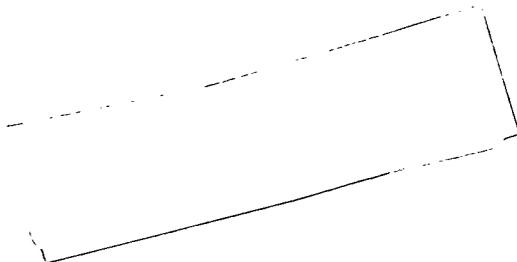


Rapport de M. VACQUIER remis au Ministre  
le 3 octobre 1988

---



L'EXERCICE DES CONTROLES  
SUR LE TRANSPORT PUBLIC ROUTIER

---

Observatoire Economique  
et Statistique des Transports  
**DOCUMENTATION**

Ref.

**CDAT  
6369**

Les réglementations de tous ordres s'appliquant au transport routier des marchandises supposent l'existence d'un contrôle ayant pour objet de s'assurer de leur respect et s'il y a lieu, de sanctionner les irrégularités constatées.

Cette situation n'est pas exceptionnelle, la même remarque s'appliquant à toutes les activités réglementées. Force est de constater cependant que pour des raisons diverses, l'exercice des contrôles concernant le transport des marchandises soulève des difficultés particulières et provoque depuis l'origine des controverses parfois acerbes, entre pouvoirs publics, contrôleurs d'une part et professionnels.

C'est pourquoi le 22 décembre 1987, le Ministre délégué chargé des transports a décidé qu'une réflexion d'ensemble serait entreprise sur les modalités d'exercice de ces contrôles et qu'elle aurait en particulier pour objet de rechercher les conditions d'une meilleure adéquation des procédures utilisées.

La mission dont il s'agit a été effectuée dans le délai de six mois qui était imparti à son responsable. Elle a donné lieu à une concertation très ouverte avec les partenaires intéressés, qu'il s'agisse des professionnels et des usagers, des services administratifs intéressés et de leurs agents.

Elle n'est pas et n'a pas pour objet, l'établissement d'une monographie exhaustive sur "la réglementation et le contrôle du transport public" mais de façon plus limitée, s'applique à rechercher les causes des difficultés rencontrées, pour faciliter la mise au point de solutions appropriées. Elle n'a surtout pas la prétention de régler un problème aussi complexe et que certains considèrent comme insoluble, mais vise plus modestement à apporter une contribution aux réflexions de chacun, services administratifs et organisations professionnelles.

- Quel est l'objet des contrôles ?
- Qui contrôle et comment ?
- Peut-on mieux contrôler ?

\*

\*

\*

## I - QUELS CONTROLES ET POURQUOI : LES REGLEMENTS ET LEUR FINALITE

### A - L'objet du contrôle

Les contrôles exercés en matière de transport routier des voyageurs et de marchandises s'exercent pour l'essentiel dans trois grands secteurs : la sécurité, les règlements sociaux et la régulation économique des transports. Une large partie d'entre eux concerne l'ensemble des transports routiers qu'ils soient publics ou pour compte propre, effectués à l'aide de véhicules appartenant à l'entreprise ou pris en location. Pour une part croissante les règlements nationaux sont appelés à s'intégrer dans des dispositions arrêtées par les instances de la Communauté économique européenne.

Sans vouloir opérer un recensement exhaustif qui n'est pas l'objet de l'enquête, on en rappelle les principaux aspects :

#### a) En matière de sécurité

En ce domaine s'appliquent évidemment l'ensemble des dispositions du Code de la Route, assorties d'obligations spécifiques propres aux transports de l'espèce. Il s'agit principalement :

- des règles générales applicables aux transports en commun de personnes et des règles particulières concernant les transports d'enfants et les transports scolaires

./.

- des règles relatives au poids et à la dimension des véhicules, au demeurant sujettes à évolution en fonction des accords intervenus ou à intervenir entre les Etats membres de la CEE
- des règles particulières applicables aux transports exceptionnels, autorisés bien que non conformes aux prescriptions du Code de la route
- de celles concernant le transport des matières dangereuses
- des interdictions de circulation.

Il s'agit ici seulement des dispositions particulières que l'on peut qualifier de "techniques", pour les distinguer d'autres obligations relevant de la législation sociale notamment et qui sont aussi à l'évidence un facteur de sécurité.

b) En matière d'obligations sociales

Ces règles, sans doute les plus touffues, ont pris une importance croissante dans les vingt dernières années, d'autant qu'elles s'inscrivent désormais dans un ensemble d'obligations définies à l'échelle communautaire, par des "règlements sociaux" s'appliquant à tous les personnels de conduite de véhicules de plus de 3,5 tonnes, ou de plus de 9 places, que le conducteur soit un salarié ou un entrepreneur indépendant, qu'il s'agisse de transport public ou de transport pour compte propre.

Il s'agit d'une réglementation particulièrement complexe assouplie en 1985, qui concerne schématiquement :

- la durée de conduite : conduite continue de 4 h30 assortie d'une interruption de 45 minutes pouvant être fractionnée ; conduite journalière : 9 heures au maximum, 10 heures deux jours par semaine ; conduite par quatorzaine : 90 heures au maximum et pas plus de 6 jours consécutifs ;

./.

- le temps de repos : 45 heures par semaine pouvant être réduites à 36 heures au point d'attache, avec récupération dans les 3 semaines en une seule fois, venant augmenter un autre repos d'au moins 8 heures, ou à 24 heures hors du point d'attache avec récupération dans les mêmes conditions que ci-dessus.

Ce temps de repos - qui exclut le temps d'attente - doit en principe comporter 11 heures consécutives, sauf exceptions précises entraînant récupération ou régimes particuliers (transports occasionnels, double équipage).

Le contrôle de ce dispositif, tant en raison de son importance au regard de la législation sociale et des conditions de sécurité et de ses conséquences économiques, que de sa complexité même et de la disparition progressive d'anciennes règles de coordination, tend à représenter une part croissante des contrôles effectués, au détriment parfois d'autres règles tout aussi importantes mais plus difficiles à surveiller pour des raisons pratiques (surcharges notamment). Dans la mesure où il est plus minutieux donc le plus sujet à contestation et où il touche de près la gestion de l'entreprise comme l'emploi du temps des salariés, il est évidemment celui qui soulève le plus de difficultés.

c) En matière de réglementation économique des transports

L'ensemble des règles relatives à ce que l'on appelait la coordination des transports résulte d'un grand nombre de dispositions élaborées au fil des ans et reprises pour partie dans la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 et ses textes d'application, ainsi que des dispositions qui subsistent du décret du 14 novembre 1949 ou celles plus récentes du décret du 14 mars 1986.

Elles concernent principalement :

- les conditions d'exercice des professions de transporteur routier, du loueur de véhicules industriels et d'auxiliaires de transport (inscriptions aux registres)
- la détention des titres de transport requis dans chaque cas (licences, documents attestant le respect des conditions en matière de location successive ou de longue durée, autorisation de services occasionnels de voyageurs, ou de transports exceptionnels de matériels divers, documents particuliers concernant les transports internationaux de personnes ou de marchandises)
- le respect des dispositions applicables en matière des prix de transport de marchandises : présentation des feuilles de route ou de location, application de la tarification routière obligatoire.

On observe cependant qu'une partie de cette réglementation s'efface progressivement : le remplacement, à compter du 1er janvier 1989, de la tarification routière obligatoire par une tarification de référence, le desserrement progressif du contingentement, conjugués avec les allègements recherchés par ailleurs diminuent sensiblement la matière sous contrôle tout au moins dans le secteur du transport de marchandises.

#### B - La finalité du contrôle

C'est presque un lieu commun de dire que les dispositifs contraignants en matière de transport routier, résultats d'une stratification commencée il y a près de cinquante ans, sont devenus d'une complexité telle que leur connaissance requiert une spécialisation et une compétence réservées à des spécialistes.

./.

Leur finalité est cependant d'une simplicité évidente au moins dans sa motivation : elle peut se résumer en trois aspects :

- assurer la sécurité des usagers de la route et des transporteurs eux-mêmes
- garantir aux salariés de la branche un régime de travail conforme aux règles généralement admises dans les professions, mais tenant compte des contraintes particulières à la conduite de véhicules lourds en migration permanente
- discipliner la concurrence entre les modes de transport et les entreprises routières elles-mêmes, en évitant que la fraude perturbe gravement le marché et garantir la compétitivité des entreprises nationales.

Sur ces objectifs fondamentaux, il n'existe pas de divergences notables entre les parties intéressées, même si les modalités de leur traduction dans les textes et de leur application sur le terrain alimentent des contestations aussi anciennes que la réglementation elle-même.

Il reste et c'est un point important qui suffit à relativiser la présente étude, qu'il est difficile d'étudier l'organisation d'un contrôle lorsque son objet, en pleine évolution tant sous l'effet du desserrement des règles nationales que de l'extension des prescriptions communautaires, apparaît aussi incertain.

On s'efforcera donc de réfléchir essentiellement sur l'organisation et la pratique du contrôle sans que l'on puisse exactement savoir qu'est-ce qui devra encore être contrôlé d'ici quelques années.

## II - QUI CONTROLE ET COMMENT

### 1 - L'activité des services chargés du contrôle

#### a) Les contrôleurs des transports

A la Direction des transports terrestres les contrôleurs des transports, au nombre d'environ 300 encadrés par 120 inspecteurs des transports, sont placés sous l'autorité des directeurs régionaux et départementaux de l'équipement. Ils sont compétents pour assurer le contrôle de toutes les réglementations : coordination, réglementation sociale, matières dangereuses, code de la route.

Ils assurent des contrôles sur route et en entreprises mais sont pour une part toujours croissante, investis de tâches plus administratives concernant notamment la délivrance de divers types d'autorisations. Des modifications réglementaires récentes, résultant semble-t-il davantage de l'interférence entre divers textes d'application de la LOTI plus que d'une décision expresse, ont réduit certaines de leurs possibilités d'investigations notamment sur le niveau des prix et la comptabilité des entreprises qu'ils contrôlent.

La direction des transports terrestres assure en prolongement de ces contrôles, une analyse semi-automatique des disques de chronotachygraphes prélevés dans les entreprises s'ajoutant aux contrôles exercés sur route. A ce titre, en 1986, ont ainsi été examinés environ 3 millions de disques.

Quant aux entreprises contrôlées, leur nombre qui a décliné ces dernières années, était de 5 776 en 1981 et 3 483 en 1985 (dont 435 pour compte propre et 3 048 de transport public). Environ 250 000 équipages ont fait l'objet d'un contrôle en 1986 dont 15 % en entreprises et 85 % sur route. La part des équipages étrangers soumis au contrôle (sur route exclusivement, par définition) est de l'ordre 17 % à 19 % suivant les années.

b) Les inspecteurs et contrôleurs du travail des transports

Le corps de l'inspection du travail des transports, dont l'action s'exerce dans le cadre d'une législation particulière, relève pour sa gestion du ministre chargé du travail mais se trouve placé sous l'autorité du ministre chargé des transports.

En 1987 ses effectifs s'élevaient à 91 agents dont 59 inspecteurs et 32 contrôleurs, en nette augmentation depuis 1981 avec le recrutement de contrôleurs, adjoints aux inspecteurs préexistants.

L'inspection du travail des transports n'assure que très exceptionnellement des contrôles sur route, pour des objectifs bien déterminés sinon ponctuels : transports internationaux de voyageurs, ou certains transports touristiques saisonniers par exemple. L'essentiel de son contrôle s'effectue en entreprise. En application des dispositions de la convention O.I.T. (1) n° 81 de 1947, ratifiée par la loi du 10 avril 1950, ses membres ont un accès libre et permanent dans les entreprises où ils se présentent sans préavis. Leurs investigations portent sur l'observation de la réglementation générale du travail telle qu'elle est définie au Code du travail ainsi que sur les règles sociales spécifiques du secteur des transports.

En 1986 ils ont relevé plus de 31 000 infractions au Code du travail dont près de 6 000 ont été consignées dans 1 225 procès-verbaux transmis aux Parquets compétents. Seules 20 % des infractions ont donc fait l'objet de procès-verbaux. Ce chiffre est en diminution assez constante : il était de près de 36 % en 1980, 30 % en 1985. S'y ajoutent en 1987 66 500 infractions concernant la réglementation propre aux transports, dont 14 000 ont été relevées dans 1 269 procès-verbaux (soit 21 %). Ces dernières ont tendance à augmenter en nombre sinon en gravité : il n'y en avait que 40 000 en 1980 dont 12 000 consignées dans 1 370 procès-verbaux (soit 32,4 %).

./.

---

(1) Organisation internationale du travail.

c) La Gendarmerie nationale

L'ensemble des forces de la gendarmerie est appelé à participer au contrôle du transport routier, sous ses divers aspects, dans le cadre de sa mission générale de surveillance de la circulation routière. Ce contrôle spécifique n'est pas séparé en effet des autres attributions du corps, les gendarmes chargés d'assurer la police de la route étant cependant munis d'un manuel sommaire dont toutefois, la mise à jour n'est pas toujours rapide et qui doit guider leurs investigations en ce domaine. Ils participent d'autre part, à un rythme variable selon les régions, à des sessions de formation organisées par les services chargés du contrôle dans les directions départementales et régionales de l'Équipement.

Les statistiques générales cependant très complètes, éditées par la gendarmerie nationale concernent essentiellement les accidents corporels résultant de la circulation routière et ne permettent pas une connaissance rapide des autres aspects du contrôle.

d) Les corps de police relevant du Ministère de l'Intérieur

Les CRS : 2 500 membres des CRS participent à la police routière, les 3/4 des missions étant effectuées sur les autoroutes urbaines.

S'agissant du contrôle des conditions de travail incluant la manipulation des chronotachygraphes les CRS ont contrôlé :

en 1985, 70 541 équipages (dont 88 % de français et 12 % d'étrangers). 3 240 d'entre eux soit 4,6 %, (dont 85,6 % étaient français et 14,5 % d'étrangers) étaient en situation irrégulière ; 257 immobilisations de véhicules ont été décidées (74 % concernant des véhicules français et 26 % des véhicules étrangers).

En 1986, le nombre des équipages contrôlés s'est élevé à 62 511 (dont 87,1 % étaient français 12,9 % étrangers). 3 090 d'entre eux soit près de 5 %, étaient en situation irrégulière (dont 82,2 % de français et 17,8 % d'étrangers). 314 immobilisations de véhicules ont été décidées, (65,6 % concernant des véhicules français et 34,4 % des véhicules étrangers).

La police nationale

Les polices urbaines participent au contrôle de l'ensemble des réglementations applicables aux transports routiers, soit à l'occasion d'infractions au code de la route, soit lors de contrôles routiers généraux organisés à leur initiative, soit en collaboration avec d'autres administrations (Transports, Douanes, Impôts).

Si les premiers sont ponctuels et limités à quelques minutes, les seconds sont plus approfondis et peuvent atteindre quelques dizaines de minutes.

Les contrôles effectués en ce qui concerne les conditions de travail ont concerné :

- en 1985, 91 196 équipages (dont 86,3 % de français et 13,7 % d'étrangers) 6 448 étaient en situation irrégulière (dont 82,2 % étaient français et 17,8 % étrangers).
- en 1986, 91 540 équipages contrôlés (dont 81 % de français et 19 % d'étrangers) 6 068 étaient en situation irrégulière (dont 84,8 % étaient français et 15,2 % étrangers).
- en 1987, 88 478 équipages contrôlés (dont 84,3 % de français et 15,7 % d'étrangers) 9 338 soit 10,5 % étaient en situation irrégulière (dont 86,6 % étaient français et 13,4 % étrangers).

- 3) S'agissant des CRS et des polices urbaines les statistiques fournies particulièrement complètes, permettent de déterminer le taux d'irrégularités ramenées au nombre des véhicules de différentes nationalités ayant fait l'objet d'un contrôle.



f) La synthèse des contrôles effectués

La direction des transports terrestre établit chaque année un document synthétique regroupant les résultats globaux des contrôles sur route concernant la réglementation des temps de conduite et de repos effectués par l'ensemble des administrations et corps compétents. Pour l'année 1987 ces résultats, limités il est rappelé à la seule réglementation sociale, s'établissent comme suit.

CONTROLE DE LA REGLEMENTATION SOCIALE EUROPEENNE DANS LES TRANSPORTS ROUTIERS

CONTROLES SUR ROUTE - TOUTES ADMINISTRATIONS

TABLEAU -1- STATISTIQUES GLOBALES

ANNEE 1987

	TOTAL CUMULE			SERVICES DES TRANSPORTS			I.T.M.O.T.			SERVICES DE POLICE			GENDARMERIE		
	TOTAL	FRANCE	ETRANGERS	TOTAL	FRANCE	ETRANGERS	TOTAL	FRANCE	ETRANGERS	TOTAL	FRANCE	ETRANGERS	TOTAL	FRANCE	ETRANGERS
Équipages contrôlés	770 475	613 429	157 046	196 027	153 486	42 541	3 204	2 990	214	148 749	126 146	22 603	422 495	330 807	91 688
situation régulière	294 826	238 567	56 259	157 033	121 441	35 592	1 579	1 511	68	136 214	115 615	20 599			
situation irrégulière	53 154	44 055	9 099	38 994	32 045	6 949	1 625	1 479	146	12 535	10 531	2 004			
infractions constatées	* 160 924	51 250	11 507	45 547	36 792	8 755	2 393	2 262	131	14 817	12 196	2 621	98 167		
infractions relevées	** 28 285	22 284	6 001	12 672	9 314	3 358	796	774	22	14 817	12 196	2 621			
P.V dressés	7 206	5 381	1 825	6 764	4 950	1 814	442	431	11						
immobilisations	3 172	2 101	1 071	1 652	1 036	616	97	90	7	1 423	975	448			
consignations	1 871	10	1 861	1 871	10	1 861									

\* 160 924 = 51 250 + 11 507 + (98 167 chiffre fourni par la gendarmerie)

\*\* résultats totalisant les données des services des transports, de l'I.T.M.O.T. et des services de police

## 2 - Les procédés de contrôle

Ils sont de plusieurs types :

a) Les contrôles en entreprise : ils sont plus fiables parce qu'ils permettent d'avoir une vue d'ensemble de la gestion et partant une meilleure appréciation de la régularité ou au contraire de la permanence des infractions. Ils présentent l'inconvénient de la lourdeur tant pour l'administration que pour le transporteur objet du contrôle. Ils ne sont en fait pratiqués de façon courante que par l'inspection du travail, les contrôleurs des transports terrestres les assurant de façon moins suivie qu'auparavant et dans certains cas, de façon exceptionnelle.

b) Les contrôles sur route sont essentiellement le fait des services de police et de la gendarmerie dont ils constituent l'activité courante, et à un moindre degré, des contrôleurs des transports terrestres. Ils permettent de constater des infractions qui ne pourraient l'être dans l'entreprise et dans des conditions qui ne prêtent généralement pas à contestation. Ils ont l'inconvénient de ne pas être nécessairement significatifs dans la mesure où ils ne distinguent pas ce qui est une irrégularité occasionnelle voire explicable, de la manifestation d'une habitude de gestion foncièrement irrégulière. Mais ils sont le seul moyen d'assurer un contrôle des transports effectués par des entreprises étrangères n'ayant pas d'établissement sur le territoire national.

c) Les contrôles sur route concertés cherchent à regrouper les divers intervenants : police, gendarmerie, contrôle des transports, éventuellement d'autre corps de contrôle. Sur un plan intellectuel ils constituent sans doute la meilleure approche d'une solution. Mais leurs limites sont évidentes : lourdeur de l'organisation, difficulté à mobiliser au lieu dit et à l'horaire prévu, des fonctionnaires exerçant par ailleurs d'autres responsabilités dans le cadre de hiérarchies propres, limitation de ces contrôles à des jours et heures ouvrables aisément prévisibles.

### 3 - Les mesures et sanctions diverses résultant du contrôle

Elles sont de divers ordres : l'amende forfaitaire, la transmission d'un procès-verbal du Parquet, sans préjudice des sanctions administratives pouvant être prises par ailleurs ; dans les cas les plus graves : suspension ou suppression de licences ou d'autorisations. Pour les transporteurs étrangers la consignation d'une somme forfaitaire en attendant une décision de justice par exemple. Pour tous les transporteurs l'immobilisation du véhicule lorsque la garantie de la sécurité l'exige.

#### a) L'amende forfaitaire

Alors que dans les périodes plus anciennes les infractions constatées relevaient en règle générale de l'appréciation des tribunaux, une simplification a été recherchée en 1985 par l'extension du domaine de l'amende forfaitaire, les irrégularités constatées étant assimilées à des contraventions entraînant une sanction pécuniaire variable selon la classe à laquelle elles sont rattachées. La codification NATINF établie par le Ministère de la Justice en liaison avec les ministères concernés, au cas d'espèce celui chargé des transports, permet d'identifier les infractions pouvant faire l'objet de procédures judiciaires ou relevant de l'amende forfaitaire.

La "décorrectionnalisation" d'un nombre important d'infractions à caractère répétitif relevant des quatre premières classes, contribue à simplifier l'application de sanctions, à décharger les Parquets d'instances nombreuses, longues et onéreuses pour les justiciables et à réduire les divergences constatées dans la sévérité des diverses juridictions. Certains "usagers" lui reprochent en revanche d'avoir, par sa simplicité même, accru notablement la rigueur et le poids du contrôle.

A noter que si elle concerne les infractions au code de la route et à la réglementation issue de la loi d'orientation des transports et plus généralement aux règlements de la coordination, elle ne s'applique pas à la réglementation sociale européenne, aux infractions de la 5ème classe (matières dangereuses notamment), aux délits, ni d'ailleurs aux infractions des quatre premières classes lorsque celles-ci sont punissables d'un emprisonnement ou d'une restriction du droit de conduire un véhicule. Elle n'exclut pas davantage l'immobilisation du véhicule.

Le paiement de l'amende infligée doit intervenir dans les 30 jours par l'apposition d'un timbre amende.

b) La sanction judiciaire

Pour les infractions ne relevant pas de la procédure de l'amende forfaitaire, il y a établissement d'un procès-verbal qui fait l'objet d'une transmission au Parquet compétent en fonction du lieu où l'infraction a été commise ou à celui du siège de l'entreprise. Il est recommandé dans toute la mesure du possible de joindre au PV un document dans lequel le responsable de l'infraction fait état de ses moyens de défense. Lorsque le contrôle a eu lieu en entreprise le service doit, avant l'établissement du PV, communiquer la teneur des infractions relevées au transporteur et lui laisser un délai de quinze jours pour répondre.

Le PV reçu par le Parquet va suivre le cheminement habituel devant le tribunal compétent. Le Parquet saisi doit en principe et en application de circulaires déjà anciennes, recueillir avant de poursuivre la procédure, l'avis de la direction de l'Équipement du siège de l'entreprise concernée qui peut ainsi porter une appréciation sur le caractère occasionnel ou habituel de la conduite sanctionnée.

c) La consignation

La transmission d'un PV au Parquet risque de s'avérer inopérante à l'égard d'un transporteur étranger n'ayant pas d'établissement en France.

C'est pourquoi dès 1958 a été instituée une procédure de consignation qui s'applique aux contrevenants ne pouvant justifier d'un domicile ou d'une installation sur le territoire français en fait, les transporteurs étrangers.

Versée par le contrevenant elle constitue un dépôt de garantie jusqu'au prononcé du jugement par le Tribunal saisi d'un procès-verbal.

Cette procédure s'applique à tous les types d'infraction (y compris les infractions à la réglementation sociale européenne) faisant l'objet d'un PV transmis au Parquet. On n'y a pas recours évidemment pour les infractions relevant de l'amende forfaitaire qui doit dans ce cas être réglée immédiatement. La consignation est encaissée par tous les agents verbalisateurs et donne lieu à un reversement immédiat au Trésor.

d) L'immobilisation du véhicule

Lorsque l'infraction constatée viole une règle de sécurité importante et s'il apparaît que la circulation du véhicule présente un danger pour les autres usagers de la route ou les voyageurs qu'il transporte, il peut être immobilisé jusqu'à disparition de la cause de l'irrégularité.

Prévue par le Code de la route, l'immobilisation peut concerner tout véhicule de transport de personnes ou de marchandises quelle que soit la nature du chargement. L'article L 278 du Code de la route prévoit à cet égard les situations possibles, allant de la conduite en état d'ivresse à la surcharge au poids total à l'essieu, du non respect des temps de conduite et de repos aux infractions relatives au transport de matière dangereuse, au non respect des interdictions de circulation et à la non présentation des autorisations de transport exceptionnel.

L'immobilisation n'est pas une sanction en elle-même laquelle relève des sanctions spécifiques, mais constitue une mesure de sécurité.

Son emploi doit être limité à des situations sérieuses et doit s'accompagner de précautions diverses : voyageurs, matières dangereuses, animaux, etc...

### III - PEUT-ON MIEUX CONTROLER

L'application de réglementations complexes, sa surveillance par plusieurs corps de contrôle obéissant à des priorités différentes soulève, sans que l'on puisse s'en étonner, des difficultés plus ou moins aiguës suivant la période ou la zone géographique.

#### A - Les critiques formulées

On n'attachera pas, même si on en cite quelques uns, une importance excessive à certains cas véritablement aberrants, les investigations dans les dossiers ne conduisant pas à penser que leur fréquence est anormalement élevée par rapport à celle qui résulte, en toute activité, des faiblesses de la nature humaine et après avoir au demeurant constaté qu'ils étaient parfois les mêmes, revus et corrigés d'un département à l'autre. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'on doive les négliger lorsqu'ils relèvent d'un rappel à l'ordre individuel de la part de l'autorité hiérarchique.

Il n'est pas douteux que, de façon très générale, le contrôle est mal ressenti par les transporteurs et souvent les usagers des transports. On lui reproche d'être long et tatillon, de provoquer des retards qui pour l'entreprise se chiffrent en diminution de rentabilité, en perte de marchés ou en indemnisations. S'y ajoute évidemment le coût effectif des sanctions encourues pour des manquements réels ou contestés mais estiment les transporteurs, souvent explicables et excusables en raison de la difficulté de faire coïncider les nécessités de la gestion de l'entreprise avec les multiples aspects d'une réglementation complexe. Au-delà de la dialectique contrôleur-contrôlé qui sera toujours source de conflits, il faut rechercher pourquoi le contrôle du transport routier, plus que d'autres contrôles, fait l'objet de vives controverses sinon même parfois d'un rejet pur et simple.

Que reproche-t-on à ce type de contrôles dont, on l'a déjà dit, la finalité elle-même n'est pas publiquement contestée ? Ces reproches sont de divers ordres : à la suite de nombreux entretiens il a paru possible de regrouper les griefs les plus fréquemment articulés : ils concernent à la fois la réglementation dont l'application fait l'objet du contrôle, la façon dont ce contrôle est assuré, les conséquences qui en résultent pour les intéressés.

#### 1 - La réglementation

La réglementation est trop complexe et trop pointilliste. Sur ce point l'accusation paraît avoir un fondement sérieux. Elle n'est pas nouvelle et remonte aux origines de la coordination des transports faite d'une stratification de textes successifs, périodiquement codifiés. Chaque remaniement est à l'origine d'une complication nouvelle, suscitée parfois par l'administration confrontée à l'agilité d'esprit des fraudeurs, parfois aussi par les intéressés eux-mêmes, fort amateurs d'exceptions et dérogations qui multiplient les cas particuliers, expliquée le plus souvent par le fait que la dénomination de "transport routier" recouvre une infinité de situations particulières difficilement réductibles à une règle commune.

Cette réglementation est quelquefois mal appliquée par des agents qui ne la connaissent pas bien, ou n'ayant pas le degré de spécialisation qu'elle requiert, l'interprètent de façon discutable : le cas a été cité de la non révision d'un chronotachygraphe, au demeurant excusable eu égard aux circonstances de l'espèce, abusivement assimilée à l'absence de contrôle technique périodique d'un véhicule et ce jusqu'à la phase judiciaire.

Cette réglementation et surtout ses modifications sont mal connues, ou difficiles à mettre en oeuvre dans des conditions normales. Il arrive assez fréquemment que les agents verbalisateurs disposent d'un vade mecum trop sommaire ou non tenu à jour. Il se peut que les termes en soient par trop sybillins et prêtent à confusion : par exemple le blocage de dépôts d'hydrocarbures à la suite de la mauvaise interprétation de textes concernant le transport de matières dangereuses (cas exceptionnel certes mais significatif d'un point de vue psychologique, parce que spectaculaire).

Il peut aussi arriver, exceptionnellement il est vrai, que le cheminement du texte soit tel que sa date d'application est trop proche de celle de sa publication. Tout au long de l'enquête a été cité le cas d'un arrêté du 4 février 1988 relatif à des interdictions de circulation de transport de matières dangereuses, publié au J.O. du 12 février suivant et applicable dès le 13 février à 8 h sur un certain nombre d'itinéraires. Il est bien évident que des dispositions de cette nature ne peuvent s'intégrer au planning d'une entreprise. Il ne viendrait à l'idée de personne de reprocher à l'administration une maladresse isolée et aucun des transporteurs qui l'ont évoquée ne l'a d'ailleurs fait. Il est néanmoins significatif que cette situation caricaturale ait été retenue comme exemplaire par autant d'intervenants, dont la grande majorité n'avait au demeurant aucune activité en matière de transport de matières dangereuses. Sans doute y faut-il voir en partie une manifestation de l'habituelle malignité du citoyen à l'égard de l'administration. Mais au-delà de ce phénomène que l'on peut qualifier d'épidermique, il semble que les intéressés ont perçu ce cas comme exemplaire de situations apparemment plus courantes quoique non comparables dans leurs conséquences. En effet pour la plupart des entrepreneurs, qui ne disposent pas d'un service juridique, la mise en application de textes en général complexes voire abscons, ne peut à l'évidence être effective qu'après que des revues techniques ou des explications émanant de leurs organisations professionnelles ont clarifié le problème et expliqué en termes plus directement assimilables la mise en place du nouveau dispositif.

## 2 - L'exercice du contrôle

La mise en oeuvre du contrôle fait elle-même l'objet de critiques émanant cette fois des transporteurs mais aussi des contrôleurs eux-mêmes. On les a rassemblées ci-dessous en y joignant le cas échéant un certain nombre de constatations faites à l'occasion de la présente enquête :

Un premier reproche émanant des milieux professionnels vise ce qu'ils considèrent comme un excès quantitatif de contrôle.

Excès dans l'absolu, car estiment-ils les transports en France font l'objet de contrôles plus nombreux que dans les autres pays, ce qui nuit à la compétitivité de nos transports. Sur ce point et en l'absence de dossiers synthétiques fiables tant sur le plan national qu'international, il est difficile de parvenir à une idée même approximative tant les opinions divergent.

Le contrôle n'est pas trop pesant estime telle organisation syndicale de contrôleurs : l'inspection du travail contrôle moins de 1 % des journées de travail, 1 PV est dressé pour 6 opérations de contrôle, il y a 11 infractions en moyenne pour chacun de ces PV.

Dans un cas particulier une entreprise estimait qu'un de ses véhicules (sur 10), était contrôlé chaque jour sur route en zone longue.

Dans un département où les contrôles coordonnés sur route sont bien organisés, pour la période du 2 mai 1987 au 14 février 1988, ceux-ci avaient concerné 1 287 véhicules (sur 2 442 passés) et conduit à relever 239 infractions dont 45 % en matière sociale.

La Commission des communautés européennes rend public, avec un retard notable, un rapport concernant l'application de règlements communautaires en matière sociale. Force est de constater que les renseignements émanant des divers pays ne sont pas comparables entre eux, que certaines données sont inconnues ou peu fiables et que les constatations rapportées sont anciennes : en septembre 1987 n'étaient connus que des renseignements concernant l'année 1984. Au demeurant les chiffres indiqués se rapportant à des parcs de véhicules dont l'importance n'est pas connue il est difficile d'en tirer quelque enseignement que ce soit.

Aussi bien la controverse porte-t-elle moins sur l'intensité du contrôle (les avis divergent entre organisations elles-mêmes par exemple sur la question de savoir s'il y a plus ou moins de contrôles en Allemagne qu'en France), que sur la superposition de contrôles au cours d'un même voyage.

Rien n'interdit en effet aux différents corps de contrôle d'effectuer, chacun à partir de ses propres attributions, des contrôles qui lui sont propres mais qui concernent pratiquement les mêmes règlements. Le fait n'est d'ailleurs pas scandaleux en lui-même font observer les contrôleurs des divers corps, puisque tel véhicule en règle à l'heure H peut ne plus l'être à H + 3. Il convient cependant d'éviter dans la mesure du possible et sans motif sérieux de telles situations dont l'accumulation est évidemment dommageable pour l'entreprise.

Dans ce but l'administration a eu recours à deux moyens différents :

- l'organisation de contrôles coordonnés effectués par les divers services concernés et pouvant aboutir à regrouper sur le terrain les représentants des divers corps de contrôle opérant ensemble : gendarmes, police autoroutière, contrôleurs des transports, inspecteurs du travail et même agents des douanes dans certains cas. Le ministère chargé des transports a déployé à cet effet des efforts méritoires et obtenu des résultats évidents. Il reste que ce procédé est assez lourd, la disponibilité en temps et lieu des divers agents de contrôle n'étant pas facilement acquise. A l'intérieur même des directions de l'Equipement il n'est pas sans soulever quelques problèmes, la responsabilité en incombant au directeur régional de l'Equipement alors qu'une partie des agents concernés relève des directions départementales. Aussi et même s'ils constituent un progrès certain, ne sont-ils pas exercés de façon générale dans toutes les régions et leur efficacité n'est pas toujours à la mesure de l'énergie dépensée pour leur organisation.
- une deuxième façon d'éviter la superposition des contrôles est recherchée par la délivrance d'un "bulletin de contrôle" dont le conducteur du véhicule pourra faire état s'il est à nouveau arrêté au cours du même voyage et qui devrait, en principe au moins, supprimer ou pour le moins alléger considérablement le nouveau contrôle. Des instructions très précises ont été données à cet égard, à plusieurs reprises par l'administration.

En fait les transporteurs font observer que ce bulletin de contrôle n'est généralement pas remis au conducteur et que la prudence légitime de celui-ci le conduit, à l'égard de certains corps de contrôle tout au moins, à ne pas insister pour se le faire délivrer.

Au cours de l'enquête il a d'ailleurs été constaté qu'un nombre non négligeable de contrôleurs participant cependant à des opérations de contrôle coordonnées et bien conduites, ne remettaient pas ce bulletin préférant apposer leur cachet et leur signature au dos du dernier disque de chronotachygraphe examiné. L'explication en est que la rédaction de ce bulletin allonge encore le temps de contrôle et d'immobilisation, d'autant que l'administration qui dispose par ce moyen de renseignements précieux sur le trafic, en attend des renseignements intéressants susceptibles d'une exploitation informatique.

La façon dont le contrôle est assuré appelle elle-même de la part des transporteurs des critiques qu'il convient d'examiner. Celles-ci portent notamment sur l'insuffisante formation de certains contrôleurs n'appartenant pas à l'administration chargée des transports et connaissant plus ou moins bien les règlements qu'ils sont chargés de faire respecter : les critiques en ce domaine visent les gendarmes et surtout la police autoroutière et particulièrement les pelotons motocyclistes. Sur ce point des mesures ont cependant été prises en vue de rechercher une meilleure formation des intéressés. Ces séances de formation intéressent notamment les gendarmes et dans certains cas les douaniers. Elles ont revêtu dans certains départements un caractère effectif. C'est ainsi que dans l'un d'entre eux et au cours des trois dernières années ont été organisées :

- en 1986, 12 séances avec les services de la douane (environ 15 agents par séance)
- en 1987, 20 séances avec la gendarmerie (environ 10 gendarmes par séance)
- pour les 4 premiers mois de 1988, 18 séances : 4 pour la police, 14 pour la gendarmerie, avec environ 10 agents par séance.

De telles actions ont un effet évident pour l'amélioration des pratiques du contrôle. Elles ne sont cependant pas aussi répandues qu'elles devraient l'être.

Des critiques sont par ailleurs formulées sur l'attitude de certains contrôleurs. Les unes sont ponctuelles et ne dépassent pas ce que l'on peut constater en tous domaines et qui tient à la personnalité même de tel ou tel individu. D'autres ont un caractère plus fondamental et concernent en particulier les interventions en entreprises de l'inspection du travail des transports. Le droit que celle-ci détient d'intervenir de façon inopinée sur les lieux de travail peut être conçu comme ayant un caractère d'agressivité s'il n'est pas exercé avec certaines formes, s'il interrompt par exemple une entrevue avec des clients et risque d'apparaître comme une véritable descente de police chez un suspect.

Il y a ici un aspect de ce qui est en définitive l'impression dominante retirée de l'enquête qui est la trop insuffisante prise en compte du facteur psychologique.

### 3 - Les suites du contrôle

Plus encore que la façon dont est exercé le contrôle, ce sont les suites qu'il comporte qui suscitent la mauvaise humeur des contrevenants.

Ainsi qu'on l'a déjà noté, la pratique de l'amende forfaitaire a rendu plus simple et moins onéreuse pour l'intéressé, l'application de sanctions qui jusque-là relevaient d'une procédure judiciaire toujours longue et souvent coûteuse. Mais les transporteurs estiment que cette simplification a dans certaine mesure eu pour conséquence imprévue une multiplication des sanctions qui leur sont infligées.

L'appréciation par les tribunaux, des infractions qui leur sont renvoyées par l'intermédiaire des Parquets soulevait surtout dans une période plus ancienne, de nombreuses réserves tenant aussi bien au déroulement de la procédure et à son coût, qu'à la divergence dans l'échelle des peines appliquées par des tribunaux différents, à des infractions de même nature.

Dans ce domaine aussi les services du ministère de la Justice en accord avec ceux du ministère chargé des transports, ont pris des mesures à l'effet de normaliser, dans le respect de l'indépendance du juge, sinon la sanction elle-même, du moins l'information du tribunal qui a pour mission d'en décider.

Des circulaires déjà anciennes de la Chancellerie ont en conséquence invité les procureurs généraux à prendre l'attache des directeurs de l'Equipement du département siège de l'entreprise pour leur communiquer les PV constatant les infractions commises et leur demander leur avis tant sur les infractions que sur le comportement général de l'entreprise au regard des réglementations.

Il a été constaté que cette procédure était assez souvent utilisée même si elle ne l'est pas par tous les Parquets généraux et si on n'est pas assuré qu'elle concerne tous les PV.

Son efficacité résulte au demeurant de la qualité de l'avis donné par les services de l'Equipement. Celui-ci devrait être d'une fiabilité absolue si toutes les directions tenaient effectivement un fichier des entreprises rassemblant les données nécessaires, ainsi que cela leur a été prescrit. Dans de nombreux départements ce fichier est effectivement tenu sans que l'on puisse pour autant considérer qu'il est exhaustif.

#### 4 - Le contrôle des étrangers

L'un des griefs essentiels formulés par les transporteurs est que les transporteurs étrangers seraient moins contrôlés que leurs homologues français, situation d'autant plus anormale que certains d'entre eux tout au moins, seraient estimés-ils de façon quasi systématique en situation irrégulière.

Aucun élément n'a été recueilli de nature à confirmer cette critique. La consultation des statistiques de contrôle émanant des différents corps, lorsqu'elles différencient la nationalité du véhicule comme il a été constaté plus haut, ne conduisent pas à penser que les véhicules étrangers ne seraient pas contrôlés à l'égal des véhicules français. La participation à un contrôle effectué sur une autoroute a permis de constater que les véhicules étaient arrêtés "à la suite" et sans aucune considération tenant à la nationalité.

Il est évident que cette égalité de traitement est fondamentale. Le contrôle doit être le même pour tous. Il est tout aussi évident qu'il ne saurait, sous peine de représailles, être à l'inverse discriminatoire et s'appliquer par priorité aux véhicules étrangers.

Sur ce point il n'est pas apparu que les critiques formulées étaient fondées.

#### B - Les améliorations possibles

L'incertitude qui règne quant à l'évolution future des réglementations, tant nationale que communautaire, la difficulté d'apprécier la forme que prendra finalement le transport public avec l'ouverture progressive du marché européen, rendent sinon impossible, du moins très difficile l'exécution de la mission confiée à l'auteur de ce rapport.

Aussi bien ne peut-on guère aujourd'hui aller au-delà de quelques idées générales dont la mise en oeuvre effective devra s'accorder avec les situations de fait qui apparaîtront dans les années à venir.

1 - Une première constatation, qui est sans doute la leçon essentielle des enquêtes et des entrevues auxquelles il a été procédé est l'ampleur de l'incompréhension qui règne entre les divers intervenants : fonctionnaires, entrepreneurs, plus rarement conducteurs des véhicules, qui perçoivent plus aisément la finalité voire l'avantage des contrôles effectués.

La finalité de ceux-ci, assurer la sécurité des usagers de la route, des voyageurs transportés, garantir une saine concurrence entre les entreprises, tous objectifs que nul ne met en question, si elle est perçue sur un plan intellectuel, l'est beaucoup moins dans les faits, occultée qu'elle est par les aspects matériels des opérations.

Aucune solution du problème ne sera trouvée tant qu'un important effort d'ordre psychologique n'aura pas été fait. Il est essentiel de sortir de l'opposition contrôleur-contrôlé pour lui préférer une action visant à isoler une minorité recourant systématiquement à la fraude, moins d'ailleurs le plus souvent par l'effet d'une perversité naturelle, que par la conscience plus ou moins confuse de la marginalisation d'une entreprise mal adaptée.

Sur ce point tant les services administratifs que les organisations professionnelles et la grande majorité des transporteurs devraient se rencontrer aisément. Administrations et organisations sont concernées au premier chef par cette nécessaire "humanisation" de l'intervention de la puissance publique dont l'effort propre en ce sens est nettement insuffisant.

La publication d'un texte réglementaire ou même de son mode d'emploi doivent être précédés d'une concertation, accompagnés d'une explication de la finalité et de la motivation des mesures prises, les intéressés étant régulièrement associés à sa mise en oeuvre et informés des résultats obtenus. L'exercice du contrôle ne peut s'effectuer dans des conditions supposant une suspicion a priori, et le contrôlé doit avoir l'assurance qu'il pourra toujours présenter ses justifications, sera entendu et qu'en toute hypothèse sa situation sera appréciée sur la base de l'équité.

On mentionnera particulièrement à cet égard comme un exemple à suivre, l'effort des organisations professionnelles de loueurs pour l'information de leurs adhérents.

On rappellera d'autre part en invitant les services compétents à s'y référer le cas échéant, les efforts entrepris depuis plusieurs années par d'autres administrations, pour normaliser leurs relations avec les usagers ou redevables. On constate qu'ils ont souvent abouti à une décrispation notable sans que l'on ait l'impression que leur efficacité ait diminuée.

Ainsi qu'il a déjà été dit cette observation est la conclusion essentielle de l'enquête qui a été menée. Les autres suggestions, qui sont formulées dans la suite du rapport, outre qu'elles peuvent s'avérer difficiles à mettre en oeuvre et demandent en tout cas une mise au point technique qui n'est ni de la compétence de l'auteur du rapport ni de la mission qui lui a été confiée, n'en sont que la traduction sur tel ou tel point particulier et ne valent que comme mesure d'application d'un principe général qui se suffit à lui-même.

2 - Une autre recommandation d'ordre général devrait s'appliquer à la simplification des textes. Sans doute cette recommandation maintes fois formulée laissera-t-elle sceptique, alors que par ailleurs l'examen de la réglementation conduit à la considérer comme incomplète ou inadaptée sur tel ou tel point, souvent parce que trop générale : on citera pour exemple le règlement des problèmes spécifiques que pose la desserte portuaire.

Sans trop se faire d'illusions donc sur la possibilité d'un changement fondamental en ce domaine, on peut cependant présenter quelques suggestions de méthode :

- éviter autant que possible les textes multiples et fragmentaires modifiant périodiquement tel article, voire alinéa d'un texte antérieur nécessitant des mises à jour hors de la portée des intéressés et recourir plus fréquemment à la reprise du texte entier rénové et amendé, sinon dans la publication même au J.O. du moins sous la forme d'une communication à la presse professionnelle.
- poser en principe qu'un délai minimum, de l'ordre de 1 à 3 mois doit dans tous les cas et sauf circonstances impérieuses et exceptionnelles, touchant notamment à la sécurité, séparer la publication d'un texte de son entrée en vigueur effective.
- assurer un temps suffisant de concertation préalable avec les organisations représentatives avant la prise de décisions nouvelles.
- accompagner la publication du texte, ainsi que l'administration le pratique d'ailleurs quelques fois, d'une présentation simplifiée recourant à des graphismes modernes pour expliquer et commenter les décisions prises et en assurer la diffusion, ceci avec le concours actif de la presse et des organisations représentatives.

De telles mesures ne constituent pas une profonde innovation et recourent d'ailleurs des pratiques auxquelles l'administration recourt parfois ; elles gagneraient sans doute à être systématisées.

3 - Il paraît nécessaire de remédier autant que faire se peut à la superposition des contrôles sur route.

La coordination sur le terrain à laquelle on a parfois recours sous l'égide des directions régionales apparaît lourde eu égard à ses effets réels. La mise au point de telles opérations, qui exige de multiples contacts de service à service, pour aboutir finalement à en regrouper deux ou trois au maximum, en vue d'un contrôle limité à quelques heures par mois dans la meilleure des hypothèses et effectué le plus souvent aux "heures de bureau" les jours ouvrables, explique sans doute la relative rareté de ces contrôles, voire leur absence à peu près totale dans certaines régions.

Quelques suggestions sont faites à cet égard, dont il appartient aux services compétents d'apprécier la pertinence et le réalisme en les adaptant aux circonstances s'il y a lieu :

- a) il n'est pas sûr que l'autorité des directeurs régionaux de l'Équipement à l'égard des autres services concernés soit, sauf circonstances locales particulières, suffisante pour que leur initiative en ce qui concerne l'organisation de contrôles coordonnés soit d'une efficacité certaine. Il en serait peut-être différemment si ces opérations tout en se déroulant selon les mêmes modalités pratiques qu'aujourd'hui, se trouvaient placées sous l'autorité plus effective du Commissaire régional de la République qui est d'ailleurs juridiquement le délégataire des pouvoirs ministériels, et s'il existait, hors d'ailleurs ce seul cas particulier, une instance régionale représentative chargée de suivre les problèmes de sécurité en général. On peut espérer que l'autorité des D.R.E. chargés de cette coordination des efforts se trouverait renforcée par ce patronage.

b) En ce qui concerne les intervenants : des efforts devraient tendre :

à supprimer les interférences entre services participants.

Il est par exemple apparu lors de l'enquête que si la répartition des compétences entre les directeurs régionaux de l'Équipement chargés du contrôle et directeurs départementaux est en principe nette dans les textes, il n'est pas toujours de même dans la pratique. Le directeur régional est compétent pour organiser des contrôles coordonnés mais une partie des contrôleurs relève du directeur départemental et ne sont pas toujours disponibles compte tenu des autres attributions qui leur ont été confiées. Ce fait mérite d'autant plus d'être signalé que l'enquête a permis de constater que cette situation était perçue et ressentie négativement à l'extérieur même des services.

à améliorer la formation des agents extérieurs à l'administration des transports. Il est regrettable que les aide-mémoires remis aux gendarmes soient trop peu explicites ou ne soient pas régulièrement mis à jour. Il existe en certaines régions (la Franche-Comté par exemple ou le Languedoc-Roussillon) des stages de formation concernant principalement les gendarmes, parfois les agents des douanes. Les initiatives qui correspondent d'ailleurs aux directives administratives, devraient être généralisées et complétées par une information plus précise sur la finalité du contrôle, ses conséquences sur le déroulement du transport et la nécessité pour le contrôleur d'apprécier équitablement l'importance et la gravité de l'infraction par référence aux circonstances particulières dont il est informé par ailleurs. Ces contrôles seraient d'autre part rendus plus efficaces et se dérouleraient dans une meilleure ambiance si tous les moyens nécessaires étaient toujours mis à la disposition des contrôleurs tant sur le plan du matériel (véhicules équipés, dispositifs mobiles de pesée) que sur le plan plus général des mesures à prendre pour permettre des contrôles inopinés, de nuit par exemple.

4 - Il conviendrait de disposer d'une meilleure information sur les contrôles effectués, l'enquête ayant démontré l'extrême difficulté d'en connaître l'importance et de rapprocher des statistiques diverses non cohérentes entre elles.

Ce point revêt une particulière importance si les directives communautaires s'orientaient vers la fixation d'un taux de contrôle en pourcentage du nombre de véhicules, d'entreprises, de journées de transport ou de voyages.

A cet égard il paraîtrait souhaitable que les divers services, tout en continuant à établir leurs statistiques propres en fonction de la finalité de leur mission générale, soient invitées à établir un état normalisé qu'il appartiendrait au ministère des transports de mettre au point en concertation avec les intéressés et qui pourrait s'inspirer de celui établi en la matière par les polices urbaines et les CRS.

La synthèse de ces états qui devraient porter sur tous les aspects de la réglementation permettrait d'avoir une vue d'ensemble non contestable, de l'activité de contrôle, argument qui peut s'avérer nécessaire dans les rapports avec les partenaires européens.

5 - L'attention des contrôleurs devrait être attirée spécialement sur la nécessaire attention qui doit être portée à l'environnement psychologique de leur intervention. On a déjà dit que l'efficacité du contrôle ne serait effective que s'il apparaissait bien dans l'esprit des transporteurs contrôlés, qu'une nette distinction était faite entre les fraudeurs confirmés et l'usager que l'on qualifiera de sérieux, même s'il a occasionnellement commis une infraction dont la gravité n'est pas évidente. C'est seulement dans la mesure où il aboutira à marginaliser le fraudeur véritable que le contrôle sera accepté comme une gêne nécessaire par l'ensemble des usagers.

De nombreux griefs ont été articulés au cours de l'enquête à l'encontre de tel ou tel corps de contrôle. Dans la mesure où la détermination des cibles de ces critiques a paru assez variable on n'en tirera pas de conclusions. On a seulement observé que le contrôle en entreprise, qui concerne l'entrepreneur et non le conducteur et permet la discussion, est mieux ressenti que le contrôle sur route et que ce dernier est mieux perçu s'il est exercé par des contrôleurs des transports que par des agents moins spécialisés et pas toujours exactement informés tels les gendarmes et plus encore les patrouilles motocyclistes ou certaines polices urbaines en banlieue parisienne notamment. Mais aucune critique vraiment grave n'a été formulée et les remarques faites visaient surtout une attitude ou un comportement au demeurant explicable dans des corps dont l'activité est essentiellement de nature répressive.

Un cas particulier est celui de l'intervention de l'inspection du travail qui a déjà été évoqué. Il ne saurait être question de retirer à ce corps des pouvoirs résultant au demeurant de conventions internationales ratifiées par la France. On constate cependant qu'une évolution s'est produite dans d'autres administrations dotées de pouvoirs assez voisins en fait, telle l'administration fiscale. Une intervention inopinée est sans doute nécessaire lorsque des éléments sérieux permettent de craindre l'existence d'une situation gravement répréhensible. Il ne paraîtrait pas opportun ni d'ailleurs efficace, qu'elle soit nécessairement pratiquée lors d'une inspection "de routine" concernant une entreprise considérée comme correctement gérée au vu des contrôles antérieurs ou des renseignements disponibles. Il appartient au corps lui-même d'apprécier ces éléments, sa conduite devant sur ce point découler des principes généraux déjà exposés quant à la dimension psychologique du problème posé.

./.

6 - La délivrance du bulletin de contrôle prévu par la réglementation pose un problème différent. On a pu constater que l'application des directives données en ce sens était pour le moins variable. Contrôleurs et usagers s'accordent pour dire que cette formalité est quelquefois source de difficultés, presque toujours motif d'allongement du temps de contrôle, pour ce qui apparaît aux intéressés comme un formalisme administratif inutile.

L'administration fait valoir à juste titre que la synthèse de ces documents est susceptible de fournir d'intéressantes indications sur le trafic et souhaiterait plutôt qu'il soit encore plus complet.

La solution de ce problème réside peut-être dans une plus nette séparation des objectifs poursuivis : la simple apposition d'une signature et d'un cachet sur le dernier disque examiné suffit sans doute pour que le transporteur à nouveau arrêté au cours de son voyage puisse attester qu'il a déjà subi un contrôle. Rien n'empêche qu'un agent autre que le contrôleur, recueille par ailleurs et pendant que celui-ci remplit sa mission, les renseignements dont l'administration souhaite à juste titre disposer.

7 - Les sanctions infligées gagneraient sans doute à être davantage modulées. ~~.....~~

L'amende forfaitaire recouvre un certain nombre d'infractions qui par définition restent dans la catégorie des quatre premières classes de contravention.

L'établissement d'un procès-verbal transmis au Parquet du tribunal compétent même s'il s'applique à une infraction par définition plus grave, ne peut, au moment où il est établi, tenir compte que du fait ponctuellement constaté sans pouvoir le relier au comportement de l'entreprise, alors que la sanction doit être très différente selon qu'elle s'applique à une situation exceptionnelle ou qu'elle est la manifestation d'un comportement habituel.

Sans doute on constate que dans la plupart des cas les tribunaux, lorsqu'il n'y a pas d'accident corporel, appliquent le plus souvent les taux les plus bas de l'échelle des peines. Il convient cependant de tenir compte du fait qu'un procès-verbal regroupe le plus souvent plusieurs infractions et que la sanction finale du contrôle peut représenter par cet effet multiplicateur, une pénalité importante pour le transporteur, situation qui peut n'être pas considérée comme satisfaisante lorsqu'on se trouve en présence d'une multiplicité d'infractions toutes de faible gravité. Il reste toujours possible également que les tribunaux aient une appréciation très différente des faits qui lui sont déférés et que des distorsions sensibles existent sur divers points du territoire.

Pour pallier cet inconvénient il est depuis longtemps prévu que les Parquets saisis de procès-verbaux doivent demander l'avis des directions de l'équipement du lieu du siège de l'entreprise qui sont en principe en mesure de les renseigner sur le comportement général de l'entreprise en question.

La procédure actuellement mise en oeuvre mérite cependant d'être largement améliorée. Il est fréquent sinon courant que les Parquets demandent cet avis, mais on n'a pas l'assurance que ce soit toujours le cas suivant le ressort des tribunaux, ou pour un même tribunal que l'avis soit demandé pour toutes les affaires en cours. Il y a intérêt à rappeler les directives déjà données aux Parquets en cette matière et peut-être avant même que lui soient transmis les procès-verbaux émanant des divers services de contrôle administratif, de rendre obligatoire leur transit par la direction départementale ou régionale de l'Equipement.

Encore faut-il pour que celle-ci soit en mesure de donner un avis sérieusement motivé qu'elle détienne elle-même tous les renseignements nécessaires sur le comportement habituel de l'entreprise. Elle doit pouvoir le faire à partir du fichier dont l'établissement lui est prescrit. Mais il est apparu que ces fichiers n'étaient pas toujours satisfaisants ou même qu'ils n'étaient pas tenu ou ce qui l'étaient de façon sommaire ou fragmentaire.

Plus généralement, en dehors de ces problèmes fonctionnels et qui devraient être résolus par des mesures et des directives administratives on peut se demander s'il n'y aurait pas intérêt à repenser l'échelle même des sanctions de façon à séparer plus nettement dans leur effet ce qui est grave et mérite une sanction peut-être accrue dans certains cas, de ce qui l'est moins, ainsi que cela se pratique semble-t-il dans certains pays voisins.

8 - Les suggestions qui précèdent concernant l'organisation, le déroulement et la sanction du contrôle ne visent qu'à rechercher l'amélioration du système existant. On peut cependant s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à envisager des modifications plus profondes.

Il ne servirait à rien de perfectionner les conditions matérielles d'exercice du contrôle si les améliorations apportées ne servaient qu'à rendre plus "performant" un contrôle contesté pour des raisons plus profondes.

Il y a manifestement une superposition de contrôles variables dans leur intensité et leurs conséquences et qui, du point de vue de la puissance publique n'ont pas toujours une efficacité à la hauteur des inconvénients qu'ils génèrent et des efforts qu'exige leur exercice.

On a suggéré précédemment que la fonction contrôle coordonné soit valorisée par une intervention plus effective de l'autorité des Commissaires de la République dont l'intérêt pour ce contrôle est variable selon les régions. On pourrait envisager d'aller plus loin et concevoir l'existence d'une structure permanente de contrôle regroupant les délégués des divers corps compétents exclusivement consacrée au contrôle du transport routier public ou privé, de voyageurs et de marchandises et opérant sur une aire géographique déterminée en fonction d'un plan préalablement arrêté. La mission des corps spécialisés se trouverait par voie de conséquence limitée sauf circonstances exceptionnelles, à leurs attributions propres : respect du code de la route pour les uns, de la législation du travail pour les autres.

En définitive le problème posé et que le rapport ne prétend pas résoudre est celui d'un contrôle moins pesant, plus efficace et plus équitable s'exerçant dans des conditions de transparence conduisant les intéressés à en percevoir la finalité et l'intérêt.

La question mériterait au demeurant d'être suivie de façon plus approfondie et de manière plus continue dans une instance de concertation qui trouverait sa place au Conseil National des Transports.

---

R. VACQUIER  
PRESIDENT DE CHAMBRE A LA COUR DES COMPTES