COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.3.2008
SEC(2008) 350

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

facilitant l'application transfrontière de la législation dans le domaine de la sécurité routière

RÉSUMÉ DE l'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 151 final}
{SEC(2008) 351}

Résumé

1 Consultation des parties intéressées

Les parties prenantes ont été consultées dès les premières phases du projet. En 2004, dans le cadre du projet SARTRE 3 (Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe – *attitude sociale envers les risques de la circulation routière en Europe*), 24 000 citoyens de l'UE ont répondu à des questions concernant leurs avis sur l'application de la législation en matière de sécurité routière.

Le 20 juillet 2006, une réunion s'est tenue avec le groupe d'experts créé à la suite de la recommandation de la Commission du 21 octobre 2003[1], afin d'examiner les objectifs et le champ de l'action réglementaire au niveau de l'UE.

Une consultation publique par internet, sur le site web «Europa», a été organisée du 6 novembre 2006 au 19 janvier 2007. La Commission a reçu 54 réponses. Les résultats peuvent être consultés à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Une réunion des parties prenantes, à laquelle étaient invités tous ceux qui avaient envoyé des commentaires, ainsi que tous les États membres, s'est tenue le 27 février 2007.

La Commission a établi un questionnaire réservé aux forces de police d'Europe chargées de la circulation, afin de recueillir des informations sur l'application de la législation routière en Europe. 21 pays ont répondu à ce questionnaire; leurs réponse ont servi de base à une rencontre avec les polices routières de l'Union qui ont été invitées à faire part de leurs vues sur l'action à l'échelon de l'UE[2].

Les gouvernements et les autorités publiques (principalement les services chargés des transports, des affaires intérieures, de la police et de la justice), les entreprises et les associations d'entreprises dans le domaine des transports, les exploitants d'infrastructures routières, les organismes de recherche et d'études, les associations d'usagers, ainsi que des particuliers, ont été consultés.

La grande majorité des experts et des parties prenantes ont exprimé leur accord sur la nécessité d'une application cohérente de sanctions pour les infractions routières, tant sur le fond que dans les procédures, afin de renforcer la sécurité routière. Eu égard aux infractions à traiter au niveau de l'UE, les réponses confirment que la proposition doit couvrir les infractions connues pour constituer les principales causes d'accidents mortels, à savoir l'excès de vitesse, la conduite en état d'ivresse et le non-port des ceintures de sécurité. Ce champ peut être progressivement étendu à d'autres infractions. La quasi-totalité des réponses s'accordent sur le fait qu'il n'y a pas lieu de limiter les poursuites transfrontières aux infractions commises sur le réseau routier transeuropéen, mais qu'il convient de couvrir toutes les routes de l'UE. 70% des réponses soutiennent l'action de l'UE sur les sanctions transfrontières, accompagnée d'échanges plus structurés de meilleures pratiques entre les États membres, organisés par la Commission européenne.

---

[1] Recommandation 2004/345/CE du 21 octobre 2003 relative à l'application de la réglementation dans le domaine de la sécurité routière, JO L n° 111 du 17.4.2004, pp. 75-82 et corrigendum dans le JO L 120 du 24.4.2004, p. 65.

[2] Enquête sur les pratiques en matière de contrôles et de sanctions en Europe, par TISPOL – 27 octobre 2007.

Comité d'analyse d'impact

Le 8 mai 2007, le comité d'analyse d'impact de la Commission européenne a émis un avis concernant une version préliminaire du présent rapport d'analyse d'impact. Dans cet avis, le comité indique que le rapport offre une évaluation quantitative de certains des coûts et des avantages associés à chaque option, avec une indication claire des hypothèses utilisées et des intervalles d'incertitude associés.

Il a formulé les recommandations suivantes:

- le rapport d'analyse d'impact doit clairement distinguer entre les deux questions qu'il aborde, à savoir l'amélioration des contrôles et des sanctions transfrontières et l'harmonisation des normes en la matière;

- le rapport d'analyse d'impact doit fournir davantage d'informations sur les normes envisagées;

- les options politiques doivent être davantage clarifiées;

- le rapport d'analyse d'impact doit étudier de manière plus approfondie la question du champ d'application.

La version actuelle du rapport d'analyse d'impact a été modifiée en fonction de ces recommandations.

2 Définition du problème

À cet égard, la Commission a proposé dans le livre blanc[3] sur la politique européenne des transports que l'UE se fixe comme objectif de réduire de moitié le nombre de tués à l'horizon 2010. Cet objectif a été réaffirmé par la suite dans le programme d'action européen pour la sécurité routière adopté en 2003[4], et approuvé par le Conseil[5] et le Parlement européen[6].

L'encouragement des usagers de la route à améliorer leur comportement en se conformant aux règles fondamentales de la sécurité routière est un élément crucial de cette stratégie. Afin de garantir le respect de la législation, il est nécessaire de détecter et de poursuivre les infractions. Les contrôles doivent être systématiques et les sanctions effectives pour tous les contrevenants, sans se limiter aux seuls résidents. Cela s'applique en particulier dans le cas des limites de vitesse et d'alcoolémie ainsi que du port de la ceinture de sécurité. Ces infractions demeurent les trois principales causes de décès sur la route. Les autres infractions qui peuvent menacer la sécurité routière pourraient être efficacement poursuivies également au-delà des frontières nationales. L'étude d'impact réalisée en externe confirme que l'excès de vitesse, la conduite en état d'ivresse et le non-port de la ceinture de sécurité sont des facteurs très importants d'insécurité routière, tant eu égard aux nombres d'accidents qu'à leur gravité. Dans l'UE 25, on estime que la vitesse excessive est liée à 12 400 décès sur la route, soit près de 30% du total des tués, et la conduite en état d'ivresse, à 10 800 morts, soit 25% du total. Le

---

3 «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» - COM(2001) 370 du 12.9.2001.

4 Programme d'action européen pour la sécurité routière – réduire de moitié le nombre de victimes de la route d'ici 2010 : une responsabilité partagée - COM(2003) 311 du 2.6.2003.

5 Conclusions du Conseil Transports du 5 juin 2003, document 9686/03 (Presse 146), p.22.

6 Résolution du 12 février 2003 (JO C 43E du 19.2.2004, p. 250).

non-port de la ceinture influence fortement la gravité des accidents. On estime qu'il est lié à 7300 morts sur la route, soit 17% du total. Combinés, ces facteurs représentent plus de la moitié de tous les décès lors d'accidents de la route.

Aujourd'hui, plus de trois ans après l'adoption de la recommandation de la Commission, trois faits fondamentaux sont à relever:

– L'évaluation à mi-parcours du programme d'action européen pour la sécurité routière du 22 février 2006[7] a montré que les progrès qui avaient été accomplis en 2005 ne permettraient pas, au rythme suivi jusqu'alors, d'atteindre en temps voulu l'objectif de 50% de réduction. La réduction serait de 40% seulement. En outre, jusqu'en août 2006, la tendance était favorable, mais elle s'est modifiée à partir de septembre 2006. Entre 2005 et 2006, le nombre de morts sur la route a augmenté dans presque tous les États membres, dans des proportions variant de 2% à 30%[8]. Cette tendance est confirmée par les faibles taux de réduction des tués enregistrés jusqu'en octobre 2007 dans la plupart des États membres.

– L'application de la législation en matière de sécurité routière varie d'un État membre à l'autre, de même que les performances des États membres dans le domaine de la sécurité routière. Actuellement, le risque d'être tué sur les routes varie du simple au quintuple parmi les États membres.

– Les infractions routières commises par des non résidents restent souvent impunies, ou bien les sanctions ne sont souvent pas exécutées.

Situation actuelle dans les États membres

Les contrôles varient d'un État membre à l'autre. En ce qui concerne l'*excès de vitesse*, sur la période 2001-2003, alors que seulement 9% des conducteurs ont été contrôlés au Portugal, 46% l'ont été aux Pays-Bas. Pour la *conduite en état d'ivresse*, seulement 4% des conducteurs ont été contrôlés en Italie, contre 38% en Finlande. Pour le *port de la ceinture*, aucune donnée relative aux contrôles n'est disponible. Les taux de port de la ceinture varient de 36% à 91% dans les zones urbaines. Il résulte de ces écarts des variations considérables des perceptions des automobilistes. Selon *SARTRE* 3[9], alors que plus d'un tiers de tous les automobilistes au Royaume-Uni pensent que leur vitesse sera contrôlée, 3% seulement des conducteurs suédois partagent cette opinion en ce qui les concerne. 27% des automobilistes slovènes pensent que leur alcoolémie sera contrôlée, contre 1% des conducteurs irlandais.

La part des non-résidents dans le trafic routier, lorsque cette information est disponible, semble se situer autour de 5%[10]. La part des conducteurs non-résidents dans les excès de

---

7 Communication de la Commission - Programme d'action européen pour la sécurité routière - Bilan à mi-parcours - COM(2006) 74 du 22.2.2006.

8 CARE (base de données de l'UE sur les accidents de la route), 6 novembre 2007.

9 Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) et al.: les automobilistes européens et le risque routier, SARTRE 3 (juin 2004).

10 Source: Eurostat. Ce chiffre se fonde sur les données provenant d'un groupe de pays sélectionnés. Il concerne la part de véhicules-km parcourus attribués à des véhicules immatriculés à l'étranger. Les résultats exacts sont de 5,5% en France (30 milliards de véhicules-km), 3,9% en Allemagne, 4,1% aux Pays-Bas, et 3,9% au Royaume-Uni.

vitesse varie de 2,5% à 30%[11]. Ces chiffres laissent penser que les automobilistes non résidents sont plutôt moins respectueux des limitations de vitesse que les résidents[12].

Les États membres installent progressivement des dispositifs automatiques de contrôle. En ce qui concerne les contrôles de vitesse, presque tous les États membres utilisent des caméras fixes et mobiles. Des caméras pour la mesure de la vitesse moyenne sont progressivement installées. Des contrôles automatiques sont également pratiqués pour le franchissement des feux rouges dans un nombre croissant de pays. Concernant le port de la ceinture, les contrôles automatiques sont dans certains pays combinés au contrôle d'autres types d'infraction tels que le franchissement des feux rouges ou l'excès de vitesse[13].

Les technologies de contrôle ainsi que les procédures d'agrément varient d'un État membre à l'autre. Les dispositifs non normalisés ainsi que les méthodes d'agrément non harmonisées rendent plus difficiles la reconnaissance mutuelle des poursuites et la coopération entre États membres.

Les sanctions pour infractions routières peuvent être de nature pénale ou administrative selon l'État membre. Dans certains pays, les sanctions sont soit pénales soit administratives, en fonction de la gravité de l'infraction.

La recommandation de la Commission d'octobre 2003 invite les États membres à transmettre à la Commission des informations sur la mise en œuvre de cette recommandation avant fin septembre 2007. À ce jour, seulement six États membres ont communiqué ces informations. On ne dispose donc que de peu de données sur le lien entre l'application de bonnes pratiques en matière de contrôles et de sanctions et l'évolution de la sécurité routière.

3 Objectifs

L'objectif général de la proposition est d'améliorer la sécurité routière dans la Communauté, contribuant ainsi à un système de transport efficace, durable et fiable, et de mettre fin à la différence actuelle de traitement entre les contrevenants résidents et non résidents.

L'objectif spécifique de l'action communautaire est d'améliorer le comportement des usagers de la route en renforçant le respect des règles de circulation tant par les résidents que par les non-résidents.

L'action proposée va dans le même sens que la politique de l'UE dans le domaine de la santé humaine, car elle contribue à la lutte contre les effets néfastes de l'alcool.

L'amélioration des contrôles et des sanctions aura également pour effet, par la diminution des vitesses, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, qui continuent d'augmenter dans le secteur des transports.

---

11 2,5% au Danemark, 4% en Finlande, 6% aux Pays-Bas, 8% en Catalogne (Espagne), 14% en Belgique, 15% en France, et 30% au Luxembourg.

12 En France, leur part dans le trafic est de 5,5%, mais de 15% dans les infractions. Les chiffres correspondants aux Pays-Bas sont respectivement de 4,1% dans le trafic mais de 6% dans les infractions (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Pays-Bas).

13 Enquête sur les pratiques en matière de contrôles et de sanctions en Europe, par TISPOL – 25 octobre 2007.

4 Options

L'analyse d'impact envisage cinq options, chacune portant à la fois sur l'application transfrontière et sur les bonnes pratiques en la matière qu'il convient de diffuser dans les États membres.

La première option consiste à laisser la situation actuelle inchangée.

La deuxième option consiste à poursuivre les contrevenants à leur retour dans le pays où ils ont commis une infraction, sur la base d'une coopération avec le pays de résidence. Cette option comprend des mesures non réglementaires qui pourraient être prises sans changer la législation actuelle de l'UE ni en introduire de nouvelle. La recommandation (2004/345/CE) de la Commission concernant l'application de la législation dans le domaine de la sécurité routière encourage les États membres à mettre en œuvre les meilleures pratiques de contrôle et de sanction. Les règles nationales régissant l'application transfrontière sont améliorées.

Les troisième et quatrième options comprennent également des mesures non réglementaires fondées sur la recommandation de la Commission. En ce qui concerne les poursuites transfrontières, la troisième option consiste à mettre en place un réseau d'échange de données électroniques à l'échelle de l'UE afin d'identifier le propriétaire du véhicule; la quatrième option est fondée sur la reconnaissance mutuelle des preuves et la transmission des données pertinentes aux autorités de l'État d'immatriculation du véhicule, aux fins de la constatation des infractions et de l'exécution des sanctions correspondantes par ces autorités.

La cinquième option est également fondée sur la transmission des preuves à l'État de résidence aux fins de l'exécution transfrontière. Elle diffère des options 2, 3 et 4 en ce qu'elle comprend des mesures réglementaires pour l'application de bonnes pratiques dans tous les États membres. Cette option comporte également des mesures sur la normalisation des dispositifs de contrôle.

La dernière option apporte plus d'améliorations sociales, économiques et environnementales que les autres options (sur le plan social: diminution du nombre de tués et de blessés sur les routes; sur le plan économique: importants avantages financiers dus à la réduction des accidents, qui entraîne la diminution des dommages corporels et matériels, et l'application des sanctions pécuniaires; sur le plan environnemental: la diminution de la vitesse entraîne une réduction de la pollution et de la consommation de carburants).

5 Analyse des incidences

Incidences sur la sécurité routière

On dénombre actuellement 25 000 tués sur les routes, dus à la vitesse excessive, à la conduite en état d'ivresse et/ou au non-port de la ceinture de sécurité; ce chiffre pourrait être réduit en adoptant de bonnes pratiques pour la qualité et l'intensité des contrôles et des sanctions. Le nombre actuel de 400 tués dus à des conducteurs non résidents pourrait être réduit par l'application d'un système efficace de poursuites transfrontières.

On estime que les options qui prévoient des mécanismes pour des poursuites efficaces au-delà des frontières nationales (options 3 et 4) permettraient d'éviter entre 200 et 250 accidents mortels par an dans l'Union européenne. La cinquième option qui prévoit en outre des méthodes convergentes d'application des règles de sécurité routière pourrait permettre d'éviter 5000 morts par an sur les routes.

En termes socio-économiques et selon un calcul pessimiste, cela représente une économie de 5 milliards d'euro par an.

Coût et automatisation

Les coûts sont supportés par les autorités publiques et les organes chargés des contrôles et des sanctions. Ils correspondent aux investissements dans les systèmes d'échange de données et les dispositifs de contrôle, qui d'après les estimations se situent aux alentours de 140 millions d'euros, pour amener tous les États membres à un niveau acceptable d'application des contrôles et des sanctions. Les investissements à consentir par chaque État membre sont fonction de leur niveau actuel en la matière. Le budget annuel des opérations de contrôle et d'exécution des sanctions est estimé à environ 23 millions d'euros pour toute l'Union.

Les études indiquent que les coûts de fonctionnement des dispositifs automatiques sont très inférieurs à ceux des contrôles traditionnels. On peut s'attendre à d'importantes économies pour les ressources administratives.

Incidences sur la santé et sur l'environnement

L'amélioration de l'application des règles de sécurité routière contribuerait à la lutte contre les effets néfastes de l'alcool et, partant, à la réalisation des objectifs de la politique de santé publique. Dans sa communication de 2006 sur la stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool[14], la Commission inscrit les accidents de la route liés à l'alcool parmi cinq thèmes prioritaires.

L'incidence de la vitesse sur l'environnement tient en premier lieu aux émissions polluantes. Les gaz d'échappement (le dioxyde de carbone (CO_2), les hydrocarbures, le monoxyde d'azote, les particules) sont moindres à une vitesse constante comprise entre 40 et 90 km/h pour les voitures particulières[15] et entre 50 et 70 km/h pour les camions et les autocars[16].

La vitesse excessive produit également de l'ozone atmosphérique, car les véhicules émettent alors une forte proportion d'hydrocarbures et de monoxyde d'azote, qui entraînent la formation d'ozone atmosphérique.

Enfin, la vitesse excessive accroît la consommation de carburant. Les études montrent que la consommation finale est d'environ 23% inférieure à une vitesse constante comprise entre 90 et 110 km/h[17].

En ce qui concerne l'incidence de la vitesse sur le bruit, l'interaction entre les pneumatiques et le revêtement routier est la principale source de bruit. Celui-ci augmente avec la vitesse, d'environ 12 dB(A) à chaque doublement de la vitesse.

---

14 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen - COM(2006) 625: Une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool.

15 Gestion de la vitesse, OCDE-CEMT, 2007.

16 ITS Handbook (*manuel des STI*), 2005-2006, Highway Industry Development Organisation (*organisme de recherche de la construction routière*), 2005.

17 Gestion de la vitesse, OCDE-CEMT, 2007.

6 Comparaison des options - l'action proposée au niveau de l'UE

Les résultats indiquent que des actions visant à améliorer les méthodes et pratiques de contrôle et de sanctions dans tous les États membres ont une forte incidence sur la sécurité routière et réduisent le nombre des tués. Ils indiquent également que les mesures visant à améliorer l'efficacité des contrôles et des sanctions entraînent une réduction des tués et des accidents, et instaurent l'égalité de traitement entre les automobilistes résidents et non résidents. Les mesures concernant les poursuites transfrontières toucheront principalement les automobilistes non résidents, mais il faut souligner que les effets de ces mesures ne se limiteront pas à cette catégorie de conducteurs, et modifieront également le comportement de tous les conducteurs.

Les coûts estimés pour les options 3 et 4, qui comprennent des mesures réglementaires concernant uniquement les poursuites transfrontières, sont faibles par rapport à l'option 5, qui inclut également des mesures concernant les pratiques en matière de contrôle et de sanction dans tous les États membres.

Eu égard à la santé et à l'environnement, toutes les options amènent une réduction de la vitesse et une moindre consommation d'alcool. Les options qui comprennent des mesures visant à améliorer les méthodes et pratiques de contrôle et de sanction dans les États membres affichent de meilleurs résultats potentiels.

L'évaluation des options indique que le maintien de la situation actuelle, de même que la mise en œuvre de mesures non réglementaires, laisserait sans solution les problèmes actuels d'application des règles de sécurité routière. Les résultats de l'analyse d'impact et de la consultation publique indiquent que des actions sont nécessaires à la fois en ce qui concerne les poursuites transfrontières et les pratiques efficaces de contrôle et de sanction.

Au niveau de l'UE, la décision-cadre du Conseil sur l'application du principe de la reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires[18] pourrait contribuer dans une certaine mesure à améliorer la situation. Cet instrument dans le domaine de la police et de la coopération judiciaire en matière pénale, sur la base du traité sur l'Union européenne, concerne la reconnaissance mutuelle des décisions à titre définitif imposant le versement d'une amende. Il permet à l'autorité compétente d'envoyer, pour exécution, une sanction pécuniaire à l'encontre d'une personne physique ou morale d'un État membre où cette personne possède des biens, perçoit des revenus ou a sa résidence habituelle (ou est immatriculée). Il couvre un large éventail d'infractions, y compris les infractions aux règles de circulation routière. Toutefois, cet instrument ne s'applique qu'aux décisions à titre définitif; les phases précédentes, depuis l'enregistrement de l'infraction, ne sont pas couvertes. Dans ces phases, des moyens spécifiques sont nécessaires pour assurer une coopération effective entre les autorités chargées du contrôle et de la sanction des infractions routières.

Sur la base de l'évaluation des options d'amélioration des pratiques en matière de contrôle et de sanction dans les États membres, la proposition devrait inclure des mécanismes administratifs et techniques pour ces phases ainsi que des mesures pour l'amélioration de ces pratiques sur la base de la recommandation de 2003.

---

[18] Décision-cadre du Conseil 2005/214/JAI du 24 février 2005.