



HAL
open science

Les sanctions des réglementations des transports routiers en France et dans quelques pays européens

Maurice Bernadet

► **To cite this version:**

Maurice Bernadet. Les sanctions des réglementations des transports routiers en France et dans quelques pays européens. *Transports: économie, politique, société*, 2009, 454, pp.69-78. halshs-01405520

HAL Id: halshs-01405520

<https://shs.hal.science/halshs-01405520v1>

Submitted on 30 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES SANCTIONS DES RÉGLEMENTATIONS DES TRANSPORTS ROUTIERS EN FRANCE ET DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS

par Maurice BERNADET

Professeur honoraire à l'université Lumière-Lyon 2, membre du Laboratoire d'Économie des Transports

Les pays européens ont des systèmes de sanction pour les infractions commises en matière de transport routier de marchandises très différents. Cet article compare, pour une quinzaine d'infractions, les dispositifs existant en Allemagne, en Espagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en France. Les conclusions de cette comparaison peuvent être présentées en trois points: – s'agissant de la sévérité des sanctions dans les différents pays, la comparaison fait apparaître une hiérarchie assez claire par ordre de sévérité croissante: Pays-Bas, Allemagne, France, Royaume-Uni et Espagne; – s'agissant des avantages comparés des sanctions administratives et des sanctions pénales, les premières semblent présenter un certain nombre d'avantages (sanctions plus certaines dans leur existence même et dans leur montant, plus étroitement reliées à la gravité de l'infraction, décidées plus rapidement et par des personnes qui connaissent l'activité du transport); – s'agissant de la réalité du marché européen des transports, même lorsque la réglementation est unifiée, les sanctions ne le sont pas, de sorte que la signification de la réglementation n'est pas la même.

Le rapport du groupe de travail du Centre d'analyse stratégique présidé par Claude Abraham, « Pour une régulation durable du transport routier de marchandises », qui a été rendu public en avril 2008 comportait dans ses recommandations générales un point 2.3.3 « Redéfinir la chaîne du contrôle-sanction ». Il présentait diverses orientations et renvoyait au rapport du sous-groupe « Développement économique, compétitivité économique, emploi » dans lequel cette question était plus largement abordée dans son point 7. Le rapport relevait qu'en

France « le système existant repose sur la distinction entre des sanctions pénales pour les infractions isolées ou répétées (récidive) auxquelles peuvent se superposer des sanctions administratives, prononcées par le préfet après avis de la CRSA (Commission Régionale des Sanctions Administratives) saisie par la DRE, en cas de comportement infractionniste systématique ». Il soulignait la relative inefficacité des sanctions pénales et en déduisait « que le durcissement des textes prévoyant des sanctions pénales pour de nombreuses infractions... n'a pas atteint le but recherché », et qu'on peut « se demander s'il ne serait pas nécessaire de revenir sur cette évolution en "dépenalisant" les infractions lorsqu'elles ne mettent pas en jeu la vie d'autrui et en substituant aux sanctions pénales des sanctions administratives ». S'agissant des sanctions administratives, le même constat d'inefficacité était dressé et les conditions de fonctionnement des CRSA critiquées. La conclusion de cette analyse était que « la recherche d'une plus grande efficacité du dispositif de sanction passe sans doute par une dépenalisation » et des pistes de réflexion étaient proposées.

La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire a estimé qu'une analyse

comparative de la manière dont sont organisés les contrôles et sanctionnées les infractions dans quelques pays européens voisins de la France pourrait éclairer la question et a financé une étude qui a été réalisée par Interface Transport, bureau d'études de Lyon, et l'Institut du droit international des transports de Rouen (1).

Quatre pays étrangers ont été retenus: l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Le choix de ces pays permettrait d'avoir un échantillon des différentes situations du point de vue de la nature des sanctions appliquées: sanctions administratives en Allemagne et en Espagne, sanctions pénales au Royaume-Uni, combinaison des sanctions administratives et pénales, selon la nature ou la gravité de l'infraction, aux Pays-Bas. De plus, au Royaume-Uni des sanctions administratives peuvent se superposer aux sanctions pénales dans le cas d'infractions particulièrement graves ou dans le cas de comportements infractionnistes avérés.

Rappelons que les sanctions administratives sont, par définition, décidées par l'Administration. Le constat d'infraction établi par les services de contrôle est transmis à un service d'instruction, service ou agence de l'Administration, qui propose la sanction au décideur. Ces sanctions consistent en amendes et, éventuellement, en sanctions complémentaires (retraits de points sur le permis de conduire, retrait d'autorisations, perte de l'honorabilité...). Les sanctions pénales sont décidées par les tribunaux: le constat d'infraction est transmis au Parquet qui décide ou non de poursuivre et, dans ce dernier cas, le tribunal compétent décide de la sanction. Dans les deux situations, le contrevenant peut, selon des procédures adaptées, présenter sa défense et former un recours contre la décision, recours qui relève des tribunaux administratifs ou pénaux.

Pour pouvoir comparer précisément les dispositifs existants dans ces quatre pays, une

quinzaine d'infractions ont été sélectionnées relevant de quatre domaines:

— la réglementation européenne des temps de conduite et des temps de repos: infractions à la durée de conduite continue, infractions à la durée de conduite journalière, infractions à la durée du repos journalier, emploi irrégulier du dispositif destiné au contrôle;

— le transport des marchandises dangereuses: défaut d'établissement des consignes de sécurité, défaut de présence à bord du véhicule des consignes de sécurité, défaut de signalisation du véhicule pour absence de plaque de danger ou plaque erronée, transport routier de matière dangereuse sans présence à bord du certificat de formation du conducteur;

— le Code de la route: excès de vitesse, défaut d'arrimage, dépassement du poids maximal autorisé, dépassement de la charge maximale à l'essieu, absence de visite technique périodique;

— la réglementation des transports: défaut d'inscription au registre des transporteurs et loueurs, transport public routier de marchandises sans copie de licence communautaire valable, défaut de lettre de voiture.

On peut présenter d'abord les principales dispositions régissant le contrôle et les sanctions dans chacun des pays, avant de procéder à la comparaison des dispositifs de sanction. Pour chaque pays on a étudié les dispositions générales en matière de contrôle, de procédure... puis les dispositions spécifiques relatives aux infractions sélectionnées, en établissant des tableaux décrivant les caractéristiques des sanctions.

L'ALLEMAGNE

Les contrôles font intervenir différents corps (les douanes, l'administration fiscale, l'inspection du travail, les autorités sani-

taires ...), mais principalement le BAG (*Bundesamt für Güterverkehr*), agence fédérale, associé aux forces de police qui relèvent des Länder. Le BAG intervient surtout sur routes et peu en entreprises; en effet le contrôle de la législation du travail est de la responsabilité de l'inspection du travail qui dépend des Länder. C'est également le BAG qui a la responsabilité du contrôle des péages (*LKW Maut*) et depuis sa mise en place ce contrôle mobilise près des deux tiers de ses effectifs. Malgré l'augmentation des effectifs du BAG, le nombre des contrôles autres que le paiement des péages a diminué.

Le BAG n'a pas de compétence en matière de sanction (sauf à l'égard des véhicules étrangers). Ses personnels constatent l'infraction et transmettent le procès verbal aux Länder dont les autorités compétentes (l'administration en charge des transports) prennent les décisions en se référant à un barème des peines résultant d'un accord entre Länder. Le contrevenant peut présenter sa défense devant l'administration du Land, et, la décision prise, présenter un recours qui est transmis au Parquet. En effet bien que les sanctions soient administratives, ce sont les tribunaux pénaux qui traitent des appels.

Les sanctions sont exclusivement administratives et principalement de nature pécuniaire mais des sanctions additionnelles peuvent être prononcées (notamment retrait de points sur le permis de conduire (2)).

(1) Ont participé à cette étude Isabelle BON-GARCIN, enseignante à l'université Lumière-Lyon 2, directrice scientifique de l'IDIT pour les Pays-Bas, Valérie BALLY-HASCOËT, chercheur à l'IDIT pour le Royaume-Uni, Laurent GUIHÉRY, enseignant à l'université Lumière-Lyon 2 et chercheur au Laboratoire d'Économie des Transports pour l'Allemagne et l'auteur de cet article pour l'Espagne et la rédaction de la synthèse.

(2) Y compris retrait de points sur le permis de conduire du responsable de l'entreprise dans le cas d'un dépassement du poids maximal autorisé ou de la charge à l'essieu d'un de ses véhicules conduit par un salarié.

Il ne peut être envisagé de présenter ici les dispositions en vigueur pour les différentes infractions, mais de souligner et d'illustrer quelques traits caractéristiques :

— les infractions mineures sont sanctionnées par un avertissement (*Verwarnungsgeld*). Ainsi un dépassement de la durée de conduite continue ou un dépassement de la durée de conduite journalière d'une durée inférieure ou égale à 60 minutes est sanctionné par un avertissement. Mais il ne s'agit pas d'un avertissement sans frais ! En fait l'avertissement est une amende dont le montant est le plus souvent de 30 € qui doit être payée immédiatement et qui est (en principe) à la charge du conducteur. L'avertissement ressemble donc à l'amende forfaitaire française de deuxième classe ;

— pour de nombreuses infractions, il existe deux sanctions de sévérité différente, selon que l'infraction est considérée comme involontaire, le conducteur et l'entreprise étant supposés être de bonne foi, ou au contraire délibérée. Selon qu'on est dans un cas ou dans l'autre le montant de l'amende peut varier du simple au double ;

— lorsque la gravité de l'infraction varie avec un paramètre (durée du dépassement de la limite de vitesse, dépassement du PMA par exemple) le montant de la sanction varie de façon relativement continue avec ce paramètre. Ainsi en matière d'infraction à la durée de conduite continue, l'amende augmente avec chaque demi-heure de dépassement ; en matière d'infraction à la durée du repos journalier le montant de l'amende varie avec chaque heure de réduction et en matière d'excès de vitesse, l'amende augmente tous les 5 km/h ;

— l'implication du conducteur est quasi-systématique, même pour des infractions qui, dans la conception française, relèvent exclusivement de l'entreprise de transport. Le conducteur est sanctionné aux côtés de l'entreprise, pour toutes les infractions à la réglementation sociale européenne et pour

toutes les infractions au transport de marchandises dangereuses. Il est soumis à une amende à peine plus faible que celle qui est infligée à l'entreprise et il perd des points sur son permis de conduire en cas de dépassement du PTAC ou de la charge à l'essieu supérieur à 5 %. Notons encore qu'une amende lui est infligée (mais modeste par rapport à celle qui pèse sur l'entreprise) si son entreprise n'est pas régulièrement inscrite au registre des transporteurs ou si le transport n'est pas « couvert » par une licence communautaire valable ;

— le chargeur est également assez fréquemment – mais moins fréquemment que le conducteur – impliqué. Il en est ainsi dans le cas des infractions à la réglementation du transport de marchandises dangereuses (non seulement défaut d'établissement des consignes de sécurité ou défaut de présence à bord des dites consignes, mais aussi en cas d'infraction à la signalisation obligatoire du véhicule car il appartient au chargeur de vérifier que les plaques de danger, les plaques étiquette et les panneaux oranges sont en place ; de même le destinataire doit vérifier que les plaques et panneaux ont bien été retirés après la livraison). Le chargeur est également sanctionné en cas de défaut d'inscription du transporteur au registre (1 500 euros s'il est « de bonne foi », et 3 000 s'il ne l'est pas) ;

— dans l'ensemble le niveau des amendes est modeste. Mais nous reviendrons sur ce point en comparant le niveau des sanctions entre les pays.

L'ESPAGNE

La responsabilité du contrôle et des sanctions relève principalement des communautés autonomes, l'État intervenant peu de manière directe, même s'il existe au sein de la direction générale des Transports une sous-direction générale du contrôle des

transports routiers et un corps d'inspecteurs du contrôle routier. Mais ce service et ce corps sont moins concernés par le transport de marchandises que par les transports de personnes et lorsqu'ils interviennent dans ce domaine (opération Eurocontrol), ils le font en coordination avec leurs équivalents au niveau des communautés autonomes. En revanche la direction générale des Transports routiers assure une coordination, en établissant chaque année avec les communautés autonomes un plan de contrôle. Et les textes applicables (3) sont de niveau national.

Les contrôles sur route sont dans la quasi-totalité des cas assurés par la Guardia Civil (ou les polices locales existant dans certaines régions : Catalogne, Navarre, Pays-Basque) au sein de laquelle des personnels sont spécialisés dans le relevé des infractions au transport de marchandises et par des inspecteurs du transport terrestre relevant des communautés autonomes. De même, les contrôles en entreprise sont le fait des services compétents des communautés autonomes. Ces contrôles se traduisant par l'établissement d'un bulletin d'infraction (sur route) ou d'un procès verbal (en entreprise).

L'organisation des services, au niveau de la direction générale du Contrôle des Transports routiers ou au niveau des communautés autonomes, repose sur le même modèle : il existe des services d'instruction auxquels sont transmis les bulletins d'infraction et les procès verbaux. Ces services informent le contrevenant de l'ouverture d'une procédure à son encontre et l'invitent à présenter ses explications. Puis le service formule une proposition de sanction transmise au directeur général des Transports terrestres au niveau de l'État, ou à son homologue au niveau des communautés

(3) Ley sobre Tráfico, Circulación y Seguridad Vial aprobado por RDL 339/1990 et Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (dite LOTT).

autonomes. La décision prise et notifiée peut faire l'objet d'un recours gracieux et, en cas de rejet, d'un recours devant les tribunaux administratifs.

Les sanctions sont donc exclusivement administratives, principalement de nature pécuniaire, mais des peines additionnelles (retrait de point sur le permis de conduire, retrait des autorisations de transport) peuvent être prononcées.

Les traits caractéristiques du système de sanction sont les suivants :

— les infractions sont classées en trois catégories : légères, graves et très graves auxquelles correspond un barème sous la forme d'une fourchette (4). Mais à l'intérieur de ces trois catégories, il existe des barèmes plus resserrés par tranches (5) ou avec des valeurs précises pour les infractions dont la gravité est liée à un paramètre quantitatif. Ainsi en cas de dépassement de la durée de conduite continue supérieur à une heure et inférieur à deux heures et quart, le montant de l'amende est précisément de 1501 euros; l'amende est la même pour une durée de conduite journalière (lorsqu'elle ne doit pas dépasser 9 heures) comprise entre 10h50 et 11h30. Il n'en est cependant pas de même en matière d'excès de vitesse où la législation se borne à distinguer les infractions graves et très graves, en associant une fourchette (91 à 300 euros pour les excès de vitesse graves avec retrait de 2 à 4 points sur le permis de conduire, et de 301 à 600 euros pour les excès très graves, avec un retrait de 6 points) et donc en laissant au décideur de la sanction une marge d'appréciation importante;

— le niveau effectif de la sanction, lorsque la réglementation prévoit une fourchette, est fixé par le décideur sur proposition du service d'instruction. La loi indique quels sont les critères qu'il doit prendre en compte : pour la loi de sécurité routière, les sanctions doivent être graduées « en fonction de l'adéquation entre la gravité et l'importance de l'événement, les antécédents de l'au-

teur de l'infraction et sa qualité de récidiviste, le danger potentiel créé pour lui-même et pour les autres usagers de la route »; et pour la LOTT « en fonction de l'impact social de l'acte incriminé, de l'intentionnalité, de la nature des dommages causés, de l'ampleur de l'avantage obtenu illégalement et de la récidive ou du comportement habituel »;

— lorsque l'infraction est liée à un paramètre quantitatif, les sanctions varient très fortement avec ce paramètre : le « pas » de variation est généralement d'une demi-heure en matière de dépassement de la durée de conduite continue et de la durée de conduite journalière; il est de 1 % en matière de dépassement du poids maximal autorisé ou de dépassement de la charge à l'essieu;

— le conducteur (toujours en matière de réglementation sociale européenne) et assez souvent le chargeur (défaut d'établissement ou de présence à bord des consignes de sécurité, défaut de signalisation du véhicule transportant des marchandises dangereuses, défaut d'arrimage, dépassement du PMA ou de la charge à l'essieu) sont impliqués aux côtés ou à la place de l'entreprise de transport;

— le montant des amendes est généralement très élevé; des sanctions complémentaires sous la forme de retraits de points sur le permis de conduire existent, notamment pour le non-respect de la réglementation sociale européenne et les excès de vitesse.

LES PAYS-BAS

Du point de vue institutionnel, la principale originalité du système néerlandais est que certaines tâches administratives du secteur des transports routiers de marchandises, sont attribuées à une association de droit privée indépendante du ministère des Transports, du Travail et des Voies d'eau.

Ainsi, c'est la NIWO (Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie) qui délivre les licences, mais elle n'est pas chargée des contrôles en la matière. Il n'existe pas de registre des transporteurs aux Pays-Bas.

Les contrôles sont assurés par la police nationale, la police locale, les douanes, l'inspection des transports et pour la réglementation sur les temps de conduite et de repos, l'inspection du travail.

Les sanctions sont soit administratives, soit pénales, selon la nature et parfois la gravité de l'infraction (excès de vitesse), et elles ne se superposent pas. Les Pays-Bas ont, en 2005, « déplacé le curseur » (loi « Mulder ») en dépénalisant un certain nombre d'infractions. Relèvent de la sphère pénale, les infractions en matière de transport de marchandises dangereuses, les infractions à la réglementation administrative des transports, celles qui sont relatives au poids des véhicules. Relèvent de la sphère administrative, les infractions aux temps de conduite et de repos, les excès de vitesse et l'absence de visite technique de transport. Toutefois ces dernières infractions peuvent aussi être poursuivies pénalement en cas de récidive et lorsque l'infraction commise a sérieusement mis en danger la sécurité routière.

Lorsque les sanctions sont administratives et qu'elles concernent les infractions aux temps de conduite et de repos, elles sont prononcées par un bureau des amendes administratives dépendant du ministère des

(4) Les barèmes associés à cette typologie des infractions sont différents selon qu'on considère la LOTT (Infractions légères : moins de 401 euros, infractions graves : de 401 à 2000 euros, infractions très graves : de 2001 à 18000 euros) ou la loi de sécurité routière où les chiffres sont sensiblement plus faibles (Infractions légères : moins de 91 euros; Infractions graves : de 91 à 300 euros; Infractions très graves : de 301 à 600 euros).

(5) Pour chaque nature d'infractions, il existe, à l'intérieur des fourchettes indiquées ci-dessus, trois « tranches ». Ainsi les infractions très graves de la LOTT, sont classées dans trois catégories correspondant aux fourchettes 401 à 1000 euros, 1001 à 1500 euros et 1501 à 2000 euros.

Transports auquel est transmis le constat d'infraction. Ce bureau informe le contrevenant de l'amende qu'il encourt, pour lui permettre de présenter, dans les quinze jours, sa défense. La décision qui intervient peut faire l'objet d'un recours gracieux, puis d'un recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

Dans le cas de sanctions administratives pour d'autres motifs (loi « Mulder »), elles sont traitées par le procureur de la Reine qui prononce la sanction. La décision peut être contestée devant un tribunal pénal.

Lorsque les sanctions sont pénales, le procureur de la Reine est saisi; il décide de poursuivre ou non le contrevenant et dans le premier cas il peut soit proposer le paiement immédiat d'une amende soit transmettre le dossier au tribunal pénal, dont la décision est susceptible d'appel.

Les principales caractéristiques du système de sanction sont les suivantes:

- les sanctions administratives sont pécuniaires et il n'y a pas de sanctions additionnelles notamment pas de retraits de points sur le permis de conduire, car le permis à points n'existe pas;

- le montant des amendes administratives n'est pas défini par une fourchette mais il est d'un montant précis variant éventuellement avec la gravité de l'infraction. Ainsi le montant de l'amende en cas de dépassement de la durée de conduite continue est de 110 euros à partir de 5 heures; il augmente de 110 euros toutes les heures jusqu'à 9 heures de conduite continue, puis passe à 1100 euros au-delà de 9 heures. En cas de réduction du repos journalier, l'amende est de 110 euros jusqu'à une réduction d'une heure; elle passe à 220 et augmente toutes les heures jusqu'à 4 heures 30 de réduction; elle passe à 1100 euros et 220 euros par heure supplémentaire au-delà de 4 heures 30 de réduction. S'agissant des excès de vitesse, le barème est continu, puisque l'amende augmente avec chaque

km/h de dépassement de la vitesse autorisée, à partir de 4 km/h;

- le conducteur est rarement impliqué, même dans le cas des infractions au règlement sur les temps de conduite et les temps de repos (sauf en cas d'emploi irrégulier du dispositif destiné au contrôle); plus précisément, il peut être poursuivi si l'employeur peut prouver qu'il a fait tout ce qui est raisonnablement dans son pouvoir pour prévenir une infraction; mais c'est une preuve qu'il est très difficile d'apporter. Le conducteur peut être impliqué dans certaines infractions à la réglementation sur les marchandises dangereuses; il l'est évidemment en cas d'excès de vitesse et en cas de défaut d'arrimage. Notons que le conducteur est aussi responsable aux côtés de l'entreprise de transport en cas de transport sans copie communautaire valable;

- le chargeur est impliqué dans les infractions à la réglementation sur le transport de marchandises dangereuses, avec la même peine que l'entreprise de transport;

- le montant des amendes est généralement faible, notamment pour ce qui concerne les violations du règlement social européen sur les temps de conduite et de repos.

LE ROYAUME-UNI

Les contrôles du respect de la réglementation du transport routier sont principalement réalisés sur route comme en entreprise par les inspecteurs d'une agence (la VOSA) qui dépend du ministère des Transports. Les *véhicules examiners* recherchent les infractions relatives à l'état du véhicule, et les *traffic examiners* les autres infractions. Les inspecteurs de la VOSA n'ont cependant pas compétence en matière de respect des vitesses qui relèvent des seules forces de police, lesquelles sont également compétentes en matière de réglemen-

tation sociale européenne, d'autorisation de transport, de surcharge, de transport de marchandises dangereuses.

Les VOSA *examiners* peuvent, en présence d'une infraction peu grave, se contenter d'un avertissement oral ou écrit, émettre une *Offense rectification notice* qui donne un délai de 21 jours au contrevenant pour se mettre en règle, ou, si l'infraction peut avoir un impact sur la sécurité, émettre une *Prohibition notice* qui décide de l'immobilisation du véhicule. La pratique de la *Prohibition notice* est en fort développement.

À la différence des forces de police qui peuvent émettre des *Fixed penalty notices*, les VOSA *examiners* constatent les infractions, mais ne peuvent décider de l'amende et percevoir son montant.

Les sanctions sont pénales, mais des sanctions administratives peuvent s'y superposer pour les infractions les plus graves ou en cas de récidive. Si la procédure pénale n'appelle pas de remarque particulière, la procédure administrative est plus originale car elle fait intervenir les *Traffic Commissioners* qui, au nombre de huit (un pour chaque région), constituent un *non-departmental Body*, ce qu'en France nous appellerions une Autorité administrative indépendante. Saisi par les VOSA *examiners* ou les forces de police en cas d'infraction grave mettant en doute le « sérieux » ou le professionnalisme du contrevenant ou en cas d'infractions répétées commises au cours des cinq années précédentes, le *Traffic Commissioner* peut décider (après audition du contrevenant si celui-ci en fait la demande) des sanctions non pécuniaires consistant en suspension ou retrait de licences (réduction du nombre de véhicules de l'entreprise) et en interdiction d'exercer la profession de transporteur, dans la région qui dépend de sa compétence ou dans l'ensemble des régions.

S'agissant des sanctions pénales:

- elles sont constituées d'amendes classées en cinq niveaux dont le montant varie,

s'agissant du maximum encouru par le contrevenant, entre 200 £ et 5 000 £ (niveau 2: 500 £, niveau 3 : 1.000 £, niveau 4 : 2.500 £); des peines complémentaires (points de pénalité sur le permis de conduire et peines d'emprisonnement) peuvent être prononcées par les tribunaux;

— seul le montant maximum de l'amende est défini et il n'existe pas de barème faisant varier le montant de l'amende en fonction d'un critère quantitatif caractérisant la gravité de l'infraction. Ainsi tout dépassement de la durée de conduite continue (ou de la durée de la conduite journalière, ou de la réduction du temps de repos), quel que soit le niveau de ce dépassement, est une infraction de quatrième niveau et est donc susceptible d'une amende maximum de 2.500 £; de même le dépassement du poids total en charge ou de la charge à l'essieu est une infraction de cinquième niveau avec une amende maximale de 5.000 £. **L'emploi irrégulier des dispositifs destinés au contrôle** est également une infraction de cinquième niveau mais une peine d'emprisonnement d'un maximum de deux ans peut s'y ajouter, ainsi qu'une sanction administrative;

— le conducteur est impliqué dans le cas du non-respect du règlement social européen, en cas d'excès de vitesse et de dépassement du PMA ou de la charge à l'essieu;

— le chargeur est très rarement impliqué. Dans la liste des infractions que nous avons étudiées, sa responsabilité n'est engagée que dans deux cas: le défaut d'établissement des consignes de sécurité et le défaut de présence à bord du véhicule des mêmes consignes;

— il est difficile de juger de la sévérité du système de sanction, puisqu'on ne connaît que le montant maximum des amendes, et non les montants décidés par les tribunaux. On relève cependant que les maximums sont le plus souvent supérieurs à ceux qui existent en France pour les mêmes infractions.

COMPARAISON DES DISPOSITIFS DES DIFFÉRENTS PAYS

Il est possible de comparer les dispositifs de contrôle, et les procédures mises en œuvre dans les quatre pays étudiés, plus la France. Mais les conclusions que l'on tire de cette comparaison ne sont pas essentielles, sauf sans doute sur un point: que les sanctions soient pénales ou administratives, il ressort que les contrevenants ont de larges possibilités de défense et de recours, même si les modalités diffèrent selon les pays. L'idée reçue que les sanctions administratives confèrent un pouvoir arbitraire à l'Administration s'avère totalement fautive. Et d'ailleurs, dans tous les pays, et en derniers recours, ce sont toujours les tribunaux étatiques qui sont compétents, judiciaires ou administratifs.

La comparaison des dispositifs en matière de sanction paraît plus instructive, même si elle est difficile, pour de nombreuses raisons: il n'est pas toujours aisé d'identifier des infractions qui soient définies de façon strictement identique dans tous les pays; lorsque la gravité de l'infraction est susceptible de changer en fonction d'une variable quantitative (la durée du temps de conduite, la charge à l'essieu, la vitesse horaire) des seuils sont généralement fixés permettant de lier l'importance de la sanction avec la gravité de l'infraction, et ces seuils ne sont pas les mêmes selon les pays; dans les pays où les sanctions sont administratives, le niveau de la sanction est précisément déterminé ou inscrit dans une fourchette relativement étroite, alors que lorsque dans les pays où les sanctions sont pénales la loi ne fixe que le maximum auquel un contrevenant peut être condamné; enfin et peut-être surtout, ce qu'on peut comparer ce sont les dispositions législatives ou réglementaires inscrites dans les textes, mais non la pratique des tribunaux ou des organes qui arrêtent les sanctions.

On peut encore ajouter que notre étude n'a porté que sur un nombre limité d'infractions dont il n'est pas certain qu'elles constituent un échantillon représentatif permettant de porter des conclusions générales sur la sévérité des sanctions prises dans leur ensemble.

Pour faciliter les comparaisons, on a procédé, pour chaque sanction, à l'établissement d'un tableau synthétique permettant de résumer les dispositions prises dans différents pays, tableau éventuellement annoté et toujours commenté. À titre d'exemple, on peut présenter le tableau qui concerne les infractions à la durée de conduite continue (voir tableaux page suivante).

L'établissement de tels tableaux et la considération de l'ensemble des dispositions, pour toutes les infractions étudiées, permettent, malgré les difficultés rappelées ci-dessus, de tirer quelques conclusions robustes.

S'agissant de la sévérité des sanctions dans les différents pays

La conception de la gravité d'une infraction donnée peut très sensiblement varier selon les pays: une infraction peut être jugée grave dans un pays et au contraire ne faire l'objet que d'une sanction modeste dans un autre. On peut l'illustrer par deux exemples:

— le transport sans copie de licence communautaire: en Allemagne et aux Pays-Bas, il s'agit d'une infraction sans doute mineure puisque le niveau des amendes (qui pèsent à la fois sur le transporteur et sur le conducteur) est de quelques centaines d'euros (6); en France ou au Royaume-Uni on estime sans doute que c'est une infraction relativement grave puisque l'amende pénale maximale est en France de 1 500 euros et

(6) La sanction la plus importante est de 400 euros en Allemagne (300 pour l'entreprise et 100 pour le conducteur) lorsqu'il est considéré que l'infraction a été commise délibérément.

Seuils où le système de sanction change	France		Allemagne		Espagne			Pays-Bas		R-U
	=	>	=	>	=	>	>	=	>	
en %	20 %	20 %	22,2 %	22,2 %	20 %	20 %	50 %	100 %	100 %	
en h ou minutes	5 h 24	5 h 24	60'	60'	5 h 24	5 h 24	6 h 45	9 h	9 h	
Seuils intermédiaires				toutes les 1/2 heures	5 h	5 h 30 6 h 15	toutes les 1/2 heures	toutes les heures	toutes les heures	
Nature de l'infraction (1)	P	P	A	A	A	A	A	A	A	P
Niveau des sanctions	4 ^{ème} classe	5 ^{ème} classe	Avertis.		Légère	Grave	Très grave			4 ^{ème} niveau
Niveau de l'amende	750 max (AF: 135)	1.500 max	30	30 + 90 (2)	301 à 400	1.501 à 2.000	3.301 à 4.600	110 par h. sup.	1.100 + 220 par h sup 1.980 max	2.500 £ max (- 3.100 €)
Récidive		3.000 max				2.101 à 3.300	4.600 à 6.000			
Autres sanctions										
Immob. du véhicule					oui	oui	oui	Possible	possible	possible
Retrait de points							6 (/12)			
Responsabilité										
Conducteur	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui			oui
Transporteur	oui	oui		oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui

(1) P = sanction pénale; A = sanction administrative.

(2) 30 € pour le conducteur auxquels s'ajoutent, pour l'entreprise, 90 € pour chaque demi-heure commencée.

Commentaires

A • Les seuils retenus pour définir la gravité de l'infraction sont très divers :

- la France retient un seuil de 20 % ;
- l'Allemagne retient, comme premier seuil, 60 minutes, soit 22,2 % ; mais au-delà, le seuil augmente de 30 en 30 minutes et donc il passe successivement à 33,3 %, 44,4 %, 55,5 %, etc. ;
- l'Espagne retient comme la France le seuil de 20 %, mais elle ajoute un autre seuil à 50 %. De plus, on constate dans le barème des sanctions qu'il existe en Espagne un seuil de tolérance fixé à 11,1 % (temps de conduite continue de 5 heures) puisque ce barème ne fixe aucune amende pour un dépassement de 30 minutes, ainsi que des seuils intermédiaires...
- pour les Pays-Bas le seuil change d'heure en heure de 4 h 30 à 9 h, puis à partir de 9 h ;
- le Royaume-Uni ne définit aucun seuil en fonction duquel la gravité de l'infraction et le niveau de la sanction varieraient.

B • Sauf en France et au Royaume-Uni, les sanctions sont administratives.

C • L'existence de seuils différents rend les comparaisons du niveau des sanctions financières difficiles. On peut cependant établir le barème suivant (valeurs en euros, y compris pour le Royaume-Uni au taux de change de 1,24 euros pour 1 £).

Durée de la conduite continue	France	Allemagne	Espagne	Pays-Bas	Royaume-Uni
5 h	750 max	30	0	110	3.100 max
5 h 30	1.500 max	30	301	110	3.100 max
6 h	1.500 max	120	1.501	220	3.100 max
6 h 30	1.500 max	240	2.000	220	3.100 max
7 h	1.500 max	360	3.301	330	3.100 max
7 h 30	1.500 max	480	4.000	330	3.100 max
8 h	1.500 max	600	4.601	440	3.100 max
8 h 30	1.500 max	720	4.601	440	3.100 max
9 h	1.500 max	840	4.601	550	3.100 max
9 h 30	1.500 max	960	4.601	1.100	3.100 max

Ce tableau est à interpréter avec précaution puisqu'il juxtapose des cas dans lesquels un chiffre précis est associé à l'infraction et d'autres (France et Royaume-Uni) où les chiffres indiqués sont des maximums, le chiffre « vrai » pouvant, en fonction des décisions des tribunaux, être très inférieur. Aussi est-il probable que le barème appliqué en France est proche des valeurs les plus faibles, celles des Pays-Bas ou de l'Allemagne.

On peut en outre déduire de ce tableau :

- qu'il existe une tolérance en Espagne pour les dépassements inférieurs ou égaux à la demi-heure, et que, en Allemagne, le niveau très faible des sanctions pour les dépassements d'une durée inférieure ou égale à une heure, équivaut à une quasi-tolérance jusqu'à ce seuil ;
- que le niveau des amendes est faible aux Pays-Bas tant que la durée de conduite continue ne dépasse pas 9 heures ;
- que c'est en Allemagne que la progressivité est la plus marquée, avec un niveau faible, bien que généralement plus élevé qu'aux Pays-Bas, pour tous les seuils de dépassement ;
- que c'est en Espagne, où la progressivité est également importante, que le dépassement du temps de conduite continue est, au-delà du seuil de tolérance, de très loin le plus fortement sanctionné.

D • S'agissant de la responsabilité de l'infraction, tous les pays retiennent la responsabilité du transporteur et du conducteur, sauf les Pays-Bas où le conducteur ne peut être poursuivi.

au Royaume-Uni d'environ 3100 (2500 £); mais en Espagne il s'agit d'une infraction très grave entraînant une sanction administrative d'un montant compris entre 4001 et 6000 euros;

— le dépassement de la durée de la conduite continue : cet exemple est intéressant en ce qu'il montre que l'appréciation de la gravité de l'infraction peut varier selon l'importance du dépassement. Pour un dépassement de 30 minutes (durée de conduite continue de 5 heures) la sanction est nulle en Espagne (tolérance), symbolique en Allemagne (30 euros), faible aux Pays-Bas (110 euros); en France l'entreprise encourt une amende de 4^{ème} classe (750 euros maximum) et au Royaume-Uni une amende de 4^{ème} niveau (3100 euros maximum). Mais pour la même infraction, à un niveau de dépassement plus élevé, le classement des pays selon la sévérité de la sanction est totalement différent. Ainsi pour un dépassement de 3 h (7 h 30 de conduite continue) le montant de l'amende est de 330 euros aux Pays-Bas, de 480 en Allemagne, d'un montant maximum de 1500 euros en France, de 3100 au Royaume-Uni, et de 4000 euros en Espagne. C'est-à-dire que l'écart entre les niveaux de la sanction est de 1 à 12 entre les Pays-Bas et l'Espagne!

On peut aussi constater parfois ce qui paraît être, pour un regard français, une véritable anomalie. Prenons là encore un exemple: dans l'ensemble, le niveau des sanctions en Espagne est élevé, sinon très élevé; en matière de dépassement du poids maximum autorisé des véhicules, les sanctions varient entre 381 euros pour un dépassement de plus de 2,5 % à 4600 euros pour un dépassement de 35 %, chiffres très largement supérieurs à ceux que l'on observe dans les deux autres pays où les sanctions sont administratives, l'Allemagne et les Pays-Bas; on peut faire le même constat pour l'infraction « dépassement de la charge à l'essieu »: pour un

dépassement de 35 % l'amende est de 425 euros en Allemagne, de 825 maximum aux Pays-Bas, de 1500 maximum en France mais de 3651 en Espagne; mais l'Espagne ne sanctionne pas les dépassements de la charge à l'essieu tant qu'ils restent inférieurs à 25 %...

On peut ajouter, pour souligner l'hétérogénéité des dispositions adoptées, que la liste des responsables impliqués dans la commission d'une infraction et donc susceptibles de sanctions est variable: aux Pays-Bas le conducteur est rarement impliqué, même en ce qui concerne le non-respect de la réglementation sociale européenne (temps de conduite et temps de repos); mais inversement en Allemagne, le conducteur est fréquemment impliqué, aux côtés de l'entreprise, pour des infractions dont on considérerait en France que la responsabilité pèse exclusivement sur l'entreprise, le conducteur n'ayant pas les moyens de s'y opposer. De même en Allemagne, mais aussi aux Pays-Bas et surtout en Espagne, le chargeur est souvent impliqué, de façon directe, dans la commission d'infractions, aux côtés du transporteur, et avec la même sanction.

Cette hétérogénéité des dispositifs est une difficulté supplémentaire de la comparaison, mais sur l'ensemble des infractions que nous avons étudiées, et malgré la difficulté de classer des pays dans lesquels les sanctions sont administratives et d'autres où les sanctions sont pénales, on peut établir une « hiérarchie » assez claire. Par ordre de sévérité croissant on a: les Pays-Bas, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Espagne.

Mais aux réserves déjà formulées sur la pertinence de telles comparaisons, on peut ajouter que la sévérité des sanctions n'a de sens que lorsqu'il y a sanction et que ce classement s'appuie sur les textes et non sur les pratiques. Il faudrait, pour pouvoir porter un jugement plus fondé, tenir compte de la fréquence des contrôles, de l'indulgence plus ou moins grande dont les agents char-

gés de ce contrôle font preuve, du pourcentage de constats d'infractions qui sont effectivement suivis de sanctions et, dans les pays où les sanctions sont pénales, de la manière dont tranchent les tribunaux...

S'agissant des « mérites » comparés des sanctions administratives et des sanctions pénales

Plutôt que de confronter directement les deux systèmes, essayons de définir ce que devraient être les caractéristiques d'un système de sanction idéal, c'est-à-dire vraiment dissuasif, et de comparer les dispositifs des pays ayant opté pour les sanctions administratives, et ceux qui ont opté pour les sanctions pénales, à ce « modèle ». Un système « idéal » devrait présenter les caractéristiques suivantes:

- la sanction doit être certaine;
- son montant, ou du moins son ordre de grandeur, doit être certain et suffisamment important pour que, compte tenu de la probabilité d'être sanctionné, l'avantage que procure l'infraction soit au minimum annulé;
- la sanction doit intervenir dans un délai aussi bref que possible après la commission de l'infraction;
- la sanction ne doit pas être perçue comme injuste par le sanctionné, ce qui implique qu'elle soit prononcée par des personnes compétentes en droit mais aussi connaissant bien l'activité du transport.

Il est clair que les « philosophies » dont s'inspirent les sanctions administratives d'une part et les sanctions pénales d'autre part sont sensiblement différentes, ainsi que leurs conséquences en matière de répression. Nous voudrions en relever plusieurs aspects.

Dans le cas de sanctions pénales, un très large pouvoir d'appréciation est laissé aux tribunaux puisque la loi ne fixe que le maximum de la peine qui peut être prononcée. Il s'agit de permettre aux magis-

trats d'apprécier les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise et de tenir compte du « passé » du contrevenant. Dans le cas des sanctions administratives, le pouvoir d'appréciation laissé aux services instructeurs et aux décideurs est certainement beaucoup plus limité, notamment pour les infractions dont la gravité varie de façon continue en fonction d'un paramètre tel que la durée de la conduite, le poids en charge du véhicule, l'importance de l'excès de vitesse et où, en conséquence, un barème précis peut être établi en fonction de cette gravité. Le niveau de la sanction découle directement du constat... Mais pour les autres infractions, les services instructeurs et les décideurs peuvent parfaitement tenir compte des circonstances et d'autres critères comme nous l'avons noté en parlant de l'Espagne.

Admettons cependant que les limites de l'adaptabilité de la sanction aux critères qui **peuvent justifier une gradation** sont beaucoup plus strictes dans le cas de sanctions administratives que de sanctions pénales. Les sanctions administratives paraissent plus certaines dans leur montant que les sanctions pénales.

Une des conséquences du large pouvoir d'appréciation laissé aux tribunaux est que des infractions apparemment identiques peuvent être sanctionnées de manière très différente, par le même tribunal et *a fortiori* par des tribunaux différents. Le manque d'uniformité des sanctions peut être à l'origine, chez les contrevenants, d'un sentiment d'injustice. La moins grande variabilité des sanctions administratives est de nature à faire accepter plus facilement la sanction: le contrevenant sait que, de façon sans doute non mécanique mais cependant directe, à une infraction d'une nature et d'une gravité données correspond une sanction déterminée.

Une deuxième caractéristique des sanctions pénales est aussi – et ce n'est pas contradictoire avec ce que nous venons d'écrire – que

la proportionnalité entre la gravité de l'infraction et le niveau de la sanction est faible, du moins dans les textes. Ceci est particulièrement évident au Royaume-Uni où il n'existe aucun seuil des variables quantitatives qui définissent l'existence de l'infraction en fonction duquel la gravité de l'infraction et donc l'importance de la sanction pourraient varier. Tout dépassement de la durée de la conduite continue ou tout excès de vitesse est, dans les textes, sanctionné de la même manière, à charge pour les tribunaux d'introduire dans leur pratique une éventuelle gradation. Dans le cas de la France un petit nombre de seuils est défini permettant de différencier par exemple les contraventions de quatrième classe, les contraventions de cinquième classe et les délits. Mais le nombre des seuils est restreint avec comme conséquence que l'importance de la sanction varie brutalement lorsqu'un seuil est franchi. Ce qui là encore ne favorise sans doute pas l'acceptation de la sanction par le contrevenant. Il en est différemment avec les sanctions administratives dont le niveau peut varier de façon quasiment continue avec des barèmes qui changent pour toutes les heures (voire les demi-heures) de dépassement de la durée de la conduite journalière, pour tous les pourcentages de dépassement du tonnage maximum des véhicules, pour tous les kilomètres/heures de dépassement de la vitesse autorisée, etc.

Une dernière caractéristique des sanctions pénales est clairement, même si notre étude n'en apporte pas la preuve faute d'avoir pu recueillir d'informations à ce sujet, le long délai qui sépare le constat de l'infraction de la décision de sanction, lorsqu'il y a sanction. On s'accorde généralement à considérer que l'efficacité d'une sanction est inversement proportionnelle à ce délai. Il semble que les sanctions administratives puissent intervenir, et interviennent effectivement dans des délais beaucoup plus brefs. Il est caractéristique que les textes qui régissent la procédure fixent les délais dans lesquels la

procédure doit être ouverte après le constat de l'infraction, limitent à quelques semaines la durée de l'instruction, voire, comme en Espagne, fixent un délai (un an) au terme duquel la procédure est automatiquement abandonnée si la sanction n'a pas été prononcée avant cette limite.

Là encore, il semble que les sanctions administratives puissent être plus efficaces parce qu'elles sont plus certaines et qu'elles peuvent intervenir dans un délai plus court.

Enfin, on sait que sauf exception, les magistrats connaissent peu la réglementation appliquée au transport, et moins encore les conditions d'exercice de cette activité. Il peut en résulter deux conséquences: soit le magistrat hésite à prononcer une sanction autre que symbolique parce qu'il sait qu'il n'est capable ni de situer l'infraction dans le contexte de l'activité du contrevenant, ni d'apprécier les conséquences d'une sanction plus sévère sur cette activité, soit la sanction prise est **difficilement acceptée** par le sanctionné qui considère que le magistrat n'a pas tenu compte des conditions difficiles dans lesquelles il exerce son activité, conditions qui auraient justifié une attitude plus clémente du tribunal. Par opposition, les décideurs, lorsque les sanctions sont administratives, apparaissent comme des spécialistes, à même de tenir compte des conditions de l'activité des transporteurs et d'apprécier les conséquences de leurs décisions; ces décisions sont alors plus facilement acceptées par les condamnés.

L'exemple des Pays-Bas est à cet égard significatif. Lorsqu'en 2005, la loi « Mulder » a substitué pour certaines infractions des sanctions administratives aux sanctions pénales, les transporteurs ont, dans un premier temps, regretté le système pénal qui leur offrait plus de chances de ne pas être condamné et semblait moins sévère que le nouveau. Mais avec un recul de quelques années, l'opinion des transporteurs a changé et ils sont favorables aux sanctions administratives dans la mesure où leur dossier est

rapidement traité et surtout analysé par des personnes compétentes, c'est-à-dire des personnes qui connaissent le monde des transports et sont mieux à même d'apprécier leur situation.

Les arguments présentés ci-dessus doivent cependant être relativisés en tenant compte du fait que, dans les pays où les sanctions sont pénales, elles sont souvent « forfaitarisées », du moins pour les infractions les moins graves. Dès lors, les différences entre sanctions pénales et sanctions administratives sont très sensiblement réduites: l'amende pénale forfaitaire est certaine, d'un montant déterminé, elle intervient rapidement... C'est le cas en France pour toutes les infractions jusqu'à la quatrième classe, et la possibilité de « forfaitiser » les amendes pour les infractions de cinquième classe est à l'étude.

S'agissant de la réalité du marché européen des transports

En dépit des difficultés rencontrées, l'Europe des transports, et en particulier des transports routiers se construit, péniblement, lentement, mais semble-t-il de façon inéluctable. Dans plusieurs domaines, et notamment dans celui de la réglementation du travail des conducteurs routiers (temps de conduite, temps de repos, temps de travail) la réglementation

est uniforme puisqu'elle est formalisée par des règlements. Les normes que les États doivent faire respecter sont donc les mêmes et on ne peut que s'en féliciter...

Mais peut-on dire que les règles sont les mêmes lorsque les sanctions qui découlent de leur violation varient dans des proportions aussi importantes que celles que nous avons relevées? Sans doute ce fait était-il connu et le constat que nous avons fait ne devrait pas constituer une surprise pour les personnes qui s'intéressent à ces questions. Il n'est cependant pas certain qu'elles aient mesuré l'importance considérable des écarts que nous avons relevés. Ainsi pour une durée de conduite journalière de 12 heures, le niveau de l'amende est de 440 euros aux Pays-Bas et de 4600 en Espagne...

Peut-on dire dans ces conditions que les règles sont les mêmes dans le cadre d'une Europe des transports harmonisée? La nécessité de l'harmonisation se fait donc sentir aussi en ce domaine et ce constat plaide en faveur d'une action vigoureuse pour que l'on tende vers un système de sanction plus harmonisé, dans les formes peut-être, dans le fond certainement. Un premier pas vient d'être effectué en ce sens avec l'adoption de la directive 2009/5/CE de la Commission du 30 janvier 2009 « modifiant l'annexe III de la directive

2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier ».

Cette annexe III établissait la liste des infractions au règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 relatif au temps de conduite, de repos, au chronotachygraphe... La nouvelle annexe propose de classer ces infractions en trois catégories, en fonction de leur degré de gravité, en infractions mineures, graves et très graves et les seuils de référence, pour les infractions liées à des variables quantitatives, sont précisés (par exemple, pour la durée de conduite continue, 5 heures et 6 heures: au-delà de 4h30 et jusqu'à 5 h, l'infraction est mineure; au-delà de 5 h et jusqu'à 6 h, l'infraction serait grave; au-delà de 6 h, elle serait très grave). La directive ne fixe aucune valeur, même indicative, aux sanctions qui seraient associées à ce classement, mais l'obligation qu'elle crée aux différents États de prévoir une classification en infractions mineures, graves et très grave d'ici la fin de l'année 2009 va bien dans le sens souhaité, même s'il ne s'agit que d'un premier pas vers une harmonisation qui semble nécessaire ■