) et la gendarmerie (29%) et l'on peut s'interroger sur le sens à donner à cette variation (T-8 ; T-9 ; T-10). La première interprétation serait bien sûr de dire que cette pratique est plus courante dans la gendarmerie. Dans un deuxième temps, l'usage dans chaque brigade de cette pratique montre que la brigade de gendarmerie urbaine (D.) utilise l'indulgence avec une fréquence (23%) qui la rapproche plus de la police que de la brigade rurale (A. : 36%) (T-10).

2) Les procès-verbaux

De même pour les P.-V., le taux moyen d'indulgence de la gendarmerie dépasse largement celui de la police : 55% contre 22% . Le taux d'indulgence des excès de vitesse, 27% pour la police et 57% pour la gendarmerie, s'il est considéré par brigade (T-11) illustre la même proximité plus accentuée entre la brigade de gendarmerie urbaine de D. et la police qu'entre D. et les autres brigades de gendarmerie, plus rurales. Le taux d'indulgence s'accroît ici avec la ruralité.

3) Statut des intervenants selon les brigades

Les indications sur le statut de l'intervenant, c'est-à-dire celui qui intercède en faveur du contrevenant pour obtenir l'indulgence pour une A.F., est identifiable à D. (zone urbaine) dans plus de 80% des cas tandis qu'en A. (zone rurale agricole) ce n'est possible que dans moins de la moitié des cas (T-12). La comparaison ne peut donc être poussée bien loin.

Le seul fait significatif est l'importance des interventions municipales connues en A. (zone rurale agricole) contrairement à D. (zone urbaine). Une interprétation à proposer de cet élément et du fort taux d'indulgence en A. serait que dans cette zone rurale, le réseau personnel des gendarmes serait proportionnellement plus large et l'accès

T - 12 . ORIGINE DES INTERVENTIONS POUR LES INDULGENCES DES AMENDES FORFAITAIRES A LA GENDARMERIE

Brigades / origine de l'intervention	D.		A.	
	N.	%	N	%
Gendarmerie	50	64,0	19	20,0
Police	7	9,0	–	–
Mairie	4	5,0	19	20,0
Armée	2	2,0	–	–
Particulier	–	–	8	9,0
Pas d'information	15	19,0	48	51,0
Total indulgences	78	100,0	94	100,0

T - 13 . LES INDULGENCES PREFECTORALES

Pas de trace au fichier	97 11%
Avertissement	68 8%
Indulgence	244 28%
Suspension	455 53%
TOTAL	864 100%

T - 14 . SUSPENSION ADMINISTRATIVE ET NATURE DE L'INFRACTION

% en colonne	Feu rouge	Stop	Excés de vitesse < ou = 30 km/h	Excés de vitesse > ou + 30 km/h	Autres	TOTAL
Oui	143 70%	39 44%	157 48%	107 85%	9 38%	455
Non	60 30%	50 56%	168 52%	19 15%	15 72%	312
TOTAL	203	89	325	126	24	767

au maire plus facile, donc la possibilité d'intervention efficace plus grande.

Cela permet d'avancer l'hypothèse qu'en matière d'indulgence la différence police-gendarmerie intervient moins que celle entre zone rurale-zone urbaine.

Les motifs des indulgences, à défaut de documents écrits, sont mentionnés lors d'entretiens avec des gendarmes de positions diverses. L'implantation dans le tissu social entre autres pour obtenir des informations sur d'autres affaires ; l'échange de services d'ordres très divers, parfois matériels (équipement, fournitures...) reviennent le plus souvent. Toutes démarches de ce dernier ordre restent manifestement encadrées par la hiérarchie locale.

E) L'INDULGENCE A LA SOUS-PREFECTURE

Cette pratique n'est pas l'exclusivité des agences verbalisatrices, la sous-préfecture exerce un classement autre que l'avertissement qui procède du même mécanisme (T-13). Sur les 864 P.-V. de la cohorte, 11% ne sont pas retrouvés à la préfecture, sans que l'on puisse avoir d'information sur les causes de ce phénomène ; 53% vont entraîner une suspension ; 8% bénéficient d'un avertissement et 28% sont "classés" selon le terme de cette administration.

Sans se préoccuper de ces distinctions, une comparaison ne distinguant que l'existence ou l'absence de sanction permet de dégager le sens de l'action administrative concrètement perceptible par le contrevenant. Nous réunissons donc classements et avertissements en une rubrique "non sanction" car le fait de comparaître en commission égale sanction. Les P.-V. non transmis ne sont pas comptés dans ces calculs (l'effectif total N passe donc de 864 à 767).

Sont sanctionnés (T-14) par une suspension administrative 85% des P.-V. d'excès de vitesse de plus de 30km/h, 70% des non-respects de feu rouge et dans des proportions beaucoup moins importantes ceux des "stop" et les petits excès de vitesse : un peu moins de la moitié. Un facteur "risque" semble ici pris en compte.

Les femmes et les personnes âgées de plus de 25 ans sont moins sanctionnées que les autres. Un autre facteur, étroitement lié à

l'âge, joue un rôle lors de la décision de poursuivre : plus le permis est ancien, moins les conducteurs sont sanctionnés. 75% de suspensions quand le permis date de moins de 2 ans, 66% de 2 à 5 ans, 58% au-delà. Cela correspond à la prise en compte de connaissances issues des statistiques réunies par l'Association générale des sociétés d'assurances contre les accidents (AGSAA). D'après elles, les risques d'accident augmentent considérablement si les conducteurs sont jeunes ou détenteurs d'un permis de conduire très récent (Commission de la sécurité routière, 1989).

Les diverses catégories socioprofessionnelles bénéficient sans grandes différences de "classements" : retraités, professionnels de la route, artisans, commerçants et chefs d'entreprise sont légèrement privilégiés. Parmi les professionnels de la route, les chauffeurs routiers accèdent légèrement mieux au classement que les V.R.P. contrairement à ce que nous avons observé à la gendarmerie. Par ailleurs, la préfecture avait déjà laissé apparaître dans des réunions locales avec les membres des parquets de cette Cour d'appel son souci de voir prendre en compte les difficultés professionnelles des chauffeurs routiers. Nous en observons probablement ici les effets.

Si l'on rapproche l'argumentation du contrevenant des taux de suspension administrative, on constate qu'elle joue apparemment un rôle. Le fait d'avoir contesté l'infraction lors de la rédaction du P.-V. aggrave la situation et le taux de suspensions (74%), les autres arguments jouent moins en la défaveur du contrevenant (57%), la meilleure attitude consiste à se taire (49%). Les agents de la préfecture estiment-ils que le tri des infractions réellement constituées a déjà eu lieu ou que l'autorité des forces de l'ordre ne doit pas être remise en question ? Le juge et les procureurs avaient signalé cet aspect de l'action administrative, inexorable et sourde à la contestation, alors qu'a contario, ils estiment que le système judiciaire en tient compte. Nous avons vu qu'une contestation est toujours examinée avec attention par la gendarmerie, nous verrons que la police fait de même et procède à une enquête. Il apparaîtra ultérieurement qu'au tribunal, c'est l'argumentation qui a le plus d'effet positif pour le contrevenant, à condition d'être fondée.

III) CONCLUSION

L'indulgence est donc une pratique des agences d'entrée dans le système pénal, adoptée aussi par les autorités administratives et dont le volume s'élève à près du tiers des constatations.

Elle concerne toutes les infractions des quatre premières classes, mais les excès de vitesse en bénéficient plus particulièrement. La prise en compte des risques d'accident n'intervient que secondairement et traduit l'absence de consensus en cette matière.

Des catégories de population y accèdent mieux que d'autres : femmes, personnes âgées de plus de 35 ans, professions intermédiaires et employés. Des professionnels de la route en bénéficient aussi, particulièrement des commerciaux.

Les indulgences sont apparemment plus fréquentes chez les gendarmes que chez les policiers, mais la différence semble en réalité plus liée à la nature de l'espace géographique concerné. Cette différence traduirait ici surtout un contraste rural-urbain où l'espace rural se révèlerait plus propice au developpement de cette pratique. Cela pourrait provenir d'un accès plus facile aux "filières" d'indulgence que peuvent être les notables et les représentants des forces de l'ordre mais aussi d'une interdépendance plus étroite des acteurs concernés.

CHAPITRE IV

VERS UNE DEFINITION PLUS QUALITATIVE DE L'INDULGENCE

Tous les éléments réunis au chapitre précédent permettent d'avancer vers une définition de l'indulgence précisant son volume, les infractions concernées, la place du risque, les pratiques différentielles des agences l'exerçant et ses bénéficiaires. D'autres documents commentés ici vont nous donner accès au processus de décision interne à l'une des agences. Toutes ces informations seront ensuite réunies afin d'affiner la définition qui s'amorce.

I) LE COURRIER DES INDULGENCES DE L'O.M.P.

D'une liasse contenant environ 6 mois de correspondance de demandes d'indulgences reçues par l'O.M.P. pour des infractions relevées par la police, une période de trois mois (octobre à décembre 1987) semblait complètement couverte : c'est donc cet ensemble de documents qui va être analysé. Ce n'est pas la même période que celle étudiée dans le reste de la recherche.

A) LE DOSSIER ET LA PROCEDURE FORMELLE

Ces documents sont de nature très diverses, les plus complets comprennent le relevé de l'infraction (P.-V. ou T.A.), une lettre de l'auteur de l'infraction, une autre d'un personnage-relai qui intercède en sa faveur et que nous appelons l'"intervenant", parfois des pièces justificatives, des fiches de transmissions internes ou externes illustrant le circuit suivi par la demande, la réponse de l'O.M.P. au demandeur. Bien souvent, grand nombre de ces pièces manquent ou n'ont jamais

existé. Les versions minimales consistent en un P.-V. ou un T.A. portant, dans un coin, une signature pas toujours identifiable avec la mention "accordé" ; ou même simplement, en un jeu complet des divers exemplaires du P.-V. ou du T.A., preuve qu'aucune transmission n'a eu lieu. Parfois un nom écrit au crayon permet de connaître l'intervenant.

La procédure est presque toujours la même, mais souvent tronquée, ou carrément avortée : la mention "indulgence sur place" indique alors que l'agent verbalisateur a pris lui-même la décision. Dans sa forme la plus élaborée, la procédure commence par une lettre adressée à l'O.M.P. où très souvent le mot indulgence est utilisé de prime abord, celui-ci transmet pour avis au commissaire de police, chef de la sécurité générale qui lui-même demande au service verbalisateur l'avis de l'agent verbalisateur; la réponse remonte par le même circuit, l'O.M.P. répondant éventuellement, surtout si c'est un refus. La formule de refus la plus formelle comprend l'expression "seul le tribunal de police peut classer sans suite" ; si l'indulgence est acceptée, selon que l'interlocuteur est perçu comme "de la maison" ou non, l'O.M.P. utilise le mot "indulgence" ou l'expression "classé sans suite".

B) LES INFRACTIONS CONCERNEES

Dans ce courrier, les infractions ayant fait l'objet d'une demande d'indulgence sont au nombre de 257 sur cette période de trois mois. On peut supposer que le courrier formel est à peu près complet mais, plus la procédure est tronquée, plus la probabilité d'avoir un matériel complet est faible. Certains T.A. disparaissent probablement sans trace. Il ne s'agit donc pas de s'exprimer au sujet d'une représentativité trop incertaine, mais simplement de faire apparaître les mécanismes les plus saillants.

Ces demandes concernent des timbres amende, essentiellement des deux premières classes (respectivement 18% et 70%) et des P.-V. (9%). Dans 76% des cas, il s'agit de stationnement, 8% de non-respect d'un arrêt obligatoire, 2% d'excès de vitesse, 5% de non port de la ceinture, la conduite indisciplinée formant encore 5% ; on peut évaluer à un peu plus de 20% les infractions qui pourraient entraîner un risque, si l'on excepte le risque lié à certains stationnements (T-15).

T - 15 . ACCORD D'INDULGENCE SELON LA NATURE DES INFRACTIONS

Fréquence % ligne % colonne	Stationnement	Feu rouge	Vitesse	Stop	Papier	Ceinture	Equipe-ment	Couloir direction-nel	Conduite indiscipli-née	Pneu lisse	N.S.P.	TOTAL
Oui	179 75.53 92.27	11 4.64 78.57	3 1.27 75.00	5 2.11 83.33	7 2.95 100.00	12 5.06 100.00	3 1.27 100.00	8 3.38 100.00	4 1.69 100.00	3 1.27 100.00	2 0.84 100.00	237 92.22
Non	15 75.00 7.73	3 15.00 21.43	1 5.00 25.00	1 5.00 16.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20 7.78
TOTAL	**194** 75.49	**14** 5.45	**4** 1.56	**6** 2.33	**7** 2.72	**12** 4.67	**3** 1.17	**8** 3.11	**4** 1.56	**3** 1.17	**2** 0.78	**257** **100.00**

Une brève comparaison avec les indulgences pour le même trimestre l'année suivante (1988) nous indique combien ce courrier est probablement incomplet, surtout en ce qui concerne les excès de vitesse : 4 indulgences dans le courrier en 1987 et 73 dans le suivi de la cohorte de 1988. La différence apparaît peu sur les non-respects de feu rouge (14 contre 22), pas du tout pour les stop (6 partout). Raison de plus pour lui accorder le seul statut d'illustration d'un mécanisme. La très petite part de courrier concernant les excès de vitesse est cependant explicable, car la plupart des contrôles de vitesse sont "inopinés", donc transmis le jour même. Toute intervention efficace doit donc avoir lieu avant, ce qui ne laisse pas de place à une trace écrite.

Sur les demandes présentes, 92% sont acceptées. La plupart ont eu lieu dans les 10 jours suivant l'infraction. Plus elles sont formulées rapidement, plus l'accord est aisé, d'après les agents concernés. Ici le taux de refus est trop faible pour que cela apparaisse, mais 4 refus concernent des P.-V. déjà transmis. Une agence s'abstient généralement de demander à la suivante une indulgence concernant une matière qu'elle a déjà traitée : "*on a sa dignité !* " commentait l'un de nos interlocuteurs.

Sur les 20 refus (8%) 4 concernent un stop ou feu rouge, 1 un excès de vitesse et 15 une infraction aux règles de stationnement (T-15). Le taux d'accord pour les 20 arrêts obligatoires non-respectés est de 80%, et de 92% pour le stationnement. Les demandes concernant la ceinture de sécurité, les pneus lisses et les conduites indisciplinées (11% du total) sont toutes acceptées. Pour les vitesses, ces documents ne peuvent fournir d'information pour les raisons exposées plus haut, mais les documents précédents nous ont assez bien renseigné sur l'importance de l'indulgence à leur égard. Si l'on veut lire ces informations sous l'angle de la place accordée au risque, seul celui représenté par le non-respect des arrêts obligatoires entraîne un surplus de refus par rapport à ceux concernant le stationnement. Toutes les autres mesures de sécurité non-respectées et faisant ici l'objet d'une demande, bénéficient d'une indulgence.

Ces chiffres ne doivent pas être pris comme des indicateurs du taux d'indulgence pour telle infraction : d'abord les effectifs globaux sont trop faibles, ensuite ne demandent une indulgence que ceux qui pensent avoir de bonnes chances de l'obtenir. C'est seulement l'un des nombreux signes qui donnent à penser que l'indulgence n'a que des

T - 16 . ACCORD DES INDULGENCES SELON LE STATUT DE L'INTERVENANT

Fréquence % ligne % colonne	Police autres	Police terrain	Renseigne-ments généraux	Gendarmerie	CRS	Collectivités locales	Préfecture	Justice	Associations	Particuliers	Pas d'informa-tion	TOTAL
Oui	24 10.13% 85.71	45 18.99 97.83	27 11.39 100.00	8 3.38 100.00	4 1.69 100.00	7 2.95 87.50	4 1.69 100.00	11 4.64 100.00	6 2.53 85.71	17 7.17 60.71	84 35.44 97.67	237 92.22
Non	4 20.00 14.29	1 5.00 2.17	0.00	0.00	0.00	1 5.00 12.50	0.00	0.00	1 5.00 12.50	11 55.00 39.29	2 10.00 2.33	20 7.78
TOTAL	**28** 10.89	**46** 17.90	**27** 10.51	**8** 3.11	**4** 1.56	**8** 3.11	**4** 1.56	**11** 4.28	**7** 2.72	**28** 10.89	**86** 33.46	**257** **100.00**

rapports lointains avec la nature, le risque et les circonstances de l'infraction commise, quand celle-ci appartient aux 4 premières classes.

En effet, dans 86% des cas, aucune justification ne vient étayer la demande, 4% déclarent l'infraction peu ou pas constituée, 4% essaient d'argumenter autour de l'infraction et 3% autour des circonstances, 2% présentent leurs problèmes de santé et les autres se déclarent bons citoyens en reconnaissant l'infraction.

Il est très clair à ce stade que pour toutes les personnes en présence, il ne s'agit jamais d'un classement sans suite pour une infraction litigieuse. Les quelques rares contrevenants qui ne l'ont pas compris et essaient de démontrer qu'ils n'ont pas commis l'infraction le comprendront à leurs dépens : enquête et vérifications minutieuses vont vite les renvoyer au respect indiscutable de l'autorité des forces de l'ordre. Sur les 8 requêtes ainsi motivées, la moitié sont refusées; les autres acceptées au bénéfice du doute. Sur un très petit effectif on retrouve là la même prise en compte de la contestation que pour les P.-V. d'excès de vitesse transmis par la gendarmerie : environ la moitié des P.-V. contestés sont transmis. Donc fermeté dans les vérifications, mais prise en compte des protestations.

Ici ressort surtout le fait que l'indulgence n'est pas motivée par un élément quelconque en rapport avec l'infraction.

C) LA POSITION DE L'INTERVENANT

Dans 34% des cas (T-16) on n'a aucune information sur l'origine de la demande, dans 11% des cas elle émane d'un simple particulier pour lui-même, dans 56% des cas la demande transite par un intervenant qui est de la police dans 39% des cas. Lorsqu'il y a trace d'une intervention pour un tiers, elle émane donc dans plus des deux-tiers des cas d'un policier. Afin d'en préciser le sens, nous décrivons la position du policier par sa proximité du terrain des opérations qui semble déterminante. Dans les "proches" du terrain figurent les brigadiers, sous-brigadiers, gardiens de la paix ; les "autres" incluent brigadier-chef, inspecteur de police, inspecteur principal, commissaire. Les demandes des renseignements généraux suivent la voie hiérarchique stricte avec un pré-imprimé visé par le chef de service, mais ne sont jamais motivées. Elles sont comptées à part.

Divers éléments sont particulièrement significatifs :

- les demandes directes de particuliers sont assez rares ;
- les indulgences sans aucune information sont probablement le plus souvent "maison" (dans de nombreux cas la seule piste est un nom griffonné sur l'A.F. et c'est le nom d'un membre du commissariat) ;
- les demandes de policiers proviennent plus souvent d'agents proches du terrain que des "autres" (18% et 11%), celles des renseignements généraux sont aussi fréquentes que ces dernières (11%) ;
- toutes les autres sources restent peu importantes.

D) LE BENEFICIAIRE DE L'INTERVENTION

Si l'on se demande pour qui ces personnes interviennent, on ne le sait pas dans 53% des cas. C'est, dans 22% des cas pour un particulier, dans 7% des cas pour leur famille et 4% des cas pour des amis. Dans 2% des cas, il s'agit d'un fournisseur de services, parfois sans précisions, parfois très concrets : "*X. fournit gratuitement tel produit à nos services*".

Seules les demandes d'origine policières sont assez fréquentes pour que l'on puisse mieux les caractériser. Il existe une demande des membres de la police proches du terrain pour leur famille, nettement moins pour leurs amis ou des collègues extérieurs. Les policiers plus éloignés du terrain interviennent beaucoup moins pour leurs proches, mais ponctuellement pour des collègues de l'extérieur, des fournisseurs de services ou des autorités locales (mairie, préfecture). Les renseignements généraux ne donnent jamais de précisions.

A ce stade de l'analyse, on pourrait avancer l'hypothèse d'un double rôle de l'indulgence : avantage en nature pour les policiers de terrain, instrument de négociation pour les "autres". Pour ces derniers, c'est surtout en échange d'informations, secondairement contre des services d'ordres très divers ou pour maintenir de bonnes relations avec des partenaires diversifiés.

E) L'ENCADREMENT DE CETTE PRATIQUE

Ce qui ressort de tous ces documents, c'est avant tout le désir des autorités policières de garder le meilleur contrôle possible de

cette pratique. Cela ne s'avère pas toujours aisé : si 46% des demandes sont visées par l'O.M.P. en titre, 27% par un commissaire de police qui peut exercer au titre de remplaçant, 17% par un inconnu qui pourrait être commissaire-remplaçant, restent 20% des indulgences de ce courrier qui n'ont fait l'objet d'aucun contrôle mais se plient au formalisme minimum en figurant dans ce corpus (5% sont explicitement des indulgences sur place, décidées par l'agent verbalisateur).

Cette volonté d'encadrement des autorités policières s'exprime différemment selon les demandeurs.

Vis-à-vis de la société et des partenaires extérieurs, ils n'accordent cette faveur qu'à des personnes qui reconnaissent indiscutablement l'autorité des forces de l'ordre. La seule exception a concerné un stagiaire dans le cabinet d'un préfet qui s'était montré narquois et arrogant avec l'agent verbalisateur. L'O.M.P. a accordé l'indulgence car la demande émanait du préfet mais, coup de pied de la mule, a mentionné dans sa réponse le comportement de l'infracteur. Autres cas : deux multirécidivistes bien introduits et gros consommateurs d'indulgences sont admonestés, l'un par écrit, l'autre convoqué au commissariat pour discuter de son problème, tous deux avertis que c'est la dernière faveur qui leur est accordée.

A l'intérieur du corps de la police, ils essaient de formaliser au maximum les demandes, d'imposer la voie hiérarchique quitte à reporter un accord jusqu'à ce que la bonne procédure soit suivie. Proposer un formulaire pré-imprimé pour les demandes d'indulgence internes au commissariat traduit la volonté d'organiser cette pratique, mais pourrait aussi passer pour la reconnaissance formelle d'un avantage en nature. Pourtant, la propension des intéressés à ne pas les utiliser pourrait donner à penser qu'il s'agit d'une tentative d'encadrement de cette pratique.

Par ailleurs, l'équipe chargée de saisir les timbres amende au traitement nouvellement informatisé (1990), en constatant qu'elle avait pu assurer le suivi de deux fois plus de T.A. que l'année précédente au même mois, a manifesté sa satisfaction et précisé que la seule "recette" était d'enregistrer au plus vite les titres émis. Cela semble confirmer l'hypothèse d'un effort constant d'encadrement de cette pratique, tout comme les annotations portées sur le registre des T.A. de l'année 1988,

période non encore informatisée, qui traduisent le souci de comprendre le devenir de chaque T.A. émis, sans pouvoir toujours le faire.

II) L'INDULGENCE, MOYEN DE GESTION DE L'ENGORGEMENT DES TRIBUNAUX ?

Phénomène classique dans le système pénal, les infractions que l'on n'arrivera pas à traiter sont abandonnées précocement, soit au niveau des agences d'entrées, soit par le parquet. Il faut pourtant préciser combien ce contentieux diffère des autres, la part d'auteurs inconnus ou d'infractions non caractérisées y étant infime.

La circulaire (CRIM. 86-19-F.1/19 septembre 1986) insiste sur le fait que la politique criminelle locale d'ensemble doit tenir compte de ce problème, et le prévenir. D'abord, elle recommande aux agences d'entrée, qui agissent le plus souvent d'initiative en cette matière, de ne pas submerger l'institution judiciaire d'affaires non traitables, compte tenu de ses moyens, et donc d'adapter le rythme de leurs contrôles au "débit" judiciaire local. Ensuite, elle incite les parquets à adopter des formules de poursuite qui leur permettent de traiter la matière transmise.

Ce n'est donc pas faute d'information sur ces questions que les agences d'entrée seraient amenées à réguler par l'amont un engorgement du système judiciaire. De plus, en examinant le produit mensuel de chacune des unités (brigade de gendarmerie ou commissariat) apparaît un fait marqué. Durant la période de recueil, leur activité a largement varié d'un mois à l'autre, allant du simple au double pour les infractions courantes. Le taux d'indulgence mensuel, quant à lui, est resté remarquablement stable et proche de sa moyenne sur six mois (18). Cela semble bien indiquer que les agences régulent leur activité de contrôle en fonction de leurs contraintes et/ou des besoins d'approvisionnement des autorités répressives, tant judiciaire qu'administrative. Mais elles se réservent une marge relativement stable, peut-être pré-définie, pour exercer un certain pouvoir sur cette matière qu'elles recueillent.

Ces éléments, ajoutés à la description de cette pratique menée en amont permettent de penser qu'en matière de circulation

---

18 Sauf sur des effectifs particulièrement maigres pour lesquels un pourcentage n'a plus guère de sens.

routière, les abandons de poursuites précoces dans le ressort de ce tribunal de police ne sont probablement pas liés à des problèmes de gestion d'approvisionnement du système judiciaire.

III) PROPOSITION D'UNE DEFINITION DE L'INDULGENCE

Juridiquement, l'indulgence se rapproche le plus de ce que l'on pourrait appeler un classement sans suite de pure opportunité, mais qui serait exercé de facto, en amont du parquet.

L'indulgence est une pratique des agences d'entrée dans le système pénal et de la préfecture. Elle est courante : du quart au tiers des affaires constatées. Elle dépend peu de la nature des infractions, excepté pour les excès de vitesse et le non-respect d'un feu rouge. Le traitement privilégié réservé à la vitesse excessive traduit un désaccord des forces de l'ordre, soit sur la dangerosité qu'elle représente, soit avec les barêmes en vigueur. En ce cas, la contestation porterait sur les seuils proposés pour les limitations de vitesse. Le taux de transmission accru du non-respect de feu rouge exprime un accord plus consensuel sur le risque induit. Pourtant, l'importance de l'indulgence sur l'ensemble des infractions montre bien que le facteur "risque" n'intervient que secondairement. La préfecture y semble plus sensible que les forces de l'ordre. Le fait que les excès de vitesse constituent à eux seuls plus des deux tiers de cette pratique explique comment les P.-V. parviennent à bénéficier plus largement d'indulgences que les A.F..

Les bénéficiaires de cette mesure sont plus que proportionnellement des femmes, des personnes âgées de plus de 35 ans, des professions intermédiaires et des employés. Des retraités, du fait de leur âge, et des professionnels de la route, sans que l'on puisse parler de la prise en compte de leurs contraintes professionnelles puisque des chauffeurs (ouvriers) y accèdent moins facilement que des commerciaux (professions intermédiaires). Ce n'est donc pas un privilège des catégories "favorisées", mais la profession joue un certain rôle.

Par ailleurs, des filières d'accès et leurs bénéficiaires se dégagent : les proches des agents verbalisateurs, le réseau des renseignements généraux, dans une bien moindre mesure celui des collectivités locales -particularité du milieu rural- et ponctuellement les relations institutionnelles des cadres des forces de l'ordre.

La réunion de ces deux dernières informations pourrait expliquer l'accès différentiel des professions à cette pratique, mais ici les informations sur les professions proviennent des indulgences de la gendarmerie et celles sur les intervenants des indulgences accordées par la police. Un rapprochement prudent est néanmoins tentant, il conduirait à avancer que si cette pratique est dominée quantitativement par les proches des agents verbalisateurs, ceux-ci pourraient appartenir aux professions intermédiaires, alors que les relations avec le milieu ouvrier seraient plus rares. Que dans le cas présent, ce rapprochement soit exact ou non, d'autres analyses de l'indulgence ne sauraient faire l'économie d'une interprétation croisée entre les professions des bénéficiaires et la description des intervenants.

La mise en relief de pratiques différentes entre police et gendarmerie découle en réalité de leur implantation. Les différences relevées entre milieu rural et milieu urbain permettent de supposer que l'accès à cette sortie du système varie selon les espaces concernés et les modes de relation qui s'y instaurent. Le milieu rural, caractérisé par une plus faible densité de population, offre des réseaux de relation proportionnellement plus larges et un meilleur accès aux notables susceptibles d'intervenir auprès des forces de l'ordre.

Les responsables de ces agences montrent un réel souci d'encadrement de cette pratique, probablement plus laborieux dans les forces de police, la gendarmerie n'acceptant pas de sorties à statut indéfini, autre que l'indulgence. Les gendarmes semblent beaucoup moins crispés sur le sujet : une fois l'autorisation de faire cette recherche obtenue, jamais aucune réticence pour fournir des documents n'a été formulée. Aussi, plus conscients de la marge d'autonomie qui leur est laissée, n'hésitent-ils pas à l'exprimer. Un gendarme à qui l'on demandait d'analyser "son" courrier des indulgences a répondu qu'il s'agissait de sa correspondance personnelle...

C'est donc à la fois un avantage en nature, peut-être la reconnaissance d'une pratique difficile à empêcher et qu'il vaut mieux reconnaître pour la contrôler, autant qu'un instrument de négociation qui facilite l'exercice de leur profession aux représentants des forces de l'ordre.

IV) COMMENT EXPLIQUER CETTE PRATIQUE ?

Il faut resituer cette pratique dans le contexte français où la conception de la politique de sécurité routière s'élabore au ministère des Transports, tandis que son application est déférée à des corps dont l'un relève du ministère de la Défense, l'autre du ministère de l'Intérieur, alors qu'ils n'ont que peu ou pas participé à l'élaboration de cette politique. Entre les deux, la Justice, relais et garant de cette politique ne peut jouer un rôle significatif que si s'instaurent des politiques locales de mise en oeuvre. Une circulaire du ministère de la Justice (CRIM. 86-19-F.1/19 septembre 1986) y invitait d'ailleurs les parquets.

L'exemple de la place localement accordée au "risque", diversement conçue tant par les autorités que par les diverses unités des agences de recueil, illustre la mise en pratique d'une conception "maison" que l'on entend bien appliquer. Peut-être assistons-nous là à une revendication "professionnelle" où les agents des forces de l'ordre imposent en amont du judiciaire leur conception de "l'ordre de la route", de crainte qu'il n'en soit pas tenu compte ultérieurement.

Cette pratique traduirait un désaccord avec certains aspects des politiques imposées, mais plus encore une rationalisation de la position dominée des forces de l'ordre en ce secteur. Puisqu'il faut contrôler la circulation routière, ce qui ne leur semble pas toujours devoir être leur rôle, pourquoi ne pas l'utiliser au mieux de leurs propres conceptions mais aussi de leurs intérêts ?

C'est-à-dire à la fois comme avantage personnel, pour ceux qui exercent concrètement ce contrôle, et comme monnaie d'échange, à des fins qu'ils considèrent comme plus importantes, dans des tâches conçues comme le véritable exercice de leur profession.

CHAPITRE V

L'ENTREE ET LE TRAITEMENT AU MINISTERE PUBLIC

Les amendes forfaitaires transmises au ministère public sont majorées. Après un traitement très succinct et rédaction, elles sont renvoyées au ministère des Finances qui procédera à leur recouvrement.

Les procès-verbaux quant à eux vont subir un traitement décisif au ministère public puisqu'ils vont faire l'objet d'un choix de procédure qui déterminera théoriquement la nature des peines ultérieures. Ces orientations se font d'après des directives et des barêmes émanant de la Chancellerie, recomposés en fonction des contraintes régionales et des conceptions que les divers acteurs locaux ont de leurs tâches.

La confrontation des décisions locales, que les agents veulent mettre en pratique, aux orientations qu'ils tentent, puis à celles finalement adoptées par la cohorte permet d'observer comment les recompositions s'opèrent concrètement.

I) LA COHORTE DES A.F.M. CONSTRUITE AU MINISTERE PUBLIC

Le carton de l'A.F. impayée, transmis aux services de l'O.M.P., sert à établir l'état des amendes forfaitaires majorées qui les regroupe par paquets de 99. Ces cartons de T.A. sont archivés, état par état, avec les fiches de recherche du propriétaire du véhicule, d'éventuels courriers, et autres informations. Une copie de cet état et les notifications aux intéressés rédigées sont envoyées à la recette du trésor public qui va procéder à la notification et éventuellement au

recouvrement forcé de ces amendes, l'état récapitulatif signé par l'O.M.P. valant titre exécutoire.

En cas de réclamation au sujet d'une A.F.M. si, après enquête le ministère public refuse de classer, un contrevenant persiste dans ses réclamations, le ministère public considère qu'il veut s'expliquer et en conséquence le cite à l'audience et rappelle l'A.F.M. déjà transmise aux Finances.

La transmission effective au ministère public (M.P.) n'a pu être suivie, il s'agit donc de la construction d'une nouvelle cohorte d'infractions commises durant le premier semestre 1988. Au M.P. la source disponible intéresse l'ensemble de l'arrondissement et cette population qui s'élève à plus de 2700 A.F.M. est échantillonnée au 1/5 : 543 A.F.M. seront suivies jusqu'à la fin du traitement par le ministère des Finances.

Les classements sans suite (C.S.S.) du M.P. représentent 4% de l'échantillon des A.F.M. auquels s'ajoutent 5% de classements parce que l'A.F. avait déjà été payée. Pour certaines, le paiement avait eu lieu un peu tardivement. Pour d'autres, une erreur s'était produite dans le suivi des règlements. L'indulgence tardive n'intervient que dans 0.4% des cas. Le reste, 490 A.F.M., soit 90% de l'échantillon est transmis aux Finances.

La cohorte des A.F. n'est pas la même que celle des A.F.M. mais le peu de variations intervenues après la phase policière dans le traitement -les sorties sont négligeables- peut inciter à penser que l'on pourrait prendre n'importe quel lot d'infractions, pourvu qu'il soit représentatif à ce stade. Il n'en reste pas moins que les infractions peuvent ne plus être les mêmes, non tant à cause de rares sorties que parce qu'elles ont été recueillies dans des espaces différents. En ce cas leur nature pourrait varier, donc leur classe et le montant de l'amende aussi, ce qui peut influer sur leur recouvrement.

Il paraît donc intéressant de comparer la composition en infractions des deux cohortes (T-17). La seule construction possible, faute d'information détaillée sur la nature des infractions payées ou non, reste la distibution des A.F. après intervention de l'indulgence, mais sans tenir compte du paiement : ce n'est donc pas la sortie vers le ministère public que l'on compare ici à la composition de l'échantillon des A.F.M..

T - 17 . COMPOSITION PAR INFRACTIONS DE LA COHORTE DES A.F. DE POLICE APRES INDULGENCE ET DE CELLE DES A.F.M.

Infractions	distribution des A.F. après indulgences	% des A.F.	Effectif A.F.M.	% des A.F.M.
Stationnement	455	47.9	322	59.3
Ceinture	136	14.3	73	13.4
Casque et verres	10	1.1	16	3
Circulation divers	43	4.5	12	2.2
Non respect signalisation	53	5.6	13	2.4
Pneu lisse	19	2	17	3.1
Eclairage	37	3.9	9	1.7
Papiers	114	12	34	6.3
Assurances	47	4.9	16	2.9
Divers	36	3.8	31	5.7
TOTAL	950	100%	543	100%

Si l'on observe l'écart des deux distributions en pourcentages, on note dans celle des A.F.M. une nette sur-représentation du stationnement indiscipliné et une sous-représentation des non-respects de la réglementation concernant les ceintures de sécurité et les papiers. Toutes les autres jouent sur de trop petits effectifs. Cette variation s'explique aisément par l'entrée au M.P. des infractions relevées par les agents de la municipalité qui ne sont que des stationnements et ne figuraient pas dans les A.F. étudiées. Les deux cohortes diffèrent donc par leur contenu en infractions.

II) LE TRAITEMENT DES PROCES-VERBAUX

Dès leur arrivée au M.P. les P.-V. sont enregistrés dans le registre du courrier.

Théoriquement l'O.M.P. va statuer sur l'opportunité des poursuites puis choisir une procédure de traitement des affaires : ordonnance pénale ou citation directe. Selon la classe de l'infraction la loi prévoit une fourchette de peines possibles. De plus, des modes de poursuites et des barêmes de sanctions sont proposés par voie de circulaires. Dans la pratique locale du ressort étudié, les modes de traitement seront choisis en fonction de l'organisation du travail, de l'idéologie professionnelle des agents chargés d'appliquer les lois et de leur perception du contexte socio-économique de la région dans laquelle ils opérent. Selon les décisions et les acteurs, ce sera l'un ou l'autre de ces éléments qui sera prépondérant, ou une combinaison de plusieurs d'entre eux. Les caractéristiques essentielles de cette région sont une forte récession économique, un taux de chômage particulièrement élevé, des emplois précaires, des familles en grande difficulté économique et une mobilité intense de la population : 30% déménagent chaque année. Le ministère public va donc devoir adapter ses pratiques aux conditions locales : ne pas requérir d'amendes d'un montant trop élevé, sous peine de précariser encore plus la population ou -pire encore à ses yeux- de rendre les sanctions prononcées inapplicables ; ne pas menacer l'emploi des condamnés par des suspensions de permis de conduire aveugles à leurs contraintes professionnelles ; adapter la forme des poursuites à cette population très mobile en privilégiant les procédures rapides et en recherchant une constante diminution des délais de traitement.

A l'intérieur du ministère public de ce ressort le travail se partage entre l'O.M.P. d'une part qui statue sur l'opportunité des

poursuites et siège au tribunal de police, d'autre part le secrétaire du ministère public qui va mettre en oeuvre l'application des lois, en accord avec les autres parties : police, gendarmerie, procureur, juge, recette du ministère des Finances et trésor public. Localement les rapports avec les personnels judiciaires semblent assez bons pour que des formules d'application des lois pertinentes et efficaces, rencontrant un consensus suffisant soient mises sur pied, évitant ainsi les complications et ralentissements qui découleraient d'oppositions aux décisions des autres agents concernés.

Une réunion des chefs de parquets de la cour d'appel qui nous intéresse s'était tenue en février 1986, comprenant outre les responsables des services de police et de gendarmerie et les officiers de ministère public près les tribunaux de police, les représentants des autorités administratives. Cette réunion se fixait, entre autres, comme objectif une tentative de définition d'une politique pénale en matière d'excès de vitesse. Elle aboutit à un barême des poursuites et des sanctions tant judiciaires qu'administratives. Ce barême transmis à la Chancellerie parut suffisamment pertinent pour être repris dans une première circulaire (N° CRIM. 86-19-F.1/19 septembre 1986, annexe IV) incitant les parquets à harmoniser leurs requêtes et à se fixer des barêmes. Nous verrons ultérieurement les avatars liés à l'application d'un barême dont une grande partie des promoteurs ne sont plus en place (19) deux ans après...Surtout quand, à un an de là, une seconde circulaire d'harmonisation plus large, puisque proposée à la fois par le ministère de l'Intérieur et par celui de la Justice, va proposer par nature d'infraction des choix de procédure et des barêmes différents (Circulaire du 20 juillet 1987, Réf. Nor.: JUS.D.87 - 30050 C.). Si l'on rappelle que ces circulaires et barêmes n'ont qu'un pouvoir incitatif, la question devient vite : qui va appliquer quoi, et dans quel cas ?

Il n'en reste pas moins que le ministère public dit appliquer des barêmes pour l'ensemble de son activité tant pour le choix des procédures que celui du montant de ses requêtes pour les sanctions. Les juges adhèrent clairement à ces choix et les procédures à suivre en cas d'opposition de la part des intéressés s'établissent d'un commun accord, d'où l'homogénéité du traitement des affaires que nous allons suivre.

---

19 Ce problème se rencontre assez couramment dans le système judiciaire, d'après un travail récent sur la gestion des tribunaux de grande instance (Ackermann et Bastard, 1990).

De même, les relations avec les services du ministère des Finances sont-elles assez bonnes pour chercher à établir des documents de transmission de plus en plus économes en temps de travail, l'informatisation du traitement des A.F.M. poussant en ce sens, entraînant des idées appliquées à des procédures encore manuelles. Ainsi les normes et numéros d'enregistrement ont été homogénéisés au cours de la période observée, facilitant le travail de suivi des affaires. Encore aujourd'hui, l'inertie autant que la pauvreté administratives obligent des agents à recopier manuellement l'intégralité de documents contenant des centaines d'informations pour y rajouter une seule colonne, le recepteur suivant se livrant à nouveau à cette réjouissante occupation. Et pourtant, chacun d'entre eux assume à côté des tâches complexes avec compétence. Si, à l'intérieur d'une même agence, les transmissions se font volontiers par des doubles, chaque changement de système d'enregistrement entraîne un ralentissement considérable du traitement. D'une agence à l'autre ou d'une administration à l'autre, la forme et la procédure de transmission expliquent bien des difficultés de traitement des contentieux de masse. L'informatisation permettra d'en règler certaines, mais nous pourrons observer sur les délais de traitement que les pires difficultés ne sont pas toujours celles que l'on croit...

Les relations avec la sous-préfecture sont nettement moins bonnes, si ce n'est quasi-inexistantes. Même en ce qui concerne les échanges de documents prévus par la loi. Aussi bien les agents du M.P. que les juges ne semblent avoir connaissance du traitement des contentieux par la préfecture que par les déclarations à l'audience des prévenus qui se réclament soit d'une suspension administrative, soit de son absence. Et pourtant, deux ans auparavant, les représentants de toutes les administrations concernées s'étaient entendus sur un barême local. Les dysfonctionnements mis en relief ultérieurement s'expliquent en grande partie par cette ignorance mutuelle, peut-être garante de l'autonomie de ces administrations mais certes pas de l'équité des sanctions.

Ainsi, extrême monotonie des contentieux, traitements homogénéisés, planifiés, et pourtant le suivi de cette cohorte ne va pas aller sans surprises, pressenties mais non évaluées dans leur ampleur par les praticiens.

A) LE SUIVI DE LA COHORTE DES PROCES-VERBAUX

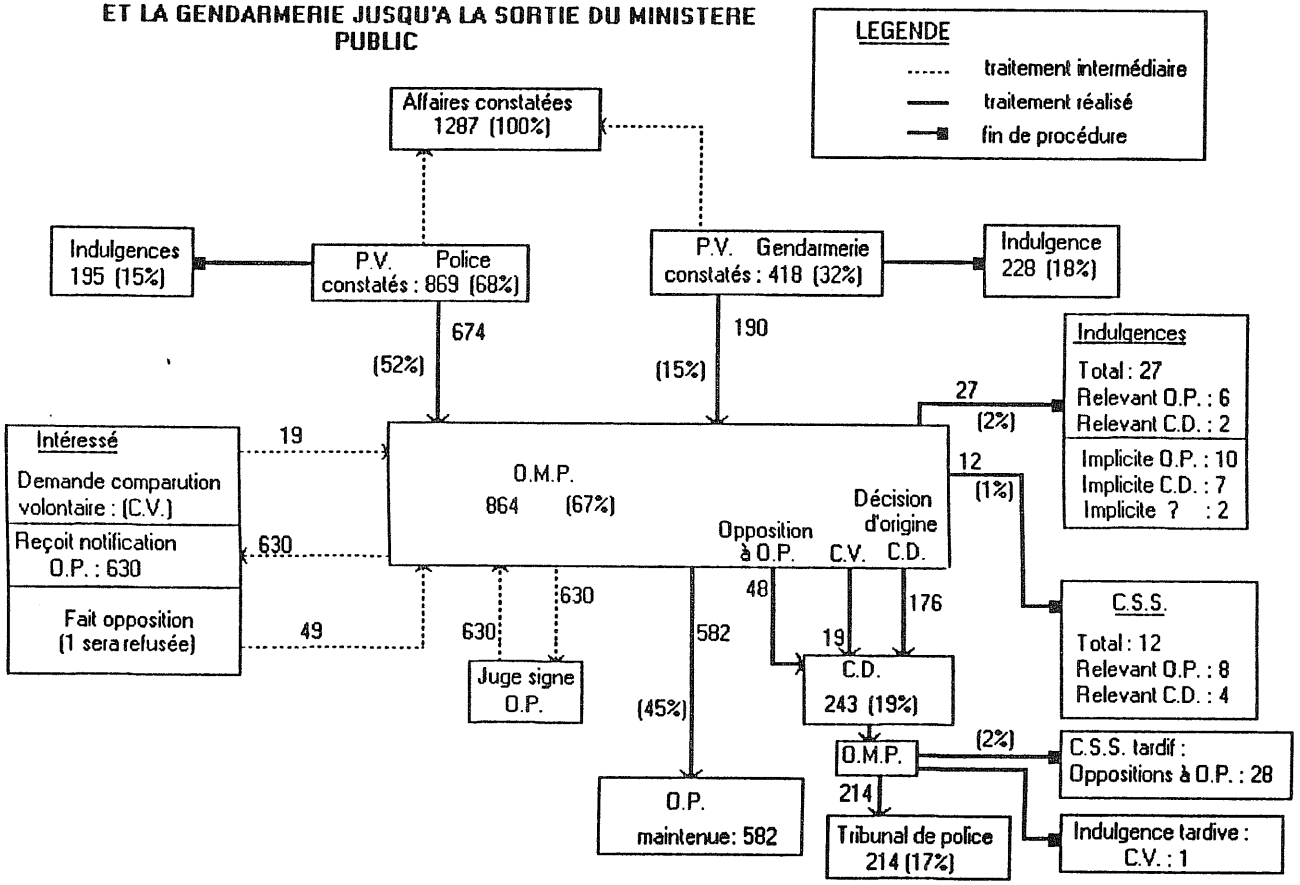
La cohorte constituée à partir des registres de police et de gendarmerie et suivie lors de son entrée au ministère public (M.P.) a diminué du tiers (33%) allant d'un effectif global de 1287 à 864 affaires. Ainsi passe-t-on de la description du devenir des affaires constatées à celle du traitement des affaires transmises. Le traitement final de ces 864 affaires portera la trace de l'action du ministère public mais aussi celle des réactions des contrevenants.

La cohorte a subi depuis sa constitution une modification sensible : les infractions d'origine policière sont désormais quatre fois plus nombreuses que celles issues de la gendarmerie, alors que lors de leur détection elles ne représentaient que le double. Leur part a donc doublé.

Les excès de vitesse (voir T-3, chapitre III) diminuent légèrement (61% à 56%) au profit des non-respects de feu rouge (22% à 26%). Ce remodelage découle de taux de transmission différents selon les infractions. Ce sont les pratiques de la police qui prédominent ici, de par le jeu des effectifs, conséquence de nos choix de terrain.

Les affaires sont presque toutes constituées d'une seule infraction. Il ne reste au total que 6 infractions multiples : 4 "feu rouge et autre" , 1 "mauvais sens giratoire + franchissement de ligne continue + feu jaune" et 1 P.-V. réunissant 11 infractions à l'équipement du véhicule. Les P.-V. multiples bénéficiant d'une indulgence en amont provenaient des brigades de gendarmerie rurales et se caractérisaient de deux façons. D'abord, ils paliaient souvent l'absence d'un carnet de T.A., réunissant en une seule procédure une quantité impressionnante d'infractions passibles d'A.F.. Ensuite, certains servaient manifestement de remise au pas dans une relation ou une négociation qui se situait sur un autre plan. Ceux-là prenaient plus figure d'énumération surréaliste d'une multitude d'infractions que de constat, leur abandon précoce étant probablement prévu à l'avance. Déjà, l'abandon systématique de P.-V. concernant le non-respect d'un "stop" municipal particulier semblait procéder du même mécanisme. Ce serait alors l'illustration d'une

0 - 4 . TRAITEMENT DES AFFAIRES CONSTATEES PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE JUSQU'A LA SORTIE DU MINISTERE PUBLIC



utilisation stratégique particulière de la verbalisation, et partant de là de l'indulgence (20).

B) LE CHOIX DES ORIENTATIONS AU MINISTERE PUBLIC

Selon que le ministère public décide de les poursuivre par voie d'ordonnance pénale ou par citation directe, les P.-V. font routes et registres séparés. Les comparutions volontaires et les oppositions à ordonnance pénale feront passer certaines affaires d'un mode de poursuite à l'autre. Les deux résultent d'une réaction des contrevenants et interfèrent sur les décisions judiciaires.

Le traitement des affaires par le ministère public peut se lire à trois niveaux qui correspondent à des étapes successives dans le temps. La part de chaque orientation varie en fonction du total auquel on se réfère. D'où l'intérêt de compléter les répartitions en pourcentages par des organigrammes qui permettent d'articuler ces différents niveaux.

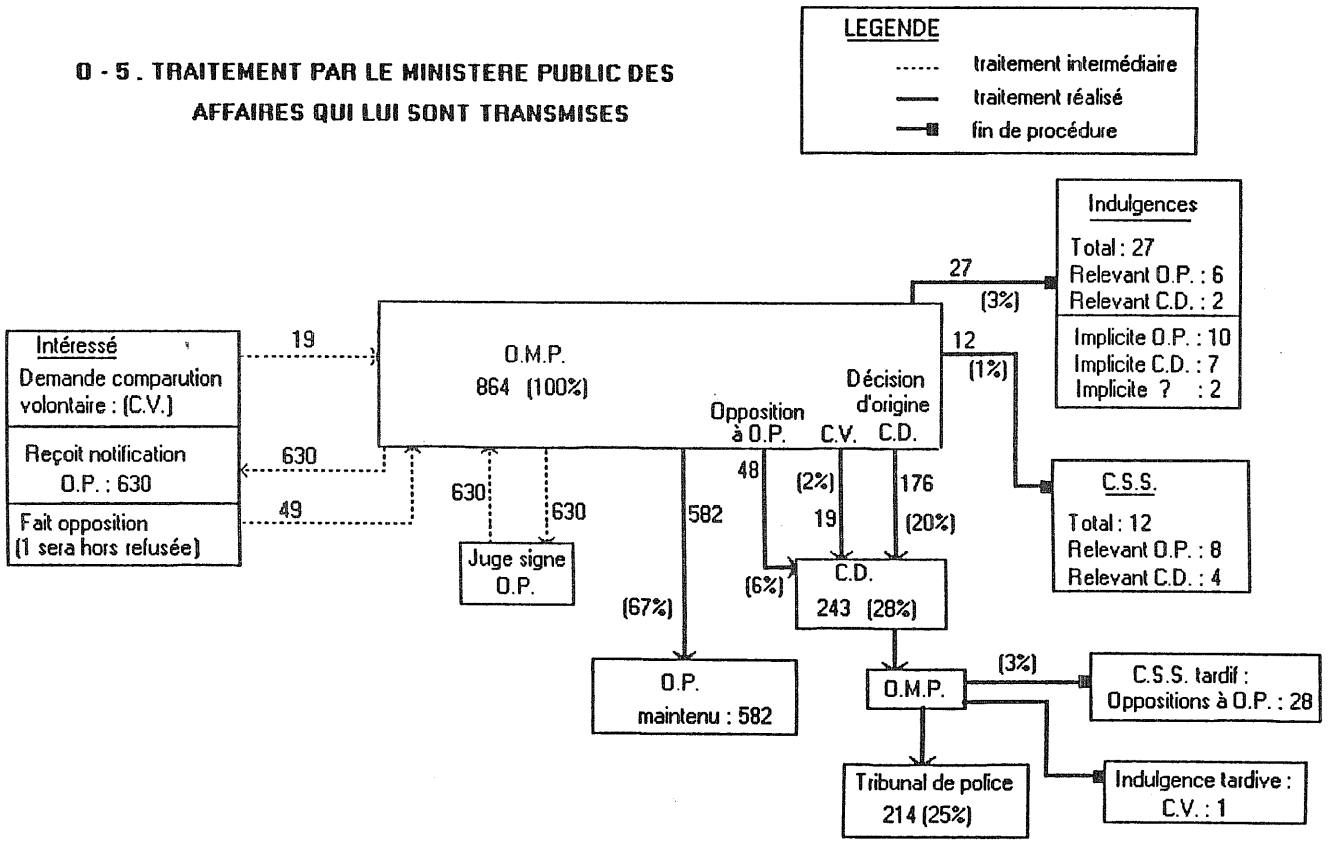
- Le premier correspond à l'entrée au ministère public. On rapporte le traitement au nombre d'affaires constatées (organigramme O-4), ce qui clarifie le devenir de l'action des agences de constatation.
- Le second illustre comment le ministère public voudrait traiter les affaires qui lui parviennent, si les prévenus n'intervenaient pas. On ne s'intéresse qu'aux affaires effectivement transmises (organigramme O-5), ce qui permet d'analyser les décisions du ministère public quant à un contentieux dont une part lui a déjà échappé. En effet, l'ampleur des indulgences peut modifier les proportions des différentes décisions, selon que l'on se réfère au total des entrées dans le système ou à celui des entrées au ministère public.
- Le troisième montre comment le traitement se déroule réellement, après que les réactions des contrevenants en aient modifié le cours. Ces calculs se réfèrent au total des affaires transmises.

Cette lecture en trois niveaux tente de rendre compte de la succession des décisions et interactions qui reconstruisent notre cohorte de son entrée au ministère public jusqu'au jugement final, qu'il soit prononcé par ordonnance pénale ou par le tribunal de police.

---

20 Cette hypothèse n'a pas donné lieu à vérification auprès des acteurs concernés.

0 - 5 . TRAITEMENT PAR LE MINISTERE PUBLIC DES AFFAIRES QUI LUI SONT TRANSMISES



Toutes ces lectures apportent des informations différentes. Seuls les niveaux apparemment les plus pertinents sont commentés à chaque étape. Le niveau de lecture est précisé quand cela semble nécessaire.

1) Classement sans suite

a) La procédure locale

L'O.M.P. va classer sans suite essentiellement pour vice de forme ou parce que l'auteur de l'infraction n'est pas la personne poursuivie en un premier temps, très rarement parce que l'infraction n'est pas constituée, ce contentieux et son mode de poursuites se prêtant peu à ce genre de problèmes, bien que la contestation existe parfois. Quand le cas se présente, les services de l'O.M.P. se livrent à une enquête pour vérifier les assertions du plaignant et le cas échéant, classent l'affaire. Aussi infime que soit l'infraction contestée, l'enquête est menée, le plus souvent la preuve est faite au détriment de l'infracteur et la poursuite reprend. Ce type de réclamation, perçu comme une remise en cause du travail des agents ayant la charge du contrôle et comme une rebelion à leur autorité -les deux étant inacceptables, l'une par simple défense corporatiste, l'autre parce qu'indissociable de leur fonction- sont traitées avec un grand souci d'équité mais aussi sans concession aucune.

b) La cohorte

Sur les 864 affaires transmises au M.P. seulement 12 vont bénéficier, en un premier temps, d'un classement, soit 1% de cet effectif. Ces infractions relevaient pour 8 d'entre elles d'une O.P., 4 d'une comparution au T.P..

Une seconde vague de classements sans suite survient plus tardivement (28 cas). Ce n'est que la réaction à une stratégie de certains contrevenants. En effet, les S.D.F. (21) font opposition aux ordonnances

---

21 Les S.D.F. désignés ici sont des "sans domicile fixe" au sens propre, donc des itinérants qui possèdent au moins un véhicule et une assurance en général. C'est donc une catégorie plus large que celle des déshérités habituellement désignée par ces termes. Ils ne sont pas forcément dénués de moyens financiers et surtout capables de

pénales le plus tard possible. Ils ont très vite compris l'avantage qu'ils avaient à cela : leur mobilité leur permet le plus souvent de se dérober jusqu'à la date de prescription de l'affaire. Le ministère public renonce donc à de coûteuses poursuites quand il s'avère qu'elles concernent l'un d'entre eux. La seule parade qui lui reste consiste à utiliser la citation directe dès qu'il soupçonne un contrevenant d'être sans domicile fixe.

2) L'indulgence au ministère public

a) La pratique locale

A ce stade intervient à nouveau un autre type d'abandon de poursuites déja décrit en amont, l'indulgence dont les motivations seront les mêmes que précédemment. L'ambiguïté du double statut de commissaire principal et d'officier du ministère public joue ici à plein. En effet, l'indulgence accordée au niveau policier se revêt toujours de la légitimité accordée par le statut d'O.M.P. que peut endosser tout commissaire du moment qu'il est ce jour là remplaçant de l'O.M.P. en titre. On peut donc accorder aux indulgences intervenues à ce stade le statut d'indulgences "policières" tardives.

b) La cohorte

A ce stade l'indulgence n'est que résiduelle. Elle ne concerne plus que 27 affaires (2% de celles constatées et 3% de celles transmises au M.P.) dont 8 sont inscrites comme telles dans les registres et 19 disparaissent sans explication, on va les appeler "indulgences implicites" (22). 2 P.-V. multiples "feu rouge et autre" disparaissent ainsi.

---

concevoir et de transmettre une stratégie d'évitement du contrôle judiciaire, en tirant parti de la difficulté qu'il y a à les joindre.

22 Les agents concernés reconnaissent que c'est la seule explication possible à une disparition non renseignée sur les registres.

3) Les ordonnances pénales au ministère public

a) Le traitement local

L'affaire est poursuivie par voie d'ordonnance pénale si le ministère public ne veut requérir qu'une peine d'amende, sinon il procède à une citation directe.

Il propose une amende dont le juge ratifie le montant en signant l'O.P. qu'il lui renvoie. Le ministère public la transmet au greffe du tribunal qui la notifie par lettre recommandée avec accusé de réception. Toutes ces transmissions ont lieu pour un lot d'une centaine d'O.P. ; nous verrons ultérieurement que cette procédure pèse d'un poids considérable dans les délais de traitement.

Si le juge décide d'une amende d'un montant différent - souvent inférieur à celui proposé par le ministère public- il le modifie et signe l'O.P.. Le ministère public dispose alors d'un délai de 10 jours pour faire opposition à cette décision par déclaration au greffe du tribunal. En ce cas l'affaire est portée à l'audience du tribunal de police dans les formes de la procédure ordinaire.

L'intéressé peut faire opposition à l'ordonnance pénale, si elle est admise cela entraînera un classement sans suite (nullité pour vice de forme ou poursuite inopportune). Sinon l'O.M.P. procèdera à une citation directe, sauf si l'opposition arrive trop tardivement après les délais prévus, en ce cas elle est déclarée irrecevable et l'O.P. maintenue. En réalité des oppositions à O.P. seront classées, faute de pouvoir retrouver les contrevenants (des S.D.F., comme nous l'avons vu plus haut).

S'il est poursuivi par voie d'O.P., le contrevenant pourra toujours demander à comparaître devant le tribunal de police : c'est la comparution volontaire. Mais cette procédure ne constitue pas une exclusivité : si le contrevenant est cité à comparaître devant le tribunal, il peut accélérer le traitement de son affaire par cette voie. Aux dire des agents du ministère public, cette demande serait surtout le moyen d'éviter -ou au moins d'interrompre- l'exécution d'une suspension administrative du permis de conduire. Ainsi, dans bien des cas le secrétaire du ministère public va devoir trancher. Selon ses disponibilités

d'organisation et de charge de travail, mais aussi sa propre perception de la pertinence de la motivation du demandeur, il accorde ou non, une date d'audience suffisamment proche pour permettre de court-circuiter la procédure administrative. Selon la vision du monde de cet agent, vont se hiérarchiser différemment les obligations professionnelles, de santé ou familiales et les difficultés économiques du demandeur.

Un accord avec la préfecture prévoit que si la date d'audience n'est pas éloignée de plus de 15 jours, la suspension administrative ne sera pas exécutée. Pourtant, nous verrons qu'en 1988 l'organisation ne permet que très rarement d'interrompre l'action administrative grâce à cette procédure et que le dispositif décrit ci-dessus (chapitre II) ne fait que s'ébaucher... Le sens que l'on pourra attribuer aux comparutions volontaires de notre cohorte sera donc différent, comme nous pourrons le voir ultérieurement.

b) La cohorte

Le ministère public se propose de traiter par O.P. 73% de la matière transmise, soit 630 affaires. Parmi ces dernières, seulement 8% (N=49) donnent lieu à opposition dont une seule, hors-délai, est refusée et maintenue en O.P.. C'est ce qui constitue "le traitement intermédiaire" des organigrammes (O-4 et O-5). Sur les 48 oppositions à O.P. acceptées, 28 sont formulées tardivement par des S.D.F., soit 58% des cas.

L'opposition à O.P. ne constitue que 6%, à peine, des affaires transmises (c'est le "traitement réalisé" des organigrammes), part qui diminuera encore du fait des classements ultérieurs jusqu'à un peu plus de 2% du même total.

Toutes les autres (N=582) restent des O.P.. Elles représentent 45% des affaires constatées ou 67% des affaires connues par le M.P. (c'est le "traitement réalisé" des organigrammes) ou encore 92% de celles que le ministère public aurait voulu poursuivre ainsi (c'est le "traitement intermédiaire").

Quelques infractions (19 cas) font l'objet d'une demande de comparution volontaire sans que l'on sache toujours quel traitement le ministère public leur réservait à l'origine.

4) La saisine du tribunal de police

Le tribunal de police est saisi soit par le renvoi qui lui est fait par la juridiction d'instruction, soit par la comparution volontaire des parties, soit par la citation délivrée directement au prévenu et à la personne civilement responsable de l'infraction. L'avertissement délivré par le ministère public dispense de citation s'il est suivi de la comparution volontaire de la personne à laquelle il est adressé.

La décision de faire comparaître devant le tribunal de police entraîne le plus lourd des traitements disponibles. Cela implique un long séjour dans le système : rédaction et délivrance des citations à comparaître, éventuelle audition des mis en cause et des témoins, planification des audiences, rédaction des jugements. Les contrevenants encourent essentiellement des peines d'amendes et des suspensions de leur permis de conduire, éventuellement aménageables.

a) La pratique locale

Aucune pratique particulière ne caractérise le recours à la citation directe dans ce ressort, hormis un souci de simplification visant à éviter des poursuites par des voies peu rentables, comme dans le cas des S.D.F. exposé plus haut.

Dans le même esprit, les oppositions à O.P. comme à A.F.M. étant considérées comme dues au désir de s'exprimer, donnent lieu à citation directe.

La comparution volontaire n'est pas encore utilisée largement.

b) La cohorte

Sur les 243 affaires qui devraient comparaître devant le tribunal, 176 relevaient de la citation directe de par leur nature et le barême local. Les autres sont le produit des réactions des contrevenants : surtout des oppositions à O.P. (N=48) ou plus rarement des comparutions volontaires (N=19).

Au premier niveau de lecture, ces 243 affaires représentent 19% des infractions constatées. Seulement 214, soit 17% du même total, seront finalement jugées.

Au second niveau, on constate que le ministère public n'aurait voulu convoquer au tribunal de police que 20% des affaires venues à sa connaissance.

Mais, au troisième niveau, il apparaît que la réaction des prévenus conduit le ministère public à accepter des comparutions volontaires (2%) et des oppositions à O.P. (6%), ce qui porte à 28% les affaires qui devraient être jugées. Autre produit de l'intervention des prévenus, certaines affaires sortent du système par classement ou par indulgence : il n'en restera que 214 qui comparaîtront devant le tribunal de police, soit 25% des affaires transmises.

C) TRAITEMENT PAR INFRACTION ET PAR ORIGINE DES PROCES-VERBAUX

Nous savons, d'après les circulaires, que les orientations du traitement dépendent de la nature des infractions. Dans le ressort du tribunal qui nous intéresse, d'un commun accord entre les services de l'O.M.P., les juges et le parquet, ce sont les infractions considérées comme les moins graves qui sont poursuivies par O.P. tandis que les autres le sont par citation directe.

Nous savons aussi que la police et la gendarmerie contrôlent des espaces différents, donc aussi des infractions de natures diverses.

Il est donc intéressant de chercher comment ces trois éléments : origine des P.-V., nature de l'infraction et traitement par le ministère public se combinent dans la cohorte. Un tableau (T-18) rend compte de ces trois dimensions sur les affaires transmises (23).

La très grosse majorité des non-respects de feu rouge et de "stop" provient de la police ; or ces infractions sont massivement

---

23 Les 29 classements et indulgences tardives figurent encore dans les décisions du ministère public. En particulier les 28 oppositions à O.P. sont prises comme telles dans les calculs, alors qu'elles seront classées après. Nous travaillons ici sur les 825 P.-V. encore poursuivis d'un côté et les 39 P.-V. déjà abandonnés de l'autre.

T - 18 . TRAITEMENT AU MINISTERE PUBLIC PAR INFRACTION SELON L'ORIGINE DU P.V.

Infractions	Police					Gendarmerie					TOTAL
	O.P.	C.D.	Opposition à O.P. et Comparution volontaire	C.S.S et Indulgence	TOTAL	O.P.	C.D.	Opposition à O.P. et Comparution volontaire	C.S.S et Indulgence	TOTAL	
Vitesse < 20 Km/h					0	3		1		4	4
Vitesse [20 - 30 [	207	4	22	8	241	63	2	4	1	70	311
Vitesse [30 - 50 [	1	103	1	9	114		41	1	3	45	159
Vitesse > ou= 50 Km/h		4			4		6			6	10
Feu rouge	177	4	26	6	213	13		1	1	15	228
Stop	67	1	4	5	77	13	1	3		17	94
Ligne continue	4	1		1	6			1		1	7
Circulation indisciplinée *	2			1	3	11	7		2	20	23
Refus de priorité	4				4					0	4
Pas de feu de croisement par brouillard	7		1		8	4		1		5	13
Défaut d'éclairage	2				2	1		1	1	3	5
Papiers et équipement	2				2		1			1	3
Temps de conduite					0	1	1		1	3	3
TOTAL Effectif	473 70.2%	117 17.4%	54 8%	30 4.4%	674 100%	109 57.4%	59 31.1%	13 6.8%	9 4.7%	190 100%	864

* sens interdit, dépassement à gauche dangereux, non respect d'un feu rouge clignotant, mauvais sens giratoire, changement important de direction

poursuivies par voie d'O.P.. La part des infractions en provenance de la gendarmerie dans les O.P. ne représente que le cinquième de cette procédure. Elle s'élève au tiers des citations directes, si l'on ne compte pas les oppositions à O.P. et comparutions volontaires qui procèdent d'une intervention du contrevenant sur le traitement judiciaire. Si l'on inclut ces modes d'entrée au tribunal, la part "gendarmerie" diminue à 30%. Cette recomposition est purement structurelle et découle de la nature des espaces contrôlés par la gendarmerie où les feux rouges sont plus rares, alors que les non-respects de "stop" occupent sensiblement la même place dans les infractions recueillies ou transmises par les deux agences.

A part cela, seule émerge la prédominance absolue des excès de vitesse supérieurs ou égaux à 30 km/h (24) parmi les comparutions devant le tribunal de police. Toutes les autres infractions sont poursuivies par O.P., sauf intervention du contrevenant. Les rares citations directes pour d'autres infractions sont liées au fait que le contrevenant est un S.D.F., qu'il s'agit d'un P.-V. pour infractions multiples ou d'une circulation indisciplinée.

Les 4 infractions multiples encore présentes sont poursuivies par voie d'ordonnance pénale dans 3 cas, dont un donnera lieu à opposition. Par citation directe pour le P.-V. qui réunit 11 infractions à l'équipement du véhicule, probablement parce qu'il s'agit d'un S.D.F.. Ces derniers sont généralement signalés comme les principaux auteurs de ce type d'infraction, leurs moyens ne leur permettant pas toujours d'entrenir convenablement leur véhicule.

---

24 Tous les excès de vitesse sont constatés par rapport à la vitesse limite autorisée. Ils traduisent donc des vitesses absolues très différentes, un écart de 20 km/h peut aussi bien représenter une vitesse de 70 km/h, dans une zone d'agglomération où elle est limitée à 50 km/h, qu'une vitesse de 110 km/h, sur une route où la limite est fixée à 90 km/h. Sur chaque P.-V. le lieu de commission est indiqué, précisant si c'est sur route, en agglomération ou sur autoroute (ce dernier cas ne se rencontre pas ici).

D) ARGUMENTATION DU CONTREVENANT LORS DE LA CONSTATATION DES FAITS ET MODES DE POURSUITES

Les déclarations du contrevenant sont reportées succinctement sur le P.-V. (25); nous en analysons les dimensions principales. Comparées aux modes de poursuites choisis selon d'autres critères (nature de l'infraction essentiellement), ces déclarations peuvent illustrer les motivations des recours à la comparution volontaire et des oppositions à O.P.. Par ailleurs, c'est la seule information dont nous disposions sur la position des contrevenants poursuivis par O.P.. Ils n'auront pas l'occasion de la défendre puisqu'ils ne seront pas entendus par le tribunal (T-19). Il ne faut cependant pas oublier qu'un P.-V. à ce stade est déjà le produit de deux filtres successifs sur une affaire : sa constatation dont on suppose qu'elle entraîne la rédaction d'un P.-V., puis sa transmission.

Dans les 825 affaires poursuivies, 50% des contrevenants ne font aucune déclaration, 19% contestent l'infraction avec une intensité variable (26), 15% évoquent leur distraction dont quelques uns expliquent qu'ils ont mal réagi à une situation complexe. Tous les autres discours sont rares, peu cohérents dans 2% des cas ; évoquant des problèmes personnels dans 7% des cas, sur deux registres : l'urgence ou des difficultés personnelles ; invoquant les contraintes de la circulation pour 6% .

La contestation de l'infraction (N = 50 + 72 = 122) existe nettement plus souvent pour les infractions poursuivies par O.P.

---

25 Seuls les P.-V. poursuivis sont étudiés parce que les autres ont disparu, jetés ou jamais rédigés probablement. Des 864 P.-V. transmis, 39 ont ainsi disparu, il n'en reste donc que 825. Par contre, ceux qui sont classés (N = 28) ou bénéficient d'une indulgence (N = 1) très tardivement sont archivés et donc étudiés ici.

26 Dans la rubrique "contestation" entrent autant les déclarations niant l'infraction (argumentation = infraction non constituée) que des remarques beaucoup plus vagues dont l'esprit revient à une contestation qui n'ose ou n'arrive à s'exprimer clairement (argumentation = conteste plus ou moins). Ces deux rubriques sont individualisées dans le tableau, mais semblent être surtout liées au tempérament des conducteurs puisqu'après, les contestations les moins fermes donnent lieu à plus de C.V.. Elles sont donc généralement réunies dans les commentaires.

T- 19 . L'ARGUMENTATION DES P.V. POURSUIVIS ET DILIGENCES AU M.P.

Argumentation	O.P.	C.V.	Opposition à O.P.	C.D.	TOTAL
Aucune	274	4	19	113	410 50%
Infraction non constituée	50	1	5	10	66 8%
Conteste plus ou moins l'infraction	72	10	4	4	90 11%
Problème de circulation	35	1	5	7	48 6%
Problème technique sur véhicule ou papiers	2	–	2	–	4 0.5%
Urgence	26	–	2	6	34 4%
Distraction et mal réagi dans circonstances difficiles	84	3	8	27	122 15%
Essaie d'apitoyer	18	–	2	4	24 3%
Peu cohérents	17	–	1	3	21 2%
Agressifs	4	–	–	2	6 0.5%
TOTAL	582	19*	48**	176	825 100%

* 1 indulgence tardive

** 28 classements sans suite

(122/582=21%) que pour celles qui le sont par citation directe (14/176=8%), ce qui paraît paradoxal puisque ceux-là ne pourront se faire entendre. Il est vrai que les citations directes concernent surtout des infractions très caractérisées, comme les plus gros excès de vitesse, qui sont difficilement contestables. Aucun des 122 contrevenants poursuivis par O.P. qui contestent l'infraction ne maintient cette position ultérieurement : est-ce par ignorance, par crainte ou parce qu'ils savent leur contestation peu fondée ? D'autres recourent à une démarche particulière telle que la comparution volontaire qui apparaît bien ici comme une voie d'accès au tribunal pour y contester l'infraction (58% des C.V.), sans que l'on sache si c'est également pour court-circuiter l'action administrative, comme les agents du ministère public le supposent (27). La contestation de l'infraction pour les oppositions à O.P. n'apparaît pas comme la motivation essentielle, nous avons vu que c'est l'évitement pur et simple du judiciaire pour des S.D.F.. Si on retire les C.S.S. dont bénéficient ces derniers, il y a près de 42% de contestations lors de la constatation des faits, mais à l'audience cette argumentation ne représentera plus que 32% des cas. Diminution à relativiser : sur un total de 19 nous passons de 8 à 6 cas !

III) CONCLUSION

Les agents du système pénal, d'après leurs déclarations, cherchent à adapter la politique pénale en matière de circulation routière aux conditions locales. Cela consiste à prendre en compte les caractéristiques et difficultés de la région. Les préoccupations relèvent de deux ordres : d'abord ne pas menacer l'emploi par des suspensions de permis dans une région très atteinte sur ce plan ; ensuite adapter la forme des poursuites et les amendes requises à une population très mobile et éprouvée économiquement. C'est ce que nous désignerons comme étant la "politique pénale locale", par opposition à des directives et barêmes nationaux qu'elle recompose. Il n'y a ici aucune comparaison avec d'autres mises en pratique de "politiques pénales routières" ni de moyenne nationale à laquelle se réfèrer. Il ne s'agit donc que de traduire

---

27 Comme ces affaires ont été traitées durant la fin 1988 et le début 1989 et que les agents sont interrogés en 1990, il y a un décalage entre leur pratique exprimée et celle qu'ils avaient au moment des faits. D'où leur interprétation de la comparution volontaire issue de l'expérience de 1990 plus que de celle de notre période. Ce décalage est accentué par la rapidité des réformes successives qui entraînent une évolution constante du traitement au cours des dernières années.

par le terme "local" le fait que l'on s'intéresse à des pratiques propres à notre terrain, dont on ne sait si elles sont généralisables. Nous avons en projet une recherche plus extensive dont un des objectifs serait d'approfondir cette question.

La part des infractions provenant de la police est désormais quatre fois plus importante que celle des infractions recueillies par la gendarmerie. Les excès de vitesse représentent plus de la moitié de la cohorte et les non-respects de feu rouge, le quart.

Après l'importance du volume des indulgences en amont, l'action du ministère public se distingue par la rareté de l'ensemble des sorties du système : 8% des affaires qui lui sont transmises. Ces dernières sont orientées vers un jugement par ordonnance pénale pour 73% mais après opposition il n'en reste que 67%. Les citations directes ne sont que 20% à l'origine, atteignent 28% après réaction des contrevenants mais n'aboutiront pas toutes au tribunal de police, seulement 25% du fait des oppositions à O.P., classées faute de retrouver ces contrevenants qui n'ont pas de domicile fixe. En somme, le ministère public tente de traiter les 3/4 de la matière transmise par O.P. et n'y parvient que dans les 2/3 des cas ; 1/4 passe devant le tribunal et moins du dixième sort du système.

L'ordonnance pénale traite de petits excès de vitesse et des non-respects d'arrêts obligatoires tandis que le tribunal juge une matière composée aux 2/3 de dépassements de la vitesse limitée supérieurs à 30 km/h. Plus des 2/3 de ces derniers proviennent de la police qui approvisionne le parquet pour près des 4/5 : les procédures provenant de la gendarmerie alimentent donc plus que proportionnellement le tribunal de police. Cette recomposition découle de la diversité des espaces contrôlés par ces deux agences : les gros dépassements de vitesse se produisent surtout sur route et sont orientés vers le tribunal...

L'analyse de l'argumentation des contrevenants relevée sur le P.-V. montre que des contestations existent pour 1/5 des affaires poursuivies. La contestation est une motivation importante pour les deux voies d'évitement de la procédure de l'O.P. que sont l'opposition et la comparution volontaire. Leur rareté ne traduit pourtant pas l'importance réelle de la contestation lors de la constatation des faits. On ne peut savoir si c'est la faiblesse des arguments fondant leur contestation,

l'ignorance ou la crainte d'entreprendre une démarche plus active qui dissuade les contrevenants de les employer (28).

28 C'est peut-être aussi dû au refus du ministère public de recourir à la comparution volontaire durant cette période, faute d'avoir déjà mis en place une organisation viable. Nulle statistique des demandes de comparution volontaires refusées n'est tenue.

CHAPITRE VI

LE JUGEMENT ET LES PEINES

Après une brève description du fonctionnement des deux modes de jugement que sont l'ordonnance pénale et l'audience, puis de l'activité d'ensemble du tribunal de police, c'est l'écart entre les réquisitions du ministère public et les peines prononcées qui nous intéresse ici. Le rôle du discours du prévenu à l'audience fait l'objet d'une analyse sommaire. L'infraction reste la variable de référence quelle que soit la question posée.

Les peines encourues sont différentes selon le mode de jugement : pour les O.P., une amende seule ; au tribunal, les peines prononcées combinent presque toujours une petite amende et une suspension judiciaire du permis de conduire.

Il ne faut cependant pas oublier que ces peines ne sont qu'une partie des sanctions réellement subies par les contrevenants, puisque la sous-préfecture peut imposer des suspensions administratives du permis de conduire pour toutes ces infractions et d'ailleurs va le faire. Ces sanctions seront pour une grande part appliquées. Les sanctions véritablement infligées aux contrevenants ne seront donc connues qu'après l'examen des sanctions administratives et de leurs combinaisons finales avec les peines judiciaires. Ce sera l'objet du chapitre suivant.

I) LE CADRE GENERAL

A) LES ORDONNANCES PENALES

Lorsque le ministère public rédige une ordonnance pénale, il propose une amende que le juge modifie éventuellement. Ensuite, ce dernier signe l'O.P. qui devient un jugement, si le ministère public ne fait pas opposition. Le contrevenant qui s'oppose à ce jugement comparaît devant le tribunal, sauf s'il y a classement sans suite.

B) LE TRIBUNAL DE POLICE

Théoriquement, si le tribunal de police estime que le fait constitue bien une contravention, il prononce une peine. Dans la pratique, la relaxe est suffisamment rare pour que l'on considère qu'il ne fait plus que choisir le quantum de la peine. Il ratifie la peine proposée par le ministère public ou la révise -le plus souvent à la baisse- après audition du prévenu.

Si ce dernier ne s'est pas présenté à l'audience, mais a reçu notification de sa citation, le jugement sera réputé contradictoire à signifier. Il est jugé par défaut si la citation n'a pas été faite à personne mais seulement à mairie, à parquet ou à une tierce personne.

1) L'activité en 1988

En 1988, selon le plumitif des audiences étudié sur l'année entière, la répression en matière de circulation routière occupe la quasi-totalité de l'activité de ce tribunal de police (T-20) puisque entre les infractions au code de la route (69%) et celles à la réglementation des transports (19%) dont celles au code du travail (29), près de 90% des infractions jugées en relèvent (30).

---

29 Ces infractions ne sont généralement pas constatées sur place, mais les sièges de nombreuses entreprises ressortent de la compétence de ce tribunal.

30 Ici figurent toutes les infractions jugées par le tribunal, les contraventions de cinquième classe sont donc incluses exceptionnellement dans ces calculs.

T - 20 . AFFAIRES ET INFRACTIONS JUGEES PAR LE TRIBUNAL DE POLICE EN 1988

Matière / Unités de compte	Circulation (code de la route)	Transports	Autres	TOTAL
Affaires	910 76%	168 14%	120 10%	1198 100%
Infractions	1082 69%	291 19%	186 12%	1559 100%
Nombre moyen d'infractions par affaire	1.2	1.7	1.6	1.3

T - 21 . MODE DE JUGEMENT SELON LES NATURES D'INFRACTION

Jugement par : / Infractions	O.P.	Audiences	TOTAL
Feu rouge	191 33% 90%	22 10% 10%	213 100%
Stop	80 14% 94%	5 2% 6%	85 100%
Divers	37 6% 76%	12 6% 24%	49 100%
Excés de vitesse < 30 km/h	273 47% 93%	19 9% 7%	292 100%
Excés de vitesse >ou= 30 Km/h	1 - 1%	156 73% 99%	157 100%
TOTAL	582 100% 73%	214 100% 27%	796

Les affaires de circulation routière stricto sensu comprennent moins d'infractions que les affaires liées aux transports. Même si dans les deux cas les sanctions sont cumulables, c'est une des conséquences de l'utilisation locale des A.F. qui raréfie les P.-V. à infractions multiples. Tandis que les infractions au code du travail (31), majoritaires en matière de transports, sont constatées sur les enregistrements de l'activité d'une semaine, donc souvent multiples.

2) Les modes de jugement par infraction

Au chapitre précédent, en observant la cohorte des procès-verbaux, nous avons vu le ministère public tenter de ne poursuivre par citation directe que les gros excès de vitesse et les infractions commises par des S.D.F., puis accepter un certain nombre de comparutions volontaires et d'oppositions à O.P.. Ensuite, des sorties tardives du système modifient encore la cohorte. Les infractions finalement jugées sont présentées par nature et mode de jugement (T-21). Les O.P. maintenues sont 582, les audiences 214 puisque 28 affaires sont sorties par classement sans suite et une par indulgence. Le total des jugements sur la cohorte ne s'élève donc plus qu'à 796 cas dont 73% d'ordonnances pénales et 27% d'audiences.

Les jugements par O.P. sanctionnent 93% des petits excès de vitesse (tous supérieurs à 20 km/h au-delà de la vitesse limitée, les dépassements moindres n'étant pas verbalisés), 94% des non-respects de "stop" et 90% des non-respects de feu rouge.

Les excès de vitesse plus importants comparaissent devant le tribunal et constituent l'essentiel de son activité (73% des audiences). Les autres infractions (27% des audiences) qui seront jugées ainsi y sont introduites par comparution volontaire (C.V.), opposition à O.P. ou citation directe pour des personnes connues comme sans domicile fixe.

---

31 Infractions au temps de conduite et de repos à respecter, pour les chauffeurs routiers.

II) LES RÉQUISITIONS DU MINISTERE PUBLIC ET LES DECISIONS DES JUGES

A) LES ECARTS CONSTATES

1) Les ordonnances pénales : de la réquisition à l'amende

La procédure est mise au point de manière concertée : le juge du tribunal de police ne conteste donc jamais la décision du M.P. de poursuivre par O.P., tout comme le M.P. ne fait pas opposition aux décisions du juge quant au montant de l'amende.

La réquisition est presque toujours au seuil minimal de la tranche d'amendes prévue pour la classe de chaque infraction. Elles sont presque toutes de quatrième classe. Pour l'ensemble des 582 O.P., les amendes requises sont pour :

- 5.3% inférieures à 1000 F. ;
- 91.4% égales à 1300 F. ;
- 1% supérieures à cette somme, la plus forte étant de 2000 F..

Le juge en maintient 52% au montant proposé, en diminue 35% de moins de 300 F. et 9% de plus de cette somme, tandis qu'il l'augmente dans 2% des cas, le reste (2%) n'est pas connu faute d'avoir le montant des réquisitions.

La proportion de changement est donc très importante et l'amende prononcée diminue par rapport à la réquisition dans 44% des cas. Ainsi, les amendes prononcées par O.P. sont inférieures aux réquisitions et au seuil minimal prévu par la loi dans près de la moitié des cas. Cette diminution n'est cependant pas de grande ampleur.

2) Des réquisitions aux décisions du juge à l'audience

Les réquisitions ne sont connues (153 cas, tous comprennent une amende et 146 cas une suspension) que quand le prévenu assiste à l'audience ou s'y fait représenter, sinon nous n'avons que la décision du juge. L'emprisonnement n'est jamais requis. Par contre la suspension du permis de conduire l'est presque toujours.

Les peines sont le plus souvent mixtes, composées d'une amende et d'une suspension judiciaire du permis de conduire. Généralement, l'amende est inférieure au montant moyen de celle prononcée par voie d'O.P. puisqu'une suspension s'y ajoute.

Sur 214 jugements, il y a une relaxe, 213 amendes dont 22 seules et 191 assorties d'une suspension judiciaire du permis de conduire. Les peines prononcées par ce tribunal sont donc mixtes pour 89% des affaires.

a) Les amendes

On observe ici l'écart entre les amendes prévues par la loi et le montant des réquisitions. Toutes les infractions jugées par le tribunal appartiennent à la quatrième classe. Les réquisitions (T-22) ne dépassent pas 1000 F. dans 48% et 21% se situent entre 1000 et 1300 F.. Il y en a donc au moins 69% qui sont inférieures à la limite minimale prévue pour cette classe (32). En réalité ce taux est très probablement supérieur puisque 28% des réquisitions sont inconnues et seulement 3% sont supérieures à ce seuil. Si l'on raisonnait sur les 153 réquisitions connues, on aurait 96% d'entre elles qui seraient inférieures au seuil minimal de la quatrième classe.

La comparaison suivante porte sur l'écart entre le montant des amendes prévues par la loi et celui des amendes prononcées. Le juge prononce des amendes assez nettement inférieures au seuil prévu, puisque près de 80% des amendes n'atteignent pas 1000 F.. Les 5% d'amendes dépassant 1300 F. sont prononcées dans des cas de "circulation indisciplinée" (3 cas), de vitesse excessive (6 cas), mais pas spécifiquement pour les dépassements de vitesse les plus élevés. Les quelques très gros dépassements de vitesse font cependant l'objet d'amendes au moins supérieures à 1000 F.. L'amende prononcée est donc dans 95% des cas inférieure au seuil minimum prévu par la loi.

---

32 La loi prévoit pour les infractions de quatrième classe des amendes allant de 1301 F. à 2500 F. et un emprisonnement de cinq jours au plus ou l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, une peine d'emprisonnement de dix jours au plus peut être édictée.

T- 22 . REQUISITIONS DU MINISTERE PUBLIC ET DECISIONS DU JUGE AU TRIBUNAL DE POLICE

Amendes	Réquisitions du Ministère Public	%	Décision du juge	%
<ou= 600	2	1%	21	10%
]600-1000]	100	47%	145	67.7%
]1000-1300]	45	21%	36	16.8%
]1300 et +[	6	3%	11	5%
N.S.P.	61	28%	-	-
Relaxe	-	-	1	0.5%
TOTAL	214	100%	214	100%

T - 23 . LES SUSPENSIONS JUDICIAIRES DU PERMIS DE CONDUIRE : REQUISITIONS DU MINISTERE PUBLIC ET DECISIONS DU JUGE

Durée Susp.	Réquisition M.P.	%	Décision du juge	%
<ou= 15 J.	51	35%	91	48%
15 J.<s<ou=30 J.	72	49%	72	38%
+ 30 J.	23	16%	28	15%
TOTAL	146*	100%	191**	100%

* Il y a 68 réquisitions inconnues

** Il y a 23 affaires sans suspension judiciaire

Cette dernière comparaison s'intéresse à la différence entre réquisition et amende que l'on ne connaît que dans 153 affaires. Le montant exact de la différence est calculé, puis distribué en trois groupes (amende supérieure à la réquisition, amende égale, amende inférieure). L'effectif de chaque groupe est reporté au total des différences connues, soit 153 cas. Le juge ne prononce une amende supérieure au montant proposé que dans 4% des cas connus, égale dans 48% des cas et inférieure dans la même proportion (33). Les 6 amendes augmentées par le juge par rapport à la réquisition ne présentent rien de particulier au niveau de l'infraction, mais le prévenu dans la moitié des cas demande un aménagement de la suspension de permis. Cela relève d'une pratique d'équilibrage entre les deux principales sanctions disponibles (34) que le juge interrogé signale utiliser...

Ainsi, sur l'ensemble des affaires jugées, l'amende prononcée est presque toujours inférieure au seuil minimal prévu par la loi, et quatre fois sur cinq inférieure à 1000 F.. Ici encore, dans près d'une affaire sur deux, l'amende prononcée est inférieure à celle requise, cela sur l'effectif connu (N = 153).

b) Les suspensions judiciaires du permis

Il y a 191 suspensions prononcées dont 146 réquisitions sont connues.

Le ministère public requiert (T-23) essentiellement des peines inférieures à un mois, mais plus souvent supérieures à 15 jours tandis que le juge décide un peu plus souvent de peines inférieures à 15 jours. Pour les peines supérieures à un mois les proportions sont du même ordre : le juge ne descend donc pas en dessous quand le M.P. a requis une peine d'au moins un mois. Mais les très longues suspensions proposées par le M.P. dans cinq cas dont trois de 3 mois, une de 4 mois et une de 6 mois ne sont pas suivies, le juge en ramène deux à 2 mois et trois à 3 mois.

---

33 Ces taux ne correspondent pas à ceux du tableau T-22 puisqu'ils sont calculés sur la différence exacte entre réquisition et amende prononcée pour chaque affaire.

34 Un travail détaillé sur l'équilibrage entre ces deux peines sur l'ensemble des affaires serait intéressant à faire ultérieurement.

Les 146 réquisitions connues sont croisées avec la décision du juge. Il ne prononce pas de suspension dans 6 cas. Sur les 140 cas restant, il n'augmente la suspension requise que dans 11% des cas, la maintient dans 39% des cas et la diminue pour les 50% restant.

La diminution de la durée de suspension par rapport à la réquisition dans la moitié des cas s'avère comme pour l'amende, un trait marquant des sentences prononcées.

Il est difficile d'analyser seule la suspension judiciaire qui intervient très généralement après la sanction administrative. Beaucoup pensent qu'elle ne fait qu'entériner la durée de la sanction administrative, ou au mieux la raccourcir quand c'est possible. Nous verrons ultérieurement ce qu'il en est...

B) L'AMENAGEMENT DES SUSPENSIONS

Pour décrire les formes de suspension judiciaire du permis de conduire (T-24) seules les condamnations sont prises en compte, or il y a une relaxe donc l'effectif n'est plus que de 213 sanctions. La caractéristique essentielle de la suspension judiciaire reste l'aménagement éventuel de son exécution. Cette opportunité n'est utilisée ici que dans 28% des affaires jugées, et concerne le plus souvent toute la durée de la suspension. Les peines aménagées partiellement ou conditionnellement (selon les heures de travail, pour le véhicule professionnel...) restent rares, celles avec sursis encore plus. Certains jugements sont prononcés sans aménagement, mais le condamné l'ayant demandé, il sera recité pour cela. Aux dires du juge, cette procédure est adoptée pour ne pas accorder trop facilement l'aménagement de la suspension. Comme cela rallonge le temps de traitement, nous n'avons pas la décision d'aménagement concernant 4 affaires. Auparavant, certaines suspensions avaient été précisées sans aménagement possible (6%), de façon à refuser un recours de ce type.

L'absence d'aménagement pour les oppositions à O.P. ne traduit que l'entérinement d'une suspension administrative. La forte proportion relative de suspensions précisées sans aménagement pour les C.V. traduit peut-être la réticence d'un des juges à voir ce mode de comparution utilisé comme stratégie d'évitement de l'autorité administrative, alors que le parquet commence à y trouver un cheval de

T - 24 . LES FORMES DE SUSPENSION JUDICIAIRE DU PERMIS DE CONDUIRE

Comparution par : / Aménagement	Citation directe	Comparution volontaire	Opposition à O.P.	TOTAL	
Non	96	3	12	111	52%
Précisé sans	10	3	1	14	6%
Partiel	6	1	–	7	3%
Total	35	8	–	43	20%
Conditionnel	9	1	–	10	5%
Suspension avec sursis	2	–	–	2	1%
Pas de susp. et autre *	17*	2	7	26	13%
TOTAL	175	18	20	213	100%

* 4 à reciter pour aménagement d'une suspension déjà prononcée

bataille. Mais la sévérité particulière de ce juge, remplaçant pour un mois se manifeste systématiquement dans l'ensemble de ses décisions. De plus, nous verrons ci-dessous que la comparution volontaire sert bien souvent au prévenu à exprimer à l'audience une réserve sur l'infraction. Celle-ci ne convainc peut-être pas le juge. Il n'en reste pas moins que 56% de ces comparants-là bénéficient d'un aménagement quand seulement 28% des prévenus comparaissant par citation directe l'obtiennent.

Le juge diminue la durée de suspension judiciaire à l'occasion de demandes d'aménagement qui en arrivent vite à être très complexes du type "du lundi matin 8 h. au mercredi 20 h., plus le samedi et le dimanche, durant un mois", selon les obligations professionnelles du contrevenant. Cela revient sur un mois (forfaitairement estimé à 4 semaines) à 20 jours de suspension effective. Devant une telle complexité de calcul, le juge n'a guère le temps de sortir sa calculette, cela aboutit donc souvent à une durée de suspension aménagée globalement plus courte que ce qu'a requis le M.P.. L'objectif ne réside pas là et la diminution de la durée globale par rapport à la réquisition n'est souvent qu'une conséquence fortuite de la complexité de calcul de l'aménagement.

Pour le juge, cet objectif est double, mais clair : punir l'auteur de l'infraction dans ses loisirs, mais ne pas le sanctionner dans son insertion professionnelle.

C) L'ARGUMENTATION DU PREVENU

Une analyse du discours des prévenus -tel qu'il est relevé par un greffier lors de l'audience, et donc tributaire de son écoute- permet d'en extraire la construction d'une argumentation suivant un ou deux axes dominants. Très généralement, cette argumentation porte sur quatre dimensions qui peuvent se subdiviser en 7 arguments, parfois combinés deux à deux.

T - 25 . LES DISCOURS DES PREVENUS SELON LE MODE DE COMPARUTION A L'AUDIENCE : CONSTRUCTION DE L'ARGUMENTATION

Argumentation		Code	Citation directe	Comparution volontaire	Opposition à O.P.	Total	% sur les argumentations connues
Principales dimensions :	Détail						
· Un seul axe de discours :							
. La suspension administrative	Suspension adm. déjà effectuée	1	41	3	2	46	29%
	Suspension adm. en cours ou à venir	2	1	0	0	1	1%
	Pas de suspension adm. ou avertissement	3	5	0	1	6	4%
. L'infraction	Argumentation autour de l'infraction	4	19	2	4	25	16%
. La situation personnelle	Difficultés économique ou professionnelle Bonne volonté, non récidiviste	5	5	0	2	7	4%
. Une demande particulière	Aménagement de la suspension	6	21	1	0	22	14%
	Aménagement de l'amende ou sursis	7	1	0	3	4	2.5%
· Deux axes de discours combinés :							
	Suspension adm. effectuée + argumente autour de l'infraction	8	5	3	2	10	6%
	Suspension adm. effectuée + situation personnelle	9	9	1	4	14	9%
	Suspension adm. effectuée + aménager la suspension judiciaire	10	5	1	0	6	4%
	Suspension adm. en cours ou à venir + argumente autour de l'infraction	11	0	2	0	2	1%
	Suspension adm. en cours ou à venir + demande d'aménagement de suspension judiciaire	12	1	1	0	2	1%
	Argumente autour de l'infraction + demande d'aménagement de suspension judiciaire	13	5	3	0	8	5%
	Situation personnelle + demande d'aménagement de suspension judiciaire	14	3	0	1	4	2.5%
· Pas d'information *			55	1	1	57	
TOTAL			176	18	20	214	157 100%

* (pas de compte rendu d'audience car condamnation par défaut ou ...)

Les dimensions principales de leur discours sont, utilisées seules ou combinées :

- la référence à l'action administrative, dans 69% des cas (35);
- l'infraction ou ses circonstances (27%) (36);
- leur situation personnelle (16%) (37);
- une demande d'aménagement des peines (29%) (38).

L'argumentation de détail (14 en tout, 7 arguments simples et 7 arguments combinés selon deux axes ou dimensions de discours) croisée avec le mode de comparution à l'audience permet d'approcher les attentes des prévenus. Ainsi verrons-nous si les oppositions à O.P. et les comparutions volontaires donnent au prévenu l'occasion de faire entendre un discours particulier (T-25). Mais leur petit nombre ne laisse pas pousser bien loin la comparaison.

Pour simplifier le commentaire de ce tableau et les comparaisons, on choisit de considérer chaque voie d'entrée au tribunal comme s'il s'agissait d'un groupe (39). Ce tableau fut construit à l'origine seulement pour décrire les discours rencontrés, lecture toujours possible, mais le commentaire ci-dessous s'éloigne de cet objectif. En effet, le rapprochement avec les modes de comparution à l'audience permet d'en faire une autre lecture où l'on tente de dégager une stratégie des comparants. Pour cela, on ne relève que les aspects qui semblent les plus pertinents. Ainsi, les argumentations à un seul axe de discours sont souvent ajoutées à celles en comprenant deux, car c'est

---

35 Trois arguments différents se réfèrent à l'action administrative : elle est déjà effectuée ; elle est en cours ou à venir ; il n'y en a pas eu ou il y a un simple avertissement.

36 N'importe quelle argumentation autour de l'infraction : toutes visent à la nier ou la minimiser.

37 Les discours sont très divers, mais veulent tous faire prendre en compte la situation personnelle du contrevenant : ses difficultés économiques ou professionnelles, sa bonne volonté, le fait qu'il ne soit pas récidiviste...

38 Certains prévenus sont beaucoup plus pragmatiques et expriment une demande très précise, c'est l'aménagement d'une des deux peines : l'aménagement de la suspension de permis ; l'aménagement du règlement de l'amende ou une amende avec sursis.

39 Pourtant aucune classification n'a été opérée, il ne s'agit que d'une commodité de langage.

dans le détail des argumentations qu'apparaissent des éléments plus caractéristiques. Les trois qui paraissent primer sont : la "suspension administrative déjà effectuée", l'"aménagement de la suspension" (judiciaire), l'"argumentation autour de l'infraction". Les taux mentionnés ci-dessous correspondent à des regroupements de cases du tableau, il s'agit donc ici d'une lecture seconde.

L'effectif total des prévenus du groupe III (citations directes) est beaucoup plus important. Les taux d'emploi de chaque discours sont donc plus faibles, puisque chaque individu de ce groupe pèse 0.8% tandis que ceux des groupes précédents valent 4% chacun. Ainsi, chaque fois qu'un individu du groupe I ou II emploie un argument, le taux d'emploi de cet argument augmente de 4% ; tandis que lorsqu'un individu du groupe III l'utilise, son taux n'augmente que de 0.8% . Les taux calculés s'élèvent donc plus vite pour les groupes I et II, ce qui demande de ne pas les comparer trop finement aux taux rencontrés dans le troisième groupe, plus faibles mais plus significatifs statistiquement.

1) Le groupe I : les oppositions à O.P.

Pour les 19 oppositions à O.P. seulement 32% des prévenus mentionnent l'infraction et/ou ses circonstances, alors que c'est la principale motivation attribuée à cette démarche par les agents du système pénal. Par contre, 42% font valoir qu'ils ont déjà effectué une suspension administrative, ce qui laisse penser que ces personnes sont peut-être suffisamment informées pour percevoir la double sanction qu'ils risquent de subir. Rien n'est moins sûr : ce n'est qu'un des éléments de leur discours, l'autre est une requête d'aménagement de l'amende ou une demande de prise en compte de leur situation personnelle. La référence à l'action administrative n'est donc que la traduction d'une situation concrète, les O.P. subissant bien dans l'ensemble 48% de suspensions administratives.

C'est donc pour partie un désir de s'exprimer sur l'infraction et pour partie celui de faire prendre en compte leur situation personnelle, que ce soit en l'évoquant ou en proposant une solution concrète, qui pousse les contrevenants à faire opposition. Sans oublier en amont la composante stratégique des S.D.F. ou personnes très mobiles qui y voient à juste titre le moyen d'éviter une sanction et qui ont déjà disparu de la cohorte.

2) Le groupe II : les comparutions volontaires

Sur les 17 cas connus, 47% ont déjà effectué une suspension administrative : la principale motivation attribuée par les agents du système à une telle comparution échoue donc dans la moitié des cas. Seuls 3 prévenus (18%) mentionnent explicitement une suspension administrative à venir, et 41% demandent d'aménager la suspension judiciaire sans faire forcément référence à l'action administrative bien que ce soit probablement l'intention de cette démarche. Par contre, 59% désirent s'exprimer sur l'infraction, quelle que soit leur situation sur le plan de la suspension elle-même ; ce qui est un taux nettement supérieur à ceux rencontrés par cette motivation pour les autres modes de comparution. La situation personnelle n'est évoquée qu'une seule fois.

Le faible recours à ce mode de comparution illustre bien qu'il est dans une phase d'installation, et les argumentations développées confirment cela. En effet le rôle stratégique de la comparution volontaire comme moyen de court-circuiter l'action administrative ne semble pas bien perçu et s'il l'est, il échoue souvent ! Par contre elle semble utilisée comme moyen rapide pour contester ou relativiser l'infraction.

3) Le groupe III : les citations directes

Les 121 prévenus dont le discours est connu mentionnent pour moitié une suspension administrative déjà effectuée. 25% demandent un aménagement de la suspension, mais 2 prévenus mentionnent une suspension administrative à venir et 5 son absence sans que nous sachions s'il s'agit d'une réponse à une question ou d'une caution invoquée pour tenter d'infléchir le jugement. L'infraction n'est évoquée que dans 24% des cas, la situation personnelle dans 14% d'entre eux.

Comme cela est mentionné en amont, les taux calculés dans ce groupe d'effectif plus important augmentent plus lentement que ceux des autres groupes à effectifs réduits. Il n'en reste pas moins que le prévenu moyen comparaissant par citation directe, groupe III, a un discours beaucoup moins ciblé et stratégique que ceux qui ont choisi de comparaître, volontairement ou par opposition. Cette constatation s'avère logique, puisque les premiers ne font que subir l'action judiciaire

tandis que les seconds ont manifesté par leur intervention le désir d'en être acteurs à part entière.

D) L'EFFET DU DISCOURS DU PREVENU SUR LA PEINE PRONONCEE

On peut approcher cette question en partant de l'écart entre réquisition du M.P. et décision, comparé à certaines argumentations. Aucune analyse sophistiquée n'est employée : il s'agit de tris croisés successifs.

Le discours du prévenu influe souvent sur l'écart entre la requête du M.P. et la suspension judiciaire : il devient un moyen de communication entre deux autorités répressives qui tendent à s'ignorer. Le prévenu informe le juge de la sanction administrative, ce dernier l'entérinant faute de pouvoir faire autre chose. Cela le conduit parfois à prononcer des suspensions plus lourdes que la requête du M.P. ou à la maintenir ; tandis qu'il la diminue pour d'autres infractions semblables, si la suspension administrative n'a pas encore été effectuée totalement. Il s'agit ici d'une fonction particulière du discours : l'information.

Le prévenu semble intervenir sur la sentence quand il se réfère à l'infraction et à ses circonstances. Un tableau détaillé montre comment évoluent les peines selon les diverses formes que ce type de discours peut prendre (T-26) à condition de connaître à la fois l'argumentation et les réquisitions du ministère public, ce qui diminue les totaux de référence. Les effectifs deviennent trop faibles pour être tous commentés, seul ceux dépassant la dizaine peuvent donner lieu à un commentaire, de surcroît prudent.

Toutes les argumentations se référant à l'infraction confondues, comparées à l'ensemble des argumentations connues montrent que, si l'amende n'en bénéficie guère, la durée de la suspension judiciaire diminue nettement plus souvent en ce cas. L'unique argumentation de détail suffisamment fréquente pour avoir une signification statistique serait celle centrée sur l'infraction seule, dont on verrait un effet sur l'amende et la suspension judiciaire qu'elle diminuerait toutes deux.

Si l'argumentation axée sur l'infraction conduit le juge à diminuer plus souvent la suspension, l'audience reste encore le lieu où

T - 26 . EFFET DE L'ARGUMENTATION AUTOUR DE L'INFRACTION SUR L'ECART ENTRE LA DECISION DU JUGE ET LA REQUISITION DU MINISTERE PUBLIC

Evolution sanction/ réquisition / Argumentation autour de l'infraction	Amende				Suspension judiciaire			
	Augmentée	Maintenue	Diminuée	Total	Augmentée	Maintenue	Diminuée	Total
Employée seule	0	7 39%	11 61%	18 100%	0	3 25%	9 75%	12 100%
Avec suspension adm. effectuée	1 (10%)	6 (67%)	2 (22%)	9 100%	1 (11%)	4 (44.5%)	4 (44.5%)	9 100%
Avec suspension adm. à venir	0	1 _	1 _	2 _	1 _	0	1 _	2 _
Avec aménagement de la suspension judiciaire	0	4 (50%)	4 (50%)	8 100%	0	1 (12 %)	7 (88%)	8 100%
Toutes argumentations autour de l'infraction confondues	1 2.7%	18 48.6%	18 48.6%	37 100%	2 6%	8 26%	21 68%	31 100%
Décisions toutes argumentations réunies	6 4%	67 49%	65 47%	138* 100%	15 12%	47 37%	66 51%	128* 100%

* Argumentations et réquisitions connues

( ) Taux non significatifs

l'on peut faire prendre en compte des circonstances atténuantes, même si ce n'est que le fait de 21 prévenus sur les 31 qui tentent d'invoquer cette question. Parmi le restant, 5 subissent l'entérinement d'une suspension administrative déjà effectuée, mais ne bénéficient pas pour autant d'une diminution de l'amende. Une seule relaxe intervient après contestation de l'infraction à l'audience.

Parfois, le prévenu expose ses difficultés économiques, mais le juge ne diminue pas pour autant l'amende. Au cours d'un entretien, le juge s'en explique en mentionnant l'opportunité dont dispose le trésor public de réduire une dette. Nous verrons dans les services du ministère des Finances que cette mesure n'intervient qu'en faveur de très gros débiteurs qui accumulent les amendes, situation rencontrée chez de rares particuliers, mais fréquente pour les transporteurs routiers. Tous les autres contrevenants seront poursuivis jusqu'à la vente de leur mobilier, sauf les pièces insaisissables, pour des amendes qui dépassent un certain montant.

III) LES PEINES PAR INFRACTION

Les ordonnances pénales connaissent des peines d'amendes très peu diversifiées. Mais l'intervention préfectorale pèse d'un poids décisif. En effet, certains contrevenants subiront une suspension administrative en plus de l'amende judiciaire dont le montant reste élevé parce qu'elle est réputée être la seule peine en ce cas. En résumé, c'est la seule peine aux yeux du judiciaire, mais pas la seule sanction pour le contrevenant ! Nous allons présenter ici les seules amendes judiciaires pour ces infractions. L'interaction entre peine judiciaire et sanction administrative sera présentée plus loin.

Analyser toutes les peines prononcées par le tribunal de police présente un certain intérêt : on peut tenter de dégager ainsi la composante judiciaire de la sanction finale. Pourtant cette peine n'est déjà plus uniquement le fruit d'une décision judiciaire, puisque nombre de jugements du tribunal de police entérinent au moins pour partie une décision administrative antérieure. L'écart entre les peines prononcées par le tribunal et la sanction que devrait subir le prévenu en tenant compte de la sanction administrative ne sera probablement pas considérable. Nous l'évaluons en comparant deux tableaux afin de savoir si ces différences justifient de croiser successivement ces deux phases avec la nature des infractions.

T - 27 . INFRACTIONS JUGEES PAR O.P. ET AMENDES JUDICIAIRES (= a)

Montant de l'amende / Infraction	a <ou= 600 F	600 F < a <ou= 1000 F	1000F < a <ou= 1300 F	a > 1300 F	TOTAL
Feu rouge	2	21 11%	161 85%	6	190 33%
Stop	3	7 9%	70 88%	0	80 14%
Pas de feux de croisement par brouillard	0	7	4	0	11 1.9%
Excès de vitesse < 20 Km/h	0	1	2	0	3 0.5%
Excès de vitesse [20 - 29 Km/h]	0	24 9%	243 90%	4	271 46.6%
Circulation indisciplinée	0	6	4	3	13 2%
Autres	1	5	7		13 2%
TOTAL	6 1%	71 12%	491 85%	13 2%	581 * 100%

* 1 est perdue

Le tableau qui décrit les peines judiciaires par infraction (T-28) et celui du chapitre suivant qui présente l'effet cumulé des sanctions administratives et judiciaires pour le contrevenant selon la procédure utilisée (T-32) nécessitent des choix de construction identiques mais complexes (40).

Seule une petite marge sépare ces tableaux : quelques suspensions administratives plus longues que celles prononcées par le tribunal et qui ne sont pas interrompues par la décision judiciaire, car déjà exécutées. Elles sont au nombre de 26, si l'on s'intéresse aux écarts de durée mesurés en jours, et seront détaillées ultérieurement. Les tableaux ici constitués ne présentent les durées de suspensions que par tranches, ces 26 suspensions plus longues ne changent de tranche que dans 9 cas entre les deux tableaux. C'est l'écart que l'on pourra observer entre la dernière ligne du tableau des sanctions infligées (T-28) et la colonne du tableau (T-32) concernant les sanctions subies par les contrevenants jugés par le tribunal de police.

Les différences entre ces deux tableaux sont minimes : les sanctions cumulées finalement subies par le contrevenant ne seront donc pas croisées à nouveau avec les infractions, puisque c'est déjà le cas dans le tableau des peines judiciaires (T-28).

A) LES AMENDES DES INFRACTIONS JUGEES PAR ORDONNANCES PENALES

Rassemblées en 4 tranches (T-27) les amendes infligées sont monotones à l'image des contentieux qu'elles sanctionnent. 85% sont comprises dans la troisième tranche de 1001 F. à 1300 F. ; les autres se rassemblent dans la tranche précédente. Si des variations existent, elles sont minimes pour la majorité des infractions. Le juge mentionne son souci de moduler les amendes en fonction des faits et des déclarations des contrevenants, bien que la fourchette possible reste très étroite. Nous constatons ici qu'elle est d'une amplitude de 300 F..

---

40 On ne tient pas compte des réactions des contrevenants postérieures au jugement et encore en cours (tels les recours divers ou les demandes d'aménagement). Par contre, si un nouveau jugement a déjà été prononcé, il remplace le précédent.

T - 28 . INFRACTIONS JUGEES PAR LE TRIBUNAL QUEL QUE SOIT LE MODE DE COMPARUTION ET SANCTIONS INFLIGEES

(a = amende judiciaire et s = suspension judiciaire)

Infraction	a <ou= à 1000F	a>1000F	a <ou= à 1000F s <ou= à 15 jours	a <ou= à 1000F s >15 jours	a >1000F s <ou= à 15 jours	a >1000F s >15 jours	TOTAL
Feu rouge	1	4	5	7	0	5	22
Stop	1	0	1	2	1	0	5
Excès de vitesse < 30 Km/h	3	1	13	1	1	0	19
Excès de vitesse [30 - 50 Km/h]	3	0	67 46%	53 36%	1	21 14%	145
Excès de vitesse > 50 Km/h	0	0	0	1	0	9	10
Autres	6	3	1	1	1	0	12
TOTAL	14 7%	8 4%	87 41%	65 30%	4 2%	35 16%	213

B) LES PEINES PAR INFRACTION A L'AUDIENCE

Les peines d'amendes inférieures à 1000 F. (78%) sont rarement infligées seules, mais combinées à des suspensions courtes (41% des jugements) ou longues (30%). Les amendes plus lourdes se combinent essentiellement à de longues suspensions (T-28). C'est la peine quasi-exclusive des plus gros excès de vitesse. Mais elle punit aussi une fraction des dépassements de vitesse de la tranche inférieure et quelques non-respects de feu rouge. Ces derniers subissent des sanctions extrêmement variables, dont certaines traduisent l'intervention administrative.

L'extrême monotonie des contentieux jugés ne permet guère que d'examiner les excès de vitesse , surtout ceux entre 30 et 50 km/h au dessus de la vitesse autorisée, dont la peine préférentielle est une petite amende, un peu plus souvent assortie d'une suspension courte plutôt que longue. Mais si l'on néglige le montant de l'amende, les suspensions longues l'emportent en matière de gros excès de vitesse.

IV) CONCLUSION

Ce tribunal de police consacre 90% de son activité en 1988 à contrôler les divers aspects de la circulation routière. Pour notre cohorte, le tribunal juge des excès de vitesse 4 fois sur 5.

Pour les ordonnances pénales, l'amende prononcée est dans près de la moitié des cas inférieure au seuil minimal prévu par la loi ; tandis qu'au tribunal, elle l'est dans 95% des cas puisqu'il y a une suspension du permis de conduire en plus. Quel que soit le mode de jugement adopté, le juge diminue l'amende requise par le ministère public près d'une fois sur deux. Si pour les durées de suspension un raccourcissement apparaît dans les mêmes proportions, ce n'est parfois que le résultat de leur aménagement.

Les discours des prévenus à l'audience montrent qu'en 1988, les comparutions volontaires et les oppositions à O.P. sont plutôt utilisées pour contester ou relativiser l'infraction. De tels discours, assez rares, sont deux fois sur trois concommitants d'une diminution de la durée de suspension, quand elle ne diminue que dans la moitié des cas sur l'ensemble.

La fonction principale du discours du comparant se révèle être l'information : le juge prend ainsi connaissance de l'action administrative, l'arrêté de suspension manquant souvent au dossier.

L'amende des ordonnances pénales est supérieure à 1000 F. dans 85% des cas tandis que celle prononcée par le tribunal y reste inférieure dans 78% des cas. La plupart du temps, ces dernières sont associées à des suspensions, un peu plus souvent courtes. Quelques grosses amendes assorties de suspensions plus souvent longues sanctionnent les excès de vitesse supérieurs à 30 km/h..

Toutes les données présentées ici pourraient être exploitées de façon plus approfondie par des analyses statistiques plus complexes, mais les délais impartis ne le permettent pas et la disproportion de certains effectifs ne s'y prêtent pas toujours.

CHAPITRE VII

L'INTERACTION DES DECISIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES

Les peines infligées par le judiciaire décrites au chapitre précédent ne peuvent être considérées seules, car l'autorité administrative sanctionne les mêmes infractions de son côté. Ce ne sera donc que la combinaison des deux décisions, telle que la subissent les contrevenants qui nous renseignera sur la répression effective des infractions en matière de circulation routière sur ce terrain. La description de ces sanctions combinées fait l'objet de la première partie de ce chapitre.

L'inapplicabilité de la règle pénale du non-cumul des peines en matière de circulation routière pour des infractions simultanées est souvent avancée. Du fait du partage des compétences entre deux autorités sur une même matière, selon les acteurs judiciaires locaux, une autre forme de cumul -de nature totalement différente- surviendrait. Pour certaines infractions jugées par ordonnance pénale, une addition pure et simple de deux peines pour une même infraction se produirait : le judiciaire inflige au contrevenant une amende forte justement parce que son permis n'est pas suspendu, cependant la sous-préfecture l'a déjà suspendu de son côté. Pour les jugements prononcés par le tribunal, les peines se superposent et il s'agit de savoir comment elles se combinent dans la réalité. La loi prévoit que la peine judiciaire annule la sanction administrative, encore faut-il pour cela qu'elle ne soit pas déjà accomplie dans sa totalité. Mais le juge tient compte de la durée de suspension pour fixer le montant de l'amende, ce qui évite que les sanctions ne s'additionnent intégralement. La seconde partie de ce chapitre est consacrée à l'analyse de ce problème.

T - 29 . INFRACTIONS JUGEES PAR O.P. ET SANCTIONS INFLIGEES

(a = amende judiciaire, s = suspension administrative)

Infraction	a <ou= à 1000F	a >1000F	a <ou= à 1000F s <ou= à 15 jours	a <ou= à 1000F s >15 jours	a >1000F s <ou= à 15 jours	a >1000F s >15 jours	TOTAL
Feu rouge	9	57 30%	4	10	54 28%	56 29%	190 33%
Stop	8	40 50%	2	0	22 28%	8 10%	80 14%
Pas de feux de croisement par brouillard	7	4					11 1.9%
Excès de vitesse < 20 Km/h	1	2					3 0.5%
Excès de vitesse [20 - 29 Km/h]	16	133 49%	8	0	105 39%	9 3%	271 46.6%
Circulation indisciplinée	6	4			3		13 2%
Autres	5	5		1	2		13 2%
TOTAL	52 9%	245 42%	14 2%	11 2%	186 32%	73 13%	581* 100%

* Manque 1 temps de conduite traité par O.P. dont la sanction est inconnue.

La dernière partie rend compte de l'exécution des suspensions du permis de conduire, quelle que soit l'origine de la sanction.

I) LES COMBINAISONS DE SANCTIONS

A) INFRACTIONS JUGEES PAR O.P.

On reprend ici le détail des infractions jugées par O.P. et les sanctions telles qu'elles se combinent, mais avant que certaines soient interrompues par l'action judiciaire. Très peu nombreuses, ces dernières sont incluses dans le tableau de comparaison avec les sanctions des infractions jugées par le tribunal présenté plus loin.

Les amendes dépassent 1000 F. à 87%. Elles restent la seule peine dans 52% des cas. L'autre moitié est assortie d'une suspension administrative de permis qui reste inférieure à 15 jours deux fois sur trois (T-29).

C'est le non-respect d'un feu rouge qui entraîne la plus lourde combinaison de sanctions avec 29% d'amendes supérieures à 1000 F. et de suspensions supérieures à 15 jours, un très gros tiers de ces suspensions dépasse même le mois.

Les petits excès de vitesse connaissent plus souvent des doubles sanctions que les non-respects de "stop", mais ces derniers entraînent proportionnellement des suspensions plus longues assorties de lourdes amendes.

Les autres infractions, toutes rares, subissent essentiellement des amendes seules.

B) LES SUSPENSIONS DE PERMIS

1) Comparaison des durées de suspensions administratives et judiciaires par mode de jugement

On compare les tris à plat du détail des durées de suspension du permis de conduire (T-30), selon le mode de jugement. Les différences de durée de suspensions administratives entre les

T - 30 . DETAIL DES DUREES DE SUSPENSIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES DU PERMIS SELON LE MODE DE POURSUITES JUDICIAIRES

Nombre de jours	O.P. suspension administrative		Tribunal de Police suspension administrative		suspension judiciaire	
< 5	38	13%	22	14%	2	1%
[5 ; 15 [	77	27%	19	12%	41	21%
15	85	30%	42	26%	48	25%
[16 ; 29]	19	7%	18	11%	40	21%
30	41	14%	28	18%	32	17%
] 30 ; 60]	23	8%	26	16%	25	13%
Plus de 60	1	–	5	3%	3	2%
TOTAL	284	100%	160	100%	191	100%

T - 31 . PERMIS DE CONDUIRE : RELATION ENTRE LES DUREES DE SUSPENSION ADMINISTRATIVE ET DE SUSPENSION JUDICIAIRE, TELLES QU'ELLES SONT PRONONCEES

Suspension du permis de conduire	Effectif	%
Aucune	12	5%
Administrative seule	11*	5%
Judiciaire seule	42	20%
Durées identiques	34	16%
Durée judiciaire supérieure	62	29%
Durée administrative supérieure	53	25%
TOTAL	214**	100%

* Deux seulement sont effectuées

** Il y a 1 relaxé, 8 oppositions, 1 cour d'appel, 4 à reciter

infractions relevant des deux types de jugement ne sont pas considérables. Bien sûr, les suspensions les plus longues concernent préférentiellement les infractions poursuivies devant le tribunal de police ; les plus courtes, celles poursuivies par O.P.. Cette faible différence tient essentiellement à la sévérité de la sous-préfecture à l'égard des non-respects d'arrêts obligatoires, spécifiquement les "feux rouges" ; tandis que la vitesse excessive n'est pas sa priorité sauf en agglomération.

Pour les infractions poursuivies devant le tribunal, les suspensions judiciaires sont globalement plus longues. Celles dépassant le mois sont utilisées par les deux autorités avec la même fréquence : moins d'une fois sur cinq.

2) Les suspensions prononcées par le tribunal : part du judiciaire et de l'administratif dans la suspension à exécuter

Si l'on s'intéresse au croisement des suspensions prononcées par les deux autorités, sans tenir compte de leur exécution, on peut comparer les durées des deux sanctions en un même tableau (T-31). Ensuite on cherche laquelle l'emporte finalement sur l'autre dans la sanction que le contrevenant devrait subir (sans tenir compte de ses propres réactions ultérieures visant à se soustraire ou à différer l'application de cette sanction finale). L'analyse des délais séparant les deux décisions fournit des explications complémentaires.

Sur 214 jugements, douze ne donnent lieu à aucune sorte de suspension. Onze autres cas (5%) ne comportent pas de suspension judiciaire, mais une suspension administrative dont seulement deux sont déjà effectuées. Pour les neuf cas restants, la décision judiciaire prévaut effectivement et aucune suspension n'est exécutée. Ces dernières affaires font partie de celles où le judiciaire intervient à temps pour interrompre la décision administrative.

Par contre, les durées identiques (16%) ou les durées administratives supérieures (25%) ne traduisent souvent que l'entérinement de la sanction préfectorale, pour tout ou partie :

- Dans le premier cas, lorsque les suspensions prononcées par les deux autorités ont des durées identiques, l'examen du délai séparant ces deux décisions fait apparaître que la décision judiciaire est

toujours prise plus d'un mois après la décision administrative et que pour 65% d'entre elles, la décision judiciaire intervient même plus de 2 mois après. Cela corrobore l'hypothèse d'entérinement par le judiciaire d'une suspension administrative déjà exécutée.

- Dans le deuxième cas, on peut supposer que la suspension judiciaire plus courte est prononcée dans l'espoir d'interrompre la suspension administrative. En effet, sur 53 affaires, 27 décisions judiciaires interrompront la sanction administrative, 26 ne le pourront pas. Pour ces suspensions administratives supérieures en durée à la décision judiciaire, le délai entre les deux décisions se raccourcit nettement : pour 20 cas, il est inférieur à 6 semaines, pour les 33 cas restant, inférieur à 2 mois. Ce sont donc bien des affaires où le tribunal peut espérer prévenir ou interrompre l'action administrative, même s'il n'y parvient pas toujours.

La comparaison entre les délais mentionnés ci-dessus montre que quand la durée des deux suspensions est identique, seulement 35% des décisions judiciaires sont prises dans les deux mois qui suivent celle de l'administration, le restant survient plus tard encore ; tandis que si la suspension judiciaire est plus courte, les décisions sont plus rapprochées et ne sont jamais séparées de plus de deux mois. Reste à savoir si c'est pour parvenir à interrompre l'action administrative que la date d'audience est rapprochée, ou parce que le délai de traitement l'a permis que la suspension judiciaire est plus courte...

Dans 20% des cas, seul le juge suspend le permis, la sous-préfecture "classe" ou donne un simple avertissement. D'autres fois encore, le tribunal se montre plus sévère que la commission : 29% des affaires.

Sur l'ensemble des jugements de ce tribunal, la peine décidée par le juge s'affirme autonome de l'action administrative dans 104 cas (suspension judiciaire seule et durée judiciaire supérieure). Plus encore si l'on considère les quelques cas où la décision judiciaire a pu interrompre l'exécution de la sanction administrative et la remplacer par une durée inférieure : 27 affaires. A cela s'ajoutent les 9 cas où la suspension administrative annulée par le juge n'est pas exécutée. Cela représente un total de 140 affaires où le judiciaire parvient à prévaloir, quand les décisions des deux autorités se trouvaient en situation de concurrence (202 affaires, car il y a 214 jugements et 12 avis

concordant entre les deux autorités pour ne pas suspendre) ; soit 69% des cas.

Ce tribunal de police reste donc encore un lieu de véritable décision dans plus des deux tiers des cas, et non une simple chambre d'enregistrement des sanctions administratives.

C) L'APPLICATION DES BAREMES PROPOSES PAR LES CIRCULAIRES DE 1987 AUX DEUX AUTORITES

Les deux autorités avaient tenté d'harmoniser leurs sanctions en 1987 à l'aide de deux circulaires (CAB. 87-05 du 20 juillet 1987, B.O.M.J., n°27, p.13. Voir les barêmes en annexe II). L'année précédente, les autorités locales avaient déjà tenté une harmonisation locale qui avait été reprise la même année au niveau national par la Chancellerie dans une circulaire (CRIM. 86-19 F.1/ 19 septembre 1986. Voir les barêmes en annexe I).

Un simple avertissement s'applique aux rares excès de vitesse inférieurs à 20 km/h. Sachant cela, les forces de l'ordre locales s'épargnent le plus souvent de verbaliser.

Le barême de 15 jours de suspensions pour les excès de vitesse inférieurs à 30 km/h n'est pas du tout suivi par le judiciaire. Il les poursuit par O.P. quel que soit le lieu de commission, donc sans suspension, mais avec une amende plus élevée. L'administratif applique le barême prévu dans près de la moitié des cas, classant la plupart des autres, leur donnant parfois un avertissement.

Les plus gros excès devraient entraîner des suspensions minimales d'un ou deux mois selon qu'ils sont commis hors ou en agglomération. Aucune des deux autorités ne suit ce barême : le mois est rarement dépassé quand la plupart de infractions sont commises en agglomération. Quand la suspension judiciaire s'allonge au-delà du mois (16 cas), ce n'est pas exclusivement parce que l'infraction a eu lieu en agglomération (12 cas). Le gros des excès de vitesse supérieurs ou égaux à 30 km/h a lieu en agglomération et subit pour 41% des suspensions inférieures à 15 jours, dans la même proportion des suspensions de 15 jours à un mois et le restant (18%) des suspensions supérieures. L'infraction et le lieu de commission ne déterminent donc pas directement la durée de la suspension.

Les non-respects d'arrêt obligatoire devraient encourir des suspensions administratives qui atteignent le mois. Elles ne le font que pour un quart des non-respects de feu rouge et pour près de 10% ceux des "stop". Le judiciaire poursuit essentiellement par O.P. et n'envisage pas de suspendre.

Ainsi peut-on dire que les circulaires ne sont pas appliquées par le judiciaire et ne le sont que très partiellement par la sous-préfecture, avec des sanctions toujours moins lourdes que celles prévues. Alors que justement ces barêmes existent à la fois pour homogénéiser le traitement et l'harmoniser entre les deux autorités concernées.

Le principal point de divergence de l'autorité judiciaire locale avec cette circulaire porte sur le recours à l'audiencement préconisé pour les petits excès de vitesse en agglomération. L'appliquer reviendrait à diminuer de moitié les poursuites par voie d'ordonnance pénale et à largement doubler les audiencements. Cela conduirait à un engorgement judiciaire important.

Les directives de la circulaire de 1987 l'emportent pourtant auprès de l'autorité administrative sur les précédentes tentatives d'harmonisation locales quand le judiciaire continue de s'y conformer, peut-être fort de leur reprise par la Chancellerie dans la circulaire de 1986 ou plus simplement parce qu'il leur serait impossible de procéder autrement, sauf à demander aux forces de l'ordre de verbaliser moins pour ne pas engorger le tribunal (voir chapitre V, II). C'est cette contradiction entre les deux logiques sanctionnatrices qui va entraîner une forme très spécifique de cumul de sanctions dont nous allons observer les effets ci-dessous.

II) LE CUMUL DES SANCTIONS POUR UNE SEULE INFRACTION

La règle pénale prévoit que les sanctions ne sont pas cumulables en cas d'infractions multiples concommitantes, or en matière de circulation routière cette règle n'est pas applicable. On pourrait avancer que la compétence de deux autorités sur une même matière entraîne une autre entorse de principe, puisque la même infraction jugée par ordonnance pénale -une forte amende suppléant à toute suspension

judiciaire du permis de conduire- peut être sanctionnée en plus par une suspension administrative du permis de conduire, du fait de la préfecture. Le contrevenant subit alors une somme de sanctions pour un même fait. Cela équivaudrait dans une certaine mesure à le juger deux fois pour le même fait. D'après les acteurs judiciaires locaux, cela se produit sans qu'ils sachent en quelles proportions.

D'abord, à infraction égale, si certains contrevenants subissent une suspension administrative en plus de l'amende judiciaire par ordonnance pénale, mais pas forcément tous, il y a inégalité.

Ensuite, les ordonnances pénales sont théoriquement réservées aux infractions que le judiciaire considère comme moins graves et veut en conséquence pénaliser plus légèrement. Une suspension administrative ajoutée à la forte amende retenue -seule- par le judiciaire pourrait amener la sanction finale d'une ordonnance pénale à un niveau tel qu'elle surpasserait les peines prononcées par le tribunal. En effet, ce dernier tient compte de la suspension administrative pour décider d'une peine, où l'amende est réduite en proportion de la durée de la suspension à effectuer concrètement. Or, ce dernier est censé juger les infractions les plus graves. On en arriverait ainsi à une inégalité encore plus flagrante, puisque des infractions moins graves que d'autres seraient sanctionnées plus lourdement dans une même juridiction.

Cette partie du chapitre sera consacrée à la recherche des effets de ce cumul dans la cohorte, à la vérification de l'existence des inégalités mentionnées ci-dessus et à une mesure de leur ampleur.

A) CONSTRUCTION D'UN TABLEAU DES EFFETS CUMULES

Pour faire apparaître l'effet cumulé des suspensions administratives et judiciaires nous dressons un tableau de la suspension telle qu'elle sera subie par le contrevenant passé devant le tribunal avec la prise en compte de toutes les interférences possibles. Si la suspension judiciaire couvre la durée de la suspension administrative ou la dépasse, c'est sa durée qui est retenue. Par contre, si la suspension administrative est plus longue, c'est cette durée là qui est prise, à condition que la décision judiciaire ne soit pas venue l'interrompre : on retiendrait alors la décision judiciaire.

Pour les O.P. le cas est plus simple puisque les suspensions sont seulement administratives ; les quelques rares cas où l'intervention judiciaire a permis d'éviter la suspension sont réaffectés à l'amende seule dont ils relèvent (5 cas).

Par contre, du moment que cette sanction est celle que le système va chercher à exécuter, s'il n'y arrive pas pour des raisons qui dépendent du contrevenant (n'habite pas l'adresse indiquée essentiellement, ponctuellement : décédé, incarcéré, refuse de remettre son permis) cela n'est pas pris en compte. En effet, il ne s'agirait plus des effets cumulés des décisions que ces autorités voudraient appliquer.

Un même tableau (T-32) réunit toutes ces informations afin d'en permettre la comparaison. En lignes, figurent des types de sanctions indépendantes de leur origine, en colonnes les procédures judiciaires employées, et dans chaque case le nombre d'affaires concernées, les pourcentages en ligne et en colonne.

Sont gardées les 8 oppositions à jugement et un appel : la sanction que se proposait d'appliquer le système a bien lieu de figurer là, même si le contrevenant n'est pas d'accord pour la subir.

1) Les sanctions cumulées pour les infractions jugées par ordonnances pénales

Les sanctions cumulées pour des affaires composées d'une seule infraction, jugées par ordonnances pénales, sont surtout des amendes supérieures à 1000 F. associées à des suspensions administratives inférieures ou égales à 15 jours (32%) ; secondairement des amendes supérieures à 1000 F. et suspensions administratives supérieures à 15 jours (12%) .

2) Les sanctions cumulées pour les infractions jugées par le Tribunal

Les sanctions cumulées pour des affaires composées d'une unique infraction, jugées en audience, sont des amendes inférieures ou égales à 1000 F. et suspensions inférieures ou égales à 15 jours (38%) ; des amendes inférieures ou égales à 1000 F. et suspensions supérieures à 15 jours (34%) ; dans une moindre mesure des amendes supérieures à 1000 F. et suspensions supérieures à 15 jours (17%) .

T - 32 . EFFET CUMULE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES PAR PROCEDURE JUDICIAIRE : les sanctions telles que le contrevenant devra les subir (si exécutées)

Procédures Judiciaires / Sanctions : amende	suspension de permis	O.P. : amende judiciaire + suspension administrative (Compte tenu des interruptions judiciaires : 5 cas)	Tribunal de Police : amende + effet cumulé des suspensions judiciaires et administratives	Total pour chaque type de sanction	Part de chaque type de sanction / total des sanctions
<ou= à 1000F	Non	52 9% 80%	13 6% 20%	65 100%	8%
>1000F	Non	250 43% 97%	7 3% 3%	257 100%	32%
<ou= à 1000F	<ou= à 15 jours	14 2% 15%	80 38% 85%	94 100%	12%
<ou= à 1000F	>15 jours	11 2% 13%	73 34% 87%	84 100%	11%
>1000F	<ou= à 15 jours	184 32% 98%	4 2% 2%	188 100%	24%
>1000F	>15 jours	70 12% 66%	36 17% 34%	106 100%	13%
TOTAL		581 (1 manque) 100%	213* 100%	794 sanctions	100%

* 8 oppositions à jugement, 1 cour d'appel

3) Les sanctions dans leur ensemble

Hormis la peine d'amende seule, les sanctions qui caractérisent les infractions jugées par O.P. sont une forte amende assortie de suspensions le plus souvent courtes, mais secondairement longues pour plus d'un tiers d'entre elles.

De petites amendes et des suspensions aussi souvent courtes que longues sont plus spécifiques du tribunal.

B) MODE DE JUGEMENT ET POIDS DES SANCTIONS

Il ne s'agit pas ici de comparer globalement les sanctions des infractions jugées par le tribunal avec celles jugées par ordonnance pénales, encore moins de comparer directement l'ensemble des décisions selon ces deux modes de jugement. En effet, les sanctions finales ne peuvent faire l'objet d'une ordonnance totale au sens statistique du terme, c'est-à-dire que l'on ne peut comparer totalement les sanctions entre elles et en déclarer une plus lourde que la suivante et moins que la précédente. Difficile à apprécier, le poids d'une sanction ne sera jamais le même pour chacun. Etablir une comparaison entre l'impact d'une suspension de permis et une amende s'avère tout aussi impossible. Il ne reste donc qu'à tenter de distinguer des blocs dont l'un serait considéré comme très probablement plus lourd de conséquences pour un prévenu moyen que l'autre. Il ne s'agit plus alors que d'un ordre partiel qui ne permet pas de comparer directement l'ensemble des décisions.

Par contre, une comparaison entre deux blocs peut permettre de voir si les inégalités mentionnées par les praticiens existent bien et dans quelles proportions.

On distingue donc :

- d'un côté les sanctions les moins lourdes : amende seule et petite amende assortie d'une courte suspension ;
- de l'autre les sanctions les plus lourdes : grosse amende accompagnée de suspension plus ou moins longue, sanctions dont on peut dire qu'elles sont toutes plus lourdes au moins par un aspect que les précédentes.

Il serait plus discutable de comparer aux autres la combinaison d'une petite amende et d'une longue suspension, nous ne le ferons donc pas.

Les sanctions les moins lourdes concernent 54% des infractions poursuivies par O.P. et 47% des infractions audiencées.

Les sanctions les plus lourdes sont infligées à 44% des infractions poursuivies par O.P. et 19% des infractions audiencées.

La seule comparaison directe qui peut-être menée s'établit entre des parties de ces deux blocs. En effet, il apparaît ainsi que 44% des infractions poursuivies par O.P. sont sanctionnées de façon plus lourde que 47% de celles qui passent à l'audience, or ces dernières sont dans leur grosse majorité considérées comme plus "graves" que les premières.

Cela corrobore les craintes formulées par les praticiens et mérite d'être approfondi dans le détail sur des infractions comparables le plus exactement possible en termes de gravité.

C) INFRACTIONS ET POIDS DES SANCTIONS

Pour vérifier l'existence d'une telle inégalité, comparer les excès de vitesse en agglomération offre deux avantages. D'une part, ils sont faciles à ordonner en termes de gravité et de l'autre, ce sont des contentieux suffisamment nombreux pour donner des résultats significatifs.

On va donc comparer les sanctions globales décidées par les deux autorités compétentes pour de petits excès de vitesse en agglomération, jugés par ordonnances pénales, à celles des gros excès de vitesse en agglomération, jugés par le tribunal. On trouve ainsi :

- 99 excès de vitesse de 20 à 30 km/h en agglomération jugés par O.P., sanctionnés par des amendes supérieures à 1000 F. et une suspension de permis inférieure ou égale à 15 jours (41), mais non aménageable ;

---

41 Une vérification des durées exactes de ces suspensions donne comme durées moyennes 11 jours non aménagés pour les petits excès de vitesse et 13 jours aménageables pour les gros excès de vitesse.

- 40 excès de vitesse de plus de 30 km/h en agglomération audiencés qui subiront une amende inférieure ou égale à 1000 F. et une suspension de permis inférieure ou égale à 15 jours, de plus, bien souvent aménagée.

En agglomération, il y a donc bien d'assez nombreux petits excès de vitesse qui se trouvent plus lourdement sanctionnés que des gros. Et cette inégalité est engendrée de façon fortuite par le mode de poursuite choisi, lui-même combiné à l'absence d'harmonisation réelle des sanctions entre les deux autorités compétentes.

Sans que l'on puisse comparer directement en termes de gravité avec d'autres infractions, ce sont les personnes qui ne respectent pas les arrêts obligatoires, surtout à des feux rouges, qui subissent le plus lourdement cette absence d'harmonisation. Ils ne passent qu'exceptionnellement devant le tribunal et le judiciaire les poursuit par voie d'ordonnances pénales, en conséquence ils subissent une forte amende judiciaire. A celle-ci s'ajoute une suspension administrative supérieure à 15 jours, dans plus de la moitié des cas pour les non-respects de feu rouge et dans plus du tiers des cas pour les non-respects de "stop". Les perceptions divergentes de la gravité de ces infractions entre le judiciaire et la sous-préfecture pèsent ici de tout leur poid.

Au-delà des délais de traitement qui rendent la double sanction des ordonnances pénales possible, deux phénomènes se combinent ici pour conduire à un tel état de fait. D'abord, le débat chez les spécialistes sur la notion de risque d'accident. Ce risque est manifestement considéré différemment par chacune des autorités ; il préside aussi au choix d'un mode de jugement. Ensuite, l'autonomie du judiciaire pour le choix des peines reste fort large, tandis que les circulaires administratives lient plus fortement les commissions qui suivent de plus près les barêmes proposés. Pour la sous-préfecture, cela se combine à des pressions de la municipalité de la principale agglomération qui fait du contrôle du respect des arrêts obligatoires un cheval de bataille lors des élections.

A cela s'ajoutent des conceptions différentes de la sanction, qui pour le judiciaire est à harmoniser avec une politique répressive d'ensemble dont la circulation n'est qu'un volet. Le juge insiste d'ailleurs, pour expliquer le choix du montant des amendes, sur la

nécessité de les considérer par rapport à la délinquance contre les biens, par exemple. Ce souci d'harmonisation est amplifié par une composante morale : la réprobation ressentie à l'égard de la délinquance routière n'est pas du tout du même ordre que celle occasionnée par les autres délinquances. D'un côté, il s'agirait d'une défaillance du sens des responsabilités ; de l'autre, d'immoralité...On ne peut donc envisager de sanctionner plus lourdement la première.

III) L'EXECUTION DES SUSPENSIONS DU PERMIS DE CONDUIRE

Un suivi de l'exécution des suspensions existe à la sous-préfecture comme au ministère public pour celles prononcées par le tribunal. A la sous-préfecture, le devenir de la sanction est noté sur registre de manière assez simple, si le contrevenant habite l'arrondissement ; sinon le suivi s'avère beaucoup plus compliqué. Le ministère public suit l'exécution des décisions sur un registre où le résultat de l'action préfectorale sur les affaires jugées est également reporté. Ces deux registres sont, chez les deux autorités, les sources d'information les plus incomplètes de toutes celles utilisées pour le suivi de traitement de cette cohorte. C'est dû à leur complexité, car doivent y figurer les résultats d'actions confiées à diverses agences : police et gendarmerie, situées n'importe où dans le territoire puisque c'est au lieu du domicile du contrevenant qu'est exécutée la sanction, alors qu'elle est prononcée par le tribunal dont le lieu de commission ressort. Il est probable aussi que le fait d'être le dernier maillon d'une chaîne n'impose pas autant de contraintes que lorsqu'il s'agit de transmettre une matière qui peut faire l'objet de demandes ultérieures.

A) L'EXECUTION DES DECISIONS ADMINISTRATIVES POUR LES ORDONNANCES PENALES

Les sanctions administratives infligées à des infractions poursuivies par voie d'ordonnance pénale (T-33) s'exécutent massivement, ne sont quasiment pas interrompues par le judiciaire, mais leur suivi en dehors de l'arrondissement occasionne des pertes d'information non négligeables (14%).

T - 33 . EXECUTION DES SUSPENSIONS ADMINISTRATIVES DE PERMIS DE CONDUIRE POUR LES INFRACTIONS JUGEES PAR VOIE D'O.P.

Suivi des sanctions :	Effectif	%
Sanction exécutée	225	79%
Interrompue par judiciaire à temps	5	2%
Contrevenant non retrouvé	11	4%
Autres	2	1%
Pas d'information	41	14%
TOTAL	284	100%

T - 34 . EXECUTION DES SUSPENSIONS DE PERMIS DE CONDUIRE

(bilan du croisement des registres de suivi d'exécution des sanctions judiciaires et administratives pour les infractions jugées par le Tribunal)

Origine de la sanction appliquée	Effectif	%	Effectifs cumulés	%
Judiciaire seul	31	17%	88	47%
Administratif interrompu par judiciaire	28	15%		
Administratif + judiciaire*	29	15%		
Administratif seul	80	43%	80	43%
Pas d'information	19	10%	19	10%
TOTAL	187**	100%	187**	100%

* La sanction judiciaire est plus longue

** 4 affaires jugées avec suspension sont à reciter pour aménagement et 1 est perdue (N = 202, nombre d'affaires sanctionnées par une suspension)

B) L'EXECUTION DES DECISIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES POUR LES INFRACTIONS JUGEES PAR LE TRIBUNAL DE POLICE

L'exécution de ces décisions ne peut se lire depuis une seule source, car les informations y sont souvent incomplètes et parfois contradictoires. C'est donc en les croisant que l'on arrive à rétablir pour partie l'exécution de ces décisions (T-34) avec une marge d'incertitude assez importante : 11% des suspensions ne sont pas suivies (pas encore exécutées ou contrevenant non retrouvé). Selon ces registres, la part des affaires où l'action judiciaire domine serait de 46% , l'action administrative l'emporterait dans 43% des cas.

Ces dernières informations peuvent être comparées au suivi détaillé des dossiers, mais alors les proportions changent considérablement puisque l'action administrative ne semble l'emporter que dans 60 cas (32%), tandis que la part judiciaire serait de 68% (ces résultats diffèrent en effectifs et pourcentages de ceux commentés supra puisque le total de réfèrence n'est ici que celui des affaires qui ont pu être suivies par ces registres N=187 au lieu de 202). La marge d'incertitude globale concernant l'origine de la décision réellement appliquée atteint donc 30% des affaires suivies par les registres des deux agences. Cette marge comprend pour une grande partie les suspensions judiciaires supérieures à celles imposées par l'administration, notablement sous-représentées ici : simple erreur de report ou inexécution ?

Pour l'origine de la décision à exécuter, mieux vaut se reporter au suivi des dossiers. Les registres fournissent une information essentielle : 89% des suspensions de permis, toutes origines confondues, sont exécutées, tout du moins pour partie.

IV) CONCLUSION : LE BILAN DES ACTIONS JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE

Cette action reste très tributaire du mode de poursuite adopté. C'est donc séparément que nous l'envisageons.

A) LES ORDONNANCES PENALES

Les contrevenants jugés par ordonnance pénale subissent des peines d'amende très généralement supérieures à 1000 F. auxquelles s'ajoutent des suspensions administratives dans la moitié des cas.

Les infractions jugées par ordonnances pénales subissent souvent des sanctions globalement plus lourdes que celles qui sont jugées devant le tribunal, cela est certain. Décomposer les raisons de ce cumul des sanctions demande de mettre constamment en parallèle pour les deux autorités compétentes des contraintes organisationnelles, leur appréciation différente de la gravité des infractions et les applications locales de leurs politiques répressives respectives.

La justice ne peut poursuivre nombre d'infractions devant le tribunal sous peine de le voir à nouveau engorgé. Les poursuites par voie d'ordonnances pénales sont donc nécessaires, mais trop lentes pour court-circuiter les décisions administratives. Ces poursuites sont trop longues à mettre en oeuvre, non à cause du temps de traitement mais pour des raisons organisationnelles et matérielles. Nous verrons ultérieurement que le tiers du temps de poursuite est lié aux transmissions par lettres recommandées -les crédits ne sont pas disponibles rapidement- et les transmissions vers le juge pour signature se font par paquets de 99 ; il faut du temps pour les constituer. En 1990, même par paquets de 40, ce traitement reste encore trop long, probablement pour la raison précitée.

La préfecture ne voit pas les infractions du même oeil que la justice et veut particulièrement sanctionner les non-respects d'arrêts obligatoires ; alors que le ministère public les poursuit par O.P., les exonérant de suspension judiciaire a priori. Le petit excès de vitesse rencontre une conception différente aussi, mais les sanctions administratives sont moins lourdes que pour les infractions précédentes. La sélection entre infractions sanctionnées par la sous-préfecture et celles qui ne le sont pas reste obscure et déterminante pour ces infractions. Seul un "classement" administratif de l'ordre de l'indulgence l'explique.

Cette différence de conception concernant les sanctions tient à l'application de politiques sanctionnatrices divergentes, en dépit des circulaires d'harmonisation. En particulier pour les petits excès de vitesse, la cour d'appel ayant inspiré par sa politique pénale routière locale une circulaire nationale en 1986, s'en tient à l'application des barêmes y figurant ; d'ailleurs à l'époque cela représentait le fruit d'une concertation avec la préfecture. Mais, depuis les acteurs ont changé, le climat s'est durci entre les deux autorités locales et une nouvelle circulaire d'harmonisation commune émanant des pouvoirs centraux en 1987 propose de nouveaux barêmes. Ils sont plus sévères sur les petits dépassements de vitesse et particulièrement lourds pour les non-respects d'arrêts obligatoires. La sous-préfecture en applique les grandes lignes tandis que le ministère public ne le peut, sous peine de paralyser le fonctionnement du tribunal.

Il en résulte une double inégalité : d'abord entre deux contrevenants ayant commis la même infraction jugée par ordonnance pénale, selon que la sous-préfecture classe ou non ; ensuite, certaines infractions objectivement moins graves seront sanctionnées plus lourdement que de plus graves.

Il reste aux juristes à définir si une telle situation rentre dans le cadre d'un manquement au principe "non bis in idem" ou non.

B) LE TRIBUNAL DE POLICE

Il inflige des peines caractérisées par une amende très généralement inférieure à 1000 F., associée neuf fois sur dix à une suspension de permis.

Présenté comme la chambre d'enregistrement des décisions administratives, comme une usine où le prévenu ne saurait se faire entendre, dont la seule qualité serait d'être laxiste, son image n'avait plus grand chose à perdre !

Est-ce le fait d'un tribunal de taille moyenne, géré avec dynamisme malgré des pesanteurs handicapantes ? Celui-ci gagne beaucoup à l'examen.

Chambre d'enregistrement, il l'est parfois mais raisonnablement puisqu'il réussit -tout du moins pour partie- à imposer

sa décision en dépit de l'action administrative dans 69% des affaires jugées.

Usine où le prévenu ne saurait se faire entendre, pas tant que cela dans une matière où l'infraction est constituée, preuves à l'appui le plus souvent, quand 24% des contrevenants s'expriment sur l'infraction ou ses circonstances et obtiennent ainsi une suspension du permis de conduire plus courte que celle requise. De même, l'aménagement correspond à des besoins personnels et/ou professionnels dans 28% des cas.

Laxiste ? Peut-être dans le sens où les réquisitions du ministère public sont généralement inférieures au seuil prévu par la loi et où le juge les diminue encore ; où les suspensions de permis sont très inférieures aux durées préconisées. Nous avons vu en amont les raisons de ces choix : ne pas précariser une population durement atteinte par la crise économique, tant dans ses ressources financières que dans son travail, précaire ou absent. La seconde raison, ne pas rendre inapplicables les décisions judiciaires n'est pas moins prégnante : bien des habitants de cette région ne pourraient faire face à des amendes plus élevées.

En tout cas, sûrement pas laxiste en ce qui concerne les poursuites : presque toutes les infractions transmises sont poursuivies, sauf lorsque le contrevenant reste introuvable. Les suspensions de permis sont exécutées 9 fois sur 10.

Son principal handicap reste néanmoins la lourdeur des procédures et l'archaïsme de l'organisation de certains aspects du travail. L'informatisation, déjà bien avancée en 1991, pourra résoudre certains problèmes, mais pas tous.

CHAPITRE VIII

LE RECOUVREMENT DES AMENDES PAR LES SERVICES DU MINISTERE DES FINANCES

Les formes de paiement des amendes sont nombreuses et dépendent largement du mode de constatation de l'infraction ou de son mode de jugement. On peut les classer en trois groupes, issus du croisement de ces décisions : A.F.+A.F.M. ; O.P. ; Tribunal (=audience).

Elles se distinguent par deux étapes de recouvrement essentielles : volontaire ou forcé. Seule l'administration des finances est fondée à exercer le second, tandis que les formes du premier varient considérablement selon le groupe concerné. Le recouvrement forcé se distingue par le nombre et la variété considérables de procédures disponibles.

L'entrée officielle, pour un traitement mis en oeuvre par le ministère des Finances, se concrétise par un enregistrement au service de la recette qui correspond à la prise en charge des amendes par le comptable du trésor. Il devient alors personnellement responsable de leur recouvrement.

Le suivi des cohortes va permettre de connaître l'exécution de la principale sanction prévue pour les infractions des quatre premières classes : l'amende.

I) LE TRAITEMENT DES AMENDES

A) LES DIVERSES FORMES D'AMENDES ET DE RECOUVREMENT

Les amendes judiciaires transmises au ministère des Finances chargé de leur recouvrement passent par le service de la recette qui procèdera de façon différente selon qu'il s'agit d'amendes forfaitaires majorées et d'amendes prononcées par le tribunal de police - qui sont des titres exécutoires- ou encore d'ordonnances pénales -qui ne le sont pas.

Les titres exécutoires sont enregistrés et transmis au trésor public pour un paiement volontaire suivi si nécessaire d'un recouvrement forcé. Les états récapitulatifs des O.P. ne sont pas enregistrés aux fins de traitement par le service de la recette, mais directement transmis au trésor public dans l'attente d'un paiement volontaire qui sera qualifié de "phase amiable" par les services des Finances. Cette phase durera 40 jours à l'issue desquels les amendes impayées seront signalées au greffe du tribunal de police qui dressera alors un extrait des ordonnances pénales, titre exécutoire vérifié par le ministère public et retransmis à la recette du ministère des Finances. Cette dernière procèdera alors au véritable enregistrement -avec prise en charge- et transmettra au trésor public aux fins d'un traitement qui comprend une nouvelle phase de paiement volontaire, suivie d'un éventuel recouvrement forcé.

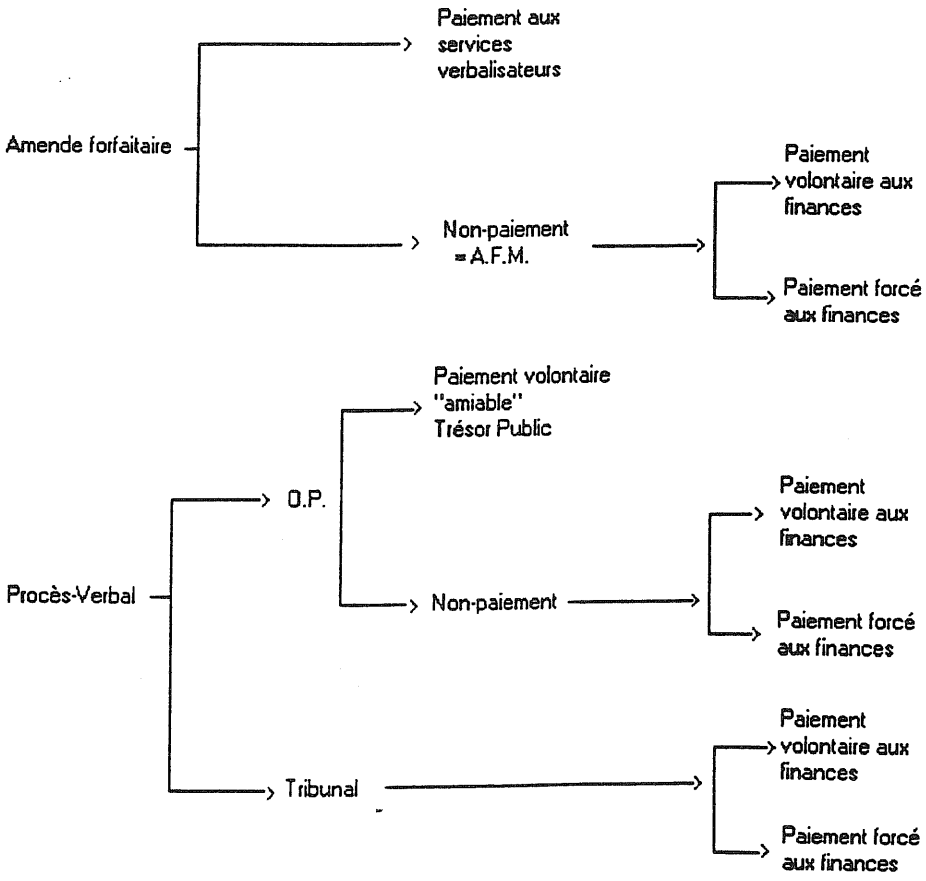
Le recouvrement des amendes de circulation routière en 1988 se déroule donc différemment selon la procédure de constatation utilisée par les forces de l'ordre (O-6).

B) LES SOURCES

Ainsi, le recouvrement des amendes est à suivre à trois étapes et selon trois procédures différentes.

La première étape, celle des services verbalisateurs consiste en un paiement par apposition d'un timbre amende sur le volet de l'amende forfaitaire laissé sur la voiture ou remis au contrevenant. Les documents permettant d'en suivre les effets restent dans chaque agence, commissariat de police ou brigade de gendarmerie (ici

0 - 6 . LES DIFFERENTES PHASES DE PAIEMENT SELON LA PROCEDURE DE CONSTATATION



centralisés à la brigade de D.). Théoriquement le règlement des A.F. de police peut être suivi sur les volets portant le timbre amende ou sur le registre des timbres amende qui récapitule le traitement de chaque carnet, comme cela a déjà été décrit en amont. Dans les brigades de gendarmerie c'est à partir des volets timbrés agrafés aux souches des carnets que l'on peut les suivre.

La seconde peut être suivie aux archives du trésor public sur l'état récapitulatif des O.P. ou sur le même document au greffe du tribunal qui s'en sert pour établir les extraits des O.P., en cas de non-paiement.

La troisième est suivie au trésor public où l'on peut connaître le détail du recouvrement volontaire ou forcé en suivant chaque dossier, sauf s'il est parti comme "irrecouvrable" à la trésorerie paierie générale de la région, puis s'il est pris en "surséance", il aboutit à la cour des comptes à Paris (ces deux procédures sont décrites ci-dessous). Le recouvrement volontaire à ce stade n'a pas le même sens selon les procédures antérieures. Pour une amende prononcée par le tribunal, c'est la première opportunité de paiement. Pour les ordonnances pénales qui ont déjà connu une première phase de paiement volontaire précoce, qualifiée d'"amiable", il s'agit d'une nouvelle phase de paiement volontaire tardif, non "amiable". Pour les A.F.M., c'est une première phase de paiement volontaire particulière (= volontaire finances ou volontaire tardif par rapport à l'A.F.) puisqu'elles en avaient connue une première avant majoration, amende forfaitaire dont les contrevenants auraient pu s'acquitter auprès des forces de l'ordre (= volontaire précoce).

La recette du ministère des Finances enregistre chaque affaire et lui affecte un numéro, fil conducteur qui permet de retrouver au trésor public le dossier où figurent toutes les pièces du traitement.

La recette tient des registres particuliers pour les A.F.M. et pour les O.P. dans leur phase amiable seulement (ce dernier registre est abandonné en 1991). Ces registres permettent de faire des calculs de taux de recouvrement annuels (à partir de la date de prise en charge par cette administration), mais plus aucune référence à l'infraction n'y figure.

Tous les autres recouvrements, mis en oeuvre par le trésor public, sont confondus et donnent lieu à une statistique commune. Ainsi se trouvent réunies des amendes de natures et montants très divers. Le taux de recouvrement commun englobe une multitude des petites amendes et quelques très grosses amendes qui à elles seules masquent presque totalement le fruit du traitement des petites. Une seule très grosse amende d'assise peut faire varier très considérablement le taux de recouvrement annuel, expliquent les praticiens, sans pour autant que le recouvrement des petites amendes soit modifié.

C) LES MODALITES DE RECOUVREMENT

Elles sont bien connues pour les timbres amendes que l'on peut acheter en divers endroits, coller sur le volet ad-hoc et renvoyer au service verbalisateur dans les 30 jours, de fait souvent plus. Les quelques paiements hors délai donnent lieu à des décisions variables selon le délai et les explications données avec réduction de l'A.F.M. à l'A.F. ou son maintien. Ces informations sont répertoriées au ministère public dans un registre des réclamations créé à l'initiative locale.

Pour les O.P. à l'amiable, dès réception de la notification et durant 40 jours, mais de fait 2 mois, on peut règler au trésor public. Les paiements "amiables tardifs" sont acceptés et mis sur un compte d'attente pour faire un enregistrement officiel après réception des extraits d'O.P., cette procédure alourdissant le traitement, ces affaires seront concrètement closes souvent bien après d'autres payées plus tardivement lors du recouvrement forcé. Cette opération n'est pas une véritable phase du traitement puisqu'elle correspond à un dysfonctionnement du système et il est difficile de la situer dans les comptages des divers tableaux. Elle appartient indiscutablement à la phase du paiement volontaire, mais se distingue aussi des deux (42). Le passage de la phase amiable (= volontaire précoce) à celle du paiement volontaire de l'extrait (= volontaire tardif) n'entraîne pas de surcoût pour le contrevenant, ce qui n'est pas une incitation à payer rapidement.

---

42 Leur position intermédiaire et leur petit nombre leur a valu de ne pas faire apparaître assez tôt la nécessité d'un terme unique et donc de porter des noms différents dans les tableaux. Ainsi, ce paiement amiable tardif est aussi appelé "sans (ou avant) traitement par le trésor public". Dans le tableau de synthèse du chapitre X, il est compté avec le paiement volontaire finances, qui correspond au paiement volontaire tardif des O.P..

Les personnes bien informées bénéficient ainsi d'un délai supplémentaire de quelques mois pour règler leur amende, sans aucun inconvéniant pour eux, ce qui est vivement déploré par les agents des Finances.

Le paiement forcé peut dans certains cas se transformer en une procédure extrêmement lourde et coûteuse qui va enchaîner une vingtaine d'opérations d'ordres divers. Beaucoup seront des demandes de renseignements, tant pour localiser le contrevenant que pour trouver un moyen de le faire payer. Ces demandes sont adressées à des correspondants de nature et d'état d'esprit différents. Si la police, la gendarmerie, les centres des impôts et les services des postes contribuent volontiers à ces recherches, les maires sont plus récalcitrants car ils considèrent que ce n'est pas leur tâche. Pour obtenir un recouvrement, les A.S.S.E.D.I.C. pour les chômeurs et sinon les banques et les employeurs sont contactés et, quand c'est possible, la dette impayée est prélevée chez eux.

Les opérations suivantes se succèdent dans le temps, toujours croissantes en menace, mais n'entraînent pas forcément de surcoût pour le contrevenant. Pourtant, cela en génère un pour l'administration des Finances, qui doit se fixer des seuils de rentabilité pour ses interventions, malgré la conscience prédominante qui l'habite d'être "*le bras séculier de la justice*". Selon la région et la taille de l'agglomération, les seuils sont fixés à des montants différents. Ceux habituellement adoptés en 1988 dans cet arrondissement sont moins élevés que ceux de très grandes agglomérations. Les recherches de personnes n'habitant pas à l'adresse indiquée seront abandonnées après avertissements, si la dette ne dépasse pas 1000 francs (43). Les opérations suivantes peuvent être entreprises :

- avertissements divers (si la dette est supérieure à 110 francs) ;
- commandement (frais assumés par le contrevenant) ;
- saisie par huissier, privé dans cet arrondissement, (aux frais du contrevenant et entreprise seulement si la dette excède 300 francs) ;
- vente aux frais du contrevenant ;

---

43 En 1990, le ministère des Finances renonce à mener des recherches quand les contrevenants sont partis sans laisser d'adresse ou sans domicile fixe et que la dette globale reste inférieure à 3000 F. (Direction de la comptabilité publique CD 612 du 1er février 1990).

- opposition administrative qui permet de prélèver le montant de la dette sur les A.S.S.E.D.I.C. si le débiteur est chômeur, sinon sur salaire chez l'employeur ou à la banque;
- contrainte par corps (si la dette dépasse 1000 francs).

Le recours à ces procédures dépend du montant de la dette globale d'un individu ou d'une entreprise. Il arrive que certaines des petites amendes de la cohorte soient recouvrées parce que la dette globale du contrevenant atteint un montant suffisant pour justifier de lourdes procédures. Cependant, la modicité des seuils de rentabilité dans cet arrondissement par rapport au montant des amendes, qu'elles soient forfaitaires majorées ou pénales, permet de prévoir que les amendes de la cohorte pourront donner lieu à de nombreuses procédures, au moins jusqu'à la saisie et la vente pour la grande majorité d'entre elles. Et laisse supposer que les contrevenants qui échapperont au règlement de leur amende n'y parviendront qu'en étant injoignables ou insolvables.

Par ailleurs l'administration des Finances peut diminuer le montant global de la dette, mais cela semble rare et n'apparaît que dans les dossiers de gros débiteurs proches de l'insolvabilité : un "prix de gros" leur est proposé en dernier ressort. Ce cas ne se rencontre pas dans notre cohorte, mais certains des contrevenants suivis à ce titre ont bénéficié de cette procédure pour des amendes infligées en d'autres occasions. Cette procédure s'emploie surtout pour les très gros débiteurs que sont les transporteurs routiers dont l'entreprise risque d'être mise en faillite par l'ampleur de leur dette.

Plus fréquemment des facilités de paiement sont accordées, il semble même qu'il suffise de le demander. Des formulaires de demande et d'accord sont même imprimés. Mais bien souvent cet accomodement avec des mensualités calculées à la demande n'est qu'une première étape vers le refus ou l'impossibilité de payer.

Le comptable local est responsable du recouvrement des amendes sur ses deniers personnels. Pour qu'il puisse abandonner le recouvrement d'une amende, il lui faut l'accord du responsable des amendes de la trésorerie générale de la région. Pour cela le dossier est d'abord proposé en "irrecouvrable". Si l'amende est bien reconnue comme irrecouvrable en fonction des piéces présentées, mais aussi des barêmes de rentabilité fixés pour la région, l'obligation de faire payer cette amende est levée : cela s'appelle la "surséance". Le trésorier

général de la région va alors déduire le montant de cette amende du total de "la prise en charge" du comptable local, c'est-à-dire de la somme totale que ce dernier a l'obligation de faire payer.

D) QUELQUES REFLEXIONS SUR LES BAREMES DU JUDICIAIRE ET DES FINANCES

L'existence de seuils de rentabilité fixés par l'administration des Finances d'une région laisse prévoir -théoriquement- qu'une simple comparaison entre le montant des amendes prévues par la loi et les seuils en question permet au contrevenant de savoir jusqu'à quelle procédure il sera poursuivi, s'il n'a pas d'autres dettes auprès de cette administration. Sinon, en tenant le compte exact de sa dette et des délais de prescription de chacune de ses amendes, il pourra gérer son "découvert" au mieux de ses intérêts.

De plus, on peut imaginer que l'administration des Finances pourrait avoir une approximation à l'avance de son "rendement" dès qu'elle connaîtrait le nombre d'amendes de chaque tranche, le niveau d'insolvabilité approximatif dans la population concernée et le taux de personnes injoignables, à une période donnée. Ces deux derniers paramètres sont difficiles à évaluer, mais les résultats présentés ultérieurement laissent croire qu'à une même période, ils représentent une donnée assez stable sur une population de contrevenants au code de la route pour deux catégories d'infractions différentes : celles qui font l'objet d'un timbre amende et celle qui donnent lieu à procès-verbal.

Les comparaisons entre les montants des amendes et les seuils de rentabilité mettent en relief un problème d'une autre ampleur. D'un côté, l'administration des Finances ne peut pratiquer les mêmes seuils de rentabilité partout, puisque son coût de fonctionnement varie considérablement en fonctions de données locales : taille de l'agglomération, caractéristiques de la population, organisation locale du recouvrement (huissiers privés ou non, effectifs en personnels, équipement...). De l'autre, le judiciaire, pour fonctionner au mieux, doit adopter des barêmes nationaux homogènes. Or, nous avons vu plus haut que la comparaison des montants des amendes et des seuils de rentabilité locaux permettrait théoriquement aux contrevenants de construire des stratégies d'évitement, première source d'inégalité. De plus, la Justice ne cherche pas à harmoniser seulement à des fins organisationnelles, mais essentiellement pour rendre les peines

équitables. Hormis l'irréductible inégalité sociale qui tient au fait que les niveaux de vie dans la population sont très variables et que la même amende n'a pas le même poids sur le budget de chacun, une autre inégalité, spatiale quant à elle, en découle. En effet, si les amendes sont harmonisées au niveau national et que les services des Finances ne peuvent adopter les mêmes seuils de rentabilité partout sur le territoire, il sera facile d'échapper à une amende là où ils sont élevés, très difficile ailleurs !

Il est donc probable qu'actuellement, les très grandes villes, avec des seuils de rentabilité élevés, connaissent des taux de recouvrements des petites amendes plus faibles que des agglomérations de moindre importance, où ces seuils sont inférieurs à la plupart des amendes infligées.

II) LE SUIVI DES AMENDES FORFAITAIRES

A) LE RECOUVREMENT DES AMENDES FORFAITAIRES

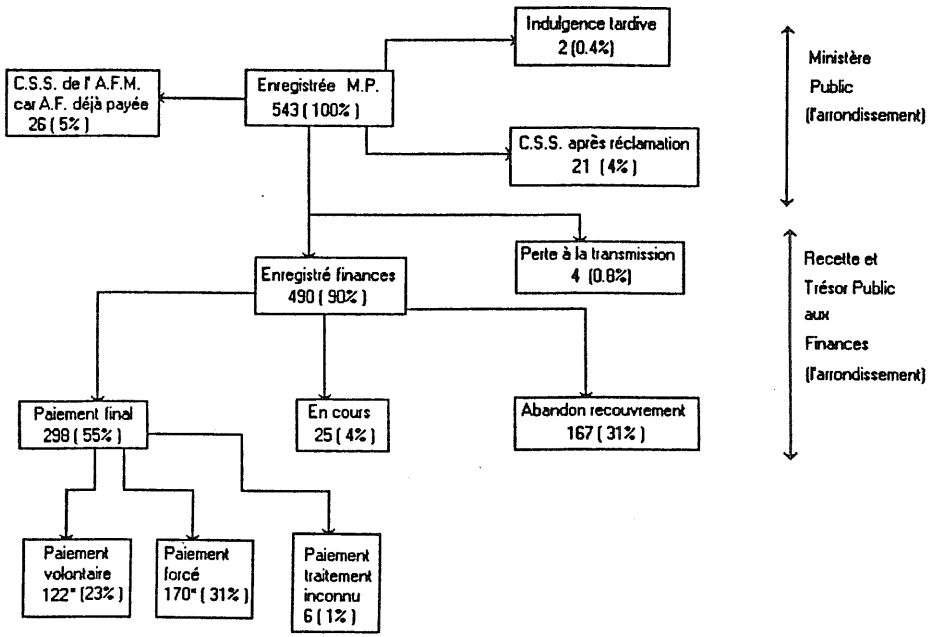
Recensé par les agences verbalisatrices, le paiement par timbres amendes dont nous avons connaissance concerne des espaces différents : pour la police le recueil concerne le district, essentiellement urbain, pour la gendarmerie deux des trois brigades étudiées, l'une urbaine, l'autre rurale.

Les données ont déjà été présentées en amont avec les indulgences. Nous rappelons brièvement les taux de recouvrement par timbres amendes, pour la police (29.8%), pour la gendarmerie (28%), soit un taux global de 29.2%. Les amendes forfaitaires impayées qui ne bénéficient pas d'indulgence sont transmises au ministère public, où elles deviennent des amendes forfaitaires majorées.

B) LE RECOUVREMENT DES AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES

Sur les 543 A.F.M., échantillon représentatif des amendes forfaitaires majorées de tout l'arrondissement, 216 infractions correspondent à la première classe, 262 à la deuxième , 21 à la troisième et 44 à la quatrième. Leur traitement d'ensemble est schématisé par un organigramme (O-7).

0 - 7 . TRAITEMENT OBSERVE D'UN ECHANTILLON D'AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES DU MINISTERE PUBLIC JUSQU'AUX FINANCES



* Estimations à partir de la durée du traitement finances.

Sur l'ensemble, 26 seront classées sans suite car déjà payées, 21 le seront surtout pour vice de forme, au bénéfice du doute ou parce que le contrevenant est décédé. Il y a 2 indulgences tardives également. Au total 49 A.F.M. sortent de la cohorte parfois même après avoir fait leur entrée aux Finances. Au cours de la transmission, 4 autres disparaissent sans traces. En tout 53 A.F.M. ne seront pas traitées complètement, il en reste donc 490 à suivre.

Sur ces dernières 298 (61% de celles traitées par les Finances et 55% de celles transmises au ministère public) seront payées après traitement, 167 (34% de celles traitées aux Finances et 31% de celles transmises au ministère public) ne le seront pas, 25 sont encore en cours de traitement par le trésor public dont 5 en cours de règlement, les autres en cours de saisie ou de vente.

Nous ne connaissons le détail du traitement Finances que pour 80 des A.F.M. soldées. De ces dossiers connus, il ressort que 5 amendes se règlent après avertissement, 25 après commandement, 36 après saisie, 9 le sont sur le produit de la vente de biens saisis, 3 par prélèvement sur salaire et 2 à l'issue d'une contrainte par corps.

Les autres A.F.M. soldées, 218 cas, ont leur dossier archivé indisponible, nous ne pouvons donc pas connaître le détail de leur traitement. Il est cependant estimable à partir des délais écoulés entre réception du dossier aux Finances et date de règlement, qui sont connus. Pour procéder à une estimation convenable des procédures nécessaires pour recouvrer ces amendes d'après leur temps de traitement, les 80 dossiers connus sont insuffisants. Il faut donc étudier d'autres dossiers. Le détail des durées de chaque phase du traitement est analysé sur les 209 dossiers disponibles de la cohorte, quelle que soit leur issue, soit 43% des A.F.M. traitées. Cela permet de connaître la durée moyenne de chaque phase. Il est possible d'estimer, à partir des délais de traitement connus, quelle a été la dernière procédure avant le règlement des A.F.M. de traitement inconnu. Ainsi, les 117 A.F.M. réglées dans un délai inférieur à trois mois après rédaction de l'état, le sont après avertissement(s) ; 56 réglées dans un délai de 3 à 6 mois, le sont après commandement ; 39 autres réglées plus tardivement, le sont après au moins une tentative de saisie. Le délai de règlement est ignoré dans 6 cas, que nous continuons à considérer comme inconnus.

T - 35 . RECOUVREMENT DES A.F.M. PAR LE TRESOR PUBLIC

(% par rapport à l'effectif total)

Issue / Dernière procédure	Paiement	En cours	Abandon du recouvrement	Total
Avertissement	122 25%	–	2	124 25%
Commandement	81 17%	–	39 8%	120 25%
Tentative de saisie jusqu'à vente et plus	89 18%	25	62 13%	176 36%
Inconnu	6	–	64 13%	70 14%
Total	298 61%	25 5%	167 34%	490 100%

T - 36 . REGLEMENT DES A.F.M. SELON LEUR MONTANT

Issue / Montant en Francs	Payé	Non payé	En cours	TOTAL
220	122 59%	81 39%	5 2%	208 100%
500	149 66%	66 29%	10 5%	225 100%
1200	8 44%	8 44%	2 12%	18 100%
2000	19 49%	12 31%	8 20%	39 100%
TOTAL	298	167	25	490

1) Le règlement des A.F.M. par procédure de recouvrement

Ces estimations du traitement par les Finances vont permettre de construire un tableau plus complet malgré les nombreux dossiers réglés indisponibles, par contre les 64 dossiers partis en irrecouvrables ou en surséance (13%) ne nous laissent aucune information utilisable.

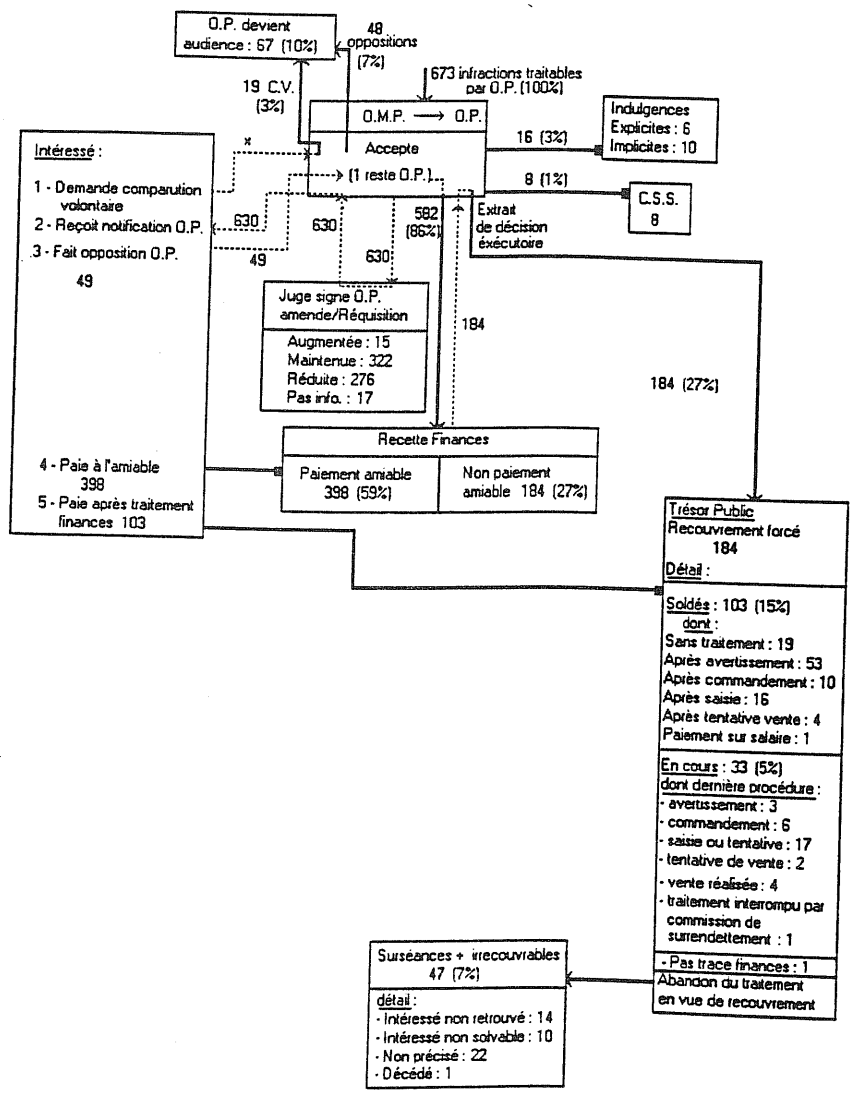
Ce tableau (T-35) permet de voir que près des deux tiers (61%) des A.F.M. traitées sont réglées. Le paiement de ces 298 amendes est volontaire pour 25% , forcé pour 35% et inconnu pour le reste. Les traitements en cours sont allés assez loin pour que l'on sache que la plupart aboutiront à un règlement. Des abandons de recouvrement surviennent pour le tiers restant de cette matière, plus souvent après au moins une tentative de saisie. Ils sont abandonnés après commandement parce que les contrevenants ne sont pas retrouvés, sinon pour insolvabilité, ou parce que le montant de l'amende est insuffisant pour aller plus avant, selon les barêmes exposés ci-dessus.

Dans le détail des 209 dossiers connus, qu'ils aboutissent à un recouvrement ou non, il y a 21 ventes et tentatives, 6 prélèvements sur salaire et 4 contraintes par corps.

2) Le règlement des A.F.M. selon leur montant

A chaque classe d'infraction correspond un montant de l'amende forfaitaire majorée différent, plus proche du haut que du bas de la fourchette des amendes pénales prévues pour les mêmes classes (T-36). Dans notre échantillon 88% des amendes correspondent aux deux premières classes et leur montant égale 500 F. au plus. Sur ces deux tranches, la somme due influe inversement sur le règlement, puisque les plus petites amendes sont un peu moins bien recouvrées, du fait que leur montant ne permet pas au trésor public de recourir à une saisie. Les deux tranches supérieures, d'un montant beaucoup plus élevé donnent lieu à moins de paiements volontaires ou forcés, à ces derniers il faut pourtant ajouter certains recouvrements encore en cours qui vont généralement aboutir. Il est probable que les taux de paiements finaux se rapprocheront. Les amendes les plus grosses entraînent des coûts de

0 - 8 . TRAITEMENT DES ORDONNANCES PENALES DU MINISTERE PUBLIC JUSQU'AU TRESOR PUBLIC



recouvrement plus importants, certes assumés par le contrevenant, mais cela augmente considérablement le temps de travail.

III) LE SUIVI DES PROCES-VERBAUX

A) LE RECOUVREMENT DES ORDONNANCES PENALES

Sur les 673 infractions entrées au M.P. traitables par O.P. certaines sortent du système par le biais de l'indulgence, d'autres par classement sans suite, certaines passent devant le tribunal de police, soit par demande de comparution volontaire, soit après opposition à O.P. : 582 restent des O.P. et entrent une première fois au trésor public pour un paiement à l'amiable. C'est sur cette partie de la cohorte que nous observons le traitement par les Finances. Lors de l'entrée définitive dans cette administration, une affaire n'est pas retrouvée (44).

Le recouvrement des amendes peut se comparer à plusieurs totaux de réfèrence : les infractions traitables par O.P. ; celles qui le sont effectivement ; celles qui feront leur entrée définitive aux Finances après la phase dite "amiable" de paiement volontaire.

1) La place des diverses phases de recouvrement des infractions traitables par O.P.

La première lecture (O-8) nous rapproche le plus des infractions constatées, bien que les indulgences des agences d'entrée ne puissent être reportées ici. C'est donc la matière telle qu'elle se présente à l'entrée au ministère public dont on peut lire ici le devenir. Cet organigramme a surtout le mérite de resituer les lectures et calculs suivants dans l'ensemble du traitement judiciaire.

2) La place des diverses phases de recouvrement des infractions jugées par O.P.

La seconde approche consiste à reporter les mêmes effectifs au total des affaires effectivement poursuivies et jugées par O.P., 582

---

44 C'est une infraction au temps de conduite, dont nous avons perdu la trace aux Finances et dont on peut supposer qu'elle a été jointe à un lot d'infractions concernant un même transporteur dont le nom n'a pas été mentionné, celui du chauffeur l'étant seul.

T - 37 . RECOUVREMENT DES P.V. PAR LE TRESOR PUBLIC

	O.P.				Amendes Tribunal Police			
Issue / Dernière Procédure	Paiement	En cours	Abandon du recouvrement	Total	Paiement	En cours	Abandon du recouvrement	Total
Avant traitement (phase amiable O.P. tardive)	19 10%			19				
Avertissement(s)	53 29%	3	5	61 33%	162 79%	1	3	166 81%
Commandement	10 5%	6	4	20 11%	5	–	2	7 3%
Saisie ou tentative	16 8.7%	17	11	44 24%	7	2	3	12 6%
Vente ou tentative	4	6	–	10 5%	2	1	–	3
Prélèvement sur salaire	1	–	–	1	1	–	–	1
Contrainte par corps	–	–	1	1	–	–	1	1
Pas d'information ou autre	–	1	26	27 15%	–	2	12	14 7%
Total de référence	103 56%	33 18%	47 25%	183	177 87%	6 3%	21 10%	204

diminuées d'une affaire non retrouvée, donc un total de 581 O.P.. Une forte proportion, plus des deux tiers (68%) sont acquittées dès la phase amiable qui est pour les O.P. la première opportunité de paiement volontaire. Le restant entre définitivement aux Finances : la seconde phase de paiement volontaire (après avertissement(s)) représente 12% de plus ; le recouvrement forcé 5% de plus. Le taux global de recouvrement des O.P. s'élève donc à 86% des affaires que le ministère public a ainsi poursuivi. Ce taux devrait s'améliorer de quelques unités après achèvement des recouvrements encore en cours. Sur l'ensemble, 6% des affaires restent en cours ; 8% sont abandonnées définitivement par voie de surséance ou provisoirement, comme irrecouvrables.

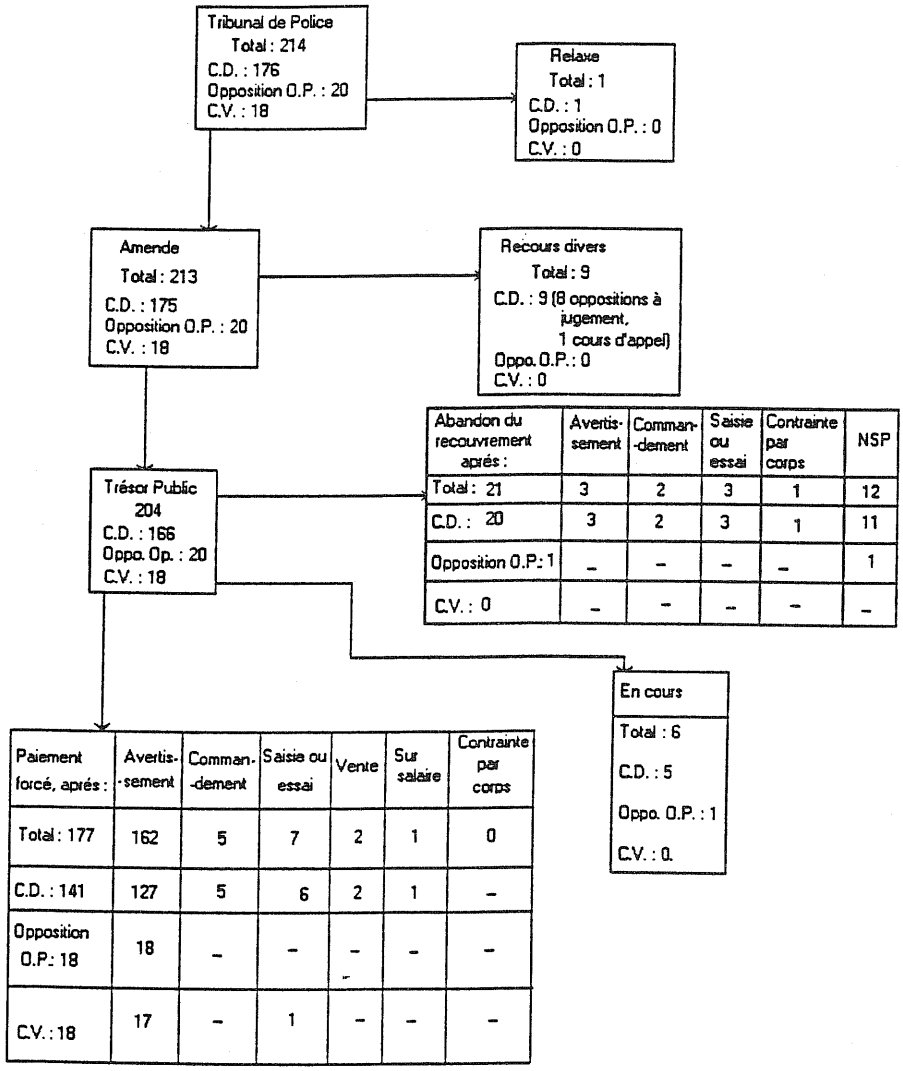
3) Le recouvrement mis en oeuvre par le ministère des Finances

Une dernière lecture permet d'approcher le résultat du traitement "actif" aux Finances, c'est-à-dire au-delà de la phase amiable du paiement volontaire. Le total s'élève ici à 183 affaires, compte tenu de celle qui est perdue (T-37). Le paiement final a lieu dans 56% de ces cas, il est volontaire après avertissement(s) et donc tardif pour 39% d'entre eux, forcé pour les 17% restant. Ce dernier taux ne rend compte que des affaires qui subissent le traitement "actif". Si on rapporte les 31 cas concernés au total des 581 O.P., le recouvrement forcé réussi ne représente que 5%. Mais ce calcul présente peu d'intérêt, puisqu'il ne rend compte d'aucune réalité tangible : une grande partie des recouvrements a déjà eu lieu en amont. Un autre calcul, plus pertinent serait celui de la part de réussite parmi les affaires connaissant un recouvrement forcé. Sur 75 affaires dont on connaît le traitement, le recouvrement forcé réussit dans 41% des cas, est en cours dans 39% et a échoué dans 20% des cas. Le recouvrement est abandonné au cours de sa phase forcée le plus souvent, généralement après au moins une tentative de saisie. Les abandons précoces surviennent quand le contrevenant n'a pu être localisé.

B) LE RECOUVREMENT DES AMENDES DU TRIBUNAL DE POLICE

La simplicité du recouvrement des amendes infligées par le Tribunal ne nécessite pas plusieurs lectures, puisqu'il se déroule en une seule phase. Un organigramme (O-9) permet de relier le traitement

0 - 9 . CONDAMNATION A UNE AMENDE PAR LE TRIBINAL DE POLICE ET TRAITEMENT PAR LE TRESOR PUBLIC



Abandon du recouvrement aprés :	Avertis-sement	Comman-dement	Saisie ou essai	Contrainte par corps	NSP
Total : 21	3	2	3	1	12
C.D. : 20	3	2	3	1	11
Opposition O.P. : 1	–	–	–	–	1
C.V. : 0	–	–	–	–	–

Paiement forcé, aprés :	Avertis-sement	Comman-dement	Saisie ou essai	Vente	Sur salaire	Contrainte par corps
Total : 177	162	5	7	2	1	0
C.D. : 141	127	5	6	2	1	–
Opposition O.P. : 18	18	–	–	–	–	–
C.V. : 18	17	–	1	–	–	–

Finances au traitement par le tribunal de police, et de distinguer les procédures de recouvrement selon les modes de comparution.

1) Le recouvrement des amendes prononcées par le tribunal de police

Les amendes infligées par le tribunal de police sont au nombre de 213 mais 9 recours non encore aboutis n'entrent pas aux Finances, le total de réfèrence se réduit donc à 204. Les amendes sont acquittées dans 87% des affaires, le paiement volontaire représente 79% des cas, le recouvrement forcé 7% des cas, 3% restent en cours et 10% sont abandonnés. Dans les 24 dossiers dont le traitement par recouvrement forcé est connu, il est réussi dans 15 cas (62%), en cours dans 3 cas, abandonné dans 6 cas (24%).

2) Le recouvrement des amendes selon leur mode de comparution au tribunal de police

Malgré les petits effectifs rencontrés, il apparaît clairement que lorsque le contrevenant a réellement désiré comparaître devant le Tribunal, que ce soit par opposition à une O.P. ou par demande de comparution volontaire, et qu'il a obtenu satisfaction en s'exprimant devant le juge, il paie l'amende infligée dès que l'occasion lui en est donnée, au premier avertissement.

IV) CONCLUSION

Les A.F.M. dont le trésor public assure le recouvrement sont payées dans 61% des cas, pour plus de la moitié après recouvrement forcé. A partir de la 3° classe, soit un montant de 1200 F., le taux de recouvrement diminue. Mais comme le montant de ces amendes autorise des procédures de recouvrement prolongées, il pourra atteindre un taux voisin de celui des plus modestes. Ces résultats ne peuvent se comparer directement à ceux des jugements, puisqu'ils ne prennent pas en compte la phase de paiement par timbre amende qui constituent une première phase volontaire. Il faudra pour cela trouver un dénominateur équivalent en définition aux amendes pénales prononcées. Ce sera fait ultérieurement après construction d'un organigramme de synthèse qui permettra d'intégrer toutes les phases du traitement des amendes forfaitaires, avant et après majoration.

Sur le total des affaires jugées par O.P., 86% des amendes seront réglées, le paiement forcé réussi rare (5%) bien qu'il représente 41% de l'ensemble du recouvrement forcé connu. Les amendes prononcées par le tribunal, recouvrées à 87% ne donnent lieu à un recouvrement forcé réussi que dans 7% des cas qui représentent 62% de l'ensemble du recouvrement forcé connu. Ces taux s'amélioreront légèrement quand les affaires encore en cours seront traitées, dépassant probablement les 90%. Les taux de recouvrement des amendes sont donc très semblables, quelle que soit la forme du jugement.

La différence entre ces taux de recouvrement locaux apparemment fort bons et des taux nationaux généralement estimés plutôt médiocres, sans qu'aucun travail de fond ne le confirme en matière de circulation routière, peut s'interpréter de deux façons qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

La première explication serait que l'estimation nationale prend en compte des statistiques globales, où les grosses amendes pèsent d'un tel poids que le recouvrement des petites n'est jamais estimé à sa juste valeur.

La seconde découle du rapprochement des contraintes nécessaires au bon fonctionnement interne de deux des institutions qui se partagent le traitement des contentieux routiers. D'abord celles de la Justice, qui premièrement voudrait imposer des amendes modérées de façon à ce que la population puisse s'en acquitter sans trop de dommages. Deuxièmement, elle incite les juges à suivre des barêmes nationaux de façon à harmoniser et systématiser, donc faciliter, le traitement de ces contentieux. Ensuite, celles du ministère des Finances qui tente à la fois de faire appliquer des décisions de Justice et de gérer au mieux la rentabilité de ses actions pour alimenter les caisses de l'Etat. Or, ce dernier point implique l'obligation de se fixer des seuils de rentabilité qui ne peuvent être identiques sur l'ensemble du territoire.

La conjonction de ces contraintes conduit probablement à des résultats hétérogènes selon le tissu spatial concerné : les montants des amendes routières permettent un meilleur recouvrement là où les seuils de rentabilité ne sont pas trop élevés. Les très grandes agglomérations se trouvent donc vraisemblablement exclues des zones où l'on peut obtenir un bon recouvrement des amendes, somme toute modestes, que subissent les contraventions routières. Et comme les

grosses agglomérations connaissent les contentieux les plus nombreux, on peut supposer qu'effectivement, au plan national, il est probable que le taux de recouvrement des amendes routières des quatre premières classes soit inférieur à celui rencontré ici.

Une fois de plus pourtant, il apparaît que les difficultés rencontrées ne proviennent pas tant d'un mauvais fonctionnement des institutions prises séparément, mais beaucoup plus d'un éclatement des finalités ultimes qu'elles se donnent, et partant de là des contraintes prépondérantes qu'elles s'imposent.

CHAPITRE IX

LES DELAIS DE TRAITEMENT

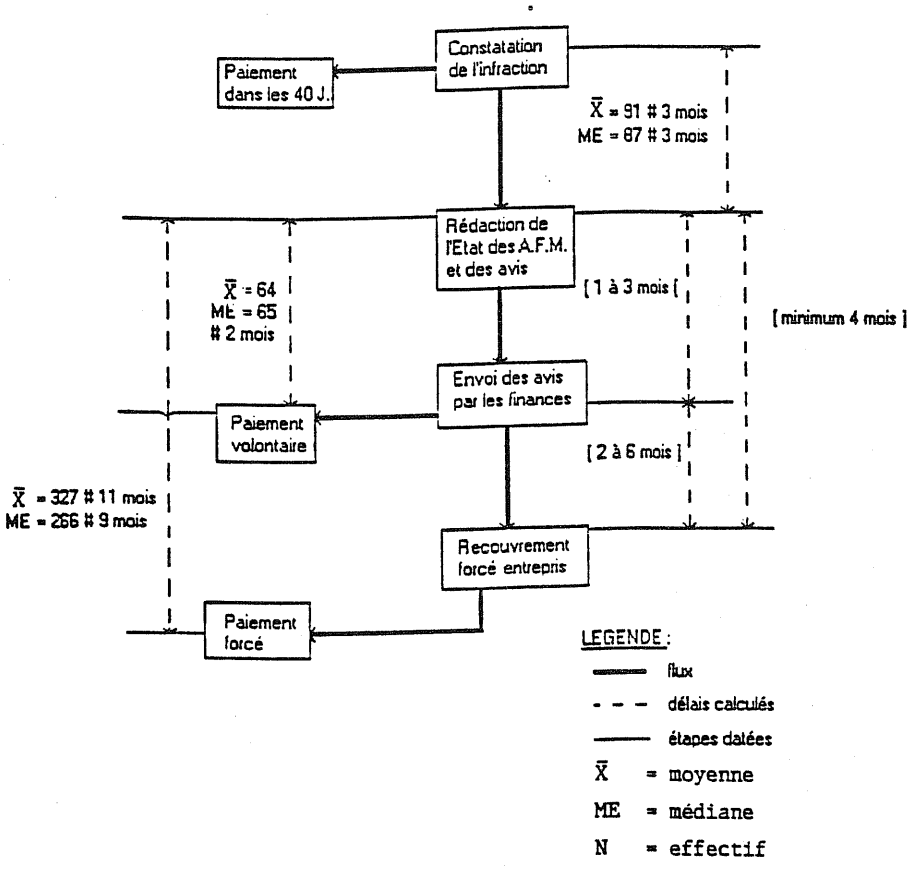
La lenteur du traitement des affaires est souvent le principal reproche adressé à l'institution judiciaire. Des problèmes d'effectifs et de moyens sont tour à tour invoqués. L'immense avantage d'un suivi de cohorte est que nous sommes sûrs qu'il s'agit bien de la même affaire suivie tout du long de son traitement. C'est la seule façon de pouvoir véritablement parler du temps de traitement.

Nous nous sommes efforcés de relever les dates correspondant au début et à la fin de chaque opération. Le délai séparant les principales phases du traitement est reporté sur les organigrammes du traitement propre à chaque cohorte.

I) LES DUREES DE TRAITEMENT SUR L'ENSEMBLE DU SYSTEME

Chaque fois que cela est possible la durée de traitement est décrite par deux indicateurs : la moyenne (désignée par un X surmonté d'une barre dans les organigrammes) et la médiane (ME dans les organigrammes) qui indique la valeur séparant la population en deux moitiés égales en effectifs. Quand les deux valeurs coïncident, la population étudiée présente une distribution symétrique, proche de loi normale ou bi-modale sur la variable concernée. Un écart important entre elles traduit une distribution disymétrique, avec souvent deux sous-populations d'effectifs inégaux, aux caractéristiques différentes pour une même variable. Ici, cette dernière est la durée de traitement et quand on observe un écart, il se produit entre une médiane moins élevée et une moyenne qui la dépasse plus ou moins selon les cas. Cela signifie qu'il

0 - 10 . DUREE DE TRAITEMENT DES A.F.M.
(en jours)



existe un premier groupe -le plus important en effectif- d'affaires qui sont traitées rapidement, suivi d'un second groupe -plus restreint- où les durées de traitement sont nettement plus longues. Cet écart s'accroît selon que les deux sous-populations sont plus différentes : soit les durées de traitement des affaires des groupes sont plus éloignées, soit l'effectif du groupe restreint s'accroît en restant nettement inférieur, en demeurant suffisamment distinct de l'autre. Si le cas contraire se produit, l'écart inverse est minime et on peut considérer ces valeurs commes identiques.

Une propriété de la moyenne est que la moyenne d'une somme égale la somme des moyennes. Dans les délais présentés ci-dessous cette règle ne se vérifie pas toujours à l'unité près, parce que les délais sont recalculés à chaque fois sur les données elles-mêmes. Or les effectifs de dates varient, certaines manquant sur des documents pour quelques affaires.

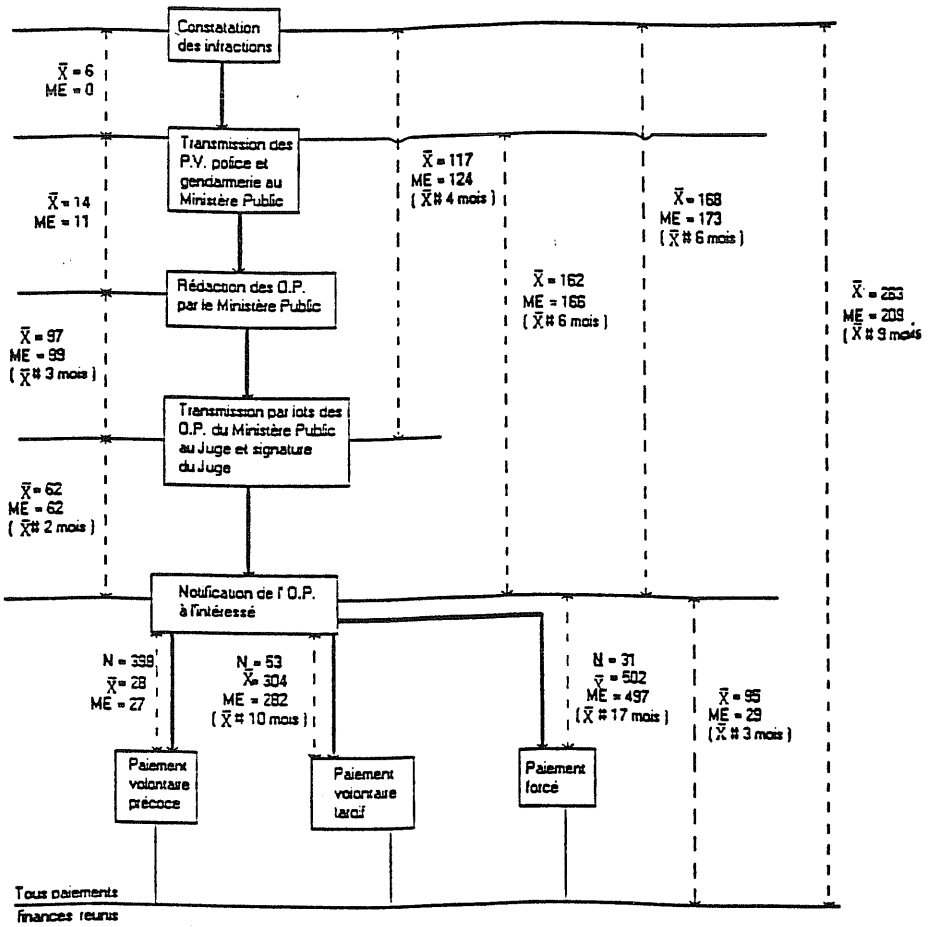
A) LE TRAITEMENT DES A.F.M.

Le suivi du traitement des amendes forfaitaires n'étant pas exécuté sur une même cohorte, c'est à partir de la seule cohorte des A.F.M. que sont calculées les durées de traitement. Leur suivi par états, qui regroupent une centaine d'affaires, rend difficile l'individualisation des calculs, certains délais ne sont donc calculés que sous forme de fourchettes (0-10). Comme les dates de commission des infractions des A.F.M. nous sont connues, des calculs à partir de la constatation des faits peuvent être établis.

Si L'A.F. n'est pas réglée dans un délai que les agences d'entrée prolongent jusqu'à 40 jours environ, elle est transmise au ministère public qui rédige l'état des A.F.M. et les avis pour les contrevenants dans les 3 mois qui suivent la constatation. La transmission de cet état et l'envoi des avis peut prendre de 1 à 3 mois selon les périodes. Les paiements volontaires aux Finances ont lieu généralement dans les 2 mois qui suivent la rédaction des avis, donc très rapidement après réception par le contrevenant, vu les délais d'envoi.

Si le contrevenant ne paie pas, l'état des A.F.M. valant titre exécutoire, le trésor public va entamer les procédures de recouvrement forcé par un commandement, dans un délai de 2 à 6 mois après envoi

O - 11 . DUREE DE TRAITEMENT POUR LES INFRACTIONS POURSUIVIES PAR VOIE D'ORDONNANCE PENALE
(en jours)



LEGENDE :

——— flux

- - - étapes datées

——— délais calculés

X̄ = moyenne

ME = médiane

N = effectif

du premier avis, cela dans un délai minimum de 4 mois après rédaction par le M.P.. En ce cas, le paiement a lieu pour 50% d'entre eux dans les 9 mois qui suivent la rédaction de l'état. Une partie non négligeable d'entre eux n'intervient que nettement plus tard puisqu'en moyenne le traitement dure environ 11 mois. Les premiers paiements forcés ne sont donc pas trop lents, suivis d'un groupe important de récalcitrants.

En résumé, le paiement volontaire d'une A.F.M. intervient dans les 5 mois qui suivent la commission de l'infraction, tandis que le paiement forcé ne survient qu'un an plus tard, ce délai pouvant même dépasser 14 mois pour nombre d'entre eux.

B) LE TRAITEMENT DES ORDONNANCES PENALES

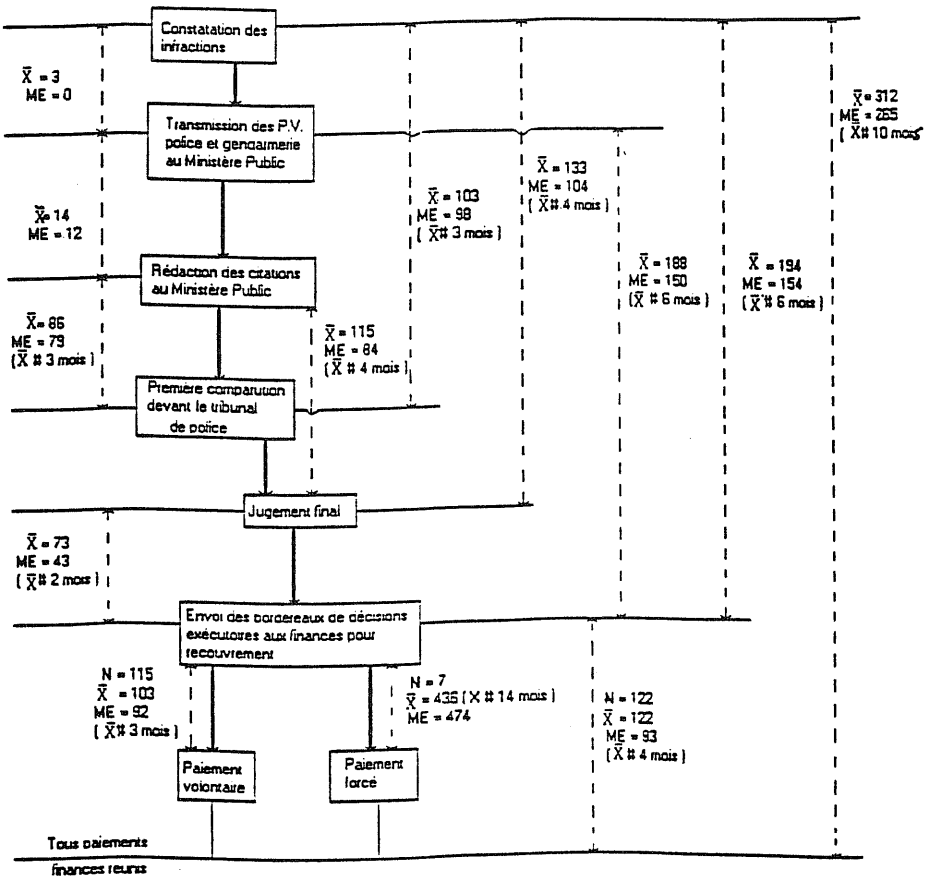
Plus de la moitié des P.-V. arrivent le jour même au M.P., tandis que quelques uns prennent beaucoup plus de temps puisque le délai moyen s'élève à 6 jours. Ces durées variables traduisent le traitement différentiel de deux sous-groupes d'infractions, les P.-V. des contrôles inopinés de vitesse transmis dans la journée qui sont majoritaires, puis des P.-V. concernant d'autres infractions dont la rédaction sera beaucoup plus tardive (O-11).

Ces P.-V. transmis au M.P., l'ordonnance pénale rédigée généralement dans les deux semaines qui suivent, ne seront transmis au juge pour signature que trois mois plus tard en moyenne ! Cela pour attendre d'en avoir suffisamment, la transmission se faisant par lots de 99. Cette attente porte donc à près de 4 mois un traitement qui concrètement ne prend en moyenne que 21 jours, le juge signant le jour même tout le lot. En 1990, la décision de transmettre les O.P. par paquets de 40 raccourcira nettement ces délais.

Un second temps de latence s'impose avant notification par le greffe du tribunal aux intéressés, les crédits nécessaires à l'envoi de recommandés se faisant attendre : 2 mois en moyenne !

Donc, sur une durée moyenne de 6 mois entre constatation des faits et notification de l'O.P. à l'intéressé, le traitement lui-même prend moins d'un mois, les 5 autres relèvent de l'organisation des transmissions. Or, pendant ce temps le contrevenant purge sa suspension administrative du permis de conduire...

O - 12 . DUREE DE TRAITEMENT DES INFRACTIONS POURSUIVIES DEVANT LE TRIBUNAL DE POLICE (en jours)



LEGENDE :

- flux
- étapes datées
- délais calculés
- $\bar{X}$ = moyenne
- ME = médiane
- N = effectif

Le paiement volontaire précoce, qualifié d'"amiable" par les Finances, intervient dans le mois suivant cette première notification. Le paiement volontaire tardif qui nécessite un retour au M.P. pour délivrance d'un extrait de décision exécutoire intervient en moyenne dans les 3 mois qui suivent sa véritable entrée aux Finances, mais 10 mois après le premier avis invitant à un paiement "amiable". Le paiement forcé survient 17 mois après notification, ce qui porte la durée moyenne du traitement total des O.P., quand le contrevenant ne s'acquitte pas volontairement de sa dette, à environ 2 ans après la commission des faits (31 cas). Toutes formes de règlement confondues, le traitement des O.P. par les Finances s'élève à 3 mois en moyenne, même si plus de la moitié des contrevenants règlent leur amende dans le mois.

Le traitement complet des infractions poursuivies par voie d'O.P. depuis la date des faits dure 9 mois en moyenne, plus de la moitié de ces affaires se terminant en 7 mois au plus.

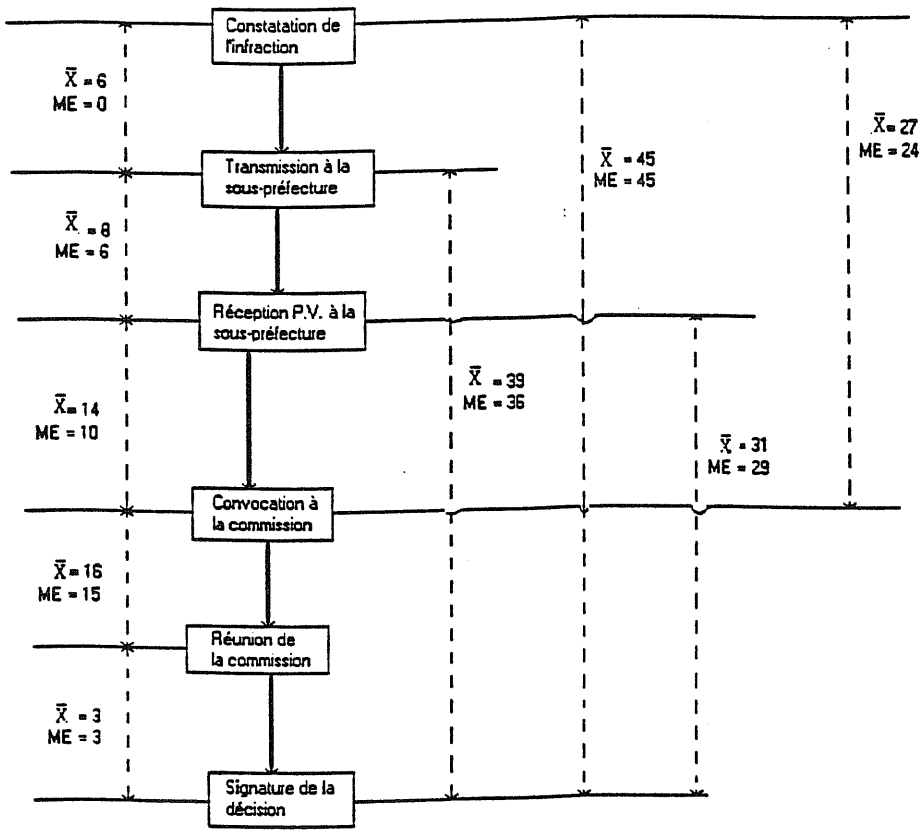
Simplement en améliorant les transmissions, sans accélérer le travail des agents mais en transmettant les O.P. capitalisées sur une période d'un mois -au lieu de trois, sur ce terrain- et en les envoyant sans avoir à attendre des libérations de crédits capricieuses, le traitement avant notification ne durerait que 2 mois. Les amendes infligées par O.P. seraient recouvrées pour une grande partie dans les 3 mois. La simplification de la phase de retransmission aux Finances des O.P. impayées au stade volontaire précoce (= amiable) -devenues des extraits de décisions exécutoires- améliorerait considérablement le temps de traitement.

C) LE TRAITEMENT DES JUGEMENTS PAR LE TRIBUNAL DE POLICE

Les P.-V. sont transmis au M.P. pour la plupart dans la journée, même si ceux qui ne concernent pas des contrôles inopinés le sont beaucoup plus tardivement, ce qui donne une moyenne de 3 jours pour l'ensemble (O-12).

Le M.P. rédige les citations dans les deux semaines et la première comparution intervient généralement dans les trois mois. Dans les meilleurs des cas, à peine plus de trois mois séparent l'infraction du jugement. En tenant compte des aléas des citations multiples pour certaines affaires, le traitement moyen dure 4 mois.

O - 13 . DUREE DE TRAITEMENT A LA PREFECTURE POUR LES INFRACTIONS POURSUIVIES PAR VOIE D' ORDONNANCE PENALE (en jours)



LEGENDE :

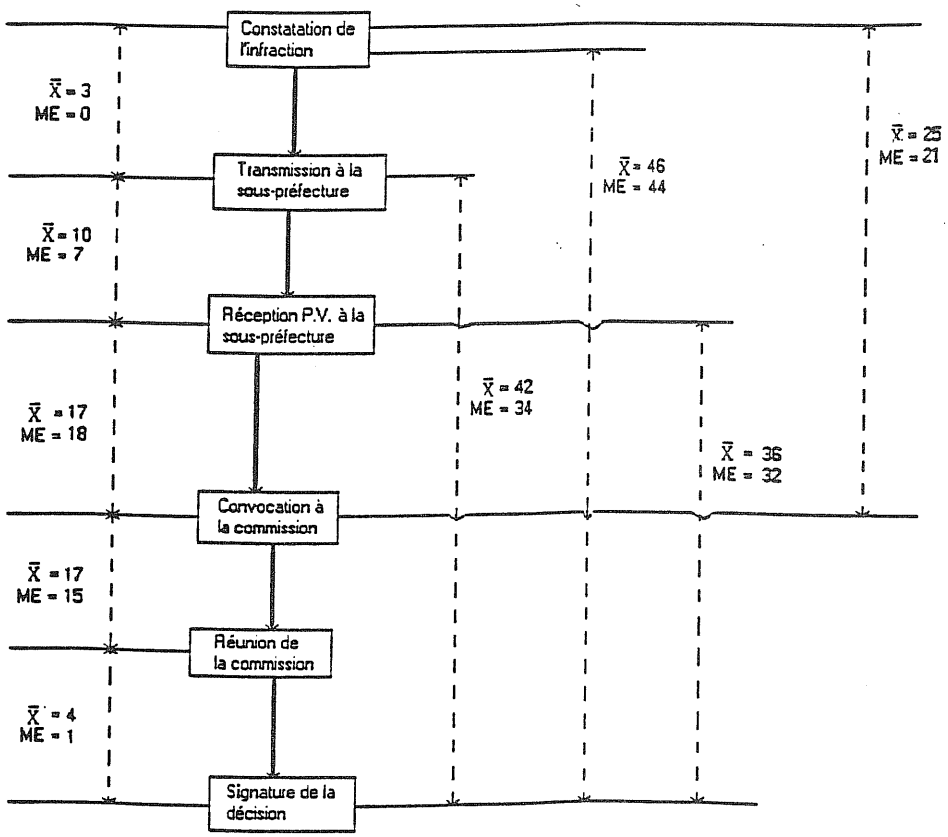
- flux
- étapes datées
- délais calculés

$\bar{X}$ = moyenne

ME = médiane

N = effectif

O - 14 . DUREE DE TRAITEMENT A LA SOUS-PREFECTURE POUR LES INFRACTIONS POURSUIVIES DEVANT LE TRIBUNAL DE POLICE
(en jours)



LEGENDE :

- flux
- étapes datées
- délais calculés
- $\bar{X}$ = moyenne
- ME = médiane
- N = effectif

La transmission aux Finances du bordereau de décisions exécutoires prend 2 mois et un paiement volontaire intervient dans les 3 mois suivants (115 affaires), mais on pourrait gagner sur le temps de notification aux intéressés, qui dépasse le mois. Le paiement volontaire s'effectue dans un délai inférieur à 2 mois en moyenne. Les rares cas de paiements forcés dont les délais de traitement nous sont connus (7 affaires) durent 14 mois en moyenne. La disparité en effectifs et en délais de ces deux sous-populations conduisent à calculer pour l'ensemble une durée moyenne du traitement Finances de 4 mois, mais plus de la moitié des amendes sont réglées dans les 3 mois.

Les amendes prononcées par le tribunal de police sont recouvrées en moyenne 10 mois après la date des faits, mais plus de la moitié d'entre elles le sont au bout de 9 mois.

D) LES TRAITEMENTS DES INFRACTIONS A LA SOUS-PREFECTURE.

Qu'elles soient poursuivies par voie d'ordonnances pénales ou devant le tribunal de police, le traitement administratif des infractions prend le même temps, à quelques jours près (O-13 et O-14).

Les P.-V. transmis théoriquement en même temps au M.P. et à la sous-préfécture n'y arrivent pas aussi vite ou n'y sont pas enregistrés tout de suite. Nous avons vu en amont qu'ils sont probablement triés à cette étape entre ceux qui passeront en commission et les autres. Il faut compter un délai moyen d'une semaine. La convocation à la commission survient dans les 15 jours suivants, cette dernière se réunissant encore 15 jours après et le sous-préfet signe dans les 3 ou 4 jours.

Dans l'ensemble, le traitement administratif dépasse légèrement le mois et un mois et demi sépare la constatation de l'infraction du prononcé de la sanction administrative.

II) CONCLUSION

Les durées de traitement varient selon la rapidité du recouvrement volontaire et la proportion de recouvrement forcé rencontrée dans les différentes procédures. Le traitement dure pour les

A.F. devenues des A.F.M. de 5 à 14 mois, pour les O.P. de 7 à 17 mois, avec une moyenne de 9 mois, et pour les amendes du tribunal de police de 9 à 20 mois, avec une moyenne de 10 mois.

Les délais les plus courts s'échelonnent régulièrement à l'image de la conception des procédures, tandis que les longues durées portent la trace du degré d'acharnement de l'administration des Finances à poursuivre les payeurs récalcitrants. Les durées de traitement moyennes affichent le peu de différence qu'il y a entre les deux modes de condamnation. Nous voyons que le gain en rapidité des ordonnances pénales au ministère public se perd rapidement dans les méandres du traitement ultérieur. Les transmissions multiples et la soumission à des règles budgétaires rigides occupent pour cette procédure les cinq sixièmes du temps judiciaire.

Très généralement il semble que les opérations de transmission et de notification occupent une part considérable du temps judiciaire, alors que le traitement lui-même intervient assez rapidement.

CHAPITRE X

APPROCHE D'ENSEMBLE DU CONTROLE DE LA CIRCULATION ROUTIERE

La synthèse du suivi de chaque cohorte permet à la fois de percevoir l'ensemble de son cheminement au travers du système de contrôle et d'en connaître le "rendement".

Ce sera l'occasion de rappeler les grandes lignes des apports de ce travail qui permettent de poser le problème du contrôle de la circulation routière en d'autres termes qu'un constat d'échec indifférencié.

I) VUE D'ENSEMBLE DU CONTROLE SUR LES COHORTES

Le contôle judiciaire prévoit deux formes de constatation et trois modes de poursuites connaissant chacun un traitement différent à bien des égards, tous difficilement comparables de prime abord. Il faut procéder à une série d'opérations d'homogénéisation des résultats pour dégager les composantes d'un fonctionnement global et parvenir à une comparaison.

A) LA COHORTE DES AMENDES FORFAITAIRES ET DES AMENDES FORFAITAIRES MAJOREES

Le traitement des A.F. s'observe dans un district de police essentiellement urbain, une brigade de gendarmerie sur la même zone et une autre brigade en zone rurale agricole où la gendarmerie a compétence exclusive. La population observée est de 1260 A.F. de police et de 600 A.F. de gendarmerie.

Au ministère public la source disponible intéresse l'ensemble de l'arrondissement, y incluses les A.F.M. renvoyées par la municipalité, dont les procédures internes nous sont inconnues ; cette population est échantillonnée au 1/5. Cet échantillon de 543 A.F.M. est suivi jusqu'à la fin du traitement par le ministère des Finances.

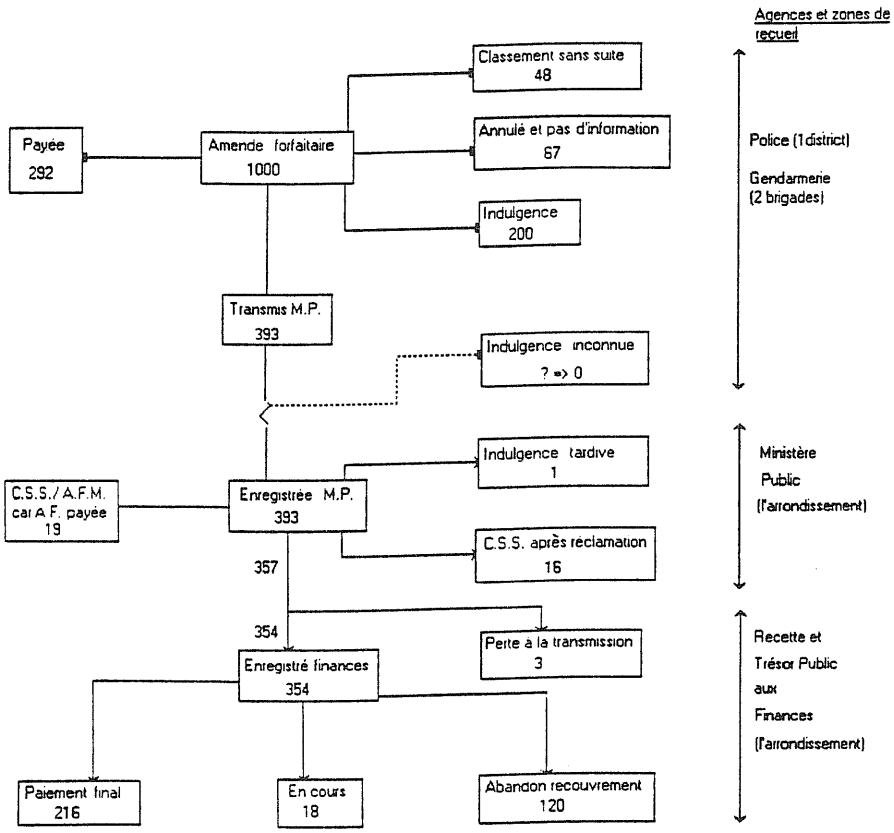
1) La construction d'un organigramme de synthèse

La transmission effective au ministère public n'a pu être suivie mais le peu de pertes -comptées mais de nature inconnue- liées à cette opération lors du suivi des P.-V. (3% à la police, aucun à la gendarmerie) et l'importance des sorties antérieures nous conduit à la supposer faible et à la considérer comme nulle lors de la construction d'un organigramme de synthèse qui a le mérite de permettre une vue d'ensemble du processus de traitement.

Il ne faut pas négliger les autres difficultés posées par cette rupture de suivi, les moindres étant la variation des effectifs et le passage d'une population à un échantillon. C'est surtout le changement de zone de recueil qui pose problème. Lors de la première phase, l'activité de la police et de la gendarmerie sont observées dans le même espace urbanisé, partiellement aussi en zone rurale pour cette dernière. La cohorte de la seconde phase couvre l'ensemble de l'arrondissement, donc des espaces caractérisés différemment dont nous n'avons suivi en amont sur notre terrain que des représentants extrêmes (rural agricole et urbain). Le rapport urbain-rural entre les deux espaces concernés par cet organigramme, l'arrondissement et notre terrain, varie sans que nous en ayons la maîtrise... De plus la cohorte des A.F.M. comprend le produit d'une activité inconnue : le traitement des A.F. par la municipalité.

Autant il semblerait abusif de considérer cette construction comme une bonne approche de l'activité de l'arrondissement, autant il ne semble pas trop risqué de considérer que c'est une description valable de l'activité de la zone de recueil de la première phase : soit un district de police et deux des trois brigades de gendarmerie. En effet, comme nous le verrons, les pratiques en amont semblent liées aux caractéristiques spatiales et aux agences de contrôle tandis que le traitement ultérieur est standardisé et les sorties du système que l'on y constate sont faibles. C'est lors du traitement par le trésor public que des variations dans la solvabilité et la mobilité entre ces deux

0 - 15 . TRAITEMENT MOYEN (police-gendarmerie) DES A.F. ET A.F.M., ESTIME A PARTIR DE SOURCES DIFFERENTES (registre des timbres-amende de police; carnets de timbres-amende de gendarmerie; rupture du suivi : (s); Etat des A.F.M. Ministère Public suivis aux Finances)



populations dont le rapport urbain-rural exact nous est inconnu pourraient induire une différence dans le potentiel de recouvrement des amendes. Et certains éléments nous montreront ultérieurement que cette variation, si elle existe, est peu sensible.

L'organigramme représentant le traitement d'une population estimée (O-15), construit à partir de l'observation de deux populations différentes, ramenées à un total de 1000 A.F. permet d'avoir une première approche des volumes respectifs des diverses formes de traitement. Ce n'est donc plus une véritable cohorte, mais les flux en sont interprétables.

2) Les apports d'une lecture d'ensemble du traitement des amendes forfaitaires

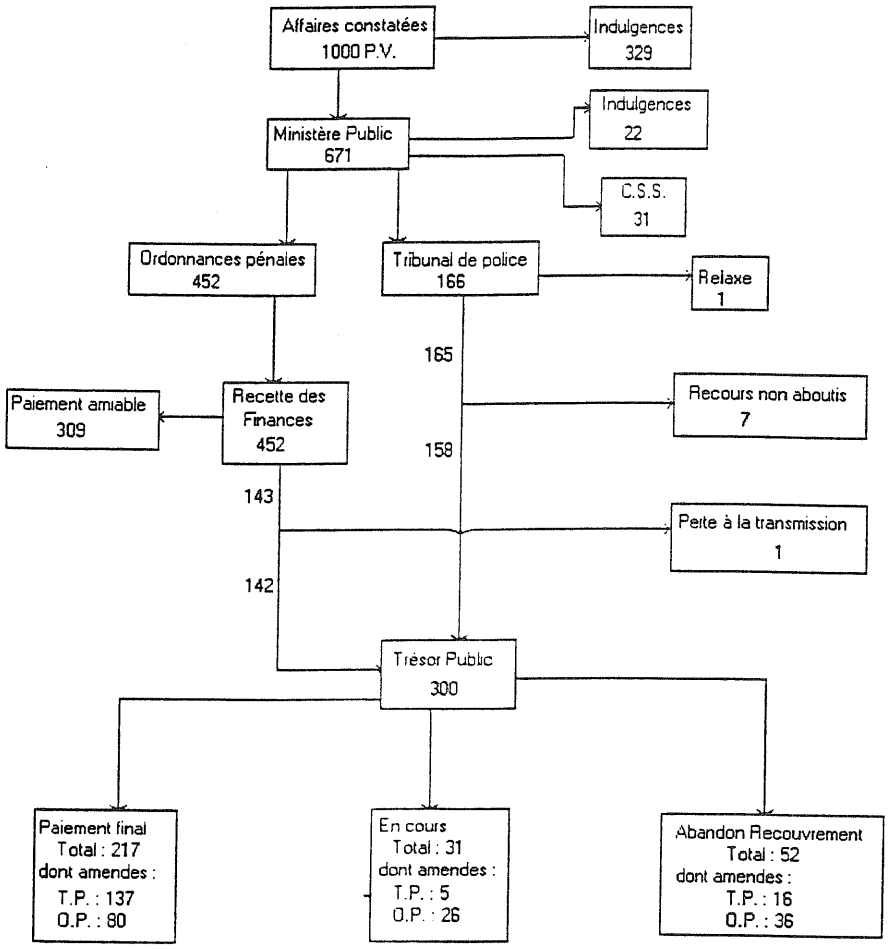
Si l'on considère l'ensemble des entrées et sorties toutes étapes confondues, sur 1000 A.F., une petite moitié (45%) des amendes sort du système sans recouvrement. Un petit tiers (32%) du total des A.F. sort du fait des agences de recueil par des voies sans statut juridique défini, ultérieurement 2% par classement sans suite, puis 12% grâce à l'abandon du recouvrement par le ministère des Finances. Les C.S.S. du ministère public représentent moins de 2%, mais ils atteindraient un taux de l'ordre de 6% si l'on incluait les "C.S.S." des agences de recueil qui sont des régularisations, bien que parfois associées à une indulgence (infractions "papiers"). Le trésor public abandonne les affaires dont il n'a pu retrouver les auteurs, plus rarement parce qu'ils sont insolvables.

Plus de la moitié des amendes seront réglées tôt ou tard, près du tiers l'étant sous forme d'A.F., les 20% restant le sont après majoration. Seuls 2% des cas sont encore en traitement plus de 2 ans après les faits, le règlement étant en cours ou imminent, donc à considérer dans une rubrique "prochainement soldés".

B) LA COHORTE DES P.-V.

Le traitement des P.-V. est recalculé à partir de la population observée (N = 1287) en la ramenant à un effectif de 1000 affaires. Les principales étapes du traitement sont représentées afin de disposer d'une vue d'ensemble du devenir des P.-V. selon le mode de poursuites adopté (O-16).

O - 16 . TRAITEMENT OBSERVE DES PROCES-VERBAUX RECUEILLIS SUR 1 DISTRICT DE POLICE ET 3 BRIGADES DE GENDARMERIE



Sur l'ensemble, 44% des contrevenants faisant l'objet d'un P.-V. ne paieront pas d'amende, mais 5% qui ne sont pas sortis du système pénal et bénéficient d'un abandon de recouvrement par les Finances subiront peut-être une suspension de permis ; 38% ne subiront aucune sanction, dont 3% grâce à un C.S.S. au motif inconnu. 35% bénéficient "officiellement" d'une indulgence quasi-exclusivement accordée par les agences de constatation.

II) EXAMEN D'ENSEMBLE DU CONTROLE DE LA CIRCULATION ROUTIERE

A) LES RESULTATS DU TRAITEMENT

Si l'on compare les deux organigrammes de synthèse du traitement d'ensemble des affaires constatées, l'un pour les A.F. et A.F.M. est une estimation à partir de plusieurs sources, l'autre pour les P.-V. représente le suivi d'une même cohorte, et pourtant leur résultat final est étrangement semblable.

En fin de parcours les affaires constatées aboutissent dans plus de la moitié des cas à une amende soldée et un peu moins de la moitié de ces affaires sortent du système. Ces sorties résultent essentiellement de la pratique précoce de l'indulgence et sont rares en cours de traitement.

L'évitement de toute sanction pécunière pour les infractions constatées par T.A. (45.5%) est légèrement plus fréquent que pour celles constatées par P.-V. moins du fait des agences de contrôle -qui accordent moins d'indulgences en cette matière- que de celui de l'abandon par le trésor public du recouvrement d'amendes, dont le faible montant ne permet pas d'entreprendre de coûteuses procédures.

Selon les procédures le règlement a lieu plus ou moins tôt, les sorties du système sans sanction ou sans son exécution n'ont pas lieu au même moment. Il semble, dans un premier temps, que le choix d'une procédure judiciaire n'a guère d'effet sur la part des sanctions pécuniaires finalement exécutées, sauf que certaines sont plus coûteuses à mettre en oeuvre.

T - 38 . SYNTHESE DU TRAITEMENT DES A.F. ET A.F.M.

Issue finale	Mode de sortie	Détail1	Détail2	Détail3
Evitement	Indulgence et sortie indéterminées	271	335	455
	C.S.S.	64		
	Abandon du recouvrement	120	120	
Règlement	Volontaire précoce	311	400	527
	Volontaire finances	89		
	Forcé	123	123	
	Inconnu	4	4	
	En cours	18	18	18
TOTAL		1000	1000	1000

T - 39 . SYNTHESE DU TRAITEMENT DES P.V. A PARTIR DES MESURES SUR UNE MEME COHORTE REPORTEE DE 1287 P.V. A UN TOTAL DE 1000 P.V.

Issue finale	Mode de sortie	Détail1			Détail2	Détail3
Evitement	Indulgence et pertes	352			384	436
	C.S.S. et relaxe	32				
	Abandon du recouvrement	52			52	
Règlement		O.P.	T.P.	Total		
	Volontaire précoce*	309	–	309	490	526
	Volontaire finances	56	125	181		
	Forcé	24	12	36	36	
	En cours	26	5	31	31	31
Recours non aboutis			7	7	7	7
TOTAL		1000			1000	1000

* Les O.P. amiables tardives sont comptées avec " volontaire finances ".

B) LES FORMES DU RECOUVREMENT

La similarité des deux filières conduit à construire des tableaux de synthèse afin de pouvoir comparer les résultats finaux sans tenir compte du moment où ils surviennent mais en distinguant les principales formes de sortie du système (T-38 et T-39).

Le taux de recouvrement des amendes constatées par P.-V. et que le système traite véritablement -qui ne sont pas sorties par indulgence, C.S.S. ou relaxe- s'élève globalement à 85% , si l'on distingue les modes de jugements, à 86% pour les O.P. et à 87% pour les jugements (ces taux diffèrent du taux global à cause des arrondis sur la cohorte ramenée à un total de 1000 affaires). Le taux de recouvrement des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées -qui ne sont pas sorties par indulgence, sortie indéterminée ou C.S.S.- atteint 79% . Le mode de jugement, en audience ou par ordonnance pénale, n'influe pas ici sur le recouvrement, par contre la procédure forfaitaire obtient un rendement final légèrement inférieur, lié à la modicité de ces amendes pour la première classe. Quand les affaires encore en cours seront traitées, le taux de recouvrement des amendes concernant des infractions constatées par P.-V. sera voisin de 90% .

Un examen plus détaillé consiste à comparer les parts de paiement volontaire et forcé de ces trois procédures de poursuites, afin d'observer si elles ont un rôle dans la rapidité du règlement des amendes. La part de paiement volontaire des P.-V. dépasse nettement celle des T.A. pour lesquels un recouvrement forcé s'avère plus souvent nécessaire. Le poids que confère un passage par le système judiciaire apparaît globalement dans cette propension plus importante à payer volontairement les amendes. Si l'on calcule pour chaque sorte d'amende la part du paiement volontaire -précoce ou non- dans le règlement final, elle est de 76% pour les A.F. et A.F.M. réunies, de 94% pour les O.P. et de 91% pour les jugements du Tribunal (de légères différences avec les taux mentionnés au chapitre VIII proviennent des arrondis). La véritable différence se joue donc plus entre l'amende issue d'une infraction constatée par T.A. et celle qui l'est par un P.-V. qu'entre les deux modes de jugement, l'un sur papier et l'autre rendu en audience par le tribunal de police. Le petit écart en pourcentage ne peut s'interpréter d'autant plus que certaines affaires traitées par O.P., en

cours aux Finances, aboutiront à un paiement forcé, ce qui fera baisser légèrement la part de paiement volontaire des O.P..

III) CONCLUSION

Les sorties du système pénal surviennent précocement au stade policier par le biais de l'indulgence ou par le règlement d'une amende forfaitaire pour les timbres amendes ; puis après traitement complet par paiement volontaire ou forcé d'une amende, ou par abandon des Finances. Les sorties intermédiaires, durant le traitement judiciaire stricto sensu, sont très rares et liées à de véritables classements sans suite ou à l'impossibilité de retrouver les contrevenants.

L'indulgence est une pratique utilisée à des fins de négociation : des cadres des forces de l'ordre avec leurs propres effectifs affectés au contrôle de la circulation routière -pour lesquels cela devient un avantage en nature- ; de l'ensemble des agents des forces de l'ordre avec l'extérieur, pour obtenir des renseignements ou en échange de services divers. Ces institutions préfèrent reconnaître cette pratique et l'encadrer plutôt que de risquer de se laisser déborder par elle. La sous-préfecture en use de même avec des partenaires sur lesquels nous possédons peu d'informations.

Si l'on ne tient pas compte des sorties du fait de la pratique de l'indulgence, le suivi de ces données conduit à considérer le recouvrement des amendes sur ce terrain comme plutôt important. Quel que soit le mode de constatation, la matière réellement traitée par le système aboutit à un recouvrement 4 fois sur 5. Comme cette recherche survient juste après une amnistie, il n'est pas impossible que le système fonctionne mieux qu'en temps normal, où il faut gérer un arriéré d'affaires complexes dans chaque agence.

Les contrevenants règlent les amendes forfaitaires, majorées ou non, avec plus de réticence que les ordonnances pénales ou les amendes prononcées en audience, sans faire de distinction entre ces deux sortes de jugement. Il se peut que le poids stigmatisant du pénal joue, mais la modicité du montant des amendes forfaitaires majorées de première classe intervient également. En effet, en fonction de ses seuils de rentabilité, l'administration des Finances ne peut pousser le recouvrement forcé que si l'amende atteint un montant suffisant. Nous avons pu observer que le bon rendement du recouvrement local tenait

pour une grande partie au fait que les barêmes d'amendes prévues par le système pénal et les seuils de rentabilité locaux s'harmonisent suffisamment bien pour que seul le recouvrement des amendes forfaitaires majorées de première classe pâtisse d'une incompatibilité entre eux. Il est fort probable que dans les très grandes agglomérations où les seuils de rentabilité sont plus élevés, il y ait une impossibilité structurelle à recouvrer les amendes les plus faibles, du fait de l'absence d'harmonisation des barêmes entre ces deux institutions.

Ne bénéficient d'un abandon de recouvrement par les Finances que les fractions les plus touchées par la crise économique : insolvables ou populations très mobiles, ce qui revient souvent au même. C'est probablement pour cette raison que le recouvrement final reste si stable, quelle que soit la procédure judiciaire. En effet, les services du ministère des Finances n'abandonnent le recouvrement que lorsque son impossibilité est démontrée. Or dans une même région à une même époque, l'effectif de cette fraction de population est une donnée relativement stable et indépendante du mode de jugement. Seules les amendes forfaitaires connaissent des taux supérieurs d'abandon du recouvrement, car leur faible montant n'autorise pas de poursuites coûteuses.

L'exécution des sanctions dans leur ensemble atteint une part importante des contrevenants que le système réprime : 89% des suspensions de permis, toutes origines de décisions confondues, sont mises à exécution et 85% des amendes pénales sont recouvrées tôt ou tard.

Ces données permettent-elles d'apprécier en termes de rendement l'activité du système ? Encore trop lent, souvent pour des raisons d'organisation ou de synchronisation, le système de contrôle ne semble pas toujours si mal en point que cela est proclamé.

Un de ses principaux problèmes serait que l'évitement de tout traitement intervient dans des proportions importantes. Cette capacité à sortir précocement du système de contrôle est inégalement répartie dans la population. En effet, ne bénéficient de cette pratique d'indulgence que des fractions de la population qui peuvent accéder aux filières d'intervention que constituent les agents du système de contrôle lui-même. Il reste donc à définir la marge d'autonomie dont peuvent disposer les diverses institutions ayant la charge de contrôler ce

contentieux : dans quelle mesure est reconnue leur aptitude à exercer un pouvoir de décision sur une matière qu'elles contrôlent de fait ? Que des institutions utilisent à leurs propres fins l'acte de verbaliser représente certes un problème. Mais ces pratiques sont en grande partie contrôlées par au moins un échelon hiérarchique. A une telle pratique pourrait se substituer massivement le renoncement à toute inscription des matières ainsi "négociées" , et les cadres des forces de l'ordre n'auraient plus alors aucun moyen de contrôle sur elle.

Au-delà des bénéfices concrets qu'elle procure, cette pratique illustre aussi probablement le désir des forces de l'ordre de se voir associées plus étroitement à la définition de politiques répressives. Dans ce domaine, aucun véritable consensus ne se dégage, ni sur la notion de risque, ni sur les priorités répressives en matière contraventionnelle des quatre premières classes. Des directives se succèdent rapidement, souvent contradictoires, parfois difficiles à mettre en oeuvre. Les représentants des forces de l'ordre se sentent ainsi généralement détenteurs d'une expérience plus complète et cohérente que les divers modèles d'action qui leur sont successivement proposés.

Le second problème que pose le fonctionnement du système réside dans la double compétence des autorités administrative et judiciaire, difficile à coordonner en l'état actuel. L'action judiciaire pour être pertinente nécessite quant à elle la définition d'une politique répressive locale, parfois contradictoire avec les propositions de la Chancellerie. L'autorité préfectorale, plus étroitement liée par les directives officielles adapte elle aussi ses pratiques aux particularités régionales et aux attentes de partenaires locaux autres que le judiciaire. Vouloir harmoniser les sanctions entre ces autorités au niveau national relève de la gageure : les situations locales apparaissent porteuses de contraintes diversifiées et les agents de ces deux autorités compétentes ne disposent pas statutairement de la même autonomie. Il paraîtrait plus accessible de choisir, soit une harmonisation au niveau local, pas forcément identique sur tout le territoire mais adaptée aux particularités socio-économiques de chaque région ; soit un partage des compétences sur des matières distinctes de façon à ce que la répression ne puisse s'exercer doublement, comme c'est le cas pour certaines ordonnances pénales. Cette dernière injustice ne peut-elle être considérée comme plus ample pour les contrevenants que celle de ne pas être jugés partout pareil sur l'ensemble du territoire ? Surtout quand on sait combien l'autonomie des juges permet à chacun d'entre eux d'appliquer sa propre

conception des politiques répressives, vouloir trop harmoniser quand c'est statutairement impossible semble une gageure à côté du simple objectif de supprimer un effet de double pénalité d'ordre structurel.

D'autres aspects locaux semblent intéressants, telle la délégation des poursuites à un ministère public dont la charge est ici assumée, pour ce qui relève de la mise en oeuvre du traitement, par un secrétaire. Il parvient à concilier un statut de policier et des fonctions judiciaires, étroitement associé à l'équipe de magistrats en charge des contentieux de circulation. Il resterait à savoir ce qu'il en est ailleurs, cette cohésion n'étant peut-être qu'un cas d'espèce lié à des personnalités et circonstances particulières.

Le rôle du tribunal de police local, moins passif et subordonné à l'action administrative que cela se prétend constitue un point inattendu ; il serait intéressant de savoir s'il est issu des mêmes circonstances favorables et peut-être exceptionnelles. Il est certain que la pression exercée par le nombre d'affaires à traiter pour l'équipe en place reste raisonnable et que ce résultat est obtenu grâce à un recours important à la procédure de l'ordonnance pénale, ce qui permet de dégager le temps nécessaire aux jugements en audience. Cette amélioration entraîne indirectement des résultats négatifs en matière d'ordonnance pénale, puisque cela accroît les opportunités de doubles sanctions pour les contrevenants.

Il est clair que ces conditions locales, plutôt favorables, ne peuvent pas se comparer directement à celles rencontrées dans un tribunal submergé par une masse d'affaires disproportionnée aux capacités matérielles de traitement dont il dispose. Pourtant, le fait d'avoir pu mener cette recherche de bout en bout est largement lié à la taille modérée du terrain choisi. Or, c'est grâce à une telle méthode de suivi de cohorte que l'enchaînement des procédures a pu être observé et conduire à de premières analyses qui peuvent clarifier les termes dans lesquels certains problèmes se posent. Et c'est également parce que l'on identifie pourquoi certaines phases se déroulent sans obstacle majeur sur ce terrain que l'on peut comprendre les raisons des blocages ou dysfonctionnements rencontrés ailleurs. Certains des éléments dégagés ici devraient être utiles à la compréhension des problèmes généralement rencontrés, qui sont pour beaucoup structurels et pour lesquels la taille du tribunal n'est qu'un des paramètres en jeu, même s'il joue parfois un rôle-obstacle à son bon fonctionnement.

Si l'on veut s'intéresser aux enseignements de ce travail sur les problèmes que l'on pourrait rencontrer dans un projet de modernisation de l'Etat, il est tentant de reprendre certaines remarques d'un ouvrage consacré à ce sujet (Crozier, 1991). Reprises comme grille de lecture de certaines situations rencontrées, elles semblent particulièrement pertinentes. Elles sont citées, puis suivies d'au moins un exemple concret. Parfois, l'analogie est plus lointaine et sert de prétexte à une présentation organisée des problèmes soulevés.

Dans le champ de la circulation routière existe "*un débat entre les rationalisateurs -qui poussent sans s'en rendre compte à toujours plus de règles impersonnelles et à toujours plus de centralisation des décisions pour assurer le progrès- et les praticiens qui souhaitent préserver leur autonomie, p.97*". Des débats analogues se retrouvent à différents niveaux, les ramener tous à ce cas de figure peut s'apparenter au désir de jouer sur les mots. Et pourtant, dans tous les débats rencontrés, nous avons bien un acteur édicteur de règle et un autre acteur, en position de praticien qui cherche à préserver ses pouvoirs. La complexité du contrôle de la circulation routière fait que les rôles s'intervertissent, ainsi le praticien de l'un est parfois le rationalisateur de l'autre. Les règles ici sont parfois les lois, parfois les modalités de leur mise en oeuvre ; d'autres fois encore certains tentent d'instaurer des règles comportementales projetant directement la restriction d'une autonomie statutaire -telle celle des juges- ou au contraire, l'encadrement d'une pratique en dehors des lois, comme l'indulgence. Les praticiens sont ici souvent les agents d'une institution qui a en charge d'appliquer ou de garantir les principes élaborés par une autre institution ; mais aussi dans une même institution, les agents locaux face au pouvoir central ou encore face à leur propre hiérarchie locale. Le progrès est bien souvent ici un objectif particulier comme la sécurité routière, le respect de certaines normes ou l'efficacité.

Sur un premier plan, celui de la constatation des infractions, naissent divers débats.

L'un oppose les défenseurs de la sécurité routière -qui veulent accroître, sinon les lois, des règles d'application visant à amplifier leur effectivité- aux forces de l'ordre, qui y voient un effort vain dans les conditions actuelles. Peut-être ces derniers perçoivent-ils aussi, grâce à leur connaissance expérimentale de la complexité des

comportements sociaux, la part d'influence très relative que peut avoir le contrôle sur les comportements. Mais surtout, ils essaient de conquérir un pouvoir d'appréciation sur la matière qu'ils traitent, grâce à la pratique de l'indulgence.

La Justice de son côté ne peut admettre de voir les lois et son autorité bafouées par une telle pratique et entend en restaurer le respect, tandis que les cadres des forces de l'ordre ne disposent guère de moyens pour motiver leurs agents à des tâches jugées peu valorisantes : elles ont ainsi besoin de la marge de manoeuvre que leur fournit l'indulgence. Cette pratique représente aussi pour eux un moyen de négociation utile à leur bon fonctionnement professionnel, basé sur le renseignement.

Il est manifeste aussi que cette pratique donne matière à édiction de règles internes par les cadres des forces de l'ordre, qui ne peuvent laisser à chacun de leurs subordonnés l'initiative de définir sa propre marge de manoeuvre par rapport à la loi.

Sur un autre plan, celui des sanctions, d'autres débats surgissent.

L'un se déroule entre les défenseurs de la sécurité routière - qui définissent des politiques de sécurité routière- et la Justice. Les premiers entendent utiliser l'action judiciaire comme une force stigmatisante, mais docile. La seconde défend l'autonomie statutaire des juges, qui est constamment critiquée, et ses autres priorités et contraintes, que les premiers veulent ignorer.

L'autre est interne à la Justice. Les barêmes proposés par la Chancellerie, même à titre indicatif, parce qu'ils figent encore plus les règles et réduisent les marges d'action, rencontrent des oppositions de la part des juges, toujours au nom de leur autonomie et de leur liberté d'appréciation. Certains pays ont tranché cette question en dépénalisant la plus grande partie du contrôle de la circulation routière, voulant du même coup désengorger les tribunaux et systématiser les sanctions. Cette solution radicale n'a pas été retenue en France. On peut cependant se demander si cela ne reviendrait pas à déplacer le problème, l'observation des différents praticiens montre qu'ils ont toujours le même désir d'autonomie, que celle-ci soit prévue par les lois et les statuts, ou non...

"*Aucun des protagonistes ne veut assumer la responsabilité ni même faire sienne la connaissance du fonctionnement d'ensemble du système, p.97*". Cela explique certaines des incompréhensions mutuelles rencontrées et aussi la difficulté qu'il y aurait à harmoniser véritablement le contrôle de la circulation routière. A cette méconnaissance de la chaîne complète du fonctionnement sur le plan théorique s'ajoute l'ignorance des pratiques qui le remodèlent. Et pourtant de bien modestes incursions sur le territoire voisin peuvent se révéler très fructueuses : l'informatisation a conduit différents services ou institutions à harmoniser leurs normes d'enregistrement, ce qui a entraîné un gain de temps presque plus considérable que celui issu du traitement informatique lui-même. Dans un système de contrôle aussi éclaté, comprendre -à fond- les finalités et contraintes que rencontrent les autres protagonistes permettrait probablement de palier des dysfonctionnements majeurs et ferait gagner le temps et l'énergie consacrés à des rivalités ponctuelles.

"*Ce qui a fait défaut et semble malheureusement toujours faire défaut, c'est la reconnaissance du caractère déterminant des problèmes d'organisation interne : leur incidence est toujours plus forte que la volonté de changement inhérente aux missions, p.112*". Nous avons pu constater ici l'effet considérable de problèmes infimes.

Un exemple particulier est celui des durées de traitement des affaires. On voit que l'on essaie de les améliorer en accélérant le travail de traitement propre à chaque affaire, alors que le véritable problème est ailleurs : les formalités prévues pour les procédures de transmission et comptables pèsent d'un poids considérable sur les délais et ce sont elles qu'il faudrait réduire. Il s'agit là plutôt d'une variante de ce constat, puisque ici la méconnaissance du problème fait que la volonté de changement ne s'applique pas là où elle aurait un effet.

Le cumul des sanctions judiciaires et administratives pour les ordonnances pénales peut aussi se lire ainsi. Pour éviter l'engorgement du tribunal -problème d'organisation interne-, la procédure judiciaire locale ne peut être harmonisée avec celle adoptée par la sous-préfecture qui est elle-même soumise à d'autres contraintes. D'où l'échec des circulaires d'harmonisation qui tentaient de résoudre ce problème.

Il existe une réelle "*méconnaissance de la logique des rapports complexes entre les diverses administrations*" -ou autorités- "*et leurs publics sectoriels, territoriaux et individuels respectifs : la pensée administrative privilégie la commande simpliste par objectifs, alors que le milieu sur lequel elle travaille est toujours un système complexe de rapports humains et que les moyens d'action employés constituent eux aussi un système du même ordre, rebelle à toute rationalité simple, p.112*". Les exemples en la matière foisonnent ici. Les barêmes de sanctions fournissent un cas de figure particulièrement intéressant.

Selon les régions, leur situation économique, les conditions de l'emploi, les réseaux de transports publics disponibles, suspension du permis et amendes ne prennent pas le même sens pour les populations. Faut-il donc partout utiliser les mêmes barêmes ? Surtout si leur inadéquation rendait les sanctions inapplicables : amendes disproportionnées aux revenus et donc irrecouvrables, suspensions trop longues et favorisant le développement du chômage de la frange la plus menacée de la population régionale.

De plus, les deux autorités compétentes n'ont ni la même autonomie d'action, ni la même hiérarchie de priorités répressives. Qui plus est, une partie de leur énergie est absorbée en rivalités engendrées par le système. Il y a donc deux barêmes répressifs différents qui se combinent de façon aléatoire, jusqu'au cas extrême d'infractions moins graves sanctionnées plus lourdement que de plus graves. Tout cela en respectant les lois, règles et prérogatives telles qu'elles sont prévues en théorie.

A cette complexité s'ajoute celle de la pratique : selon que l'on s'intéresse à un espace rural ou urbain, à un groupe social ou un autre -le réseau des proches des agents des forces de l'ordre- , une profession ou une autre, une classe d'âge, les capacités d'intervention individuelles sur la matière sanctionnable changent.

Enfin, chaque institution a besoin de barêmes pour fonctionner. La Justice adopte les siens de son côté pour les amendes et constate que les montants prévus sont trop lourds pour les ressources d'une grande partie de la population. Logiquement, elle aspire à les diminuer, de façon à ce que son action ne fragilise pas la population, dans des proportions hors de mesure avec le but recherché. Mais le ministère des Finances se trouve confronté à d'autres finalités et

contraintes : il ne peut dépenser beaucoup plus à poursuivre que ce qu'il va finalement recouvrer, d'où les barêmes de seuils de rentabilité que le coût de la vie et certaines localisations -les très grosses agglomérations- le contraignent à réviser à la hausse. Si chacune de ces institutions prenait des décisions conformes à ses seules contraintes internes, le contrôle judiciaire de la circulation routière se trouverait, en amont de toutes autres contingences, frappé d'ineffectivité structurelle dès que le montant des amendes serait inférieur aux barêmes de rentabilité du trésor public. C'est peut-être déjà le cas dans les plus grosses agglomérations et si les barêmes évoluent indépendamment, une telle incohérence ne saurait que progresser. Actuellement, l'équilibre est suffisamment précaire pour empêcher la Justice de baisser ses amendes et le ministère des Finances de répercuter ses coûts, s'ils viennent à augmenter. Les principes que la Justice entend respecter imposent une homogénéisation nationale alors que l'administration des Finances ne peut que tenir compte des disparités spatiales pour se fixer des barêmes : les implications secondaires de ces contraintes sont telles qu'il ne sera pas facile de les concilier. Cela fait pourtant figure de nécessité.

Au vu de ces exemples de la complexité des problèmes rencontrés, à la question de "quel barême adopter pour harmoniser les sanctions ?" se substitue plutôt celle de "que faut-il chercher à harmoniser ?".

Une autre question ne peut être négligée a priori : "quelle est l'unité spatiale la plus propice à harmonisation ?". On sait que pour le trésor public, c'est un paramètre déterminant. On a vu qu'au niveau local, une harmonisation entre le Judiciaire et la préfecture pourrait être obtenue, même si elle se révèle fragile. La gestion au niveau national de barêmes locaux différents deviendrait très complexe, mais la situation semble déjà l'être ou prête à le devenir. Il faudrait parvenir à gérer l'interface entre les barêmes des diverses institutions, et pour certaines le paramètre local est incontournable.

On peut être tenté de conclure avec M. Crozier que, "*les diverses enquêtes et analyses dont nous pouvons disposer montrent que ce n'est pas à la base que se trouve le noeud du problème. p.299*" et que "*ce qui résiste le plus, ce sont les principes juridiques, financiers, comptables d'organisation administrative grâce auxquels l'ensemble directorial commande et détermine l'action de tout le système. p.299*".

C'est donc bien à leur analyse et à la compréhension de leurs articulations qu'il faut s'attacher pour mieux comprendre les problèmes.

Au-delà des grands principes et priorités qui président aux choix majeurs en ce domaine, la gestion du problème social que représente la circulation routière par diverses institutions rencontre des difficultés de mise en oeuvre. Leur compréhension peut aider à mieux appréhender la situation actuelle et celles qu'engendreraient d'éventuelles réformes.

A partir du cas d'espèce analysé ici, certains résultats peuvent être envisagés sous un angle très général. Ils permettent de clarifier :

- l'organisation interne de chaque institution concernée et les conditions de production de la fraction de contrôle qui leur est impartie ;
- les inter-relations entre ces diverses institutions, les difficultés de coordination de leurs actions, priorités et contraintes.

Ce travail sur les contraventions routières esquisse une première chaîne complète du traitement et de ses articulations. En l'état actuel, cela permet de dégager des composantes d'ordre essentiellement décisionnel et d'autres pour une grande part structurelles. Etroitement imbriquées, ces composantes connaissent des caractéristiques et contraintes très différentes qui ont toutes un impact sur la production des institutions concernées.

L'aspect décisionnel de ces productions reste très lié aux personnes en place et aux organisations locales, donc difficile à orienter et même à prévoir. Entre autres, l'homogénéisation des décisions par des barêmes dans le cadre judiciaire se heurte à ce problème.

L'aspect structurel présente des difficultés plus faciles à cerner, donc à maîtriser. Les transmissions pourraient être améliorées sans entraîner de rétroactions négatives prévisibles. Une harmonisation conjointe des compétences et des barêmes des diverses institutions, en amont de leur mise en oeuvre qui appartient pour partie à la sphère décisionnelle, pourrait offrir un cadre d'action qui ne porte pas en lui-même le germe de son échec. Les deux exemples majeurs en sont d'abord la double sanction des contrevenants jugés par ordonnance pénale ; ensuite la contradiction entre le montant des amendes

possibles, tant pour les contrevenants que pour le judiciaire, et les seuils de rentabilité de l'action du trésor public.

L'aspect le plus caractéristique du système de contrôle réside dans l'imbrication -de fait- de l'ensemble des procédures des institutions qui y participent. Une modification d'un des maillons de cette chaîne a des implications tant vers l'amont, par anticipation des décisions, que vers l'aval. Il s'avère donc nécessaire de bien connaître les liens structurels et organisationnels de l'ensemble de la chaîne de traitement avant d'entreprendre des réformes et modifications partielles. Sans cela, elles pourraient n'avoir comme seul effet que le report vers une autre étape du problème que l'on espérait résoudre.

Ainsi, la mise en oeuvre d'un contrôle sur une matière apparemment aussi simple que la réglementation routière recèle bien des complexités. La plupart d'entre elles proviennent de l'éclatement des pouvoirs et des responsabilités en ce domaine. Avant de tenter d'évaluer les effets de certaines lois et surtout ceux de politiques publiques, il faudrait bien connaître les rouages du fonctionnement -théorique et pratique- de l'ensemble du système de contrôle déjà mis en place, en tenant compte des diversités locales.

Annexe I

EXTRAITS DU PROCÈS-VERBAL DE LA RÉUNION DES CHEFS DE PARQUET DE LA COUR D'APPEL DU 25 FÉVRIER 1986

Barème des sanctions applicables aux infractions à l'article R. 10.1 du Code de la route

Tranches de dépassement des vitesses limitées	Sanctions judiciaires	Sanctions administratives Nord et Pas-de-Calais	Barème professionnel de la Chambre administrative du Nord
+ 10 à 20 km	Classement sans suite.	Avertissement (possibilité de 3 à 5 jours de suspension dans le Nord).	Avertissement.
+ 21 à 30 km	Ordonnance pénale.	Avertissement (possibilité de 8 jours de suspension dans le Nord).	3 à 5 jours de suspension.
+ 31 km	Citation directe.		
+ 31 à 39 km	15 jours de suspension.		8 jours.
+ 40 à 49 km	21 jours de suspension.	*Idem.*	10 jours.
+ 50 à 59 km	1 mois de suspension.		15 jours.
+ 60 à 69 km	1 mois et 15 jours.		21 jours.
+ 70 à 79 km	2 mois.		1 mois.
Et au-delà de 79 km	+ 15 jours par tranche supplémentaire de 10 km.		

ANNEXE II.1

EXCÈS DE VITESSE

Sous réserve de situations particulières,
critères **indicatifs** :

- d'orientation des procédures et de réquisitions judiciaires;
- de sanctions administratives.

Tranches de dépassement des vitesses autorisées	Orientations des procédures et réquisitions judiciaires	Sanctions administratives minimales
< à 20 km.	Classement sans suite ou ordonnance pénale.	Avertissement.
+ 20 à 30 km.	Hors agglomération : ordonnance pénale. En agglomération : citation directe (avec réquisitions de suspension de 15 jours).	15 jours de suspension du permis de conduire.
+ 30 à 50 km.	Citation directe. Réquisitions : - 1 mois de suspension du permis de conduire; - 2 mois en cas d'infraction commise en un lieu où la vitesse est limitée à 60 km/h ou moins.	1 mois de suspension du permis de conduire. 2 mois en cas d'infraction commise en un lieu où la vitesse est limitée a 60 km/h ou moins.
+ 50 km.	Citation directe. Réquisitions : - 3 mois de suspension du permis de conduire; - 4 mois en cas d'infraction commise en un lieu où la vitesse est limitée à 60 km/h ou moins.	3 mois de suspension du permis de conduire. 4 mois en cas d'infraction commise en un lieu où la vitesse est limitée à 60 km/h ou moins.

N.B. — 1° En cas de seconde infraction de même nature, il y a lieu de majorer les mesures de 50 %.

2° En cas de cumul d'infractions figurant dans ces tableaux, il y a lieu de cumuler les mesures en les majorant de 50 %.

ANNEXE II.2

CONTRAVENTIONS ROUTIÈRES DIVERSES

Sous réserve de situations particulières,
critères indicatifs de poursuite par voie de citation directe
et de saisine de la commission administrative
de suspension du permis de conduire

INFRACTIONS	TEXTES	OBSERVATIONS (1)
Circulation à gauche (2).	R. 4 et R. 232-1 du Code de la route.	En cas de caractère dangereux de la manœuvre.
Circulation en sens interdit (2).	R. 44 et R. 232-1.	En cas de caractère dangereux de la manœuvre.
Dépassement de la limitation de vitesse imposée (2) : – aux transports de matières dangereuses ; – aux transports en commun.	R. 10-2 et R. 232-2. R. 10-3 et R. 232-2.	Lorsque cet excès dépasse de 10 % la vitesse autorisée.
Dépassements dangereux (2).	R. 12, R. 14, R. 18 et R. 232-3.	Lorsque ce danger est bien circonstancié.
Toute manœuvre interdite sur autoroutes (2).	R. 43-6, R. 232-8, R. 233-1.	*Idem.*
Changement important de direction sans précaution ni avertissement (2).	R. 6, R. 233-1.	Lorsque ce danger est bien circonstancié.
Utilisation, vente ou détention ou transport d'appareil permettant de déceler ou perturber les instruments de police routière (2).	R. 242-4, al. 1.	
Franchissement d'une ligne continue (2).	R. 5-1 et R. 232-1.	Lorsque ce danger est bien circonstancié.

ANNEXE II.3

- CONTRAVENTIONS ROUTIERES DIVERSES -

Sous réserve de situations particulières, critères indicatifs de poursuite par voie de citation directe et de saisine de la commission administrative de suspension du permis de conduire

INFRACTIONS	TEXTES	OBSERVATIONS (1)
Non respect des règles de priorité (3)	R.23, R.24, R.25, R.26.1 et R.232.4à	Lorsque la manoeuvre est nettement caractérisée
Non respect du panneau STOP (3)	R.27, R.232.6à	Idem
Non respect du feu rouge fixe ou clignotant (3)	R.9.1 et R.232.6à	Idem
Dépassement sans visibilité (3)	R.17, R.232-3°	Idem
Délit de fuite (4)	L 4	

(1) Les observations mentionnées seront reprises, de façon circonstanciées, dans le corps du procès verbal constatant l'infraction.

(2) Ces infractions pourront donner lieu à des réquisitions de peines minimales de 15 jours de suspension du permis de conduire et à une sanction administrative minimale du même ordre.

(3) Ces infractions pourront donner lieu à des réquisitions de peines minimales d'un mois de suspension du permis de conduire et à une sanction administrative minimale du même ordre.

(4) Cette infraction pourra donner lieu à des réquisitions de peine minimale de 4 mois de suspension du permis de conduire et à une sanction administrative minimale du même ordre.

LISTE DES ABREVIATIONS :

A.F. = Amende Forfaitaire
T.A. = Timbre Amende (= désignation courante du mode de constatation et de règlement d'une A.F.)
A.F.M. = Amende Forfaitaire Majorée
O.P. = Ordonnance Pénale
P.-V. = Procès-Verbal
M.P. = Ministère Public
O.M.P. = Officier du Ministère Public
C.S.S. = Classement Sans Suite
T.P. = Tribunal de Police
S.D.F. = Sans domicile fixe (ici pris au sens propre = itinérant)
P.C.S. = Catégories socioprofessionnelles (anciennes C.S.P.)
C.V. = Comparution Volontaire
C.D. = Citation Directe

LISTE DES TABLEAUX

T 1 Cohorte des infractions relevées par la police jusqu'à l'entrée du M.P. P. 68
T 2 Cohorte des infractions relevées par la gendarmerie jusqu'à l'entrée au M.P. P. 69
T 3 Cohorte des infractions relevées par la police et la gendarmerie jusqu'à l'entrée au M.P. P. 71
T 4 Tableau des amendes forfaitaires et des indulgences police par infraction P. 74
T 5 Traitement des excès de vitesse à la gendarmerie selon leur ampleur P. 77
T 6 Traitement des excès de vitesse en, ou hors agglomération par la gendarmerie P. 78
T 7 Traitement des P.-V. de circulation à la gendarmerie selon la profession du contrevenant P. 80
T 8 Traitement moyen par la police et la gendarmerie des A.F. P. 82
T 9 Traitement police des A.F. P. 83
T 10 Traitement gendarmerie des A.F. P. 84
T 11 Effectif des infractions constatées et transmises, taux d'indulgence des P.-V. gendarmerie selon la brigade et des P.-V. police P. 85
T 12 Origine des interverventions pour les indulgences des A.F. à la gendarmerie P. 87
T 13 Les indulgences préfectorales P. 88
T 14 Suspension administrative et nature de l'infraction P. 88
T 15 Accord d'indulgence selon la nature des infractions P. 95
T 16 Accord des indulgences selon le statut de l'intervenant P. 97
T 17 Composition par infractions de la cohorte des A.F. de police après indulgence et de celle des A.F.M. P.107
T 18 Traitement au M.P. par infraction selon l'origine du P.-V. P.121
T 19 L'argumentation des P.-V. poursuivis et diligences au M.P. P.124

T 20 Affaires et infractions jugées
par le tribunal de police en 1988 P.131
T 21 Mode de jugement selon les natures d'infraction P.132
T 22 Réquisitions du M.P.
et décisions du juge au tribunal de police P.136
T 23 Les suspensions judiciaires du permis de conduire
réquisitions du M.P. et décision du juge P.137
T 24 Les formes de suspension judiciaire
du permis de conduire P.140
T 25 Les discours des prévenus
selon le mode de comparution à l'audience :
construction de l'argumentation P.142
T 26 Effet de l'argumentation autour de l'infraction
sur l'écart entre la décision du juge
et la réquisition du M.P. P.147
T 27 Infractions jugées par O.P.
et amendes judiciaires P.149
T 28 Infractions jugées par le tribunal quel que soit
le mode de comparution et sanction infligée P.151
T 29 Infractions jugées par O.P. et sanctions infligées P.156
T 30 Détail des durées de suspensions
administratives et judiciaires du permis
selon le mode de poursuites judiciaires P.158
T 31 Permis de conduire : relation entre les durées
de suspension administrative et de suspension
judiciaire, telles qu'elles sont prononcées P.159
T 32 Effet cumulé des sanctions administratives
et judiciaires par procédure judiciaire P.166
T 33 Exécution des suspensions administratives
pour les infractions jugées par O.P. P.171
T 34 Exécution des suspensions
de permis de conduire P.172
T 35 Recouvrement des A.F.M. par le trésor public P.188
T 36 Règlement des A.F.M. selon leur montant P.189
T 37 Recouvrement des P.-V. par le trésor public P.193
T 38 Synthèse du traitement des A.F. et des A.F.M. P.217
T 39 Synthèse du traitement des P.-V. P.218

LISTE DES ORGANIGRAMMES

O 1 Le fonctionnement théorique du système de contrôle des infractions de 1° à 4° classe P. 31
O 2 Sources diponibles P. 38
O 3 Traitement observé des amendes forfaitaires P. 65
O 4 Traitement des affaires constatées par la police et la gendarmerie jusqu'à la sortie du M.P. P.112
O 5 Traitement par le M.P. des affaires qui lui sont transmises P.114
O 6 Les différentes phases de paiement selon la procédure de constatation P.179
O 7 Traitement observé d'un échantillon d'A.F.M. du M.P. jusqu'aux finances P.186
O 8 Traitement des ordonnances pénales du M.P. jusqu'au trésor public P.191
O 9 Condamnation à une amende par le tribunal de police et traitement par le trésor public P.195
O 10 Durée de traitement des A.F.M. P.200
O 11 Durée de traitement des infractions poursuivies par voie d'O.P. P.202
O 12 Durée de traitement des infractions poursuivies devant le tribunal de police P.204
O 13 Durée de traitement à la préfecture pour les infractions poursuivies par O.P. P.206
O 14 Durée de traitement à la sous-préfecture pour les infractions poursuivies devant le tribunal de police P.207
O 15 Traitement moyen des A.F. et des A.F.M. estimé à partir de sources différentes P.213
O 16 Traitement observé des P.-V. recueillis sur 1 district de police et 3 brigades de gendarmerie P.215

BIBLIOGRAPHIE :

ALBRECHT (H.J.), Alcool and crime theorical links and empirical evidence, in Rosero Cueva H. (Ed.) : *Alcool, drogas y criminalidad*, Quito, 1984, pp. 163-180.

ACKERMANN (W.), BASTARD (B.), *Efficacité et innovation dans la gestion des tribunaux de grande instance*, Paris, Centre d'analyse, de formation et d'innovation, 1990.

AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *Les filières pénales*, Paris, CESDIP, 1987, coll. Déviance et contrôle social n° 43.

BADR (Y.), TRIOMPHE (A.), BLUET (J.-C.), *Bilan économique et social de l'insécurité routière, Le circuit économique de l'insécurité routière*, Paris, CTNERHI, 1992.

BARBERGER (C.) et al., *Contraventions au code de la route et sécurité des personnes. La mise en oeuvre paradoxale de la sanction des inobservations à la réglementation routière*, Paris, IEJ, Université de Paris-X, 1992.

BARJONNET (P.E.), CAUZARD (J.P.), *Styles de vie et comportements sociaux à l'égard du risque. Perception différentielle des risques*, Arcueil, INRETS n°38, 1987.

BARJONNET (P.E.), *Le risque routier : du phénomène à son image sociale et à sa gestion. Compte rendu de la journée spécialisée du 11 juin 1987*, Arcueil, INRETS, 1987.

BARJONNET (P.E.), MOUNIER (E.), *Modèles sociaux d'usage du corps et prise de risque automobile*, Arcueil, INRETS n°88, 1989.

BIECHELER-FRETEL (M.B.) et MOGER-MONSEUR (M.), Le comportement de base du conducteur, *Cahier d'études ONSER*, 1985, N°64, avril.

BIECHELER-FRETEL (M.B.), Alcool, conduite et insécurité routière, *Cahier d'études ONSER*, 1985, N°65, avril.

BIECHELER-FRETEL (M.B.), L'automobile et les contentieux de masse - Interdits légaux et normes sociales : une approche du risque routier, *Revue de science criminelle,* 1986, pp. 561-573.

Bulletin Officiel du ministère de la Justice, Circulaires CRIM 86-2 F1/22.01.86, n°21, CRIM 86-19 F1/19.09.86, n° 23.

CHICH (Y.), La gestion de la limitation de la vitesse au volant : problèmes et perspectives, *Recherche Transports sécurité*, 1987, N°15, pp. 5-12.

CHICH (Y.), Sécurité routière et solidarité entre les âges, *Risques, Les Cahiers de l'Assurance,* 1991, Age et assurance, N°5, pp. 85-96.

Comité européen pour les problèmes criminels, *Rapport sur la décriminalisation*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1980.

COMMAILLE (J.), DEZALAY (Y.), *La réparation judiciaire des dommages causés par les accidents de la circulation*, Paris, S.C.R., Ministère de la Justice, 1971.

COMMAILLE (J.), Contribution à une approche sociologique de la pratique judiciaire : les accidents de la circulation, *L'Année sociologique,* 1976, Vol.27, pp. 197-222.

Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1991, Annexe N°20 Equipements et Transports, routes et sécurité routière, J.O. *Assemblée Nationale N°1635.*

Commission de la sécurité routière, *Livre Blanc sur la sécurité routière*, Coll. Rapports officiels, Paris, La Documentation française, 1989.

Cours des Comptes, *La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national*, Paris, Direction des journaux officiels, 1992.

CORBETT (C.), SIMON (F.), (Forthcoming) *Unlawful driving : a criminological perspective*, T.R.R.L. : Crownthorne, 1991.

COUVRAT (P.), MASSE (M.), *Circulation routière. Infractions et sanctions*, Paris, Sirey, 1989.

COUVRAT (P.), MASSE (M.), De quelques aspects de la dépénalisation actuelle en France : les décalages de la répression en matière de sécurité routière, *Revue de science criminelle*, 1989, pp.451-461.

CROZIER (M.), *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement.* Paris, Fayard, Coll. Essais, 1991.

DAVIDOVITCH (A.), La criminalité routière d'imprudence, *VIIème congrès français de criminologie*, Lille, Université de Lille, 1966.

DERVIEUX (V.), Les conditions de la dépénalisation des infractions à la réglementation des transports terrestres en Allemagne, en Italie et en France, *Revue de science criminelle*, 1992, à paraître.

DIETRICH (K.), LINDENMANN (H.P.), HEHLEN (P.), THOMA (J.), *Auswirkungen von tempo 80/120 auf die verkehrssicherheit*, Berne/Zurich, 1988.

Données Locales (les), Paris, Ministère de la Justice, 1985, 1986, 1987.

EMSLEY (C.), CORBETT (C.), The regulation of motor traffic in britain, *Communication au séminaire du G.E.R.N. sur le contrôle de la circulation routière dans les pays de la C.E.E.*, Paris, 1991, à paraître.

EMSLEY (C.), "Mother, what did the policemen do when there weren't any motors?" The law and the regulation of motor traffic in England, in ROBERT P. (Ed.). *Droit pénal de la route, La création de la loi et ses acteurs*, l'exemple du droit pénal, Onati, IISL, 1991, pp.149-178.

EWALD (F.), *L'accident vous attend au coin de la rue. Les accidents de la circulation, histoire d'un problème.* S.C.R., Paris, La Documentation française, 1982.

FICHELET (M.), La nouvelle politique de sécurité routière en France et la question des sanctions pénales. Débat : La liberté d'aller et de mourir, *Déviance et Société*, 1984, VIII-1, pp.103-112.

GALLAND (J.P.), Trois façons d'appréhender la sécurité routière, Conquête de la sécurité, gestion des risques, *Logiques Sociales*, Paris, L'Harmattan, 1991, pp. 111-127.

GERONDEAU (C.) *Rapport du groupe d'experts à haut niveau pour une politique européenne de sécurité routière*, Bruxelles, Commission des Communautés Européennes, 1990.

GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France. Données 1984, 1985, 1986, 1987,* Paris, CESDIP, 1989.

GUILBOT (M.), *Analyse de la gestion judiciaire des délits routiers. L'application des lois relatives à la lutte contre l'alcool au volant en Haute-Garonne et en Ille-et-Vilaine*, Rapport sur convention DSCR, Arcueil, INRETS, 1990.

GUILBOT (M.), Politique criminelle et sécurité routière : l'exemple de la lutte contre l'alcool au volant, *Recherche Transports sécurité*, 1992, N°33, pp.25-42.

GUILBOT (M.), *Alcool et insécurité routière, une politique criminelle en mouvement, Thèse de 3° cycle*, Sceaux, Université de Paris XI, Faculté de droit, 1990.

HOMEL (R.), *Policing and punishing the drinking driver : a study of general and specific deterrence*, New York, Springer-Verlag, 1988.

JAYET (M.C.), Risque "alcool au volant", action législative et théorie de la dissuasion, Analyse du modèle répressif de politique préventive, *Recherche Transports sécurité*, 1989, N°23, pp. 29-36.

KILLIAS (M.), La ceinture de sécurité : une étude sur l'effet des lois et des sanctions, *Déviance et Société*, 1985, IX-1, pp. 31-46.

KILLIAS (M.), *Précis de criminologie*, Berne, Staempfli, 1991.

KILLIAS (M.), Ivresse au volant et prévention générale : le piège du dénominateur dans les recherches évaluatives, *Problèmes actuels de science criminelle*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix, 1991, pp. 27-49.

LABERGE (D.), LANDREVILLE (P.), Du droit libéral au droit bureaucratique, *Cahiers de Recherches Sociologiques*, 1989, 13, pp.73-92.

LANDREVILLE (P.), La création de la loi dans le domaine de la circulation routière, in ROBERT Ph. (Ed.), *Droit pénal de la route, La création de la loi et ses acteurs*, l'exemple du droit pénal, Onati, IISL, 1991, pp. 185-188.

LAVERGNE (C.) *L'application des dispositions du code criminel relatives à la circulation routière de 1921 à 1985*, Montréal, Université de Montréal, Centre International de Criminologie Comparée, 1990.

LEBEUF (M.E.), *Processus de production des lois criminelles canadiennes concernant l'ivresse au volant (1921-1985)*, Thèse de doctorat en criminologie, Montréal, Université de Montréal, Ecole de Criminologie, 1989.

MENERAULT (P.), Le rapport central/local dans les politiques de sécurité routières, *Communication au Séminaire "Sécurité, Risque, Insécurité" de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques du ministère des Transports*, à paraître, 1992.

MORAND (C.A.), PERRIN (J.F.), ROBERT (C.N.), ROTH (R.), *Le port obligatoire de la ceinture de sécurité, hypothèses et données pour l'étude des effets d'une norme*, Genève, Université de Genève, CETEL, 1977.

OCQUETEAU (F.), PEREZ-DIAZ (C.), *Justice pénale, délinquances, déviances : évolution des représentations dans la société française*, Paris, CESDIP, 1989, coll. Déviance et contrôle social n°50.

OCQUETEAU (F.), L'Etat, les assurances et le marché de la prévention des actes malveillants, *Risques,* 1992, à paraître.

Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.), *L'assurance automobile et la prévention des accidents de la route*, Recherche en matière de routes et de transports routiers, Paris, OCDE, 1990.

PERVANCHON-SIMMONET (M.), *Perception du risque par les adolescents. Tentative de prévention par l'éducation au risque et à la sécurité*, TURSZ A. (Ed.), Centre internationnal de l'enfance, Doin, Paris, 1987.

PERVANCHON-SIMMONET (M.), *L'immobilité sublime ou la mobilité sans effort : l'automobile comme objet social total*, Thèse de doctorat, Paris, Université Paris V, 1991.

ROBERT (M.), FONCELLE (A.M.), *La justice pénale et les contentieux de masse*, Paris, ministère de la Justice, 1983, inédit.

ROBERT (M.), L'automobile et les contentieux de masse. La justice pénale et l'automobile, *Revue de science criminelle*, 1986, pp.575-581.

ROBERT (Ph.), GODEFROY (Th.), Le système de justice pénale ; analyse à travers une étude de coûts, *Sociologie du travail*, 1977, XIX, 3, 266-294.

ROBERT (Ph.), *Les comptes du crime*, Paris, Sycomore, 1985.

ROSS (H.L.), *Deterring the drinking driver*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1982.

ROTHENGATTER (J.A.), Risk and the absence of pleasure : a motivational approach to modelling road user behaviour, *Ergonomics*, 31, 1988, pp.599-620.

SARRE (G.), Les enjeux de la sécurité routière, *Le Monde, le 22 mai 1992*.

WESEMANN (P.), Risque pénal et sécurité routière. Débat : La liberté d'aller et de mourir, *Déviance et Société*, 1984, VIII-1, pp. 113-122.

WIGNY (Lieutenant-Colonel), Droit pénal et circulation routière. Débat : La liberté d'aller et de mourir, *Déviance et Société*, 1984, VIII-1, pp. 123-136.

YORDAMIAN (S.) et al., *Alcoolisme et circulation. Première phase de recherche.* Paris, SEPC, 1979.

Collection "Déviance et contrôle social"

---

1 - Robert (Ph.), Chirol (Y.), *Statistiques criminelles, premier document prospectif*, Paris, SEPC, 1968, épuisé.

2 - Robert (Ph.), Bismuth (P.), *Les jeunes adultes délinquants, sous-recherche statistique*, Paris, SEPC, 1970, épuisé.

3 - Robert (Ph.), Bombet (J.P.), Coll., *Le coût du crime en France*, Paris, SEPC, 1970, épuisé.

4 - Robert (Ph.), Bismuth (P.), Lambert (Th.), *La criminalité des migrants en France*, Paris, SEPC, 1970, épuisé.

5 - Bombet (J.P.), *Alcoolisme et coût du crime* (sous la direction de Ph. Robert), Paris, SEPC, 1970, épuisé.

6 - Robert (Ph.), Faugeron (C.), *L'image de la justice criminelle dans la société, rapport axiomatique*, Paris, SEPC, 1971, épuisé.

7 - Robert (Ph.), Faugeron (C.), Coll., *L'image de la justice criminelle dans la société, rapport sur la phase exploratoire quantitative*, Paris, SEPC, 1971, épuisé.

8 - Robert (Ph.), Faugeron (C.), Coll., *L'image de la justice criminelle dans la société, rapport sur la phase exploratoire qualitative*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.

9 - Robert (Ph.), Faugeron (C.), Kellens (G.), *Les attitudes des juges à propos des prises de décision*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.

10 - Toiser (J.), Aubusson de Cavarlay (B.), Robert (Ph.), *Eléments d'analyse de la criminalité légale*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.

11 - Godefroy (Th.), Husson (F.), *Alcoolisme et coût du crime en France dans les années 1970 et 1971*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.

12 - Robert (Ph.), Godefroy (Th.), *Le coût du crime en France pendant les années 1970-1971*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.

13 - Robert (Ph.), Toiser (J.), Aubusson de Cavarlay (B.), *Recherche prévisionnelle en criminologie, application d'une méthode à élasticité spatiale*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.

14 - Robert (Ph.), Moreau (G.) et al., *L'image de la justice criminelle dans la société, rapport (N° 5) sur la phase quantitative de l'analyse de presse*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.

15 - Robert (Ph.), Lambert (Th.), Pasturaud (C.), Krementchousky (A.), Faugeron (C.), Moreau (G.), Lascoumes (P.), *Images du viol collectif et reconstruction d'objet*, Paris, SEPC, 1974, épuisé.

16 - Aubusson de Cavarlay (B.), Lambert (Th.), Robert (Ph.), *La prévision en criminologie à partir des ratio par âge et par CSP*, Paris, SEPC, 1974, épuisé.

17 - Godefroy (Th.), Robert (Ph.), *Le coût du système de justice pénale dans un arrondissement judiciaire*, Paris, SEPC, 1974, épuisé.

18 - Lascoumes (P.), Moreau-Capdevielle (G.), *L'image de la justice criminelle dans la société, rapport sur la phase quantitative de l'analyse de presse*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

19 - Faugeron (C.), Robert (Ph.), *L'image de la justice criminelle dans la société, rapport sur la phase extensive*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

20 - Godefroy (Th.), Robert (Ph.), *Le coût du crime en France en 1972-1973*, Paris, SEPC, 1976, épuisé.

21 - Weinberger (J.C.), Jakubowicz (P.), Robert (Ph.), *Société et perception des comportements déviants criminels*, Paris, SEPC, 1976, épuisé.

22 - Robert (Ph.), Laffargue (B.), *L'image de la justice criminelle dans la société, le système pénal vu par ses clients*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.

23 - Verneuil (D.), *L'image de la justice criminelle dans la société. Fonction et processus du système pénal*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.

24 - Godefroy (Th.), *Le coût du crime en France en 1974 et 1975*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.

25 - Yordamian (S.) et al., *Alcoolisme et circulation. Première phase de recherche*, Paris, SEPC, 1979, épuisé.

26 - Lascoumes (P.) et al., *Délinquance d'affaires et justice pénale*, Paris, SEPC, 1979, épuisé.

27 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), *Le coût du crime en France en 1976 et 1977*, Paris, SEPC, 1979, épuisé.

28 - Faugeron (C.) et al., *Réponses à la déviance... et groupes sociaux*, Paris, SEPC, 1980, épuisé.

29 - Aubusson de Cavarlay (B.), Godefroy (Th.), *Condamnations et condamnés. Qui condamne-t-on ? A quoi ? Pourquoi ?*, Paris, SEPC, 1981, épuisé.

30 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), Yordamian (S.), *Le droit de grâce et la justice pénale en France*, Paris, SEPC, 1981, épuisé.

31 - Robert (Ph.), Zauberman (R.), *La détention provisoire des mineurs de seize ans*, Paris, SEPC, 1981, épuisé.

32 - Zauberman (R.), *Trajectoire de la déviance : le renvoi des mineurs à la justice*, Paris, SEPC, 1981, épuisé.

33 - Lascoumes (P.), *Délit fiscal et/ou délit pénal*, Paris, SEPC, 1981, épuisé.

34 - Faugeron (C.), Rivero (N.), *Femmes libérées sous condition*, Paris, SEPC, 1982.

35 - Lévy (R.), *Les flags, une justice ou une police*, Paris, SEPC, 1982, épuisé.

36 - Landreville (P.), *Le critère de la récidive dans l'évaluation des mesures pénales*, Paris, SEPC, 1982, épuisé.

37 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), *Les coûts du crime en France en 1978 et 1979*, Paris, SEPC, 1982.

38 - Lascoumes (P.), *Justice pénale et délinquance d'affaires*, Paris, SEPC, 1983.

39 - Lévy (R.), *Pratiques policières et processus pénal : le flagrant délit*, Paris, CESDIP, 1984.

40 - Aubusson de Cavarlay (B.), Lascoumes (P.), Robert (Ph.), Zauberman (R.), *Le pénal en première ligne ou en dernier ressort*, Paris, CESDIP, 1984.

41 - Seyler (M.), *La consommation dans les établissements pénitentiaires*, Paris, CESDIP, 1985, épuisé.

42 - Lascoumes (P.), *Des erreurs, pas des fautes*, Paris, CESDIP, 1986.

43 - Aubusson de Cavarlay (B.), *Les filières pénales, étude quantitative des cheminements judiciaires*, Paris, CESDIP, 1987.

44 - Soubiran (F.), *Le recours à la justice dans les conflits du travail : histoire d'un détour (l'exemple de l'automobile)*, Paris, CESDIP, 1987, épuisé.

45 - Chevalier (G.), *L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives entre 1981 et 1986*, Paris, CESDIP, 1987, épuisé.

46 - Bernat de Célis (J.), *Peines prononcées, peines subies (la mise à exécution des peines d'emprisonnement correctionnel : pratiques du parquet de Paris)*, Paris, CESDIP, 1988.

47 - Soubiran (F.), *Formalisation juridique et ressources des protagonistes dans un conflit du travail*, Paris, CESDIP, 1988.

48 - Barré (M.D.), Tournier (P.), Coll. Leconte (B.), *La mesure du temps carcéral, observation suivie d'une cohorte d'entrants*, Paris, CESDIP, 1988.

49 - Tournier (P.), Robert (Ph.), Coll. Leconte (B.), Couton (P.J.), *Les étrangers dans les statistiques pénales. Constitution d'un corpus et analyse critique des données*, Paris, CESDIP, 1989, épuisé.

50 - Ocqueteau (F.), Pérez-Diaz (C.), *Justice pénale, délinquances, déviances. Evolution des représentations dans la société française*, Paris, CESDIP, 1989.

51 - Aubusson de Cavarlay (B.), Huré (M.S.), Pottier (M.L.), *Les statistiques criminelles de 1831 à 1981. Base Davido, séries générales*, Paris, CESDIP, 1989.

52 - Zauberman (R.), Robert (Ph.), Pérez-Diaz (C.), Lévy (R.), *Les victimes, comportements et attitudes, enquête nationale de victimation*, Paris, CESDIP, 1990.

53 - Robert (Ph.), Zauberman (R.), Coll. Lew Fai (P.), *Enquêtes locales de victimation. Deux tests en milieu urbain*, Paris, CESDIP, 1991.

54 - Bernat de Celis (J.), *Fallait-il créer un délit d'usage illicite de stupéfiants ?*, Paris, CESDIP, 1991.

55 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), *Changements économiques et répression pénale : plus de chômage, plus d'emprisonnement ?*, Paris, CESDIP, 1991.

56 - Ocqueteau (F.), *Gardiennage, Surveillance et Sécurité privée*, Paris, CESDIP, 1991.

57 - Soubiran-Paillet (F.), *Droit, Ordre social et personne morale au XIXème siècle : La genèse des syndicats ouvriers - Tome 1*, Paris, CESDIP, 1992.

58 - Perez-Diaz (C.), Lombard (F.), *Les contraventions routières : de la constatation à l'exécution des sanctions*, Paris, CESDIP, 1992.