

Le dispositif de contrôle-sanction : limites et progrès possibles

Marie-Chantal Jayet
Psycho-sociologue,
chercheur à l'Inrets,
département
Évaluation et
recherche en
accidentologie

L'actualité socio-politique de la prévention de la conduite sous cannabis et autres stupéfiants met en relief le mode d'action dominant de la politique de sécurité routière qui fait que le recours réglementaire et répressif, et le dispositif de contrôle et de sanction, sont les instruments principaux de la réduction des accidents. Les éléments fondateurs de cette ligne majeure d'action sont : la prévention des comportements dangereux en tant que facteur de risques principal, l'incrimination et le contrôle répressif de ces comportements de conduite en tant que responsables de risques routiers. La réponse politique actuelle au risque des stupéfiants en termes de réglementation et de répression sévère, l'activité législative parlementaire et la médiatisation qui les accompagnent sont les épisodes habituels de la création d'un nouveau délit.

Appliqué sur fond de débat scientifique portant sur la dimension accidentelle de la conduite sous cannabis, le contrôle répressif du risque des stupéfiants actualise deux questionnements sur l'usage de ce mode de prévention. Le premier, qui tient au fait de polariser les ressources d'action sur le contrôle répressif, est celui du rapport coût/efficacité de ce dispositif d'action. Le second tient à la double nature du danger des stupéfiants, à la fois facteur de risques routiers et problème de santé publique. Cela pose la question des limites d'un mode d'action sectoriel répressif vis-à-vis de facteurs de risques à double identité sectorielle d'action (quelquefois triple). C'est le cas notamment de l'alcool et de la vitesse, qui sont responsables de la majeure part de la récurrence routière. Ces questions d'efficacité, toujours à l'arrière-plan mais rarement formulées en ces termes, portent le débat sur le rôle spécifique du contrôle réglementaire et répressif et sur ses fonctions et places dans la prévention des accidents de la route.

Le dispositif de contrôle et de sanction englobe les corpus législatif et réglementaire du Code de la route et leurs classes respectives d'infractions (délits, contraventions), les dispositions de leur application dans le cadre du droit pénal et les modes de contrôle associés. En principe, il a pour fonction générale d'établir les règles garantissant la circulation automobile, et de les faire respecter en sanctionnant leur transgression. En pratique, à la charnière des deux secteurs d'action publique que sont la politique pénale et la politique de sécurité routière, le cadre pénal d'application du droit

routier est largement reformaté à l'heure actuelle par les ajustements opérés pour appliquer la stratégie et les critères d'efficacité de contrôle répressif adoptés en politique de sécurité routière. Logiquement, plutôt que de plier le cadre pénal à des critères d'action qui lui sont exogènes, la masse réglementaire principalement concernée aurait dû sortir du cadre pénal d'application, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens.

La stratégie dominante et déterminante de la dissuasion

Si le recours à l'action réglementaire et répressive est aussi ancien que la circulation automobile, l'utilisation du contrôle répressif comme outil principal, parfois exclusif, de réduction du risque routier vient de la ligne préventive de la politique de sécurité routière instaurée au début des années soixante-dix. Ciblée sur la réduction des comportements de conduite dangereux, pilotée selon la « théorie » comportementale de la dissuasion qui lie l'efficacité du contrôle à la fréquence et à l'automatisme de la sanction, cette ligne préventive est à l'origine du formidable développement en trois décennies du dispositif et de l'activité de contrôle répressif des infractions routières. La stratégie de dissuasion et ses critères d'efficacité ont provoqué une forte activité de réforme du cadre pénal du droit routier. Nombre d'innovations législatives et judiciaires ont modifié le processus « détection, poursuite, sanction » pour intensifier le contrôle des infractions, accroître la rapidité et l'automatisme de la sanction, et instituer un dispositif de répression de masse.

Les principales réformes au service de la dissuasion

La finalité dissuasive étant d'empêcher les conducteurs de commettre et de répéter des comportements dangereux, la gamme des incriminations pénales est d'abord étendue aux risques étudiés par l'analyse statistique des accidents (alcool) ou par l'expérimentation (vitesse, ceinture, casque). Les autres réformes introduisent et généralisent des techniques particulières visant à accroître la fréquence du contrôle policier et à réduire le délai d'application de la sanction afin d'optimiser l'effet dissuasif de l'action répressive. Toutes les phases pénales sont concernées par ces nouvelles techniques :

- l'incrimination et la classification au moyen de seuils légaux (alcoolémie, vitesse ; seuils délictuel et contraventionnel),
- la preuve légale au moyen d'appareils de mesure (éthylomètre, éthylotest ; radars, laser...),
- la poursuite par des procédures de plus en plus simplifiées (ordonnance pénale, saisine directe du parquet par attache téléphonique...),
- la sanction par l'amende forfaitaire (gamme d'amendes fixes),
- dernièrement, l'incrimination du propriétaire du véhicule à la place du conducteur (vitesse).

Les deux dernières dispositions permettent d'utiliser les technologies de contrôle-sanction automatisé.

La priorité du risque alcool a aussi produit une activité législative continue et des innovations juridiques et techniques nombreuses, la tolérance sociale étant très élevée en France, pays premier producteur et premier consommateur de vin. Les moyens accrus de dépistage du nouveau délit de taux illégal d'alcoolémie, les poursuites accélérées, les peines diversifiées et aggravées dotent la France de l'arsenal législatif et répressif le plus impressionnant d'Europe. Par comparaison, la réforme du contrôle répressif de la vitesse, risque beaucoup plus répandu et encore plus toléré dans la société française, est très limitée (seuils de vitesse par catégorie de réseau) : l'action sur les moyens d'application, pratiquement inexistante, débute à présent, soit plus de vingt ans après le traitement du risque alcool.

Des directives de campagnes périodiques de contrôle policier, ciblées sur les comportements à risque (alcool, vitesse, ceinture, casque), complètent ces réformes. Surtout appliquées au risque alcool, ces innovations ont multiplié par sept, en vingt ans, le nombre des dépistages des alcoolémies, et par cinq le chiffre des condamnations des alcoolémies illégales. Actuellement, il y a plus de 7 millions de dépistages préventifs et plus de 100 000 condamnations par an.

L'application en 1992 du système administratif de « permis à points » parachève l'armature du dispositif dissuasif. L'usage dissuasif des points diverge de la formule appliquée en Allemagne et de sa finalité dernière, conçue aux États-Unis d'Amérique, de diagnostic et de traitement des conducteurs à risques (alcool, en particulier).

Les effets sur le dispositif et l'activité de contrôle

La substance pénale de la partie réglementaire du droit routier (contraventions) est profondément altérée, au point d'être, à présent, qualifiée de « droit pénal-administratif ». Le barème d'amendes fixes, généralisé à la majorité des contraventions des 4 premières classes (dont la vitesse), en est le principal vecteur :

- les principes pénaux d'individualisation de la peine et de jugement contradictoire sont caducs,
- verbalisation, poursuite et sanction sont réunies sur la phase policière de détection de l'infraction,
- la majorité des contraventions sont traitées hors des tribunaux par les forces de police.

Pour les forces de police, l'activité de contrôle routier est radicalement transformée, diversifiée, accrue, plus coûteuse en budget/temps (hommes, patrouilles) et équipement (éthylotests, éthylomètres, radar...), le surcoût étant en grande partie dû aux campagnes ciblées et au traitement des amendes. En fait, les forces de police sont devenues les principaux opérateurs du contrôle. Leurs ressources étant limitées, le contrôle de masse attendu de ces réformes est inégal : le dépistage de l'alcoolémie est décuplé, le volume de contrôle des autres infractions stagne, et même décroît, une fois

rapporté au trafic. Ce bilan pose la question du rapport « coût-efficacité » de la stratégie dissuasive et de la réforme du dispositif.

La mise en crise du modèle préventif de la dissuasion

Datant du début du plein essor automobile et de l'instauration d'une politique de sécurité routière en réponse aux 16 000 morts sur les routes d'alors, adopté par tous les pays occidentaux à fort développement automobile, le modèle de la dissuasion est à l'heure actuelle en crise, même si les technologies de contrôle automatisé lui donnent un second souffle.

La baisse insatisfaisante du risque routier, l'explosion du trafic automobile, le coût d'équipement en technologies nouvelles figurent parmi les motifs faisant que, en Suède et aux Pays-Bas, ce modèle a été supplanté dans les années quatre-vingt-dix par des approches globalisantes et radicales mettant en cause le système de production du transport automobile et de régulation de son risque : la « vision zéro » suédoise et la « sécurité durable » hollandaise changent radicalement la perspective d'analyse du risque et de politique préventive en substituant « l'erreur » à « la faute de conduite ».

Jugées révolutionnaires, ces réformes usent en fait de l'approche interactive classique du risque routier : le taux de risque du transport automobile résulte de la qualité des interactions « homme, véhicule, environnement routier », et de la cohérence d'action entre tous les opérateurs du système (conducteurs, concepteurs de l'infrastructure, des véhicules et de la régulation du trafic). La validité interactive a été largement vérifiée pour la vitesse par les travaux des années quatre-vingt-dix (en particulier, le projet européen Master) portant sur les principaux déterminants du risque de la vitesse de déplacement, caractères techniques de l'offre de circulation compris (route, véhicule).

Des raisons variées de mise en crise du dispositif

Sur fond d'activité conjuguant problèmes de ressources endémiques et surcoûts de la politique de dissuasion, les évolutions de la circulation automobile et de la mobilité détériorent fortement les conditions du contrôle en aggravant les manques de moyens.

Les ressources du secteur mis en première ligne par la stratégie dissuasive (forces de police) laissent un jeu de marge étroit pour intégrer les surcoûts de l'activité intensive exigée. Dès le début existe le handicap dû au rapport de taille déséquilibré entre ressources policières spécialisées (5 600 policiers ; 8 000 gendarmes) et longueur de réseau à surveiller (près de 1 million de kilomètres). Le problème de répartition des effectifs s'y ajoute (une patrouille pour 410 km de route secondaire, où le taux de risque est le plus fort). Ce déficit est accentué par la polyvalence des forces de police non spécialisées, les priorités d'ordre public autres, les effectifs stagnants et l'explosion du trafic. L'autre déficit est le sous-équipement en bases informatisées locales de gestion, de suivi, d'ajustement du contrôle

(données accidents, infractions sur le réseau local de compétence).

L'état actuel de la circulation aggrave le problème des moyens :

- l'automobile est devenue le mode majoritaire de déplacement (80 %),
- le volume global de trafic et les distances parcourues croissent sans cesse,
- la plupart des véhicules dépassent aisément la vitesse de 150 km/h,
- les infrastructures à fort débit et à grande vitesse augmentent,
- la part de circulation en milieu urbain grandit,
- les vitesses moyennes de parcours, des flux de trafic, croissent sans arrêt,
- 7 conducteurs sur 10 ne respectent pas la limitation de vitesse en agglomération.

Pour compléter ce bref aperçu général, le risque alcool stagne malgré l'intensification des contrôles (12 % des accidents) et la récurrence des infractions alcool et vitesse est élevée.

En définitive, les motifs de la crise sont présents dès la mise en route du modèle dissuasif et liés aux deux handicaps opérationnels suivants : l'absence de programmation conjointe des ressources nécessaires à l'application des nouvelles méthodes répressives ; l'usage d'un modèle d'action déconnecté des dimensions et des évolutions de son contexte d'application (cadres institutionnels, systèmes techniques de circulation, mobilité).

Des options de progrès à court et long termes

Les voies de progrès sont en grande partie dans la levée d'incohérences pour la plupart visibles dans la situation décrite.

Achever la réforme du dispositif de contrôle et de sanction, en parachevant les moyens logistiques du panel de méthodes appliquées, en fait partie. Il s'agit de :

- Dépénaliser la part réglementaire des 4 premières classes de contraventions du Code de la route, soit : affranchir la gestion des sanctions (amende fixe, points du permis) du maintien paradoxal, et anormal, de techniques répressives non pénales dans un cadre relatif de garanties pénales.
- Étayer le dispositif d'action par une logistique équipant les forces de police en moyens informatisés compatibles de gestion locale du contrôle, et le réseau de circulation en systèmes automatisés de contrôle répressif.

- Optimiser l'investissement lourd, coûteux du système à points en finalisant le retrait de points dans le diagnostic et le traitement des conducteurs à risques (alcool et autres drogues, vitesse), l'exemple allemand indiquant un gain de 50 % de la récurrence alcool.

C'est un programme de cinq à dix ans qui mettrait la France au diapason de ses voisins britanniques et autres Européens souvent cités pour leurs résultats en sécurité routière, et qui ont pratiqué dès la fin des années quatre-vingt des politiques d'action sur dix ans couplant objectifs chiffrés de réduction du risque et programmation des ressources conjointes à développer.

À long terme, la voie la plus prometteuse est dans la ligne ouverte par les Suédois et les Hollandais en rupture avec la représentation unilatérale et comportementale du risque. Selon la « vision zéro » suédoise, s'il y a tant d'accidents et d'infractions, le système de prévention est mauvais. Elle prend tout son sens quand :

- 70 % des conducteurs violent la limite de vitesse, et un tiers des conducteurs passant en justice pour alcoolémie illégale ont des problèmes de santé liés à l'alcool,
- des véhicules pouvant aller à 200 km et plus circulent en milieu urbain (vitesse limite générale de 50 km/h) sur des infrastructures à fort débit et facilitant la vitesse des automobilistes,
- le conducteur privé de son permis pour alcoolémie illégale continue à circuler en voiture dans le même état en raison de problèmes de dépendance à l'alcool.

À la fois signes d'échec et exemples des limites préventives de l'action répressive en raison de la nature composite des causes de risques, ces faits indiquent que la projection à vingt ou trente ans suppose davantage que des solutions technologiques de contrôle intensif dont on sait, par ailleurs, les effets temporaires. Ils éclairent le besoin d'une gamme coordonnée d'actions et de secteurs de prévention (équipement, santé, industrie, aménagement du territoire), répondant aux divers composants du risque routier (homme, véhicule, route, trafic), de la mobilité (mode automobile dominant, habitat urbain généralisé), et de la population (vieillesse démographique, pathologies à risques). À long terme, le progrès est dans l'intégration du mode actuel et dominant d'action (comportemental) à un schéma global d'analyse et de prévention faisant place à toutes les dimensions interactives du risque routier, c'est-à-dire faisant du contrôle et de la sanction l'un des moyens de prévention, et non plus le principal. 