

MINISTRE DE L'ESPÉRANT
ET DU LOGEMENT

—
Groupe d'Etude P.R.A.
Accidents de la Route
—

ETUDE PILOTE
DE PREPARATION RATIONNELLE DES DECISIONS
CONCERNANT LES ACCIDENTS DE LA ROUTE

TITRE 8 :
PSYCHOLOGIE du CONDUCTEUR
et REGLEMENTATION

février 1969

PSYCHOLOGIE DU CONDUCTEUR
ET REGLEMENTATION

-Document de Travail

Diffusion restreinte -

S O M M A I R E

INTRODUCTION : note liminaire.

- I - La conduite en tant que comportement
 - 1 - recueil d'informations
 - 2 - prise de décision
 - 3 - exécution

- II - Rôle et but de la réglementation
 - a - Part d'incertitude présentée par la route et réglementation ayant pour but de la réduire
 - b - Part d'incertitude présentée par le véhicule et réglementation ayant pour but de la réduire
 - c - Part d'incertitude présentée par la circulation et réglementation ayant pour but de la réduire
 - d - Part d'incertitude présentée par l'usager.

- III - Justification des mesures réglementaires
 - a - conception de la réglementation : elle doit être évolutive
 - b - code de la route
 - c - justification des mesures actuelles
 - d - conception et but de la répression : notion de risque

- IV - Complexité de la réglementation - Adaptation du comportement de l'usager
 - 1 - complexité
 - 2 - adaptation

- V - Organisation et fonctionnement de l'appareil répressif
 - 1 - contexte juridique
 - 2 - information des juges et du Ministère Public
 - 3 - orientation de la répression
 - 4 - contrôle des effets de l'action répressive
 - 5 - réformes et actions diverses.

- VI - Les éléments d'une analyse coût avantage

CONCLUSION.-

PSYCHOLOGIE DU CONDUCTEUR
ET REGLEMENTATION

Le développement de la circulation automobile a créé un type nouveau d'interactions sociales qui résultent de l'utilisation d'un réseau routier commun à tous les usagers. L'une des caractéristiques les plus remarquables de ces interactions est l'existence d'un risque de collision inhérent au déplacement de mobiles sur des trajectoires concurrentes. Toute collision provoque des dommages matériels et parfois corporels qui doivent être civilement réparés et pénalement réprimés.

Le risque de collision étant maximum dans un système de circulation totalement aléatoire, la nécessité s'est imposée d'établir des normes légales communes à l'ensemble des usagers et dont la transgression serait sanctionnée par l'autorité publique.

Cette définition rapide et simpliste de la Réglementation recouvre en fait un domaine beaucoup plus vaste qui constitue en quelque sorte la règle du jeu qui régit les rapports des usagers avec les véhicules et l'infrastructure routière.

Afin de chercher la place qu'occupe la Réglementation en matière de Sécurité Routière, nous nous proposons d'énoncer l'ensemble des problèmes et de les présenter suivant une trame faite d'enchaînements propres à mettre en évidence l'incidence relative de chacun des groupes de facteurs déterminant la sécurité.

.../...

I.- LA CONDUITE EN TANT QUE COMPORTEMENT

Le conducteur occupe, par rapport à la route et au véhicule, une situation qui peut être particularisée. Il est en effet le seul responsable du choix de la position et des performances de son véhicule sur la route, puisqu'il est toujours en mesure de les fixer ou de les modifier ; pour choisir ces conditions de circulation, le conducteur doit logiquement procéder comme suit, si l'on s'en tient aux principes régissant à la fois les textes réglementaires et la construction même des véhicules.

1) Il est censé d'abord recueillir un ensemble d'informations propres à lui permettre d'analyser les conditions de circulation permises et d'apprécier les limites qu'impose la sécurité ; ces informations doivent porter sur la route elle-même, (tracé, pente, courbe, bombement, état du revêtement), ses abords et ses variations (visibilité, largeur et longueur dégagées, etc...), les conditions atmosphériques, la présence, la direction, la vitesse des autres véhicules ; elles peuvent enfin porter sur des éléments de son propre véhicule (vitesse, dérive, etc...).

2) Une fois les informations recueillies, le conducteur est censé prendre une décision portant sur les performances à réaliser ; cette décision doit rester compatible avec le maintien de la sécurité compte tenu de l'analyse faite des conditions la régissant ; cette décision doit respecter les règlements s'appliquant à la situation particulière ; sous cette double condition, la décision peut être prise en fonction des propos personnels du conducteur (limitation des temps de parcours, ou de la vitesse maximum, etc...).

3) Lorsque la décision est prise, le conducteur est censé la mettre à exécution en agissant sur les commandes de son véhicule.

.../...

II.- ROLE ET BUT DE LA REGLEMENTATION

Cet exposé normatif nous a aidé à analyser la situation de conduite. Il s'agit maintenant de rechercher comment et par quels moyens le conducteur peut être aidé à résoudre les difficultés et la complexité de la conduite.

Reprenons pour cela l'analyse faite en Novembre 1967 par M. ARNOUIL, Ingénieur des Mines.

Pour être en mesure de s'informer suffisamment, d'analyser sainement la situation, et enfin pour décider et agir sur les commandes de son véhicule, le conducteur doit faire preuve de qualités physiques et intellectuelles nombreuses et variées.

Mais il peut être utilement aidé dans l'ensemble de ses interventions si les éléments concourant à son information sont facilement accessibles et utilisables, si les analyses de situation auxquelles il doit procéder sont faciles ou si elles lui sont familières, si le respect des conditions de sécurité est facile et si les règlements sont nets et pratiques ; de plus, les commandes du véhicule peuvent être agencées pour faciliter l'exécution précise des décisions.

De cette façon, nous voyons que les qualités intellectuelles et physiques que le conducteur devra posséder pour s'acquitter normalement de sa tâche seront d'autant moins difficiles à acquérir que les éléments en présence auront été conçus et organisés de façon adéquate.

Ces éléments concernent la route, le véhicule et la circulation.

A - Part d'incertitude présentée par la route et réglementation ayant pour but de la réduire

Les paramètres dépendant de la route et indispensables pour déterminer le comportement dynamique d'un véhicule sont en nombre limité ; ils représentent pour l'essentiel les variables de courbure, pente, dévers, bombement, et les qualités du revêtement. Le conducteur les apprécie habituellement par leurs aspects visibles. La prise d'information peut être visuelle et directe, ou bien elle peut s'appuyer sur une signalisation auxiliaire.

Si l'on désire être informé complètement sur les dits paramètres, de jour comme de nuit (ou plus généralement quelles que soient les conditions de visibilité), on en déduit que :

I. - la signalisation doit, en tous points du réseau routier, renseigner de façon suffisante sur ceux des paramètres qui ne sont pas visibles par observation directe.

2. - l'utilisation des moyens d'éclairage propres aux véhicules ne doit pas être cause d'appauvrissement des observations par circulation nocturne ; la signalisation routière peut avoir également pour rôle de compenser la perte inévitable d'information.

3. - les conditions ci-dessus une fois satisfaites, il doit exister une relation simple et biunivoque entre les éléments d'observation et les paramètres réels mesurables sur la voie de circulation.

B - Part d'incertitude présentée par le véhicule et réglementation ayant pour but de la réduire

Le conducteur doit être mis en mesure d'apprécier de façon satisfaisante les performances de son véhicule et les éléments conditionnant la sécurité de ces performances ; ainsi, il doit disposer de moyens pratiques lui permettant d'apprécier sa vitesse, son braquage, la dérive du véhicule, l'adhérence utilisée, etc...

Il doit disposer de moyens simples et permanents lui permettant de définir les limites de performances nécessaires compte tenu des valeurs des paramètres extérieurs. Il n'est pas interdit de penser que des moyens seront un jour définis qui permettront d'éviter le recours obligatoire à l'expérience du conducteur ; mais, de la même façon que l'on juge la route avec les yeux, l'on connaît son véhicule par expérience, de nos jours au moins ; il reste à faire en sorte que l'expérience du véhicule soit à la portée de chaque conducteur, qu'elle n'exige pas un temps trop long ou la réalisation d'un kilométrage surabondant, et enfin qu'elle puisse facilement servir sans jamais conduire à une quelconque méprise. Cet ensemble de conditions se projette sur la construction et sur l'entretien des véhicules pour exiger par voie réglementaire ou par toute autre voie que :

1. - les limites de performances acceptables soient, en fonction des conditions extérieures, facilement estimables (ou déductibles de comportements accessoires du véhicule).

2. - l'expérience des limites de performances puisse être facilement assimilée et reste, dans le temps, utilisable.

C - Part d'incertitude présentée par la circulation et réglementation ayant pour but de la réduire

Le conducteur doit, enfin, être toujours à même d'apprécier les situations du point de vue réglementaire ; il faut donc non seulement que le conducteur possède un sens aigu de l'abstraction, mais aussi que, de leur côté, les situations possibles soient toutes facilement assimilables par le conducteur ; chacune de ces situations doit

.../...

d'autre part être régie par des règles formelles ou des principes dont l'interprétation ne puisse être ambiguë. Il faut par ailleurs que le conducteur reste toujours en mesure de trouver sans délai les règles adéquates, c'est-à-dire qu'il ait une connaissance suffisante de ces règles, et une expérience pertinente des domaines qu'elles régissent.

Cet ensemble de considérations nous conduit à formuler ainsi les effets réciproques s'exerçant sur les individus, sur les conditions de la circulation routière et sur les règlements.

1. - Les conducteurs doivent acquérir une expérience suffisante de l'ensemble des situations possibles, des dangers y relatifs, et une mémoire sans faille des textes régissant ces situations.

2. - La circulation routière est censée être organisée de façon telle que l'ensemble des situations possibles ne puisse dépasser l'entendement d'un seul des usagers en présence, et qu'il soit facile à tous d'acquérir rapidement l'expérience propre à analyser sans délai toute situation possible.

3. - Les règlements doivent être conçus et rédigés de façon à s'appliquer le plus adéquatement possible à chaque situation (et non pas seulement à la plupart) ; ils doivent de plus être faciles à assimiler et à retenir en mémoire, et doivent permettre au conducteur de prendre sans délai toute décision utile dès que la situation est analysée.

D - Part d'incertitude présentée par l'usager

Cette analyse nous montre combien le rôle de l'usager et en particulier du conducteur est essentiel dans la circulation automobile.

Et c'est pour lui qu'a été rédigé le code de la route, destiné à réduire au minimum l'incertitude engendrée par la route, le véhicule et la circulation.

Il est bien difficile de définir l'usager type.

Pour le législateur, il existe une image du conducteur type considéré comme une donnée abstraite, un élément coordinateur et modérateur dont les limites de fonctionnement ne sont pas clairement définies. Il semble que les administrations responsables en matière de sécurité routière se fassent une idée assez élevée du niveau moyen des conducteurs.

On peut s'interroger sur la situation exacte de ce conducteur entité par rapport à la population totale des conducteurs et autres usagers.

.../...

Dans cette population, les variables telles que le niveau intellectuel (Q.I.), le temps de réaction à un stimulus visuel, auditif, kinesthésique, la résistance à la fatigue, à la monotonie, etc... se distribuent suivant une loi normale.

Existe-t-il un seuil correspondant au conducteur codifié, et, si oui, à quel niveau ?

Il faut encore tenir compte du fait que le conducteur est pris dans un réseau de contraintes sociales, de structures, donc que d'autres facteurs psychologiques que l'intelligence interviennent dans sa compréhension et sa réaction. Citons l'affectivité, la régression, la frustration, l'émotivité, l'anxiété.

Remarquons, avant de poursuivre, que, bien que ces connexions entre l'intelligence, la mémoire, l'expérience du conducteur, l'organisation de la circulation routière et les règlements soient importantes et évidentes, elles n'ont pas toujours été formellement exposées dans les ouvrages traitant de sécurité ; et l'on s'est borné à y dénoncer la médiocrité relative de certains conducteurs sans chercher à savoir si les individus ou groupes particulièrement compétents qui se sont chargés de limiter, de prévoir et de régir les situations possibles ne l'ont pas fait de façon trop savante, c'est-à-dire impossible à comprendre pour certains. Il est néanmoins évident que c'est à la lumière des difficultés soulevées que l'on a cherché à diminuer le nombre de situations possibles en construisant par exemple des autoroutes qui n'ont pas toujours plus de largeur que de bonnes "nationales", mais sur lesquelles sont améliorés à la fois les intersections et les conditions de dépassement.

Nous ne nous étendrons pas, dans cet exposé, sur les incidences techniques des éléments précisés au paragraphe concernant la part d'incertitude attachée aux véhicules. Nous nous attacherons essentiellement aux implications des autres paragraphes qui ont une incidence sur l'organisation du trafic routier et sur la forme à donner aux règlements ; en écartant toutefois l'étude des conditions de formation et de sélection des conducteurs qui font l'objet d'une autre annexe.

.../...

III.- JUSTIFICATION DES MESURES REGLEMENTAIRES

A - Conception de la réglementation : elle doit être évolutive.

L'analyse qui vient d'être faite ne traite pas d'accidents mais de la conduite. Il semble en effet qu'il est préférable d'expliquer les accidents par la conduite plutôt que la conduite sûre par les accidents.

Nous pouvons en conclure également qu'il serait plus judicieux et efficace de concevoir une réglementation de la conduite en suivant la même démarche. L'idée de départ est ainsi qu'il faut aider le conducteur à percevoir et à analyser efficacement les situations du point de vue réglementaire.

C'est pourquoi la réglementation doit être évolutive : elle n'est en effet qu'un aspect d'un ensemble d'actions visant à améliorer l'exploitation du réseau et la sécurité de la circulation.

Elle doit donc suivre au plus près les progrès réalisés :

- . dans la construction automobile,
- . dans la construction de l'infrastructure,
- . dans la formation des conducteurs.

Avant d'entamer une telle réforme de la réglementation, et en particulier du code de la route, il est indispensable d'étudier, non seulement le contenu des règles de la circulation, mais leur nature foncière. Sont-elles à priori ? Sont-elles morales ? Sont-elles pratiques ? A quelle motivation fait appel leur respect ? Ont-elles des significations à divers niveaux ? Quelle est la relation entre un ensemble de règles et le vécu ?

L'ambiguïté des règlements provient peut-être de leur origine et de leur histoire, peut-être aussi de notre incapacité à définir les situations et les comportements adéquats d'une façon assez précise. Le code de la route constitue une sorte de va-et-vient entre le principe moral et le "mode d'emploi" d'un outil complexe. D'où une certaine confusion - A quel niveau se situe l'utilité de chaque règle ?

En matière de circulation routière, cherchons-nous la sécurité totale (ne pas dépasser l'entendement d'un seul...), ou l'élévation de la moyenne améliorée ? La deuxième attitude est moins morale, serait-elle plus efficace ?

Il est bien évident qu'on doit rechercher une sécurité totale et en pratique aboutir à élever la moyenne : c'est ce qui a toujours été fait jusqu'ici.

.../...

B - Le code de la route

En France, l'ensemble des règles officielles de la circulation s'est constitué sous forme d'un Code de la Route.

Description sommaire du système actuel d'élaboration de la réglementation :

Le processus est relativement informel. Le point de départ réside souvent dans des suggestions exprimées par des personnalités politiques, parlementaires, etc... et depuis une date récente dans les motions votés lors des congrès internationaux.

Dans les départements ministériels intéressés, c'est-à-dire essentiellement Intérieur et Equipement, et en cas de besoin en liaison avec Justice et Armées, les services élaborent des textes à la suite de contacts personnels et d'échanges de correspondance.

Certains textes sont soumis à la Commission Centrale des Automobiles composée de représentants des Ministères, des constructeurs d'automobiles et d'usagers. Cette Commission a voix uniquement consultative.

Lorsque chaque Ministre a donné son accord au projet, la procédure officielle commence.

Le texte est examiné par le Conseil d'Etat qui, pour les textes de nature réglementaire, peut émettre un avis de rejet motivé soit par le caractère inopportun de la mesure, soit parcequ'elle lui paraît relever du domaine législatif.

S'il est de nature législative, le texte accompagné du commentaire du Conseil d'Etat est toujours soumis au Conseil des Ministres ou au Premier Ministre en Conseil Restreint.

S'il est de nature réglementaire, le texte peut également être soumis au Conseil des Ministres, mais ce n'est plus obligatoire : les différents Ministres peuvent se concerter par écrit.

Les décrets du Code de la Route ne sont pas habituellement pris en Conseil des Ministres.

Notons qu'à l'heure actuelle, entre la mise au point des textes et la signature, le délai ne cesse d'augmenter, à cause du nombre croissant de Ministres qui les signent.

.../...

Après signature complète, le règlement devient applicable dès sa parution au J.O.

Le Gouvernement définit et fixe les peines. En pratique, les articles R 232 et suivants du Code de la Route sont suffisamment larges pour s'appliquer aux nouvelles dispositions.

C - Justification des mesures réglementaires

A la lumière des deux paragraphes précédents, un tri se révèle nécessaire dans les différentes mesures réglementaires.

1 - Certaines mesures coulent de source, elles relèvent du sens commun et n'exigent pas un Q.I. élevé pour leur compréhension. Ces mesures sont indiscutables et doivent subsister.

2 - D'autres mesures semblent avoir été introduites autrement ; par exemple à la suite d'accidents spectaculaires ayant provoqué un choc émotionnel sur l'opinion. Ces décisions sont souvent mal étayées et il est difficile de dire si elles sont bien fondées ou pas.

Il est nécessaire de recenser toutes ces mesures et de les étudier, en particulier du point de vue statistique. Nous pourrons ainsi décider de les garder, de les rejeter ou de les modifier.

3 - Une troisième catégorie de mesures peut être rassemblée dans la signalisation routière.

Celle-ci a été conçue dans un cadre logique qui ne laisse passer aucune situation en théorie ; mais en pratique, on a d'abord supposé qu'on ne laissait échapper aucune situation dans la mesure où les individus étaient intelligents. On a ensuite apporté des modifications pour la rendre plus accessible, ce qui n'a souvent abouti qu'à substituer un problème à un autre (danger de la sursignalisation).

Il existe une Commission de Signalisation qui coordonne les actions en matière de signalisation, mais les études en cours au Ministère de l'Équipement (S.E.T.R.A) dans ce domaine doivent être poursuivies, quitte à renforcer les moyens en personnel d'étude.

.../...

D - Conception et but de la répression : notion de risque

Il s'agit de parvenir à établir une discipline de groupe, qui rendra efficaces les mesures destinées à diminuer globalement le risque.

En effet, statistiquement pour un individu isolé, l'établissement du taux légal d'alcoolémie ou d'une réglementation de la vitesse peut n'avoir aucun effet : il n'y aurait peut-être pas eu plus d'accidents avant que les mesures soient prises. Par contre, pour l'ensemble des usagers on espère que le nombre des accidents dus à l'alcoolisme au volant ou aux excès de vitesse sera notablement diminué.

Selon M. Anthony PERANIO, Ingénieur israélien, on pourrait distinguer trois types de conduite : dangereuse, risquée, sûre, d'après le pourcentage d'accidents constatés pour chaque type de conduite.

Ainsi, conduire sous l'empire de l'alcool constitue une activité dangereuse, et M. Anthony PERANIO en est venu à comparer la prise de risques en conduite automobile au défi de la roulette russe.

Pour éliminer les situations accidentogènes provoquées par ce genre de conduite, il conviendrait donc d'élaborer une loi à la fois éducative et répressive destinée à agir sur le risque. C'est là une notion nouvelle dans le droit français où seul le délit (lorsqu'il y a préjudice à autrui), est pris en compte.

La répression des infractions commises ne présente de l'intérêt que dans la mesure où elle provoque des effets de dissuasion sur l'ensemble des usagers. Cela dépend :

- du pouvoir d'intimidation qu'exercent, du fait même de leur nature et de leur taux, les sanctions prévues par les textes répressifs ;
- des délais dans lesquels sont prononcés les sanctions après constatation des infractions ;
- des conditions dans lesquelles sont distribuées ces sanctions.

A ce propos, l'exemple américain du représentant de l'autorité qui, immédiatement après la constatation de la faute, amène le contrevenant devant le tribunal qui prononce la sanction sur le champ, semble être un bon exemple. Cette procédure a en effet le mérite de garantir une certaine objectivité. Mais son application en France poserait de graves problèmes pour l'implantation des tribunaux sur le territoire.

IV.- COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION - ADAPTATION AU COMPORTEMENT
DE L'USAGER

1 - Complexité

Dans son état actuel, la réglementation encourt deux reproches essentiels :

- son volume et sa complexité rendent son assimilation pour l'utilisateur moyen malaisée et incertaine, ce qui est à l'origine de nombreuses infractions plus ou moins involontaires ;
- les sanctions qu'elle prévoit sont mal adaptées aux caractères spécifiques de la délinquance routière. Assimilant, par leur nature, le délinquant routier à un délinquant de droit commun, (par exemple emprisonnement ou amende), ce qui ne correspond ni à la réalité objective, ni au sentiment confus du public, elles sont souvent jugées par là excessives, alors même qu'elles n'ont qu'un faible pouvoir d'intimidation en raison de leur taux relativement bas.

Par contre, la suspension du permis de conduire pour une durée plus ou moins longue, permettrait de lever cette ambiguïté, mais, pour l'instant, au regard du nombre élevé de fautes susceptibles de l'entraîner, cette sanction est peu appliquée.

2 - Adaptation

Après l'analyse de l'état actuel du code de la route, les études à entreprendre pour améliorer ce dispositif doivent ainsi s'orienter dans trois directions :

- Recherche d'une simplification des règles de circulation en s'efforçant de les rendre facilement assimilables pour l'utilisateur présentant un coefficient intellectuel (Q.I.) modeste et en éliminant toutes celles dont l'utilité est douteuse, soit parce qu'elles sont insuffisamment fondées, soit parce que leur application est pratiquement incontrôlable ;
- Recherche des méthodes à mettre en oeuvre pour faire acquérir à l'ensemble des usagers une connaissance suffisante de la réglementation et pour entretenir et actualiser les connaissances acquises ;

.../...

- Recherche d'un système pénal spécifique adapté à la fois à la nocivité réelle des infractions et à la psychologie de l'utilisateur.

De telles études ne peuvent être entreprises qu'à partir d'une analyse scientifique valable des données fondamentales actuelles du problème (techniques, économiques, psychologiques, sociologiques, etc...). Le Ministère de l'Équipement est en mesure de fournir sur la plupart de ces données une information de base souvent unique. Il dispose, en outre, des spécialistes compétents qui pourraient constituer le noyau des équipes pluridisciplinaires que requièrent de telles études. Il suffirait de leur adjoindre quelques spécialistes ou techniciens relevant des autres disciplines intéressées, (juristes, pénalistes, pédagogues, et représentants des usagers). Le Ministère de l'Équipement serait, avec le Ministère de l'Intérieur, d'autant mieux placé pour prendre des initiatives dans ce domaine qu'il est associé à l'élaboration des textes intéressant la circulation.

Il semble que la méthode la plus réaliste, et qui rendrait le texte le plus facilement assimilable par tous, consisterait à rédiger le Code de la Route chronologiquement, tout en conservant présent à l'esprit qu'il doit rester évolutif.

Il comprendrait trois parties :

- 1 - Règles de circulation, destinées à tous les usagers (conducteurs, cyclistes, piétons) ;
- 2 - Partie technique, destinée aux constructeurs (normalisation des phares, freins, etc...)
- 3 - Partie juridique et pénale.

Étant donné l'ampleur des travaux à entreprendre dans ce domaine et l'importance du temps nécessaire pour les mener à terme, il serait souhaitable de constituer l'équipe pluridisciplinaire d'analyse pendant l'été 1969, pour qu'elle puisse démarrer son action au mois d'octobre.

.../...

V.- ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'APPAREIL REPRESSIF

1 - Contexte juridique

Cette matière est régie par des règles précises qui, découlant des principes fondamentaux de notre droit, constituent un cadre juridique dont il n'est pas possible de s'affranchir. Il est donc utile de dessiner schématiquement ce cadre dans lequel devront nécessairement pouvoir s'inscrire toutes les mesures susceptibles d'être envisagées.

La répression s'articule en trois phases distinctes :

- la recherche et la constatation des infractions qui est une action de police judiciaire;
- la poursuite, qui consiste à apprécier l'opportunité de soumettre à jugement les faits rapportés ;
- le jugement, qui consiste à dire si ces faits constituent une infraction et à prononcer une sanction.

Le jugement est l'affaire des juges qui, dans l'exercice de leurs fonctions, "ne relèvent que de leur conscience et ne doivent obéissance à personne".

La poursuite est exercée par le Ministère Public, dont les membres constituent une hiérarchie soumise aux règles de la subordination et de l'obéissance et placée sous l'autorité exclusive du Ministre de la Justice.

L'action de police judiciaire, quelle que soit l'appartenance administrative des "officiers, fonctionnaires et agents" qui en sont chargés, est placée "sous la direction" du Procureur de la République, "sous la surveillance" du Procureur Général, et "sous le seul contrôle" de la Chambre d'Accusation.

Le Ministre de la Justice est donc, en cette matière, l'autorité suprême et unique.

Il convient, toutefois, de noter que ce principe n'a pleine valeur qu'en matière strictement pénale. L'autorité administrative, outre ses pouvoirs réglementaires, dispose, en effet, de l'initiative, au niveau de la poursuite comme à celui du jugement, pour ce qui est de l'application des sanctions administratives, la procédure en cette matière n'étant pas liée à l'action judiciaire.

.../...

Par ailleurs, les modalités d'exercice des fonctions de direction, de surveillance, et de contrôle confiées au Procureur de la République, au Procureur Général et à la Chambre d'Accusation laissent aux différents services de police une assez large initiative pour organiser et conduire leur action de surveillance. Les administrations centrales dont relèvent ces services ont ainsi la possibilité d'intervenir très efficacement pour orienter cette action.

2 - Information des juges et du Ministère Public

L'ensemble des décisions des tribunaux par quoi se solde finalement l'action répressive constitue, en soi, un facteur-clé de l'efficacité de cette action.

Ces décisions ne relèvent que de la seule conscience individuelle des juges. Il ne saurait donc être question d'organiser, normaliser, coordonner ou orienter par voie d'instructions ou de directives, la distribution des sanctions. La nocivité de l'infraction commise constitue néanmoins l'un des critères que le juge prend en considération pour asseoir son jugement. Il y a donc lieu de lui communiquer tous les éléments d'information qui permettent d'apprécier objectivement les conséquences humaines, sociales et économiques de la délinquance routière.

Ces mêmes éléments sont également utiles aux membres du Ministère Public pour pouvoir apprécier en toute connaissance de cause l'opportunité d'engager la poursuite et la sanction à requérir.

Cette fonction d'information, purement objective, entre tout-à-fait dans le cadre des organes de Recherche dont dispose le Ministère de l'Équipement.

3 - Orientation de la répression

Le nombre des prescriptions à l'application desquelles gendarmes et policiers doivent veiller sur la route est tel (plus de 450 infractions possibles au seul code de la route), que leur action de recherche se traduit, le plus souvent, par une observation générale en attention plus ou moins diffuse. Il serait bon de polariser périodiquement cette attention en organisant des campagnes de répression orientées sur la recherche de certaines catégories d'infractions particulièrement nocives. Pour être pleinement efficaces, ces campagnes devraient également comporter une action sur les usagers, le but étant finalement d'exploiter la répression pour sensibiliser le public sur des règles de circulation dont la violation se révèle plus particulièrement dangereuse ou dommageable.

.../...

Le choix des orientations suppose une détermination préalable de la nocivité relative des différentes catégories d'infractions. Cette détermination peut résulter, soit de l'analyse des statistiques d'accidents, soit des connaissances acquises dans les domaines les plus divers à l'occasion des différentes recherches entreprises (lois de trafic, comportement des véhicules et des conducteurs, vulnérabilité des infrastructures, influence de tel ou tel facteur particulier, etc.). Les organes de recherche du Ministère de l'Équipement sont/actuellement capables de procéder à une analyse scientifique de toutes les données du problème que pose le choix des orientations à retenir.

Ils peuvent en outre fournir une contribution importante dans l'organisation même de telles campagnes, et, surtout, pour en suivre les effets, les contrôler et les interpréter.

4 - Contrôle des effets de l'action répressive

Rien n'a été entrepris jusqu'alors pour contrôler les effets de l'action répressive exercée. Ce contrôle est, cependant, indispensable. Il doit viser :

- à connaître les réactions du public ;
- à mesurer les résultats matériels obtenus.

Il est important de connaître les réactions du public. En effet, les sanctions prononcées perdent beaucoup de leur pouvoir d'intimidation si les administrés refusent de croire, dans leur majorité, au bien fondé de la réglementation à laquelle ils doivent se soumettre ou si la répression exercée leur paraît arbitraire ou douteuse. Par ailleurs, l'efficacité de la surveillance exercée par les services de police dépend largement de l'opinion, fondée ou non, que s'en fait le public. Il est donc indispensable d'analyser les attitudes mentales des usagers vis-à-vis des différents aspects de la répression pour pouvoir, soit corriger ces attitudes par une information appropriée, soit adapter en conséquence les modalités de l'action répressive.

Quant à la nécessité de mesurer les résultats matériels obtenus, elle s'impose d'évidence dès lors qu'on prétend utiliser rationnellement l'arme de la répression pour prévenir les dommages et réduire les risques engendrés par la circulation.

.../...

Un tel contrôle ne peut être obtenu qu'en procédant à des analyses statistiques comparées, à des tests d'efficacité et à des sondages d'opinion préparés et conduits de manière rigoureuse et en faisant appel à des techniques éprouvées. Les services de police, qui sont les principaux intéressés à ce contrôle - mais non les seuls - ne sont pas équipés pour organiser et diriger des opérations de cette nature. Il serait équitable et rationnel que les Organes de Recherche du Ministère de l'Equipement, à qui les services de police fournissent déjà une collaboration importante, disposent des ressources nécessaires pour entreprendre cette tâche.

5 - Réformes et actions diverses

D'autres mesures sont susceptibles de concourir à l'amélioration de l'efficacité de la répression. Elles n'entrent pas, d'une manière aussi évidente que les précédentes, dans le champ du Ministère de l'Equipement. Elles ne manqueraient cependant pas d'être évoquées si le problème de la répression venait à être étudié d'une manière exhaustive. Il est donc opportun de les énumérer brièvement.

- Amélioration des techniques de surveillance -

Il s'agit là d'un problème de technique policière consistant essentiellement à jouer de la "peur du gendarme" pour en tirer le plus grand effet préventif possible. Les données fondamentales en sont donc d'ordre psychologique ; il est nécessaire de trouver à quel niveau se situe le compromis entre un système dynamique essentiellement fondé sur la mobilité des unités (patrouilles), et un contrôle statique malgré tout indispensable. Les enseignements retirés du contrôle des effets de l'action répressive envisagée ci-dessus apporteraient une contribution particulièrement intéressante pour la recherche des solutions à donner à ce problème.

- Accélération des poursuites -

Les effets exemplaires d'une sanction sont d'autant plus grands qu'ils suivent de plus près la commission de l'infraction.

Il serait donc souhaitable d'accélérer autant que faire se peut les procédures de poursuite, tout en se gardant de verser dans les travers d'une justice expéditive.

Ce n'est pas un problème juridique proprement dit, mais un problème d'organisation et de fonctionnement des services judiciaires, plus précisément un problème de moyens.

.../...

- Inconvénients des dualités de compétence -

L'indépendance réciproque de la juridiction pénale et de la juridiction administrative que constitue la commission de suspension du permis de conduire, peut entraîner des jugements contradictoires. De telles contradictions ont toujours des effets fâcheux sur les administrés.

A l'origine, la suspension du permis de conduire était de la compétence exclusive des tribunaux administratifs. Ce n'est qu'après l'intervention de l'Ordonnance du 15 Décembre 1958 que ce pouvoir de suspension a été accordé concurremment aux tribunaux de l'ordre judiciaire, argument ayant été pris que, dans les conditions actuelles de notre vie économique et sociale, l'utilisation de conduite d'un véhicule pouvait être une atteinte au permis de circuler.

Cette dualité peut donc présenter un certain nombre d'inconvénients en dépit des dispositions qui ont été adoptées par les administrations intéressées pour en prévenir les conséquences.

Suggestion : on pourrait prévoir que les suspensions de permis de moins de deux ans de durée seraient du ressort des Préfets ; que celles qui sont supérieures à deux ans, relèveraient de l'autorité judiciaire (la durée n'étant donnée qu'à titre indicatif).

- Sauvegarde de l'indépendance de l'action répressive -

C'est le problème des interventions visant à "faire sauter" les "contraventions". En l'état actuel des choses, le jeu normal de la répression ne se trouve pas gravement vicié par cette pratique. Un effort de "moralisation" dans ce domaine ne serait, cependant, pas entièrement injustifié.

- Refonte du système contraventionnel -

L'efficacité d'une sanction est d'autant meilleure que celle-ci est prononcée le plus tôt possible après la faute. Après avoir simplifié les textes trop théoriques, il semble qu'une bonne méthode consisterait à classer les infractions en trois catégories. :

.../...

- a - un seul régime de contraventions simple, qui s'apparenterait davantage à une mesure disciplinaire qu'à une peine (exemple : stationnement urbain, etc...)
- b - les infractions ne relevant que du juge, qui seraient une sorte de composition avec possibilité de faire appel devant le tribunal
- c - les infractions graves pour lesquelles les contrevenants passent obligatoirement au tribunal (exemple : susceptibles d'entraîner une suspension de permis).

La répression des infractions routières doit être considérée désormais comme un moyen de prévention et d'exploitation, et non plus comme une simple tâche mineure de police. La mise en oeuvre efficace de ce moyen pose des problèmes complexes auxquels quelques mesures fragmentaires hâtivement conçues à partir d'hypothèses incertaines ou d'intuitions incontrôlées ne sauraient apporter des solutions valables. La recherche de telles solutions requiert une collaboration étroite entre scientifiques et praticiens relevant de disciplines multiples.

VI.- LES ELEMENTS D'UNE ANALYSE COUT AVANTAGE

L'ensemble de cette étude sur la réglementation en matière de sécurité routière montre qu'un certain nombre d'actions seraient susceptibles de prévenir les accidents, et d'en réduire les conséquences néfastes.

Les propositions faites dans les quatrième et cinquième parties visent à remplir cette mission. Mais, pour préparer de façon rationnelle les décisions administratives qui devront être prises en ce domaine, il est nécessaire d'évaluer les actions envisagées en effectuant des analyses coût-avantage.

- EFFET DES MESURES REGLEMENTAIRES -

1°) Effets directs

COUTS

Les critères pouvant être retenus pour les caractériser sont les suivants :

a) - Coût de l'élaboration des mesures réglementaires

Il s'agit de former une équipe pluridisciplinaire et de mettre à sa disposition l'infrastructure nécessaire à son fonctionnement. Cette équipe comprendrait un noyau central formé

- d'un juriste, d'un pénaliste,
- d'un psychosociologue,
- d'un pédagogue,
- d'un ingénieur,

chacun de ces experts de haut niveau revenant à 100 000,00 F par an (coût budgétaire).

Seraient associés à ce groupe un représentant des usagers, et les experts concernés par la circulation et la sécurité routière dans les divers ministères.

Mais une étude plus précise pour élaborer la structure de ce groupe se révèle indispensable, dès lors qu'on aura décidé de commencer le travail.

.../...

b) - Coût de la formation et de l'information

Lorsqu'une nouvelle réglementation aura été élaborée, la deuxième étape consistera à informer le public ; d'où un coût d'information d'une part (déjà détaillé dans le titre 7 Information et Publicité), et un coût de formation d'autre part (également détaillé dans le titre 6 Formation du Conducteur).

Cependant, lorsque la nouvelle réglementation entrera en vigueur, les actions de formation et d'information devraient être suffisamment développées pour ne pas avoir à être renforcées. Il n'y aurait donc pas de coût supplémentaire.

c) - Coût de la répression

Les nouvelles orientations de l'action répressive ne seront définies que lorsque la refonte de la réglementation sera terminée.

Alors seulement pourront être précisés les nouveaux besoins en personnel et en matériel indispensables pour la bonne marche des opérations.

Sans doute faudra-t-il prévoir une nouvelle implantation des tribunaux sur le territoire.

Une étude sera nécessaire pour en définir la répartition optimum qui se traduira par une série de coûts :

- recrutement et formation de magistrats,
- investissements d'infrastructure.

d) - Contrôle des effets de l'action répressive

Enfin, un contrôle des effets de l'action répressive sera indispensable pour juger de l'efficacité des nouvelles mesures. Les indicateurs utilisés à cet effet seront :

- le nombre de morts,
- le nombre de blessés, graves ou légers, avec ou sans séquelles,
- le nombre d'accidents matériels,

les mesures étant faites sur des laps de temps comparables avant et après la mise en oeuvre de la nouvelle réglementation.

.../...

AVANTAGES

Les modalités, la souplesse et la progressivité de la mise en place de la nouvelle réglementation devront être définies après la refonte des textes.

Cependant, comme cette action entraînera une plus grande efficacité de beaucoup d'autres actions de sécurité envisagées (par exemple, réglementation de la vitesse, alcoolisme et conduite, etc...), elle devra être mise en place le plus rapidement possible.

2°) Effets indirects

Les critères qui pourraient être retenus, avec leurs indicateurs respectifs, sont les suivants :

a) - Développement des transports

Il serait souhaitable d'étudier les conséquences probables d'une nouvelle réglementation sur le développement des transports (marché de la voiture, modification des secteurs d'utilisation des véhicules routiers).

D'autre part, il sera nécessaire d'assurer la cohérence de cette réglementation sur le plan international.

b) - Relation individu - collectivité

Un certain nombre d'études seront encore nécessaires pour savoir :

- dans quelle mesure les habitudes de comportement pourraient être modifiées (en cherchant à obtenir un consensus d'experts) ;
- quel est le niveau et la qualité de l'enseignement qui apporteront le maximum d'efficacité à la réglementation (une série d'expériences pilote pourrait être nécessaire) ;
- l'influence de la réglementation sur le maintien de l'ordre (en évaluant le nombre et la répartition des forces de police) ;

.../...

- l'influence sur l'opinion (consensus d'experts, sondages d'opinion sur le public, les parlementaires, les groupes concernés).

- CONCLUSION -

Les éléments de ce dossier ont clairement souligné le rôle essentiel de la Réglementation en matière de sécurité routière.

La première version du code de la route fut élaborée en 1922. La Réglementation a depuis lors sensiblement évolué, compte tenu du développement de la circulation routière. Il s'avère cependant qu'une refonte complète du code de la route s'est imposée, notamment pour tenir compte de l'accroissement du trafic, et profiter de l'introduction des Sciences Humaines pour adapter la Réglementation au niveau de compréhension moyen de l'usager.

Une simplification du système répressif entraînerait une meilleure efficacité auprès des usagers ; un allègement considérable pour les services de surveillance ; la suppression de la dualité de compétence qui peut exister dans certains cas entre les autorités juridiques et administratives ; une économie non négligeable de temps et d'argent dans le jugement des infractions.

Mais, l'état actuel de nos connaissances, laisse trop d'aspects du problème dans l'incertitude, et de nombreuses études, notamment sur les conséquences probables d'une nouvelle réglementation, sont indispensables pour éclairer toute décision administrative en ce domaine.