
QUESTIONS PENALES

LE CODE DE LA ROUTE : POURQUOI ? (Une étude de sociologie législative)

La diminution du nombre d'accidents est depuis une vingtaine d'années le principal objet des politiques de la circulation routière. Les mesures répressives prises à cet effet dans les années 1970 notamment en matière d'alcool au volant et de limitation de vitesse engendrèrent un contentieux de masse. Afin de désengorger les tribunaux, le législateur, par la loi du 30 décembre 1985, contraventionnalisa certains délits et étendit le champ d'utilisation de l'amende forfaitaire et de l'ordonnance pénale. Dans ce mouvement, le législateur institua plus tard, par la loi du 10 juillet 1989, le permis à points.

Ces interventions législatives furent accompagnées d'une dénonciation de l'impuissance du système répressif à infléchir davantage l'insécurité routière. Afin de connaître la place du droit pénal dans le champ de la circulation routière, le CESDIP s'est interrogé sur le fonctionnement du système de contrôle (1) et sur les conditions de production du code de la route.

Ce code fut promulgué par voie d'ordonnance le 15 décembre 1958. A une date, où du fait de l'intensification des flux de circulation, les questions de circulation routière se posent surtout en termes de gestion du trafic, ce texte instituait en particulier un contrôle de l'alcool au volant et donnait au juge la possibilité de retirer le permis de conduire.

Pour cerner les enjeux de ce droit pénal spécial, il était nécessaire de repérer les acteurs, les groupes et les institutions qui étaient à l'origine du code de la route, d'identifier leurs préoccupations et leurs moyens d'action. A cette fin, on a exploré les archives ministérielles et parlementaires et analysé la presse tant générale que professionnelle.

Ces multiples sources montrent que les enjeux du code de la route ont fluctué dans le temps. Elles permettent de dessiner le processus qui amena le législateur à promulguer un texte à des fins différentes de celles qui avaient initialement déterminé son intervention.

UN CODE AUX ORIGINES MULTIPLES

La codification fut, en raison de l'utilisation de la procédure de l'ordonnance, la forme juridique finale donnée à un projet de loi du ministère des Transports déposé sur le bureau de la Chambre des Députés depuis 1948.

Ce projet avait été préparé hors des sphères officielles d'élaboration de la loi par des acteurs qui, pour la plupart, n'étaient pas des professionnels du droit.

La protection de l'infrastructure routière

La Seconde Guerre mondiale révéla l'essor inéluctable du transport routier, surtout du transport de marchandises. Les destructions du réseau ferroviaire entraînèrent le développement de la circulation de cette catégorie de transport. L'évolution de la technique posait le problème de l'adaptation des nouvelles caractéristiques des camions à la réglementation.

Le comité d'organisation des constructeurs avait décidé en 1943 de mettre en circulation un parc de poids lourds d'un gabarit supérieur à celui que la réglementation alors en vigueur autorisait. L'objectif était, après la guerre, de soutenir la concurrence européenne. Or, l'augmentation du gabarit des camions et la pratique de la surcharge en matière de fret de marchandises non seulement nuisaient à la protection d'une infrastructure et des équipements routiers à cette date déjà bien détériorés mais aussi menaçaient le maintien de la prééminence donnée jusque-là au rail sur la route.

(1) Dans cette perspective, C. Pérez-Díaz et F. Lombard ont analysé les pratiques des agents de l'appareil de contrôle ; Cf. Pérez-Díaz et Lombard, *Les contraventions routières : de la constatation à l'exécution des sanctions*, CESDIP, 1992, Déviance et contrôle social, n° 57.

Dans le double souci de minimiser les coûts d'entretien du réseau routier et de conserver la part de transport ferroviaire de marchandises, le corps des Ponts et Chaussées souhaita retirer une fois la paix revenue de la circulation les véhicules utilitaires dérogeant aux conditions de poids et de longueur, ce que le droit positif ne permettait pas. Ce corps décida donc de refondre le droit de la circulation routière existant à l'époque, une loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage et des messageries publiques.

Une commission d'experts du ministère des Transports, la commission centrale des automobiles et de la circulation générale, fut chargée de préparer, de 1943 à 1947, le code de la route. Cette instance comprenait un nombre important d'ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines du ministère des Transports, un conseiller d'Etat, des représentants des administrations de la Justice et de l'Intérieur notamment, et à partir de 1946, de la Santé Publique. Enfin, siégeaient des représentants des comités d'organisation des constructeurs et des transporteurs routiers, de la SNCF, et de certaines associations, telles l'Automobile-Club de France et l'Union Routière. D'une certaine manière, ces derniers acteurs défendaient aussi les intérêts d'autres groupes professionnels spécifiques comme, par exemple, les garagistes et les pompistes ainsi que ceux des usagers de la route.

Des intérêts d'ordre économique avaient conditionné la refonte du droit de la circulation routière ; leur mise en avant et le contrôle du transport de marchandises que le droit autorisait constituaient cependant un moyen permettant aux Ponts et Chaussées d'étayer leur puissance dans la gestion de la circulation automobile.

Sur cet enjeu initial, d'autres enjeux se greffèrent par la suite, du fait de l'évolution du droit positif.

La lutte contre l'alcoolisme

Pendant que la commission centrale des automobiles préparait son projet de loi sur la police de la route, dans un autre contexte, le ministère de la Santé Publique concevait, en 1943-1944, un projet de loi visant, dans un souci de santé publique, à réprimer l'ivresse, notamment l'ivresse au volant. Des obstacles à la fois politico-économiques -la lutte contre l'alcoolisme, objet du texte, était sensible- et juridiques -le texte attentait aux libertés de comportement et de déplacement- freinèrent le processus législatif. En 1946, la Santé Publique profita des travaux en cours au ministère des Transports pour introduire ses revendications. D'où une nouvelle définition de la "situation-problème", adaptée à ce chantier législatif : le contrôle de l'alcool au volant concourrait désormais à une gestion efficiente du contentieux routier. Une modification de l'énoncé législatif en résulta.

Mais, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la gestion de la circulation routière ne mobilisait pas la classe politique. Par conséquent, les co-producteurs du code de la route ne purent obtenir, au cours des deux premières législatures de la IV^e République (1946-1956), la discussion publique de leur texte.

Une action de légitimation politique de la police de la circulation routière avait été pourtant entreprise.

LA SECURITE ROUTIERE, "UN PROBLEME DE SOCIETE"

Le début des années 1950 annonça une nouvelle recomposition du parc routier. L'automobile était un instrument de redressement économique. Des voitures toujours plus nombreuses et puissantes composaient désormais l'essentiel des flux de circulation. D'autant que le ministère des Transports veillait à contrôler le transport de marchandises.

Les conditions de circulation -un trafic dense et un réseau routier en mauvais état- allaient contribuer à grossir d'année en année la courbe des accidents.

La construction du problème de la sécurité routière

En ces années 1950, en proie à des difficultés financières, les compagnies d'assurance étaient hostiles à l'obligation d'assurance car elles redoutaient que celle-ci entraîne une généralisation du risque et un contrôle de l'Etat de leur secteur. Elles bloquaient d'ailleurs l'institutionnalisation - parallèle et accélérée par la nationalisation de certaines sociétés- de l'assurance obligatoire. Comme les assureurs avaient néanmoins intérêt à ce que le nombre d'accidents diminuât, ils soutenaient la politique répressive de la circulation routière arrêtée par le gouvernement.

Afin de légitimer cette politique, les compagnies d'assurance lancèrent un mouvement en faveur de la sécurité routière. De 1950 à 1958, elles définirent l'insécurité routière en un problème de société. Tandis qu'elles égrenaient sur la scène médiatique les chiffres définissant l'insécurité routière, le corps médical faisait du conducteur le principal responsable des accidents. De leur côté, députés et sénateurs exhortaient le gouvernement à mettre en oeuvre une politique de sécurité routière et à créer un organisme interministériel dans ce domaine.

Ce processus de légitimation impliquait une dramatisation de l'insécurité routière : on parlait déjà, en ces années 1950, de fléau social... Il impliquait aussi une action de moralisation et de stigmatisation de certains comportements : la conduite en état d'ivresse, la conduite délibérément dangereuse... : on opposait les "mauvais" aux "bons" conducteurs.

Ce processus provoquait un glissement des cibles du code de la route projeté : à l'industrie des transports de marchandises, cible initiale, succédait le conducteur s'écartant de la conduite "normale", "raisonnable", de celle du "bon père de famille".

Ce glissement engendrait à son tour un durcissement des pratiques en matière de retrait du permis de conduire.

Un contexte favorable au retrait judiciaire du permis de conduire

Le préfet pouvait alors, sur avis, d'une commission technique, suspendre l'autorisation de conduire ; un décret du 29 août 1951 multiplia les cas de retrait du permis de conduire et ne subordonna plus automatiquement le prononcé de cette mesure à l'avis de la commission. La remise en cause de ces dispositions par les organisations d'usagers de la route offrit la possibilité au ministère de la Justice d'imposer, en arguant de la protection des libertés individuelles impartie à l'autorité

judiciaire, un contrôle judiciaire du retrait du permis de conduire.

De plus, les ministères de la Santé Publique et des Transports avaient pu obtenir la reconnaissance juridique de leurs intérêts, le premier par la loi du 15 avril 1954 sur le traitement des alcooliques dangereux, le second par le décret du 10 juillet 1954 réglementant les conditions de circulation. Dès 1954, de ce fait, l'adoption du code de la route ne constituait plus une priorité pour ces administrations. La Chancellerie put alors sortir de la fonction d'harmonisation et de coordination juridique qu'elle remplissait jusqu'à cette date dans le processus législatif.

Le ministère de la Justice désirait depuis longtemps étendre la gamme des moyens d'action des magistrats ; toutefois, la formalisation de cette volonté était subordonnée à une réforme de la police de la route que seul le ministère des Transports pouvait en fait déclencher. Mais, soutenu par les organisations d'automobilistes et des professionnels de la route, ce dernier n'entendait pas se départir du contrôle du retrait du permis de conduire. Il tenta de contrer le processus de judiciarisation de cette mesure surtout lorsque l'accession de la circulation automobile au statut d'enjeu politique autorisa, aux derniers jours de la IV^e République, la discussion du code sur la scène parlementaire à des fins de sécurité routière.

C'est pourquoi, sur cette scène, seul le contrôle judiciaire du retrait du permis de conduire fit l'objet de vifs débats portant principalement sur l'opportunité de conférer au retrait du permis de conduire la nature d'une peine complémentaire ; ceux-ci furent finalement tranchés par les bureaux ministériels lors de l'élaboration de l'ordonnance.

Par ailleurs, les députés et sénateurs cautionnèrent (finalement) les options retenues dix ans plus tôt, tout en affichant un certain scepticisme à l'égard des vertus des solutions répressives proposées pour infléchir la courbe des accidents. Mais les parlementaires assignaient une fonction symbolique à la loi pénale : ils montraient à leur électorat qu'ils apportaient une réponse au problème de l'insécurité routière.

Cette réponse consistait à assurer la protection de la collectivité en faisant porter au conducteur la responsabilité de la sécurité.

Dans la mesure où il est individualiste, notre système juridique autorisait cette responsabilisation. Celle-ci devenait *in fine* le seul enjeu réel du code de la route. Le formalisme juridique permettait de parer des habits de la sécurité routière des intérêts sectoriels hétérogènes.

Le processus d'agrégation de ces intérêts peut se schématiser de la sorte. Les soucis de santé publique et de garantie du justiciable étaient étrangers aux préoccupations de l'administration qui détenait la maîtrise du processus législatif, le ministère des Transports. Pour ce dernier, la régulation qu'opère le droit pénal constitue une ressource moins onéreuse que la modernisation du réseau routier. D'où un usage extensif du pénal. Toutefois, les infractions et sanctions revendiquées par les ministères de la Justice et de la Santé Publique étaient également des instruments mobilisables dans le cadre d'une politique de la circulation routière axée sur le contrôle du transport routier. Le retrait du permis -judiciaire mais aussi

administratif- d'un chauffeur routier impliquait l'élimination de la circulation -même provisoire- du véhicule de son titulaire. De même, en pénalisant l'ivresse au volant, on pouvait espérer mettre hors circuit certaines catégories d'usagers de la route.

La loi pénale constituait alors un instrument de gouvernement. Le droit pénal, aujourd'hui, a-t-il gardé les vertus que lui attribuait le ministère des Transports il y a quelque trente ans ?

Anne KLETZLEN

NOTE : Cette recherche a été réalisée au CESDIP dans le cadre d'une allocation de recherche. Elle a fait l'objet d'une thèse soutenue en 1993 à l'Université Paris-Sud (faculté de droit Jean Monnet, Sceaux) : *Le code de la route : pourquoi ? (Une étude de sociologie législative)*.

UNIVERSITE DE PARIS-SUD
FACULTE DE DROIT JEAN MONNET

**LE CODE DE LA ROUTE :
POURQUOI ?**

(Une étude de sociologie législative)

THESE

pour l'obtention du Doctorat en Droit
Nouveau Régime

Droit privé et sciences criminelles

Tomes 1 et 2

présenté par
Anne KLETZEN

sous la direction de
Monsieur Philippe ROBERT,

Directeur de Recherche au Centre National de
la Recherche Scientifique,
Directeur du Groupe Européen de Recherches sur
les Normativités

Année de soutenance 1993

VIENT DE PARAITRE

TOURNIER (P.), Les sanctions alternatives à l'emprisonnement en Europe : synopsis, in *Le travail d'intérêt général 1984-1994, études et recherches, actes du Colloque pour le Xe anniversaire du TIG en France*, Paris, Ministère de la Justice, 1994, 11-20.

TOURNIER (P.), Jeunes en prison, *Revue de la gendarmerie nationale*, 1994, n°173, 6-8.

ROBERT (Ph.), Le crime dans les années '80, Un regard sociologique, *Psychiatrie française*, 1994, n°1, 68-75.

Dans le Dictionnaire encyclopédique de théorie et de Sociologie du droit, sous la direction d'André-Jean Arnaud, 2ème édition, LGDJ, 1993, on trouvera de :

- LEVY (R.), Police, 450-452.

- ROBERT (Ph.), Crime, 122-124 ; Criminologie, 126-129 ; Représentations sociales, 526-529 et Statistiques judiciaires, 582-583.

- ROUSSEAUX (X.), Violence, 643-647.

INFORMATION :

Claude Faugeron, Directeur de recherches au CNRS, a quitté le CESDIP, auquel elle appartenait depuis sa création et qu'elle a dirigé de 1990 à 1992. Elle exercera désormais ses fonctions au GRASS (Groupe de Recherche et d'Analyse du Social et de la Sociabilité), laboratoire fondé par R. Castel et dirigé par Sabine Erbès-Seguin.

Voici sa nouvelle adresse :

GRASS / IRESCO - 59-61 rue Pouchet - 75017 PARIS.

Le CESDIP lui souhaite plein succès au sein de sa nouvelle équipe.