

QUESTIONS PENALES

QUE DEVIENNENT LES CONTRAVENTIONS ROUTIERES ?

Le développement considérable de l'automobile a rendu nécessaire son encadrement à l'aide de politiques routières, industrielles et commerciales mais aussi pénales qui, à l'origine, cherchaient surtout à organiser la fluidité de la circulation. Depuis une vingtaine d'années (1), le grand nombre des accidents a conduit les pouvoirs publics à prendre en charge le problème de la sécurité. Après la recherche de solutions techniques, telles l'amélioration des infrastructures routières et celle des véhicules, c'est vers un changement du comportement des conducteurs que les efforts se portent. Pour cela, l'un des principaux moyens d'action à court terme reste le contrôle exercé par les autorités judiciaire et administrative (2). 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.

Le ministère des Transports et le ministère de la Justice ont demandé au CESDIP la présente recherche axée sur le fonctionnement du système de contrôle : un des objectifs est de connaître l'application de la loi de 1985 (3). Ce travail porte sur les contraventions des quatre premières classes (4),

(1) Création du Comité interministériel de la sécurité routière, en 1972, et celle de la Direction de la sécurité et de la circulation routière, en 1981.

(2) Le code de la route actuel date de 1958 et a subi depuis de nombreuses modifications, dont celles de la loi du 30 décembre 1985. L'autorité administrative disposait à l'origine (décret du 10 mars 1899) du pouvoir de retirer le permis de conduire, autorisation administrative, puis de le suspendre dès 1927. L'autorité judiciaire a le même pouvoir depuis 1958 et la loi du 11 juillet 1975 lui accorde la prééminence théorique. L'adoption du permis à points ne change pas ces lois ni leur application, mais se superpose aux mesures existantes.

(3) Cette loi contraventionnalise un certain nombre de délits et généralise l'emploi de l'amende forfaitaire et de l'ordonnance pénale. Elle fut adoptée à l'issue des travaux de la mission sur les contentieux de masse : ROBERT (M.), FONCELLE (A.M.), *La justice pénale et les contentieux de masse*, Paris, ministère de la Justice, 1983, inédit.

(4) 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.

jamais étudiées à ce jour (5). Cette recherche quantitative utilise les apports méthodologiques des précédents travaux sur les filières pénales (6).

La recherche présentée ici analyse le traitement des contraventions depuis leur entrée dans le système judiciaire, ce processus partant de la constatation par la police ou la gendarmerie, jusqu'à l'exécution des sanctions. 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. De plus, chaque étape de ce processus fait l'objet d'une analyse approfondie.

Ce travail illustre l'écart existant entre le fonctionnement théorique du système de contrôle, sa mise en pratique par les autorités locales et son résultat sur la période étudiée.

Le fonctionnement du système de contrôle

Lorsqu'il constate une infraction, un agent des forces de l'ordre rédige un "timbre-amende" ou un procès-verbal. La loi du 30 décembre 1985 fixe la classe de chaque infraction. Sa circulaire d'application du 19 septembre 1986 (7) propose une procédure de constatation et de poursuite selon la nature de l'infraction. Le choix d'un mode de constatation implique partiellement la procédure ultérieure.

Le "timbre-amende" impose une amende forfaitaire qui, une fois payée, évite tout traitement judiciaire. Si cette amende n'est pas réglée, l'infraction constatée est renvoyée au ministère public (M.P.) où elle devient une amende forfaitaire majorée (A.F.M.). Un recours auprès du ministère public peut aboutir à un classement sans suite, au maintien de l'amende ou bien à une comparution devant le tribunal de police.

(5) Une recherche semblable est confiée à l'INRETS sur les contraventions de 5^e classe et les délits. Une recherche sur une partie de ces contentieux avait déjà eu lieu : 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 Ile-et-Vilaine, *Rapport sur convention DSCR*, Arcueil, INRETS, 1990.

(6) AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *Les filières pénales*, Paris, CESDIP, 1987, coll. Déviance et contrôle social n° 43.

(7) CRIM 86-19 F1/19.09.86, *B.O.M.J.*, n° 23, pp.149-230.

Le procès-verbal doit être transmis au ministère public qui décide du mode de poursuite de l'affaire. Il en existe deux.

- D'abord, l'ordonnance pénale (O.P.), forme simplifiée et rapide de jugement, sans débat, n'autorisant qu'une peine d'amende. S'il s'oppose à un tel jugement, le contrevenant peut comparaître devant le tribunal de police.

- Ensuite, plus lourde à mettre en oeuvre, la citation directe est une convocation devant le tribunal de police. Certains contrevenants demandent à y être entendus : c'est la comparution volontaire. Les peines les plus courantes sont l'amende et la suspension du permis de conduire, souvent combinées. Il est possible de faire appel de ce jugement si la contravention est au moins de la quatrième classe.

Ultérieurement, le ministère des Finances ne fait guère de différence entre les procédures employées par la Justice. Seules les ordonnances pénales subissent un délai d'attente : leur paiement volontaire dans un délai de 40 jours est qualifié de règlement "à l'amiable" et ne fait l'objet d'aucune procédure de recouvrement par le trésor public. L'absence de paiement entraîne un renvoi au greffe du tribunal qui délivre un extrait d'ordonnance pénale. Ce dernier ainsi que les amendes forfaitaires majorées et les jugements valant titre exécutoire, font l'objet des mêmes procédures de recouvrement.

Les résultats de la recherche

Le terrain de recherche a été choisi dans un tribunal de police d'une Cour d'appel du nord de la France, cette région étant un lieu de circulation important. Un commissariat de police et trois brigades de gendarmerie y ont été sélectionnés, afin d'identifier les différences de pratique des agences d'entrée dans le système ainsi que celles liées aux milieux rural et urbain. Leur activité a été relevée, durant le dernier semestre 1988, à partir de la main courante pour la police et du registre des procès-verbaux pour la gendarmerie. Toutes les infractions des quatre premières classes au code de la route ont été retenues et chaque affaire ne comprend qu'une infraction, à quelques exceptions près.

Deux schémas de synthèse résument une partie des résultats de la recherche, correspondant aux deux modes de constatation. Les sorties représentées ici apparaissent dans la pratique, certaines n'étant pas des issues prévues par la théorie. Le "classement sans suite" des agences de recueil correspond, par extension de langage, à une mise en règle de l'équipement du véhicule. Trois types de sorties du système n'ont pas de statut juridique défini :

- l'"annulation" qui correspond à une erreur de rédaction de l'amende forfaitaire ;
- le "pas d'information", de statut indéterminé ;
- l'"indulgence" (1) qui est une pratique d'abandon de poursuites de facto, puisque décidée en amont du ministère public. Cette pratique est étudiée à partir de l'ensemble des

(1) Ce nom d'"indulgence" est utilisé par les praticiens, mais aussi par certains contrevenants et figure même dans certains imprimés "maison" des forces de l'ordre.

données réunies au cours de la recherche, de façon à proposer une première définition.

Le suivi de la suspension du permis de conduire, au travers des décisions judiciaires et administratives, s'avère complexe pour être exposé ici. Seule la peine d'amende et son exécution sont donc présentées. C'est du reste, la sanction des infractions des quatre premières classes.

1. Les amendes forfaitaires

Le schéma -1- représente le traitement d'une population estimée de 1000 amendes forfaitaires, reconstruite à partir de l'observation de deux populations différentes. La première est constituée de 1860 amendes forfaitaires de police et de gendarmerie ; la seconde est un échantillon représentatif, recueilli au ministère public, de 543 amendes forfaitaires majorées.

Si l'on considère l'ensemble du traitement toutes les amendes confondues, sur 1000 amendes forfaitaires, près de la moitié (N=455) sort du système sans recouvrement. La principale sortie est précoce : les agences d'entrée abandonnent le traitement de près du tiers de la matière recueillie (N=311) essentiellement par l'accord d'une "indulgence". Le reste des amendes (N=120) n'est pas payé parce que le ministère des Finances abandonne leur recouvrement. Le classement sans suite par le ministère public demeure exceptionnel (N=16).

Plus de la moitié des amendes (N=527) est réglée tôt ou tard, le plus souvent sous forme d'amende forfaitaire (N=311), les autres (N=216) le sont après majoration. Seuls 18 cas sont encore en cours plus de 2 ans après les faits, le règlement étant imminent.

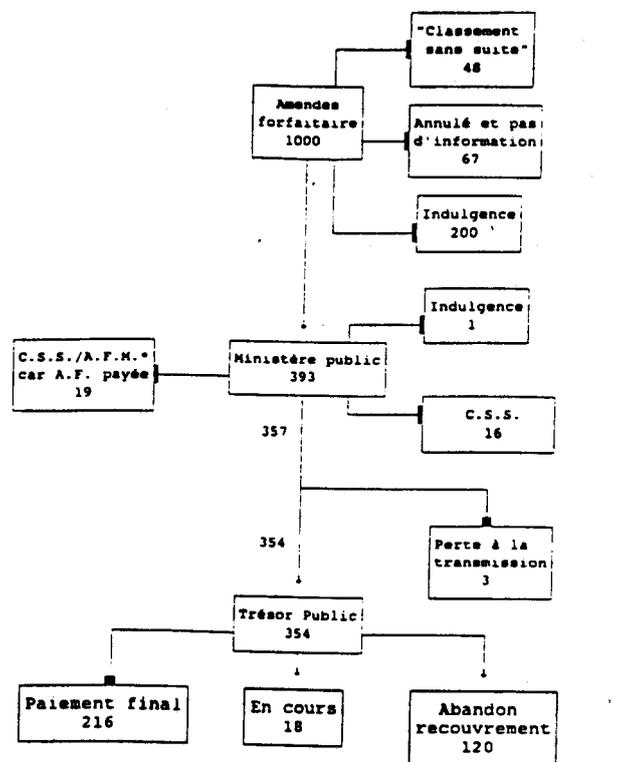
2. Les procès-verbaux

On calcule le traitement des affaires constatées par procès-verbal à partir de la population observée (N=1287) ce qui ramenant à un effectif de 1000 affaires pour simplifier la lecture des résultats sur le schéma -2-.

Sur l'ensemble, 443 des contrevenants ne paieront pas l'amende. Cela essentiellement grâce à la pratique de l'"indulgence" (N=351), surtout du fait des agences de constatation (N=329) et très secondairement de l'enregistrement au ministère public (N=22). Ce dernier abandonne exceptionnellement sans suite (N=31). Le ministère des Finances abandonne rarement le recouvrement des amendes pénales (N=52).

Les amendes sont payées plus d'une fois sur deux (N=527). Les recouvrements toujours en cours aboutiront pour la plupart.

Le ministère public recourt plus de deux fois sur trois à un jugement par ordonnance pénale dont l'amende est payée dans 86% des cas, le plus souvent "à l'amiable", donc sans recouvrement par le ministère des Finances. Les amendes prononcées par le tribunal de police sont recouvrées dans 87% des cas. Si l'on incluait les recouvrements encore en cours on trouverait que plus de 90% des amendes pénales prononcées sont payées, quel que soit le mode de jugement.



* Classement sans suite de l'amende forfaitaire majorée car l'amende forfaitaire avait déjà été payée.

Légende :

|- : fin de procédure.

↓ : flux.

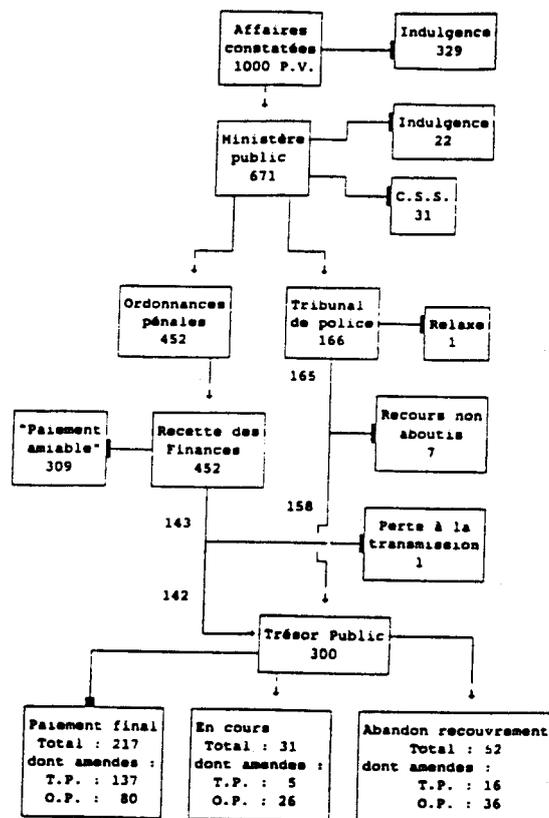
3. Comparaison des résultats

Ces deux schémas se révèlent très semblables. 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 des affaires sortent du système. Ces sorties résultent essentiellement de la pratique précoce de l'"indulgence" et sont très rares en cours de traitement. L'abandon du recouvrement par les Finances reste modeste, mais il est plus fréquent pour les amendes forfaitaires majorées que pour les amendes pénales.

Les taux de recouvrement des amendes issues des deux modes de jugement sont très semblables : 86% et 87%. Celui des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées ne leur est pas directement comparable, les opportunités de paiement ne survenant pas au même moment. Il faut pour cela trouver un dénominateur équivalent, en définition, aux amendes pénales prononcées : c'est le nombre d'amendes forfaitaires que le système traite véritablement (N=668, en retirant les indulgences et classements sans suite). Le taux de recouvrement des amendes forfaitaires traitées, majorées ou non, s'élève ainsi à 79%. On observe donc que si le mode de jugement, devant un tribunal de police ou par ordonnance pénale, ne semble pas influencer sur le recouvrement, la procédure forfaitaire obtient un rendement légèrement inférieur.

Quelques informations complémentaires

Les données réunies permettent, entre autres, de mieux décrire les principales sorties du système de contrôle, les fractions de population concernées et les délais de traitement des affaires.



Légende :

|- : fin de procédure.

↓ : flux.

1. L'"Indulgence"

L'analyse de la pratique de l'"indulgence" permet d'en élaborer une première définition. L'indulgence est une pratique des agences d'entrée dans le système pénal et de la préfecture. Elle est courante et ne dépend que partiellement de la nature des infractions. 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. Mais aussi des retraités, du fait de leur âge, et des professionnels de la route, plus spécifiquement des commerciaux. Par ailleurs, des filières d'accès et leurs bénéficiaires se dégagent : les proches des agents verbalisateurs, les réseaux des renseignements généraux et, dans une moindre mesure, ceux des préfectures et des collectivités locales. Les relations institutionnelles des cadres des forces de l'ordre en bénéficient ponctuellement.

2. Le recouvrement des amendes

Le recouvrement des amendes constaté ici, hors période d'amnistie, semble important. Les Finances abandonnent le recouvrement, faute d'avoir pu retrouver l'auteur d'une infraction ou, plus rarement, parce que celui-ci est insolvable. L'abandon est d'autant plus précoce que le montant de l'amende est modeste, car il ne justifie pas d'engager de coûteuses procédures de recherche des contrevenants. Cela explique la plus grande fréquence de ce type de sortie pour les amendes forfaitaires majorées de première classe, généralement inférieures au seuil requis.

Ne bénéficient d'un abandon de recouvrement que les fractions les plus touchées par la crise économique : insolvable ou populations très mobiles, ce qui revient souvent au même. Pourtant,

une partie de ces populations mobiles se distingue : ce sont des itinérants que les agents du système nomment "sans domicile fixe" au sens propre, mais dans une acception large du terme, car ils ne sont pas forcément dépourvus de moyens. Ceux-là parviennent à échapper au traitement de leur affaire en pratiquant la stratégie de l'opposition à l'ordonnance pénale, ce qui leur permet de se rendre injoignables dans les délais impartis. Le ministère public anticipe cet état de fait et classe leurs oppositions, mais tente de parer à cette stratégie par le recours systématique à l'audiencement quand leur qualité de sans domicile fixe est probable. Ils représentent plus de neuf sur dix des classements sans suite de procès-verbaux.

3. Les délais de traitement

Les durées de traitement, depuis la constatation des faits jusqu'au recouvrement de l'amende, varient selon la rapidité du paiement volontaire et la proportion de recouvrements forcés. Le traitement des amendes forfaitaires majorées dure de 5 à 14 mois, celui des ordonnances pénales de 7 à 17 mois, avec une moyenne de 9 mois, et celui des amendes du tribunal de police de 9 à 20 mois, avec une moyenne de 10 mois. Très généralement les opérations de transmission et de notification occupent une part considérable du temps judiciaire, alors que le traitement lui-même (décisions et rédaction des documents) intervient rapidement.

Conclusion

Ces données permettent-elles d'apprécier en termes de rendement l'activité du système ? Encore trop lent, pour des raisons d'organisation ou de synchronisation, le système de contrôle ne semble pas si mal en point que cela a été proclamé.

Sa principale caractéristique serait que l'évitement de traitement, grâce à la pratique de l'"indulgence", intervient dans des proportions importantes ; n'en bénéficient que certains groupes de la population qui peuvent accéder à certaines filières. Des questions se posent donc. De quelle autorité peuvent disposer les diverses institutions ayant la charge de contrôler ce contentieux ? Dans quelle mesure est reconnue aux forces de l'ordre l'aptitude à exercer un pouvoir de décision, sur une matière qu'elles contrôlent de fait ?

Cette pratique illustre aussi probablement la volonté des forces de l'ordre de se voir associées plus étroitement à la définition de certaines politiques répressives. Cette demande se comprend d'autant mieux que l'on se trouve dans le domaine des contraventions routières, où aucun véritable consensus ne se dégage et où des directives se succèdent rapidement, parfois contradictoires et difficiles à mettre en oeuvre.

Claudine PEREZ-DIAZ

VIENT DE PARAÎTRE

- FAUGERON (C.), *Les politiques pénales*, Problèmes politiques et sociaux, n° 688, octobre 1992, La Documentation Française.

A PARAÎTRE

- OCQUETEAU (F.), *L'Etat, les assurances et le marché de la prévention des actes malveillants*, Risques, 1992, n° 10.
- OCQUETEAU (F.), "Vigiles et policiers, concurrents ou alliés ?" in Haas (P.) ed. *Annuaire économique des entreprises de sécurité 1992*, Paris, éditions Technopresse.
- SOUBIRAN-PAILLET (F.), *Droit, ordre social et personne morale au XIXème siècle : la genèse des syndicats ouvriers*, tome 1, Déviance et contrôle social, CESDIP, 1992, n° 57.
- PEREZ-DIAZ (C.), LOMBARD (F.), *Les contraventions routières : de la constatation à l'exécution des sanctions*, Déviance et contrôle social, CESDIP, 1992, n° 58.