

Pierre COUVRAT

Colloque de Lyon - 19 et 20 septembre 2002

La politique pénale au quotidien en matière de circulation routière

Il n'est pas sûr qu'on ait toujours pris conscience des enjeux et qu'on se soit donné les moyens d'assurer la sécurité routière. Pourtant la circulation routière mérite qu'on s'y intéresse. Les chiffres de l'insécurité routière pour l'année 2001 sont à vrai dire dramatiques : 7 720 tués et même 8 160 si l'on tient compte des 30 jours après l'accident, 153 945 blessés dont 26 192 graves. Ce sont là des chiffres très mauvais par rapport à la plupart des pays qui nous entourent et le coût économique et humain est énorme.

Serait-ce que nous n'avons pas de politique en la matière ?

Des efforts sont faits mais ils restent souvent ponctuels et sans grand effet. Le domaine recouvre plusieurs ministères si bien que les impulsions proviennent pour l'essentiel d'organismes interministériels ne disposant pas de véritable autonomie ni de moyens propres suffisants. Il existe un Comité interministériel de la sécurité routière, une déléguée interministérielle à la sécurité routière et depuis fin 2000, un conseil national de la sécurité routière. Au plan local on retrouve des partages de pouvoir entre la police, la gendarmerie, la justice, la direction de l'équipement, les préfetures et des regroupements de force se font au sein d'organes de rencontre comme dans les contrats locaux de sécurité ou dans des plans départementaux d'action de sécurité routière.

Un rendez-vous national vient d'avoir lieu à Paris le 17 septembre dernier où participaient le Premier ministre et cinq ministres concernés. Il a été annoncé que la sécurité routière serait une priorité, qu'un programme pluriannuel serait mis en œuvre et que des assises annuelles seraient convoquées chaque année sur ce sujet. Le système judiciaire a été présenté lors de cette journée comme trop compliqué et peu efficace.

La question pour nous est plus précise. **Existe-il une politique pénale ?** et surtout, **existe-il une politique pénales des parquets ?**

J'écarte ainsi la politique législative, la politique des pouvoirs publics et en particulier des préfets et même la politique des tribunaux, politiques sans doute variées mais qui mériteraient d'être mieux connues.

C'est donc en amont de la politique judiciaire des juridictions judiciaires qu'il nous faut nous placer pour rechercher la politique pénale des procureurs, en tenant compte, bien sûr, du fait qu'un minimum d'harmonie s'impose entre la politique du procureur et celle de son tribunal.

Encore quelques chiffres. Près de 20 millions d'infractions relevées dans le domaine de la circulation dont plus de 10 hors stationnement, 254 000 délits, 112 000 condamnations pour conduite en état alcoolique. Globalement, on peut relever qu'environ un tiers des délits et contraventions de 5^{ème} classe relèvent de la circulation routière.

Il faut entendre ici politique pénale au sens ou l'entend le Premier président Truche, c'est-à-dire politique de l'action publique. Il n'est pas aisé d'aller à la recherche de cette politique ou de ces politiques si elles existent.

Nous sommes en présence d'un contentieux particulier correspondant d'ailleurs à une délinquance qui n'est pas véritablement reconnue comme telle. D'abord la grande masse des infractions relevées échappent au procureur et notamment toutes les contraventions de 4^{ème} classe qui sont sans doute les plus nombreuses hors stationnement (jusqu'à 50 km/h au dessus des vitesses autorisées). Ces nombreuses contraventions sont traitées soit par amendes forfaitaires soit par l'OMP (officier du ministère public) qui est en général un commissaire de police. Et l'on sait qu'à ce niveau les critiques sont nombreuses : trop d'évaporations, trop de difficultés de recouvrement, trop de lacunes dans les retraits de points, trop de recours devant le tribunal de police, bref trop d'aléas.

Si l'on s'en tient aux **délits et contraventions de 5^{ème} classe** et si l'on écarte de nos investigations les homicides et blessures involontaires qui, sur route, ne présentent pas de particularités évidentes sauf circonstance aggravante de conduite sous alcool, on se trouve là aussi en présence d'un contentieux très spécifique : un contentieux de masse bien sûr, un contentieux aussi sans victimes en dehors des hypothèses écartées ci-dessus ; des dossiers servis prêts et ne nécessitant, en général, ni enquête ni a fortiori instruction puisque les preuves sont apportées par appareil (cinémomètres, éthylomètres). Si bien que le parquet se trouve très dépendant de l'activité des forces de police et de gendarmerie. Il a l'obligation de traiter les dossiers qui lui parviennent sans exercer de véritable maîtrise car il suffit d'une multiplication des contrôles pour conduire à un engorgement immédiat.

Quant au traitement lui-même, il présente aussi des particularités - Au niveau du parquet il n'y a pas de classement sans suite et globalement il n'y a que peu d'alternatives aux poursuites - Par exemple le droit de la circulation routière ignore l'admonestation, la médiation et le rappel à la loi. Le classement sous condition est rarement pratiqué et même la composition pénale - qui en la matière est légalement limitée à la conduite sous alcool - est loin d'être généralisée. On ne connaît donc pas ici la justice négociée ou non violente, les idées de participation ou tout au moins d'acceptation du délinquant n'ont pas encore pénétré notre domaine. IL faudra peut être y songer.

Il en résulte que la politique pénale des parquets se résume bien souvent à de simples **choix de procédure** ce qui est certes important mais qui n'est tout de même qu'un des aspects des options traditionnelles des parquets. Convient-il de recourir à la comparution immédiate ou non ? A l'ordonnance pénale ou à l'audiencement ? Au traitement en temps réel ou non ? Etc.

On en arrive à constater que ce sont les procédures qui ont des fonctions sanctionnatrices comme si le procureur, lié au fond par le principe de la légalité des incriminations retrouve le besoin de liberté dans le domaine procédural. C'est la gravité de l'infraction telle qu'elle est ressentie par le parquet qui sert ainsi de mesure pour le choix de la procédure.

C'est cette idée que je voudrais développer dans ma recherche de la politique pénale au quotidien.

Il aurait été concevable de nous placer successivement au plan national et au plan local mais les deux aspects sont tellement imbriqués -avec un double mouvement de bas vers le haut et inversement - qu'il apparaît plus simple de proposer un cheminement commun avec des données disponibles, des documents officiels d'abord, puis d'autres dont j'ai pu avoir connaissance tout en n'étant pas encore diffusés.

I - Dans la première catégorie, je veux faire état du rapport du préfet Régis Guyot, d'une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice et des rapports annuels adressés au garde des sceaux par le directeur des affaires criminelles portant sur la politique pénale en général.

1. La commission présidée par M. Guyot vient de publier ses travaux sous l'appellation "gisements de sécurité routière". C'est un excellent travail mais qui n'est pas tendre avec le parquet en la matière. Il suffit d'en citer quelques passages (pages 31 et suivantes du tome 2) "Dans un parquet, la délinquance routière n'est pas porteuse. C'est un contentieux banal en technique juridique, donc peu valorisant pour le magistrat qui en est chargé. Au sein des parquets, c'est donc le dernier arrivé qui hérite de cette responsabilité assimilée à une corvée qui incombe au plus jeune" et plus loin "Le traitement des infractions apparaît aujourd'hui archaïque, injuste, aléatoire, illisible et lent. Ce système en crise de crédibilité, aux yeux des acteurs qui s'interrogent sur le sens de leurs actes, comme à ceux des usagers qui ressentent un double sentiment d'impunité et d'injustice est donc régulé par la capacité de traitement des infractions". Il ne faut certes pas s'en tenir à cette première vision, même si elle présente une part de vérité.

2. Une circulaire de la direction des affaires criminelles dite de politique pénale en date du 25 mai 2001 qui tend à renforcer la lutte contre l'insécurité routière nous donne déjà une image plus positive et plus gaie et fournit des cadres utiles aux procureurs pour mieux adapter la réponse judiciaire à la délinquance routière. Elle préconise en particulier de sanctionner les comportements les plus dangereux en utilisant mieux la contravention et le délit (en cas de récidive) de grands excès de vitesse et le délit de mise en danger délibérée de la vie d'autrui, de mieux utiliser les pouvoirs propres du parquet pour les contrôles routiers ; d'envisager des alternatives aux poursuites pour les cas peu graves de conduite en état alcoolique ; de pratiquer dans ce domaine restreint la composition pénale ; de développer des politiques partenariales par une meilleure coordination avec les autorités préfectorales et les collectivités territoriales ; enfin de favoriser des politiques rapprochées ou communes. La circulaire propose ainsi des critères d'application précis. Par exemple, en cas d'excès de vitesse, selon que le dépassement est de moins ou de plus de 40 km/h par rapport à la vitesse autorisée sont envisageables le stage alternatif à la poursuite, l'ordonnance pénale, l'audiencement par officier de police judiciaire, la citation directe. Et en cas d'alcool au volant est proposé le stage alternatif si le taux d'air expiré est entre 0,25 et 0,40 mg/l, la composition pénale entre 0,40 et 0,50 et la convocation par officier de police judiciaire au delà de 0,50.

3. Le troisième document utile est le rapport annuel établi par la direction des affaires criminelles et des grâces pour le garde des sceaux sur la politique pénale menée chaque année. Sur les 50 actions proposées en octobre 2000 pour améliorer "la conduite" de la politique pénale, deux concernent le contentieux routier, annonçant une circulaire d'harmonisation pour le recours aux stages alternatifs déterminant des critères de choix de la composition pénale, indiquant les domaines des ordonnances pénales et recommandant le traitement en temps réel et une harmonisation géographique. Et si on tente de lire entre les lignes le rapport établi l'année suivante c'est à dire en novembre 2001, on perçoit des tendances : Absence de mise en œuvre de barèmes cohérents, affinement de la recherche des personnalités des prévenus avec orientations thérapeutiques, amélioration de l'harmonisation au niveau des départements lorsqu'il y a plusieurs tribunaux de grande instance et au niveau d'axes routiers importants - donc une mise en évidence d'avancées catégorielles mais aussi de certaines réticences comme par exemple pour les stages alternatifs à la poursuite. Si l'on ajoute à cela les actions de communications menées par les parquets dans le cadre de la politique de la ville, des groupes locaux de traitement de la délinquance, des contrats locaux de sécurité, etc ... on a un bon aperçu des lourdes missions des parquets.

Mais il est possible d'approfondir et d'affiner la recherche en faisant état d'autres travaux qui ne sont pas encore connus ou en sont seulement au stade de l'expérimentation.

II - Dans cette seconde catégorie de documents, nous rendrons compte seulement d'une enquête et d'une expérience

1. L'enquête est effectuée par la commission nationale d'évaluation de la politique de sécurité routière auprès du commissariat du plan, commission qui doit terminer ses travaux fin 2002. Des groupes de travail locaux ont été constitués dans les circonscriptions judiciaires de Grasse, Lille, Châteauroux, Mont-de-Marsan, Villefranche sur Saône et Saint-Brieuc. Dans chacun de ces ressorts il est fait état de l'organisation et des moyens déployés au niveau de la police, de la gendarmerie, de l'équipement de la justice.... et l'analyse du fonctionnement interne fait ressortir des constantes mais surtout des disparités y compris quant à la politique locale des parquets. Il faut dire que les circonscriptions ont été choisies au départ en fonction de leurs différences. Par exemple la circulation routière représente moins de 20 % du contentieux du tribunal correctionnel de Grasse alors qu'elle constitue 60 % de l'activité du tribunal correctionnel de Saint-Brieuc. On constate, par exemple, que les comparutions immédiates, les gardes à vue, les traitements en temps réel sont pratiqués partout mais à des niveaux souvent assez différents. On constate aussi que l'ordonnance pénale en matière contraventionnelle prend de plus en plus de place par rapport à l'audience. On constate que la composition pénale est pratiquée dans certains de ces tribunaux (Grasse, Châteauroux par exemple) mais plus sans doute dans un but répressif qu'en tant qu'alternative aux poursuites. On constate encore que les stages alternatifs aux poursuites surtout en cas de conduite sous alcool, sont proposés dans trois tribunaux mais ne le sont pas dans les trois autres et quand ils sont proposés c'est à des niveaux différents (parfois jusqu'à 0,6 mg/l). On connaît aussi les seuils de tolérance variables pratiqués par les forces de l'ordre en ce qui concerne les vitesses relevées. On apprend que parfois le procureur n'est pas force de proposition pour organiser des contrôles : il avalise plutôt les propositions faites par les services de l'ordre qui sont faites en fonction de leurs disponibilités.
2. Quant à l'expérience dont je voudrais brièvement faire état, elle porte sur l'automatisation des contrôles de vitesse et de la constatation de certaines infractions comme le passage au feu rouge ou le non respect des distances de sécurité. Là aussi des procureurs se sont beaucoup investis en animant des plans de sécurité en accord avec les municipalités. Il a été rendu compte récemment au ministère de la justice des expériences pratiquées à Angers, à Metz, à Lyon, à Saint-Etienne entre autres et dans des tunnels comme ceux de Fréjus et Chambéry. De nouveaux types de matériels, souvent fixes, sont mis en place avec cinémomètre laser couplé à un système d'images numériques, le tout connecté à un ordinateur qui permet la consultation presque immédiate du fichier des immatriculations et l'édition instantanée du procès-verbal au nom du propriétaire. Ce contrôle total et automatique fonctionne parfaitement et des résultats tangibles nés sans doute d'une forte signalisation ont été constatés, notamment à Angers et à Saint-Etienne. Le malheur est que l'intendance ne suit pas car ces appareils ne sont pas homologués, du moins dans leur totalité, et si les contrôles peuvent être entièrement automatisés, les sanctions, elles, ne peuvent l'être, surtout en ce qui concerne les suspensions de permis de conduire. L'engorgement des juridictions, soit directement, soit sur recours du contrevenant, risque de s'aggraver. C'est l'ensemble de la chaîne du contrôle-sanction qui doit être repensé, y compris au stade de l'exécution de la sanction. On voit en tout cas au travers de cette expérience que les procureurs au sein d'une politique partenariale savent prendre des initiatives courageuses.

Nous ne fournirons pas de conclusion, car l'évaluation reste à faire. La quête que j'ai entreprise d'une politique pénale en la matière n'est pas achevée. Il existe certes des politiques d'action publique locales à propos de certaines infractions comme la conduite en état alcoolique ou l'excès de vitesse mais à mes yeux il n'existe pas encore, ni au niveau local, ni a fortiori au niveau national, de politique pénale uniformisée de l'ensemble du domaine de la circulation routière, en tout cas pas de politique "maîtrisée" au sens que Jean-Paul Jean a proposé. Les efforts de modernisation et d'harmonisation ainsi que la récente prise de conscience des enjeux laissent espérer pour l'avenir une politique globale en cette matière.