

A la Une : Doctrine

**138 - L'EFFECTIVITE DE LA LOI PENALE
DANS LES TRANSPORTS PUBLICS
ROUTIERS DE MARCHANDISES**

Par Isabelle BON-GARCIN

Professeur Université Lumière – Lyon II
Directrice Scientifique de l'IDIT

Synthèse d'une étude portant sur la réponse des parquets aux procès verbaux dressés par les acteurs du contrôle routier, dans la Région Rhône-Alpes

La régulation du transport routier de marchandises se caractérise en France par une forte tradition réglementaire. Cet interventionnisme étatique pouvait s'expliquer par la nécessité d'encadrer un marché stratégique pour l'économie mais aussi par un souhait de protéger le transport ferroviaire. À partir de 1986, la perspective du marché unique européen a conduit à une politique de libéralisation esquissée durant les années 1970¹. Or, le coût social de la transformation de ce secteur semble se traduire en premier lieu par la transgression des réglementations en matière de conditions de travail et de sécurité routière. Si le problème n'est pas nouveau, il a pris une ampleur particulière, au point de devenir un facteur structurant de l'économie des transports.

Autrefois peu mobilisé par les infractions "transports", le Ministère public affirme, aujourd'hui, ne plus hésiter à poursuivre les contraventions ou délits mettant en cause la sécurité des usagers et des travailleurs. Qu'en est-il réellement ?

Le Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, dans le cadre du PREDIT (Programme national de recherche et d'innovation des transports terrestres) m'a demandé d'effectuer une enquête² afin de connaître justement le nombre de poursuites que le Ministère public ordonne

¹ V. Nicolas Neiertz, "La coordination des transports en France, de 1918 à nos jours", coll. "Histoire économique et financière de la France", série Etudes générales, p.554 et s.

² Je remercie pour l'analyse des données et la mise en forme du document, Mickaël Burnichon, doctorant, vacataire à la Faculté des sciences juridiques de l'Université Lumière Lyon 2.

consécutivement aux procès verbaux dressés par les acteurs du contrôle relativement aux infractions commises par les transporteurs publics routiers de marchandises³.

Avant que de présenter les résultats de cette enquête, je souhaite faire quelques remarques sur la méthodologie retenue et le champ de l'étude. Les statistiques nationales ne permettent pas toujours d'étudier de manière fine les classements sans suite, en particulier quant à leurs motifs. En effet, pour que la statistique pénale saisisse ces informations, un outil d'observation décrivant le déroulement de la procédure depuis la saisine du parquet jusqu'au jugement est nécessaire. Un autre outil aurait pu être utilisé puisque les contrôleurs qui envoient les procès verbaux auprès des parquets compétents, joignent également une fiche, appelé fiche de suivi qui doit être remplie et renvoyée par les parquets de façon à connaître la suite qu'ils ont donnée aux procès verbaux dressés. Mais, elles sont rarement transmises aux agents de contrôle⁴. J'ai donc dû construire mon propre outil et choisi d'élaborer une base de données informatique tant pour les informations récoltées auprès des Directions Régionales de l'Équipement (DRE de Lyon et Grenoble) et la Direction Départementale du Travail et des Transports (DDTT du Rhône), que pour les parquets. Pour des raisons pratiques, j'ai dû limiter le champ de l'étude aux délits⁵ et infractions de 5^e classe⁶ relatives à la réglementation administrative

³ Le droit de contrôle de l'administration s'applique aux entreprises soumises au décret n°99-752 du 30 août 1999 (JO 2 sept., p. 13140), c'est-à-dire essentiellement aux entreprises de transport et de location de véhicules, mais aussi aux entreprises effectuant des transports qui, tout en étant exemptées de la plupart des contraintes réglementaires, demeurent néanmoins dans le champ d'application du décret (transports de l'art.17 notamment). En revanche, à moins d'une commission rogatoire, le droit de contrôle ne peut être exercé chez le client d'un transporteur ou d'un commissionnaire, l'expéditeur ou le destinataire n'étant pas soumis en tant que tel à la coordination, ou dans une entreprise n'effectuant que des transports pour compte propre.

⁴ Ainsi, pour la région Rhône-Alpes, près de neuf fiches sur dix ne sont pas renvoyées, empêchant ainsi un réel suivi des dossiers. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour comprendre ce faible taux de retour. Nous pouvons raisonnablement penser que les bureaux d'ordre (secrétariat des parquets) ont fait le choix de ne pas renvoyer ces fiches, faute de temps, alors que cette inaction ne constitue en rien un vice de procédure. Une autre hypothèse serait que seules les fiches relatives aux PV ayant donné lieu à poursuites sont transmises, soit pour ménager la susceptibilité des contrôleurs terrestres en s'abstenant de leur transmettre les décisions de classement sans suite, soit pour attirer l'attention de la DRE sur les entreprises qui doivent faire l'objet d'une haute surveillance.

⁵ Conformément à l'article 381 du Code de procédure pénale, constituent des délits relevant des tribunaux correctionnels les infractions punies d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende égale ou supérieure à 3750 euros.

⁶ Entrent dans la catégorie des contraventions les infractions pour lesquelles la peine prévue se limite à une amende n'excédant pas 3000 euros (C. pr. pén. art. 521).

des transports (ex-coordination des transports)⁷ et à la législation sociale. J'ai travaillé avec les procès verbaux dressés en 1997 et 1998, afin d'être certaine de connaître toutes les suites qui leur sont données. Toutes les infractions recherchées ont trait au transport public de marchandises, à l'exclusion du transport des marchandises dangereuses, et dont les procès verbaux ont été traités par les parquets retenus (Bourgoin-Jallieu, Grenoble, Lyon, Vienne, Villefranche-sur-Saône). Les infractions relevées peuvent être regroupées en deux catégories : d'abord les infractions à la réglementation des transports et plus particulièrement celles concernant les titres administratifs et les documents de bord⁸, ensuite les infractions à la législation sociale, et notamment celles relatives aux temps de conduite et de repos et à l'utilisation frauduleuse du chronotachygraphe⁹. J'ai également élaboré un questionnaire que j'ai remis aux cinq parquets concernés à l'issue de cette enquête, mais sans leur indiquer les résultats, afin de compléter utilement les indications qu'ont pu nous donner les chiffres recueillis.

Les résultats décevants que j'ai observés (I), m'ont conduite à proposer des solutions dont on peut espérer qu'elles puissent améliorer le dispositif actuel encore défaillant (II).

I - PRESENTATION DES RESULTATS OBTENUS : DES RESULTATS DECEVANTS

Le problème n'est pas nouveau : ainsi un rapport adressé au ministre de l'Equipement en 1990 montrait déjà les carences du contrôle routier en France¹⁰ et préconisait l'augmentation du nombre de contrôleurs routiers et l'application de plans

régionaux de contrôle par les directions de l'Equipement. En 1997, le vice-président du CNT (conseil national des transports) insistait sur la grande faiblesse des contrôles, pointant tout à la fois une libéralisation mal maîtrisée, un manque de moyens des contrôleurs, des complicités locales, des CSA (commission des sanctions administratives) alibis. Il fallait ajouter à cette faiblesse des contrôles, des parquets qui poursuivent peu. Ainsi concernant l'activité de ces derniers, il est intéressant de noter que lors d'une enquête effectuée par le CESDIP (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales) et publiée en 1994, les parquets classaient en moyenne 80% des affaires qui leur étaient soumises, et que le classement sans suite, alors que les poursuites étaient envisageables, était le plus fréquent pour les affaires de transports routiers, soit 87,9%. Cette proportion pouvait être liée pour les auteurs de l'enquête à la difficulté de poursuivre la personne morale à cette époque. Mais d'autres explications ont pu être données comme l'absence de transmission par les fonctionnaires des infractions relevées.

Il est certain que cette étude, principalement quantitative et limitée à une région, ne me permet pas de conforter ou d'invalider totalement les remarques précédentes, en particulier pour l'activité de contrôle. Néanmoins, comme nous allons le voir à présent, elle a quand même apporté certains éléments de réponses, non négligeables, tant à l'égard du travail accompli par les contrôleurs (A), qu'à celui des parquets (B).

A - L'activité de contrôle

Les compétences en matière de régulation du transport routier de marchandises relèvent uniquement de l'Etat. Il met en œuvre la norme et il vérifie son application, par l'intermédiaire de son administration centrale ou de ses services déconcentrés. Ainsi, la gestion du transport routier de marchandises (tenue du registre des transporteurs, délivrance des licences communautaires...)¹¹, l'animation du secteur et le contrôle sont des compétences dévolues aux Directions Régionales de l'Equipement¹². Le choix de l'Etat de confier ces missions à celles-ci est particulièrement intéressant dans la mesure où ces services déconcentrés n'ont pas normalement de missions opérationnelles.

⁷ Désignée pendant un demi-siècle par l'expression coordination des transports (solidement ancrée dans le langage professionnel), la réglementation trouve aujourd'hui son fondement dans la loi d'orientation des transports intérieurs (L.n°82-1153, 30 déc. 1982), dite LOTI, dont les modalités générales d'application ont été définies par une circulaire du 30 juin 1983 (Circ. 30 juin 1983, JONC 22 sept.) : sa substance se trouve dans le décret du 30 août 1999 relatif aux transports routiers de marchandises et ses nombreux arrêtés d'application.

⁸ Décret 30/08/99, art.12, ce sont des contraventions de 5ème classe, punissables d'une amende pouvant aller jusqu'à 5000 euros. Sur route, le contrôle porte essentiellement sur la présence à bord du titre d'exploitation approprié et de la lettre de voiture. La vérification de la réalité et de la validité de l'inscription de l'entreprise au registre des transporteurs et des loueurs (à défaut, exercice illégal d'activité punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende) s'effectue en entreprise.

⁹ Texte normatif : Règl n°3820/85/CEE du 20 décembre 1985; texte répressif : Décret n°86-1130 du 17/10/1986 (art.2 et 3), ce sont des contraventions de 5ème classe, punissables d'une amende pouvant aller jusqu'à 1500 euros, les infractions concernant les fraudes au chronotachygraphe sont des délits pouvant entraîner une peine d'emprisonnement d'un an et 30000 euros d'amende conformément à l'article 3 de l'ordonnance n°58-1310 du 23/12/58.

¹⁰ Rapport Doguet, résumé en annexe du rapport Dobias sur "La situation économique et sociale des transports routiers de marchandises", Paris CGP 1993, 40 p. et annexes. En 1985, le nombre d'infractions constatées en transports routiers de voyageurs et de marchandises a été de 296 000 en France, 61 000 aux Pays-Bas, 40 000 en Grande-Bretagne, 131 000 en RFA.

¹¹ Décret n°86-567 du 14 mars 1986, aujourd'hui abrogé et remplacé par le décret du 30 août 1999.

¹² Circulaire n°87-42 du 5 mai 1987, ce rôle a été sensiblement renforcé, d'abord par la circulaire du 26 octobre 1993, mais surtout par la circulaire du Premier Ministre du 26 septembre 1996, et par la circulaire du Ministre chargé des transports du 19 janvier 1988 : "Dorénavant, le contrôle sera placé sous la pleine responsabilité du directeur régional de l'équipement".

Les contrôles sont réalisés principalement par six corps de contrôle appartenant à quatre ministères différents : le ministère des transports (contrôleurs des transports terrestres, inspecteurs et contrôleurs du travail des transports¹³), le ministère de la défense (gendarmerie), le ministère de l'intérieur (police), le ministère du budget (douane et service de la répression des fraudes). Les corps en tenue (gendarmes, policiers et douaniers) travaillent habituellement sur route. Ils sont les seuls habilités à intercepter les véhicules, et c'est donc avec eux que travaillent les contrôleurs des transports terrestres sur route¹⁴. Les inspecteurs et contrôleurs du travail des transports, ainsi que les agents du service de la répression des fraudes travaillent essentiellement en entreprise¹⁵.

Ainsi, s'agissant des modalités de contrôle, j'ai pu constater que sur les 727 procès verbaux dressés pendant les années 1997 et 1998, 62% proviennent de la DRE et de la DDE, alors que seulement 8,80% émanent de la DDTT, le reste des procès verbaux (28,7%) provenant des forces de l'ordre, sans distinction entre police nationale, gendarmerie, douanes. Près de 46% des contrôles sont effectués directement sur route, et 5,1% dans les locaux de l'entreprise. Le délai moyen entre la date de rédaction du procès verbal et sa date de transmission est de 37 jours ; près de la moitié sont transmis dans les trois semaines, 14,7% le sont dans un délai supérieur à 100 jours. Ce dernier délai peut paraître relativement excessif et laisse supposer des difficultés pour les contrôleurs et leur hiérarchie de traiter en temps réel les dossiers. Alors que, selon la circulaire n° 87-42 du 12 mai 1987, la transmission des procès verbaux ne doit pas dépasser un mois de délai. Or, le fait de transmettre rapidement un procès verbal n'est pas anodin ; en effet sur les 400 incriminations applicables dans les transports routiers de

marchandise, plus de 370 sont d'ordre contraventionnelles (dont 200 sont des contraventions de 5^e classe) pour lesquelles le délai de prescription est d'une année seulement à compter de la constatation de l'infraction.

Les entreprises les plus verbalisées sont sans conteste celles dont le siège social est situé dans la région Rhône-Alpes (72,7% des procès verbaux). Pour 50,5% il s'agit de S.A., et pour 39,8% de S.A.R.L., les autres formes sociales connues ne représentant que très peu d'entreprises.

Enfin, sur les 4187 infractions relevées sur les deux années consécutives, le constat est flagrant : 96,2% des infractions constatées concernent la législation sociale, toutes catégories confondues (délits, contraventions), soit plus de 4000 infractions (4044 exactement). Les infractions relatives à la coordination des transports ne représentent donc que 3,7% de la base de données.

B - L'activité des parquets

Quant à l'activité des parquets, nous avons pu constater que 57,1% des procès verbaux ne donnent lieu à aucune poursuite. Dans plus de 7 cas sur 10 cette absence de poursuite est due à un classement sans suite, les autres procès verbaux étant transmis à un autre parquet en raison de la compétence territoriale. Dans 49,6% des cas, les poursuites sont estimées inopportunes, et dans 33,2% le préjudice est déclaré peu important ; près de 10% des infractions sont classées sans suite parce qu'elles sont "insuffisamment caractérisées" ; la régularisation spontanée concerne seulement 1,2% des classements sans suite. Lorsque les infractions sont poursuivies, elles le sont principalement par la voie de l'ordonnance pénale (46,1%), alors que la citation directe est utilisée dans 31,4% des cas et la convocation par officier de police judiciaire dans 22,5% des cas. Les magistrats disent choisir la procédure de l'ordonnance pénale¹⁶ en raison de sa rapidité, alors qu'ils privilégient les autres procédures lorsqu'il s'agit de récidivistes ou de prévenus contestant l'infraction. Les conducteurs sont poursuivis dans 55% des cas, et l'employeur dans 52,3%, ils le sont conjointement dans 47,1%. L'absence de poursuite de la personne morale résulte de l'absence de texte mettant en jeu leur responsabilité tant pour les infractions à la coordination des transports que pour celles relatives à la législation sociale de notre champ

¹³ Les habilitations dont disposent les contrôleurs sont consenties au niveau national, et leurs compétences répressives s'étendent donc à l'ensemble du territoire. Toutefois, leur compétence territoriale est normalement limitée à la région dans laquelle ils exercent leur fonction habituelle. Leurs pouvoirs s'étendent aux domaines suivants : coordination transports (article 24, Loi n°52-401 du 14 avril 1952) ; réglementation sociale européenne (art.2, ord. n°58-1310 du 23 décembre 1958, et règlements communautaires n°3820/85 et 3821/85 du 20 décembre 1985) ; réglementation du transport des matières dangereuses (art.3 Loi n°75-1355 du 21 décembre 1975) ; code de la route (art.R.251 ; pour tout ce qui concerne : les transports exceptionnels, les vitesses, les poids et dimension, les pneumatiques, les visites techniques, l'équipement des véhicules de transport en commun) ; sous-traitance (Loi n°92-1445 du 31 décembre 1982 et Loi n°98-69 du 6 février 1998), travail dissimulé (Loi n°97-210 du 11 mars 1997) ; falsification des titres administratifs de transport (Loi n°98-69 du 6 février 1998).

¹⁴ Le contrôle sur route a pour finalité de veiller au respect des dispositions relatives à la vitesse, aux poids et dimensions, aux temps de conduite et de repos, à l'état des véhicules et à leurs équipements spécifiques, et aux documents qui doivent se trouver à bord. Est également vérifié le bon fonctionnement du limiteur de vitesse et du chronotachygraphe.

¹⁵ En entreprise, les vérifications portent sur les conditions d'accès à la profession, l'analyse des disques du chronotachygraphe (temps de conduite et de repos), les conditions de travail, le travail illégal, le parc de véhicules et sa situation au regard des visites techniques obligatoires, les prix abusivement bas et la sous-traitance.

¹⁶ Procédure simplifiée pour les contraventions. Le tribunal décide, par ordonnance pénale, de condamner ou non l'auteur de la contravention à une amende, sans que celui-ci comparaisse devant le tribunal. En cas de condamnation, l'intéressé a 30 jours pour s'acquitter du montant de l'amende ou faire opposition à la décision, afin de présenter ses moyens de défense devant le tribunal.

d'étude. À ce sujet, certains des magistrats interrogés ont déploré le fait qu'aucun texte ne permette de poursuivre la personne morale, en particulier pour les infractions à la législation sociale et souhaitent une modification dans ce sens.

Si ces données statistiques ne nous permettent évidemment pas de mesurer le phénomène de l'effectivité dans toutes ses dimensions, elles nous ont quand même permis de constater, eu égard à notre champ d'investigation, que, comme par le passé, ce sont les infractions à la législation sociale qui sont de loin les plus nombreuses. On observe aussi une diminution des classements sans suite, en comparaison de l'enquête effectuée par le CESDIP¹⁷. Cependant l'amélioration reste à nos yeux insuffisante. Si les parquets semblent¹⁸ plus sensibles aux infractions transports, il n'en demeure pas moins que le classement sans suite reste la mesure quantitativement la plus importante¹⁹. Ce résultat décevant est d'autant plus paradoxal que le renforcement du dispositif de contrôle et de sanction a été majoritairement approuvé par le corps social lui-même en ce qu'il est inspiré par un souci de sécurité et de saine concurrence.

Il nous est donc apparu nécessaire de préconiser des solutions permettant d'améliorer ce dispositif.

¹⁷ Phénomène semble t'il général. Ainsi, à la suite d'une interrogation d'un député, le Garde des Sceaux a apporté récemment quelques précisions chiffrées sur le volume des poursuites en matière correctionnelle (Rép. min. n°51229, JO AN Q, 9 juillet 2001, p.4012). Même si la réponse ne vise que les délits, mais tous les délits semble t'il, le taux de classement sans suite a considérablement diminué. Ainsi, pour les trois dernières années, il est respectivement passé de 35% à 33% pour atteindre 32%. La principale cause de cette évolution, selon le Garde des sceaux, est le développement des mesures alternatives aux poursuites que sont par exemple le recours à la médiation pénale ou encore, depuis la loi du 23 juin 1999 (JO 24 juin, p.9247), la composition pénale. Ce texte nouveau contient quelques dispositions intéressant les infractions routières puisque le délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique est concerné, et qu'il modifie sensiblement le régime de l'amende forfaitaire laquelle est applicable aux contraventions de 4^e classe relatives à la réglementation des transports par route. Bien évidemment, dans la mesure où nous avons limité notre champ d'investigation, aux procès verbaux dressés en 1997 et en 1998, afin d'être certains de connaître toutes les suites qui leur sont données, nous ne pourrions pas mesurer les effets de cette loi nouvelle.

¹⁸ Constat également effectué par Mme Tilche consécutivement aux interrogations qu'elle effectue chaque année auprès des parquets, V. B.T.L du 15/10/2001 p.684

¹⁹ Nous aimerions faire remarquer qu'il est toujours possible de mettre en mouvement l'action publique, en particulier lorsque le parquet ne juge pas opportun d'engager des poursuites. Ainsi, un syndicat professionnel a le droit de se porter partie civile, à partir du moment où les faits portent un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'il représente. Or le défaut d'inscription au registre ou encore l'utilisation d'un titre d'exploitation suspendu sont bien des atteintes à la profession ! Mais, quand bien même les organisations professionnelles le souhaiteraient (ce qui est loin d'être sûr puisqu'elles sont en situation de concurrence pour attirer des adhérents), elles n'ont pas nécessairement connaissance des procès verbaux dressés. Il faudrait alors imaginer une transmission systématique, ce qui poserait à notre avis plus de problème que ça n'en réglerait !

II – LES SOLUTIONS PRECONISEES

La première s'appuie sur les outils existants (A), la seconde est plus innovante et par cela même plus susceptible de rencontrer des résistances (B).

A - a minima : le renforcement des liens entre les différents acteurs intervenant dans le processus répressif

Plusieurs explications ont pu être données, par les magistrats eux-mêmes, pour justifier l'absence de poursuite.

Ils déplorent un contentieux dit de "masse", comme le confirme le nombre d'infractions constatées dans les départements étudiés, même s'ils n'observent pas d'augmentation considérable pour les années qui ont suivi l'enquête. Ce contentieux de "masse" correspondant parfois à des infractions mineures encombre les prétoires. De plus, la technicité de la matière est considérée comme un frein par la majorité des magistrats pour pouvoir correctement appréhender ce contentieux. Manque d'outils, manque de temps, manque d'informations et de formation sont des termes souvent utilisés par les magistrats interrogés. Il est donc plus que jamais souhaitable de renforcer les liens entre les différents acteurs intervenant dans le processus répressif. C'est la première solution que nous préconisons. Il paraît en effet important de mieux sensibiliser les magistrats à ce contentieux, en particulier en leur faisant connaître l'objectif poursuivi par telle ou telle réglementation. Si la DRE joue déjà bien ce rôle, le système informatisé G.E.G.R.O (gestion régionalisée des entreprises de transports routiers et de contrôles) renforcera certainement cet aspect éducatif. Il serait sans doute également utile que le Ministère de la justice s'intéresse aussi à ce contentieux, en particulier celui qui est relatif à la réglementation administrative des transports, certains magistrats déplorant l'absence de réflexion globale sur le traitement de ces affaires. On peut également suggérer une augmentation des contrôles qui passent nécessairement par une augmentation du nombre de contrôleurs.

Pour autant ces efforts seront-ils suffisants ? On peut en douter, car derrière ces arguments somme toute assez classiques et qui ont trait au dysfonctionnement de la justice en général, se cache, sans doute, une question plus fondamentale qui est bien évidemment celle de l'intérêt de la poursuite. C'est en effet au regard de l'intérêt général que le juge apprécie le caractère troublant de l'infraction. Ainsi, l'absence de

préjudice corporel, l'absence de victime directe sont autant d'éléments qui permettent pour certains magistrats de considérer que l'ordre public n'est pas atteint et qu'il n'y a donc pas lieu de poursuivre. Ce qui n'est évidemment pas le cas pour certaines infractions au Code de la route, en particulier les excès de vitesse, les conduites en état d'ivresse ou sous l'empire de drogue. Pour ces dernières, les intérêts protégés par le droit pénal de la circulation routière apparaissent pleinement. Dans cette mouvance, on comprend pourquoi les infractions relatives aux temps de conduite préoccupent aussi forces de l'ordre et magistrats, puisqu'elles peuvent être à l'origine d'accidents. En revanche, ce ne sont pas les mêmes considérations qui ont présidé à la naissance des dispositions répressives en matière de coordination des transports. Il ne faut pas oublier que des difficultés apparurent lorsque se créèrent et se développèrent de nouveaux moyens de transport : la surabondance en la matière par rapport au trafic possible rendit nécessaire d'établir un équilibre entre les diverses entreprises intervenant dans ce domaine, en particulier entre le rail et la route. Aujourd'hui, l'objectif recherché n'est pas seulement d'assainir la profession mais aussi et surtout d'assurer une saine concurrence au sein du secteur routier et donc de réguler ce marché. Cette volonté politique du législateur doit-elle ou peut-elle être appréciée exclusivement par le juge pénal ?

B - a maxima : le transfert du contentieux pénal à un autre organe

La pénalisation de pans entiers de la vie sociale contemporaine a fait du juge pénal un acteur majeur de la régulation des comportements collectifs sans que l'appareil judiciaire et pénitentiaire ait été en mesure de s'adapter aux nouvelles exigences sociales. Ce n'est pas propre à la France, ce n'est pas spécifique aux transports.

Conscients de cet écueil, certains gouvernements ont pratiqué ainsi une politique dite de "dépénalisation" qui s'est traduite le plus souvent, non par une décriminalisation totale des comportements punissables mais par un déclassement des sanctions pénales, mal appliquées, au profit d'une répression administrative, jugée plus rapide et plus efficace. Ce courant s'est traduit dans certains Etats européens, dont la France, par le passage de certains contentieux répressifs (dans le domaine du droit économique, du droit boursier, etc.) du côté administratif.

Dans le domaine des transports terrestres, l'appareil institutionnel qui est la base de sa réglementation et de son contrôle est en fait

caractérisé par une profonde imbrication de l'Administration et des organisations professionnelles existant dans les transports. Créé par l'article 16 de la LOTI, le Conseil national des transports (CNT) est une institution paritaire (composé de représentants du Parlement et des collectivités locales, des entreprises de transports, des syndicats de salariés de ces entreprises, des usagers, de l'Etat, ainsi que des experts désignés en raison de leur compétence) qui est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence de l'Etat. Mais, son rôle est essentiellement consultatif, même lorsqu'il est réuni en commission des sanctions administratives. Cette commission est en effet saisie pour avis des recours administratifs adressés au ministre chargé des transports contre les sanctions administratives prononcées par le Préfet de région après avis obligatoire des commissions des sanctions administratives des comités régionaux des transports.

Les sanctions prononcées pouvant aller du retrait temporaire ou définitif des titres administratifs, à l'immobilisation d'un ou plusieurs véhicules de l'entreprise, jusqu'à la radiation du registre des transporteurs, sont, comparativement à certaines sanctions pénales, bien plus lourdes à supporter économiquement pour l'entreprise condamnée ! Mais si les peines sont dissuasives, le fonctionnement des CSA l'est beaucoup moins. L'article 17 de la LOTI dispose qu'elles doivent se réunir au moins une fois par trimestre, ce qui est déjà peu, et il semble en pratique que cette périodicité ne soit pas toujours bien respectée !

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le sens de la "pénalisation" des infractions commises dans le secteur du TRM et se demander s'il ne faut pas renoncer à poursuivre, pour les infractions à caractère économique au moins, les transporteurs devant les tribunaux et préférer substituer aux sanctions pénales des sanctions administratives. Or, cette voie ne nous paraît pas compatible avec l'organisation et les modalités actuelles des CSA. En revanche on peut imaginer lui confier un réel pouvoir de sanction à l'instar de la Commission bancaire ou aller plus loin encore, et suggérer la mise en place d'une autorité administrative indépendante. Bien évidemment, sa mise en place dans le domaine des transports ne doit pas se faire dans la précipitation, car une telle perspective entraîne d'importants bouleversements. En premier lieu, il faudra s'interroger sur le domaine de la dépénalisation. En second lieu, il sera nécessaire de réfléchir à sa structure et aux fonctions de cet organe. Mais, c'est peut-être à ce prix que l'on pourrait alors envisager de dépénaliser certaines infractions, en particulier

celles relatives à la réglementation de l'activité de transport et confier ce contentieux à une commission qui devrait offrir toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité.