

N° 3023 et N° 3024

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI n° 2726, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation,*

et

– LE PROJET DE LOI n° 2910 rectifié, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique concernant l'échange d'informations et de données à caractère personnel relatives aux titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenues dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation,*

PAR M. GÉRARD VOISIN

Député

—
ET

**ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir les numéros :

Sénat : 488 (2007-2008), 637, 638 et T.A. 141 (2009-2010)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – FACE AUX LENTEURS DE LA NÉGOCIATION COMMUNAUTAIRE DESTINÉE À COMBATTRE L'IMPUNITÉ DES CONDUCTEURS DANGEREUX...	7
A – L'ENJEU CRUCIAL D'UNE FERME POLITIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE	7
1) Une priorité : la sécurité de tous les usagers de la route, notamment grâce au contrôle-sanction automatisé.....	7
2) Un moyen indispensable : la lutte contre l'impunité des conducteurs étrangers.....	10
3) Un corollaire : le produit des « amendes radars » et le manque à gagner imputable aux véhicules immatriculés à l'étranger.....	12
B – UNE NÉGOCIATION PRUDENTE DONT LE DÉNOUEMENT EST ENFIN ENVISAGEABLE À MOYEN TERME	13
1) Les étapes initiales d'une négociation largement menée par la France .	13
2) Grâce au Traité de Lisbonne, la conclusion d'un accord qui reste à confirmer et à étoffer.....	14
II – ... LA FRANCE DÉVELOPPE AVEC SES VOISINS, DONT L'ALLEMAGNE ET LA BELGIQUE, UNE POLITIQUE D'ACCORDS BILATÉRAUX POUR L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS	17
A – UN CONTENU QUASI IDENTIQUE POUR DE CLASSIQUES ACCORDS D'ÉCHANGE DE DONNÉES PERSONNELLES RELATIVES À DES CONDUCTEURS FAUTIFS	17
1) Un support juridique adapté à son objet : rechercher l'identité du propriétaire étranger d'un véhicule « flashé ».....	17
2) L'intérêt évident, pour la France, de procéder à la ratification rapide de ces deux accords bilatéraux tout en menant des actions d'accompagnement.....	18

B – LES ACCORDS BILATÉRAUX, UNE PROCÉDURE « DE SUBSTITUTION », MENÉE AVEC ALLANT PAR LA BELGIQUE ET SANS ENTRAIN PAR L'ALLEMAGNE.....	23
1) La Belgique a ratifié l'accord d'échange de données signé en octobre 2008.....	23
2) La ratification de l'accord de 2006 avec l'Allemagne et de ses avenants de 2008 est bloquée par la Partie allemande.....	24
CONCLUSION	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE – Éléments d'information sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration transmis par le président de la commission des affaires européennes.....	31
<hr/>	
ANNEXE – TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	35

Mesdames, Messieurs,

Dans un rapport d'information du 18 février 2009 fait au nom de la commission des Affaires européennes sur la proposition de directive facilitant l'application transfrontalière de la législation dans le domaine de la sécurité routière⁽¹⁾, intitulé *Sécurité sur les routes d'Europe : la fin des contraventions impunies ?*, puis dans une proposition de loi du 1^{er} avril 2009 « destinée à faciliter la perception transfrontalière des amendes et à améliorer les droits des conducteurs », votre Rapporteur décrivait déjà les objectifs d'une politique européenne en ce domaine et les difficultés rencontrées dans la construction de ce que l'on pourrait appeler un espace européen de sécurité routière.

Or aujourd'hui, aucun pays ne peut prétendre lutter seul contre l'insécurité routière, sans tenir compte des expériences des autres et de leurs bonnes pratiques. Il faut élargir l'action au contexte européen et à l'environnement international.

La France y attache une importance d'autant plus grande que sa position géographique et son histoire en font un pays de transit très important, ainsi que la première destination touristique dans le monde chaque année. Il en résulte l'utilisation et le partage de l'espace routier national par un très grand nombre de conducteurs, ce qui nécessite qu'au plan mondial et surtout européen, des règles de conduite et de comportement sinon communes, du moins les plus proches possibles, soient adoptées.

Pour ce faire, les mesures de sécurité routière prises par les gouvernements des différents pays, en particulier ceux des États membres de l'Union européenne, doivent être mises en œuvre de manière toujours plus concertée. L'échange des bonnes pratiques qui ont engendré des résultats remarquables en termes de réduction du nombre de victimes – personnes tuées et blessées – dans certains pays constitue un moyen efficace de lutte contre l'insécurité routière pour d'autres pays qui cherchent à s'en inspirer.

(1) Doc. AN n° 1483, portant sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM [2008] 151 final / n° E 3823.

À cet égard, la mise en œuvre du système dit de contrôle sanction automatisé en France depuis quelques années – au moyen de radars fixes ou embarqués – a valeur d'exemple, puisque de nombreuses équipes étrangères ont été reçues à la Délégation à la sécurité et à la circulation routières au cours de l'année 2009, comme les années précédentes, afin de s'inspirer du modèle français avec les ajustements nécessaires que requiert chaque situation nationale.

Votre Rapporteur se réjouit d'ailleurs d'avoir pu rencontrer la Déléguée interministérielle, Mme Michèle Merli, à l'occasion de la préparation du présent rapport. Qu'elle trouve ici, avec ses collaborateurs, les remerciements qu'elle mérite pour son action en général et plus directement pour les réponses apportées aux questions de votre Rapporteur, travailleur opiniâtre sur ce sujet qui lui tient à cœur.

L'examen par la commission des Affaires étrangères des deux projets de loi d'approbation d'accords concernant « *l'échange de renseignements* ⁽¹⁾ *sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation* », conclus entre la France et, respectivement, l'Allemagne (projet de loi n° 2726) et la Belgique (projet de loi n° 2910) permet de faire le point sur l'avancement de la lutte contre les contraventions impunies et de concrétiser les fermes intentions de la France en ce domaine : face aux lenteurs de la négociation communautaire destinée à combattre l'impunité des conducteurs dangereux, notre pays développe avec ses voisins une politique d'échange bilatéral d'informations aux fins de poursuites, au bénéfice de l'ensemble des usagers de la route.

(1) Pour l'accord avec la Belgique, il s'agit d'un « échange d'informations et de données personnelles ».

I – FACE AUX LENTEURS DE LA NÉGOCIATION COMMUNAUTAIRE DESTINÉE À COMBATTRE L'IMPUNITÉ DES CONDUCTEURS DANGEREUX...

La lutte contre l'impunité des conducteurs de véhicules immatriculés à l'étranger commettant des excès de vitesse sur le territoire français, et dont les infractions constatées ne peuvent être sanctionnées, est bien un enjeu majeur de sécurité routière. L'Allemagne, pourtant largement en cause dans ce domaine, est aussi – avec les Pays-Bas – le partenaire le moins coopératif à l'échelle européenne pour édifier des règles communes, en raison de blocages juridiques internes.

A – L'enjeu crucial d'une ferme politique de sécurité routière à l'échelle européenne

1) Une priorité : la sécurité de tous les usagers de la route, notamment grâce au contrôle-sanction automatisé

a) La regrettable impunité de fait des véhicules immatriculés à l'étranger

Les bons résultats récents enregistrés en France en matière de sécurité routière sont largement dus à la politique de contrôle-sanction automatisé (CSA) qui a été mise en œuvre dès 2003, principalement par les ministres de l'Intérieur et des Transports de l'époque. La majorité des 12 000 « vies épargnées » depuis 2003 l'a été en raison de la mise en place de cette politique déterminée de contrôle qui s'est traduite par un changement profond dans le comportement des conducteurs français : en sept ans, la vitesse moyenne pratiquée par les conducteurs français, tous réseaux routiers confondus, a baissé de 10 km/h.

Ces résultats encourageants sont toutefois fragilisés par le comportement de nombreux conducteurs dont le véhicule est immatriculé à l'étranger. En effet, dès lors que le conducteur d'un tel véhicule dépasse par exemple la vitesse maximale autorisée en France et que ce dépassement est constaté par un dispositif débouchant sur l'interception du contrevenant, les sanctions afférentes à cette infraction s'appliquent. En revanche, lorsque l'excès de vitesse est constaté par l'intermédiaire d'un dispositif fixe de contrôle de vitesse – c'est-à-dire lorsque le véhicule est « flashé » par un radar –, sans interception du conducteur, le contrevenant n'est pas poursuivi, puisqu'il n'existe pas de législation européenne en la matière et que les accords bilatéraux palliant cette lacune sont rares.

Alors même que ces contrevenants viennent d'États membres de l'Union européenne dans lesquels les vitesses maximales autorisées sont fréquemment plus basses que chez nous, c'est souvent sciemment qu'ils s'affranchissent du respect des règles dans notre pays, phénomène qui, de surcroît, se traduit par une perte de crédibilité dans le système de la part des conducteurs français.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, **ce sont jusqu'à près de 25 % des contrevenants en moyenne, voire 50 % l'été, qui ne peuvent être poursuivis en France dans le cadre du système de contrôle-sanction automatisé, car leur identification par la lecture de la plaque d'immatriculation n'est pas possible. Ce pourcentage s'élève même à 75 % l'été dans certains départements français frontaliers de la Belgique, du Luxembourg et de l'Allemagne.**

S'agissant de ce dernier pays en particulier, le nombre de messages d'infraction relevés par le système de contrôle-sanction automatisé pour des véhicules allemands qui ont pu sans ambiguïté être identifiés comme tels s'élève à 400 000 en 2009, soit environ 12 % de l'ensemble des véhicules immatriculés à l'étranger qui auraient dû être sanctionnés pour excès de vitesse.

Se doter des moyens adéquats pour traiter les infractions au code de la route commises en France par des conducteurs de véhicules immatriculés à l'étranger est un donc primordial pour la sécurité routière.

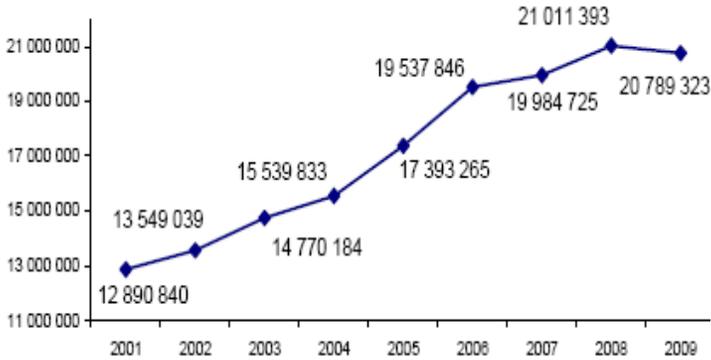
La même remarque vaut bien sûr, symétriquement, pour les infractions du même type commises chez nos voisins par des véhicules immatriculés en France. Mais votre Rapporteur n'a pu obtenir de statistiques sur ce point.

b) Une entrave à l'efficacité du contrôle-sanction automatisé

Selon les informations statistiques communiquées à votre Rapporteur, le volume des infractions au code de la route relevées chaque année par les services de police et de gendarmerie a connu une progression régulière depuis sept ans. Pour l'année 2009, un palier a été atteint : de 12,9 millions d'infractions en 2001, le volume a progressé jusqu'à 20,8 millions en 2009, soit 7,9 millions d'infractions supplémentaires.

Le graphique suivant fait clairement apparaître, à partir de 2004, l'impact du système de contrôle-sanction automatisé dans cette tendance.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE DE 2001 À 2009



Source : Délégation interministérielle à la sécurité routière.

En effet, le nombre d'infractions aux règles de limitation de vitesse qui sont constatées au moyen de radars fixes et embarqués est passé de 1,55 million en 2004 à 8,6 millions en 2009, soit une augmentation de près de 7 millions.

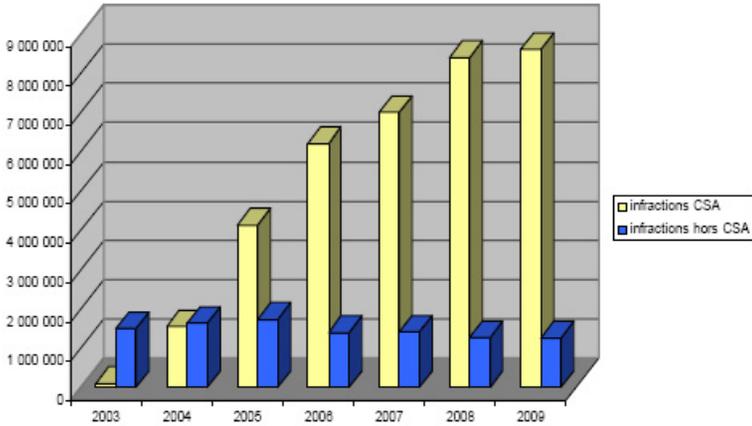
C'est ce que détaillent le tableau et le graphique suivants :

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXCÈS DE VITESSE SANCTIONNÉS DE 1999 À 2009

	Infractions CSA	Total des infractions dues à la vitesse
1999	0	1 215 793
2000	0	1 231 304
2001	0	1 262 745
2002	0	1 354 957
2003	103 889	1 611 240
2004	1 548 493	3 182 221
2005	4 137 953	5 868 678
2006	6 214 533	7 619 805
2007	7 010 606	8 423 916
2008	8 402 053	9 683 273
2009	8 601 730	9 861 254

Source : ministère de l'Intérieur.

**COMPARAISON ENTRE LES « INFRACTIONS CSA » ET « HORS CSA »
DE 2003 À 2009**



Source : ministère de l'Intérieur.

Dès lors, il faut saluer, en dépit des récriminations compréhensibles des conducteurs devant la sanction automatique du dépassement même minime de la vitesse maximale autorisée, l'efficacité d'un système dont le déploiement depuis 2003 a très largement porté ses fruits ; un déploiement qui se poursuit et se diversifie.

2) Un moyen indispensable : la lutte contre l'impunité des conducteurs étrangers

C'est en 2003 que le premier radar fixe « automatisé » a été installé en France. En avril 2004, il y avait environ 100 radars. Il a fallu attendre la fin de l'année 2005 pour comptabiliser 1 000 radars (700 fixes et 300 embarqués)... et donc aussi pour voir s'amplifier le phénomène des véhicules étrangers dont les conducteurs échappent aux poursuites en cas d'infractions constatées par ce système de contrôle.

LE CONTRÔLE-SANCTION AUTOMATISÉ : BILAN EN 2009

Le parc de radars, dont l'implantation a commencé en 2003, a contribué d'une manière décisive à la baisse du nombre de victimes d'accidents de la route et à la réduction de la vitesse moyenne sur les routes françaises.

Conformément aux orientations du Comité interministériel de la sécurité routière (CISR), la DPIC^(*) a poursuivi en 2009 le déploiement des « radars vitesse » tout en diversifiant les dispositifs de contrôle-sanction automatisé par l'installation et la mise en service d'équipements de contrôle de franchissement des feux rouges.

Ainsi, 118 équipements pour le contrôle des franchissements de feux rouges ont été installés dans les villes en 2009 pour contribuer à la sécurisation des centres urbains, l'objectif étant d'en installer 800 pour 2012.

De plus, dans le cadre du plan de sécurisation des passages à niveau, 26 radars vitesse ont été installés en 2009 à l'approche de passages à niveau préoccupants. Une expérimentation de dispositifs spécifiques de contrôle de franchissement de passages à niveaux a également été lancée sur deux sites, pour préparer, en 2010, un marché de déploiement.

Pour les radars vitesse, 293 dispositifs de contrôle supplémentaires (188 équipements fixes et 105 mobiles) ont été implantés en 2009.

La répartition des 1 661 radars fixes par type de voie était fin 2009 la suivante : 15,6 % des radars fixes étaient installés sur les autoroutes, 28,9 % sur les routes nationales, 52,7 % sur les routes départementales, 2,2 % sur les voies communales et 0,6 % sur les boulevards périphériques.

Le nombre de dispositifs de contrôle automatisé installés fin 2009 s'élève ainsi à 2 711, dont 1 661 radars fixes, 932 radars embarqués et 118 équipements de contrôle de franchissement de feux rouges.

Pour atteindre le volume de 4 500 dispositifs déployés fin 2013, deux nouveaux marchés de déploiement ont été notifiés à la fin de l'année 2009. L'un de ces marchés a pour objet la mise en place de dispositifs de contrôle de la vitesse qui permettront également de différencier les véhicules légers des poids lourds, ainsi que de désigner précisément la voie de circulation du véhicule en infraction.

Le centre national de traitement (CNT) de Rennes a traité, en 2009, 17,5 millions de messages d'infraction, ainsi que l'envoi de 8,6 millions d'avis de contravention (+ 2,4 % par rapport à 2008).

Les véhicules immatriculés à l'étranger représentent toujours une part importante des véhicules en infraction, estimée à 25 %. Dans l'attente d'une décision au niveau européen, les accords de coopération bilatérale avec les pays voisins ont progressé en 2009 avec la mise en œuvre notamment de l'accord avec la Suisse, qui donne lieu à des échanges « automatisés » depuis le dernier trimestre.

Le CNT a eu également pour tâche le traitement des très nombreux courriers qu'il reçoit : près de 3 millions en 2009, dont plus de 2 millions portant sur la désignation d'un autre conducteur et environ 245 000 étant des lettres de contestation.

Par ailleurs, le centre d'appel a traité plus de 1 334 000 appels en 2009.

Ce bilan ne serait pas complet si l'on ne soulignait pas la mise en œuvre à titre expérimental du procès verbal électronique, grâce auquel l'État modernise ses procédures en substituant au carnet à souche des moyens modernes comme les assistants personnels.

(*) Direction du projet interministériel contrôle automatisé.

Source : Observatoire national interministériel de sécurité routière, Bilan de la sécurité routière 2009, novembre 2010.

La question de l'impunité des contrevenants étrangers a fait l'objet d'une attention constante de l'administration, à différents échelons :

– dans les zones frontalières ont été établis des centres de coopération policière et douanière (CCPD) et des accords spécifiques ont été conclus notamment avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse ;

– dans le cadre européen, la France a soutenu les efforts de la Commission tendant à l'adoption d'un instrument européen sur l'échange des données relatives aux propriétaires des véhicules. Sans succès jusqu'à la réunion du Conseil « Transports » du 2 décembre 2010 (*cf. infra*).

3) *Un corollaire : le produit des « amendes radars » et le manque à gagner imputable aux véhicules immatriculés à l'étranger*

Le produit des « amendes radars » représentait 570 millions d'euros en 2009, dont 452 millions d'euros en amendes forfaitaires – qui viennent abonder le compte d'affectation spéciale « Radars »⁽¹⁾ – et 118 millions d'euros en amendes forfaitaires majorées, reversées directement au budget général de l'État.

Que représente le montant des amendes non recouvrées ? Selon les réponses fournies par l'administration à votre Rapporteur, il est difficile à évaluer. Un premier élément d'appréciation consiste à examiner les cas d'infraction qui concernent des véhicules immatriculés dans des pays avec lesquels la France possède des centres de coopération – la Suisse, le Luxembourg et l'Italie. Sur les 500 000 messages d'infractions relevés au CNT et sans ambiguïté déchiffrés et associés à ces pays, seuls 15 000 messages d'infraction ont été adressés, du fait de limites posées par certains de ces accords – limites géographiques ou liées au type de contravention. Et sur ces 15 000 messages, seuls 50 % ont été payés, dans des proportions variant entre 35 % pour les Italiens et 60 % pour les Luxembourgeois.

Pour l'ensemble des véhicules immatriculés à l'étranger, qui représente un volume annuel de 3,3 millions d'infractions « constatables » – c'est-à-dire abstraction faite des rebuts techniques –, sur le fondement d'un coût moyen par amende de 66 euros, on peut estimer le manque à gagner lié, chaque année, à l'absence d'accords *ad hoc*, à plus de 200 millions d'euros. Cependant compte tenu des problèmes inhérents aux interrogations de fichiers de cartes grises, le montant susceptible d'être effectivement recouvré avoisinerait plutôt 100 millions d'euros.

Il convient toutefois de relativiser ces sommes et de garder en tête les vraies priorités : lors de l'audition de Mme Michèle Merli, il a été indiqué à votre Rapporteur que le coût de l'insécurité routière en Europe, toutes conséquences mises bout à bout, avoisinait, en 2009, 130 milliards d'euros, dont 23,7 milliards d'euros pour la France et 15 milliards d'euros pour la Belgique. Que représentent alors 200 millions d'euros de manque à gagner ? Voilà qui permet de souligner, si besoin était, l'enjeu premier du contrôle-sanction automatisé comme des deux projets de loi soumis à l'examen de la commission des Affaires étrangères : épargner des vies et des handicaps à vie. En 2009, 4 273 personnes ont été tuées sur les routes françaises, et 4 à 5 000 personnes sont devenues handicapées à vie.

Le difficile cheminement de l'accord communautaire devant conduire à la fin des excès de vitesse et autres infractions impunis n'en est que plus pénible ; mais de meilleures nouvelles ont été annoncées le 2 décembre dernier.

(1) *L'article 31 du projet de loi de finances pour 2011 étend ce compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisé des infractions au code de la route » et le renomme en « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».*

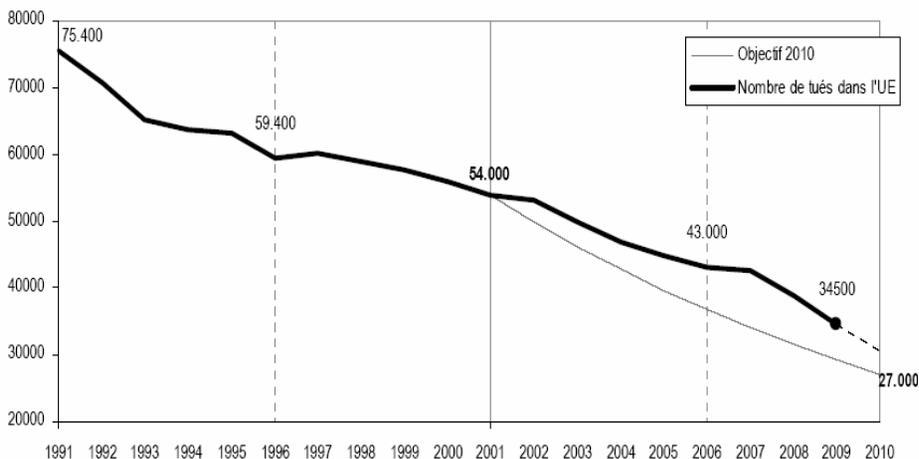
B – Une négociation prudente dont le dénouement est enfin envisageable à moyen terme

1) Les étapes initiales d'une négociation largement menée par la France

- La politique des transports de l'Union européenne comporte un volet « sécurité » important et, en matière de sécurité des transports routiers, la Commission européenne avait lancé en 2003 un programme d'action pour la sécurité routière visant à diviser par deux le nombre de morts sur les routes de l'Union européenne à l'horizon 2010.

La Commission admet elle-même que l'objectif ne sera pas atteint, tout en constatant que l'affichage d'une telle ambition a toutefois permis d'enregistrer des progrès considérables dans certains États, devenus membres de l'Union européenne ces récentes années, et dans lesquels des politiques de sécurité routière déterminées ont été de ce fait engagées. Comme l'indique clairement le graphique ci-dessous, les efforts pour lutter contre l'insécurité routière en Europe doivent être redoublés.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES TUÉES LORS D'ACCIDENTS DE LA ROUTE DANS L'UE DE 1990 À 2010



Source : Délégation interministérielle à la sécurité routière.

Au total, entre 2001 et 2009, 79 000 vies ont été épargnées dans l'Union européenne. Votre Rapporteur note que la France a contribué à ce résultat à hauteur de 29 %, soit 22 900 personnes tuées en moins. De plus, même si la France a connu un ralentissement dans cette réduction en 2009, elle reste dans le lot des pays dont le taux de personnes tuées par million d'habitants est inférieur à la moyenne européenne.

- Convaincue que lutter efficacement contre l'impunité dont jouissent certains conducteurs passe par une solution de niveau européen, la présidence française du Conseil de l'Union européenne en avait fait un dossier prioritaire au second semestre de 2008. Notre pays avait soutenu une proposition de directive de la Commission européenne en ce sens, visant à identifier et à poursuivre tous les conducteurs ayant commis une infraction quel que soit l'État d'immatriculation du véhicule.

Malgré les nombreuses réunions de travail au sein du Conseil, aucun accord n'a pu être obtenu pour des raisons juridiques. Comme l'a exposé votre Rapporteur dans son rapport cité en introduction, s'est notamment posé le problème du choix de la base juridique – « transports » pour la Commission européenne et la présidence française, « affaires intérieures » pour une minorité de blocage formée d'autres États membres.

Ni en 2008, ni plus tard en 2009, alors même que tous les États membres partageaient l'objectif de sécurité routière de ce texte, un accord n'a pu aboutir. Cela est d'autant plus regrettable que le Parlement européen avait voté favorablement sur le texte de la Commission en première lecture.

L'espoir est revenu en 2010 dans le contexte de la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, susceptible de surmonter l'obstacle du choix de la base juridique pour la directive. Cet espoir est en train de se concrétiser.

2) Grâce au Traité de Lisbonne, la conclusion d'un accord qui reste à confirmer et à étoffer

Depuis le 1^{er} juillet dernier, la présidence belge du Conseil de l'Union européenne a relancé les travaux sur ce dossier, en limitant toutefois son ambition à l'échange de données sur les plaques d'immatriculation, renvoyant le traitement de l'infraction aux systèmes nationaux. Tout en soutenant l'initiative belge, la France, comme au moins une dizaine d'autres États membres, estime qu'il faut essayer d'être plus ambitieux : il faut identifier le contrevenant certes, mais aussi envisager ensemble les dispositions à mettre en place pour s'assurer qu'il soit poursuivi et donc, sanctionné.

Après avoir renoncé à mettre ce dossier à l'ordre du jour du Conseil des ministres des transports tenu à Luxembourg le 15 octobre, la présidence belge l'a inscrit pour le Conseil du 2 décembre, qui vient de se tenir. Le texte qui était sur la table ne satisfaisait pas complètement les ambitions initiales françaises, mais apparaissait néanmoins comme une avancée par rapport à l'impunité totale de certains conducteurs et comme une étape vers un texte plus complet.

Ce 2 décembre, un accord a été obtenu sur deux éléments :

- la proposition de directive prévoyant l'échange d'informations en vue de faciliter les poursuites transfrontalières en matière d'infractions routières ;

– les conclusions du Conseil sur le plan d’action européen pour la sécurité routière (2011-2020), auquel la Commission travaillait depuis 2009 au vu des résultats encourageants enregistrés entre 2001 et 2009 (*cf. supra*) à l’échelle européenne, mais encore insuffisants.

L’encadré suivant reprend le communiqué de presse diffusé par les ministres français concernés à l’issue de la réunion :

2 décembre 2010 – Les 27 pays de l’Union européenne se sont mis d’accord pour mettre fin à l’impunité des conducteurs de véhicules immatriculés à l’étranger qui commettent des infractions routières.

Brice Hortefeux, ministre de l’Intérieur, de l’outre-mer, des collectivités territoriales et de l’immigration, Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l’Écologie, du développement durable, des transports et du logement, Thierry Mariani, secrétaire d’État chargé des Transports, et Michèle Merli, déléguée interministérielle à la Sécurité routière, se félicitent de l’accord obtenu ce jour, lors du Conseil des ministres des transports de l’Union européenne, sur le projet de directive visant à faciliter les poursuites transfrontalières en matière d’infractions routières commises dans un État membre par des conducteurs de véhicules immatriculés à l’étranger.

La politique de contrôle-sanction automatisé, mise en œuvre depuis 2003, a pour une large part permis d’épargner près de 12.000 vies sur les routes de France. Ces résultats sont toutefois fragilisés par le comportement de nombreux conducteurs dont le véhicule est immatriculé à l’étranger.[...]

Il s’agissait donc d’assurer l’égalité de traitement de tous les conducteurs européens quel que soit l’État d’immatriculation de leur véhicule et de répondre à cet enjeu majeur de sécurité routière. La route a encore tué en 2009 dans l’Union européenne plus de 35 000 personnes et en a blessé 1,5 million ; le coût de l’insécurité routière dans cet espace européen commun est de l’ordre de 130 milliards d’euros par an.

La France s’est résolument engagée pour lutter contre ce fléau humain, social et économique. C’est pourquoi, à l’occasion de sa présidence du Conseil de l’Union européenne au deuxième semestre de l’année 2008, la France a porté une proposition de directive de la Commission européenne, visant à identifier et à poursuivre tous les conducteurs ayant commis une infraction quel que soit l’État d’immatriculation du véhicule. Lors de la relance du dossier cet été par la présidence belge du Conseil de l’Union européenne, la France a soutenu avec détermination et a été force de proposition dans les travaux qui ont débouché sur l’accord d’aujourd’hui et dont elle se félicite.

Tout État membre devra donc communiquer, à la demande de l’État où l’infraction a été commise, les informations sur le propriétaire du véhicule et sur le véhicule. L’exécution des sanctions reviendra à l’État où l’infraction a été commise conformément à la législation en vigueur.

C’est une étape vers une plus grande égalité de traitement des conducteurs européens et un grand pas franchi vers la construction d’un espace européen de sécurité routière.

Ce succès s’inscrit en droite ligne de l’adoption par l’Union européenne, ce même jour à Bruxelles, d’orientations stratégiques en matière de sécurité routière pour la décennie 2011-2020, visant à diviser par deux le nombre de personnes tuées sur les routes d’ici à 2020.

La fin de l'unanimité obligatoire pour parvenir à un accord, que l'on doit à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, a donc permis un premier pas.

Cependant, comme l'indique l'étude d'impact jointe au projet de loi d'approbation de l'accord bilatéral avec la Belgique, un accord définitif sur ce texte au bout de la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil n'interviendrait pas, dans le meilleur des cas, avant la fin de l'année 2011, sous présidence polonaise. La mise en œuvre effective interviendrait donc en 2013 au plus tôt.

Dès lors, la « politique de substitution » que représente la conclusion d'accords bilatéraux garde toute sa pertinence.

II – ... LA FRANCE DÉVELOPPE AVEC SES VOISINS, DONT L'ALLEMAGNE ET LA BELGIQUE, UNE POLITIQUE D'ACCORDS BILATÉRAUX POUR L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS

De portée certes modeste, les deux accords dont les projets de loi d'approbation font l'objet du présent rapport se concentrent sur l'échange d'informations relatives aux cartes grises, aux fins de poursuite de contrevenants échappant aux sanctions en passant la frontière franco-allemande ou franco-belge. Ils n'en constituent pas moins un utile progrès.

A – Un contenu quasi identique pour de classiques accords d'échange de données personnelles relatives à des conducteurs fautifs

1) Un support juridique adapté à son objet : rechercher l'identité du propriétaire étranger d'un véhicule « flashé »

Comme le précisent l'étude d'impact jointe au projet de loi d'approbation de l'accord franco-belge et la « fiche d'impact » annexée au rapport de notre collègue sénateur Marcel-Pierre Cléach sur l'accord franco-allemand, ces deux textes ont pour but de permettre l'application de l'article L. 330-2 du code de la route, issu de l'article 13 de la loi du 5 janvier 2006 ⁽¹⁾ et modifié par l'article 21 de la loi du 5 mars 2007 ⁽²⁾. Le 9° de cet article L. 330-2 dispose en effet que les informations et données à caractère personnel contenues dans les fichiers d'immatriculation sont communiquées, sur leur demande, aux autorités étrangères avec lesquelles existe un accord d'échange d'informations relatives à l'identification du titulaire du certificat d'immatriculation.

Quasi identiques dans leur contenu, les deux accords comprennent chacun cinq articles :

– l'**article 1^{er}** définit les infractions auxquelles s'applique l'accord et désigne les autorités compétentes pour le traitement de celles-ci, ainsi que les autorités chargées de la gestion du fichier national d'immatriculation ;

– l'**article 2** détaille les modalités des demandes de renseignements en cas d'infraction à la circulation routière et précise quelles informations et données à caractère personnel la Partie requise doit fournir à la Partie requérante. Il s'agit

(1) Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

(2) Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

notamment des coordonnées du titulaire du certificat d'immatriculation – la carte grise – et de certains renseignements sur le véhicule. Incidemment, sont donc concernés également les deux-roues, s'ils sont immatriculés. Classiquement, l'accord prévoit que la communication des renseignements demandés ne peut être refusée que dans le cas où celle-ci porterait atteinte à la souveraineté de l'État requis ou à d'autres intérêts essentiels de celui-ci ;

– l'**article 3** souligne que les données communiquées sont soumises à des règles de protection. Pour la Partie française, l'échange de données est réalisé conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La transmission de données à caractère personnel est ainsi soumise, notamment, aux principes de finalité – identifier l'auteur d'une infraction à la circulation routière –, d'exactitude – la véracité et l'actualité de l'information – et d'identification de la seule autorité appelée à connaître de l'information transmise. Votre Rapporteur note que contrairement à l'accord avec la Belgique, l'accord avec l'Allemagne comporte des stipulations détaillées sur la protection des données sous la forme d'une annexe. Interrogé sur ce point, le ministère des Affaires étrangères et européennes a répondu que ce sujet apparaissait comme « *plus épidermique en Allemagne qu'en Belgique* » et qu'il avait semblé nécessaire de donner plus de détails dans l'accord franco-allemand, mais dans une annexe pour ne pas dénaturer le corps du texte lui-même ;

– l'**article 4** stipule, très classiquement là encore, que les différends relatifs à l'interprétation et à l'application de l'accord sont réglés par la voie diplomatique ;

– l'**article 5** contient les non moins classiques stipulations finales. Chacun des deux accords est conclu pour cinq ans et renouvelable par tacite reconduction.

Votre Rapporteur précise que ces accords qui portent sur l'échange de données ne modifient aucune règle procédurale de poursuite. Ainsi, les personnes responsables d'infractions et identifiées comme telles seront poursuivies dans l'État où l'infraction a été commise. Les voies de recours pourront être exercées devant les juridictions de l'État de condamnation et selon les règles de cet État.

2) L'intérêt évident, pour la France, de procéder à la ratification rapide de ces deux accords bilatéraux tout en menant des actions d'accompagnement

- Dans le même esprit que celui ayant présidé à la signature des deux accords objets du présent rapport, c'est-à-dire afin que les sanctions prévues en cas de non-respect du code de la route et notamment en matière d'excès de vitesse, puissent être également appliquées dans le cas où ces infractions sont commises par des conducteurs utilisant des véhicules immatriculés à l'étranger, plusieurs autres accords bilatéraux sont actuellement en cours de négociation avec les États voisins du nôtre.

La liste de ces accords est la suivante :

– avec la Suisse, un accord a été signé le 9 octobre 2007 à Paris et ratifié par la France (publication par un décret n° 2009-836 du 7 juillet 2009). Pour la Suisse, la ratification par le Parlement et le Conseil des États est en cours ;

– avec le Luxembourg, aucun accord n’a été signé. Des échanges de données sont cependant effectués pour les deux départements limitrophes, par l’intermédiaire des centres de coopération policière et douanière précités ;

– avec le Royaume-Uni, les ministres des Transports ont donné leur accord de principe pour la négociation d’un accord bilatéral ;

– avec l’Italie, un projet d’accord est en cours de négociation. Les autorités françaises sont en attente de la réponse des autorités italiennes ;

– avec l’Espagne, les négociations ont débuté. Les autorités espagnoles ont fait une proposition de texte d’accord tout récemment. La même démarche devrait se dérouler très prochainement avec les Pays-Bas ;

– avec Monaco, une « ébauche de négociations » va être engagée, selon les réponses écrites fournies à votre Rapporteur.

Le tableau suivant récapitule les principaux éléments pertinents de ces négociations en cours, y compris avec l’Allemagne et la Belgique :

**ÉTAT DES ACCORDS BILATÉRAUX
CONCERNANT L’ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS SUR LES TITULAIRES DE CARTES GRISES
DANS LE BUT DE SANCTIONNER LES INFRACTIONS ROUTIÈRES**

	État de la procédure en France	État de la procédure dans l’autre pays	État des échanges techniques
Allemagne	Accord signé le 14 mars 2006 à Berlin et modifié par échange de lettres (13 février et 20 juin 2008). Ratification en cours. Adoption par le Sénat. Dépôt à l’AN le 25 octobre 2010. <u>Action complémentaire</u> : relance des autorités allemandes (ministre allemand de la Justice).	Procédure de ratification non engagée. Projet en discussion interministérielle et bloqué, car impossibilité constitutionnelle de poursuivre le propriétaire du véhicule en Allemagne, sans photo prouvant qu’il était bien au volant. <u>Début juillet 2010</u> : les autorités allemandes tentent de relancer le dossier en interne.	Système Eucaris installé. Connexion au réseau Testa établie. Tests d’échange en cours avec les Allemands. Protocole technique à rédiger.
Suisse	Accord signé le 9 octobre 2007 à Paris. Décret n° 2009-836 du 7 juillet 2009 portant publication de cet accord (JO du 9 juillet 2009).	Texte examiné et adopté par le Parlement et le Conseil des États.	L’accord concrétise des échanges qui fonctionnent <i>via</i> le CCPD depuis le 4 janvier 2010 (départements français limitrophes concernés).
Luxembourg	Pas d’accord formellement signé. Échanges <i>via</i> les CCPD (essentiellement deux départements français concernés).		L’accord concrétise des échanges qui fonctionnent <i>via</i> le CCPD pour deux départements français.

Belgique	Accord signé le 13 octobre 2008 à Paris. <u>Action</u> : avis favorable du Conseil d'État le 12 octobre 2010. adoption par le Conseil des ministres du 20 octobre 2010 et dépôt du projet de loi à l'AN le 25 octobre 2010.	Décret royal signé en 2010, les Belges sont donc prêts.	
Italie	Projet d'accord en négociation. En attente de réponse de la part des autorités italiennes.	Les autorités italiennes sont concentrées sur la mise en œuvre du nouveau code de la route italien. La relance est à faire par la Délégation interministérielle d'ici la fin de 2010.	Échanges existants <i>via</i> le CCPD pour quelques départements frontaliers (Accord dit de Chambéry).
Espagne	Projet d'accord en négociation.	Les Espagnols sont d'accord pour travailler sur une proposition française d'accord bilatéral. Leur consultation interministérielle se termine. Le texte vient d'être reçu par la Délégation interministérielle à la sécurité routière (DCSR).	
Pays-Bas	Projet d'accord en négociation.	Les Pays-Bas devraient transmettre un projet de texte à la France d'ici la fin de 2010.	
Royaume-Uni	Accord entre les deux ministres des transports sur le principe d'un accord bilatéral.	L'accord franco-belge a été remis à l'administration britannique pour étude.	
Portugal	Contacts à prendre. <u>Action</u> : confirmer le caractère opportun d'un accord (DCSR).		
Monaco	Contacts à prendre. <u>Action</u> : confirmer le caractère opportun d'un accord (DCSR).		

Source : Délégation interministérielle à la sécurité routière.

- En ce qui concerne la possibilité d'obtenir un recouvrement transfrontalier des amendes routières, plusieurs situations doivent être distinguées :

- au sein de l'Union européenne, cette exécution est faite en application de la décision-cadre n° 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires qui est transposé en droit français aux articles 707-1 (cinquième alinéa) du code de procédure pénale – introduit par la loi du 5 mars 2007 précitée – et D. 48-6 à D. 48-36 du même code – introduits par un décret du 3 mai 2007 ;

- avec la Suisse, l'Accord de Paris du 9 octobre 2007, et particulièrement son titre VII en ses articles 44 à 50, peut servir de fondement juridique à une exécution forcée ;

- avec Monaco, l'accord du 8 juin 1978 entre la France et son Altesse Sérénissime le prince de Monaco relatif à l'exécution réciproque des peines d'amende et de confiscation semble permettre de fonder l'exécution transfrontalière. L'affectation des montants recouverts n'est pas précisée dans

l'accord en question. Toutefois, son article 4 stipule : « *l'exécution de la peine est régie par la législation de l'État requis* ». En ce qui concerne la France, les montants recouvrés en application d'une amende prononcée par une juridiction française ou par une juridiction d'un État de l'Union européenne sont dévolus à l'État d'exécution, c'est-à-dire l'État français. Il paraît logique de procéder de façon symétrique en affectant à Monaco les montants recouvrés à Monaco suite à une infraction commise en France.

- Au-delà, pour renforcer l'impact de ces accords sur les comportements des automobilistes étrangers, il importe de mener d'ambitieuses actions de communication.

Une telle démarche a d'ailleurs déjà été engagée depuis 2009. En effet, s'il est important de pouvoir faire respecter les règles du code de la route à tout conducteur, quelle que soit l'immatriculation de son véhicule, il est tout aussi important de l'informer précisément de la teneur de ces règles. C'est la raison pour laquelle des dépliants en langues étrangères ont été élaborés par la Délégation interministérielle à la sécurité routière, sur les règles principales du code de la route à respecter, plus particulièrement sur les limitations de vitesse, mais aussi sur l'éco-conduite qui contribue à la réduction des accidents et des émissions de gaz à effet de serre.

Ces dépliants ont été largement diffusés au cours des étés 2009 et 2010 en lien avec les sociétés d'autoroutes, aux péages qui voient passer les plus importants flux de conducteurs venant de pays étrangers. Un spécimen en français est reproduit page suivante.

LES NUMÉROS D'URGENCE :
EMERGENCY TELEPHONE NUMBERS:

- 112 : Numéro d'urgence (norme européenne)¹
 Emergency number (standard across Europe)¹
- 15 : SAMU
 Emergency ambulance service
- 17 : Police/Gendarmerie
 Police
- 18 : Pompiers
 Fire service

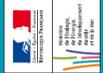
¹ Numéro unique d'appel en Europe à composer en cas d'urgence.
 Standard emergency telephone number across Europe.

www.securite-routiere.gouv.fr



¹ Délégation à la sécurité et à la circulation routière
 Place des églises - Tour Pascal B - 93055 La Plaine St-Denis Cedex

CONDUIRE EN FRANCE
DRIVING IN FRANCE
FAHREN IN FRANKREICH
CONDUICIR EN FRANCA
GUIDARE IN FRANCA



SÉCURITÉ ROUTIÈRE
TOUS RESPONSABLES

BIENVENUE SUR LES ROUTES DE FRANCE

Pour un excès de vitesse entre 20 km/h et moins de 50 km/h, vous êtes passible d'une amende de 135 €¹.
 Pour un excès de vitesse supérieur ou égal à 50 km/h, vous êtes passible d'une amende de 150 € maximum et d'une confiscation du véhicule.

L'ALCOOL

Conduire en état d'ivresse a des conséquences importantes et immédiates pour votre conduite.

SANCTION : Pour la conduite avec une alcoolémie $\geq 0,5g/l$ et $< 0,8g/l$ de sang (ou $\geq 0,25mg/l$ et $< 0,4mg/l$ dans l'air expiré), vous êtes passible d'une amende de 135 €¹ et d'une interdiction de conduire pendant 3 mois.
 Pour la conduite avec une alcoolémie $\geq 0,8g/l$ de sang (ou $\geq 0,4mg/l$ dans l'air expiré) ou refus de vous soumettre à une vérification de présence d'alcool dans le sang, vous êtes passible d'une amende de 450 € maximum et d'une interdiction de conduire de trois ans sur le territoire français.

LE TÉLÉPHONE

L'usage d'un téléphone tenu en main en conduisant est interdit. L'utilisation d'un kit mains libres, lorsque celui-ci, est d'urgence.

SANCTION : Pour l'usage d'un téléphone tenu en main en conduisant, vous êtes passible d'une amende de 35 €¹.

LE GILET ET LE TRIANGLE

Tous véhicules étant obligatoirement équipés d'un gilet de sécurité rétro-réfléchissant et d'un triangle de pré-signalisation.

SANCTION : En cas de non-possession de ces dispositifs dans le véhicule, vous êtes passible d'une amende de 135 €¹.

En cas de non-respect de la loi

En cas d'infraction, vous êtes soumis à des amendes et, du fait à la fois, à une interdiction temporaire de conduire sur le territoire français. De plus, dans les cas graves, vous pourriez être cité devant le tribunal et encourir des peines de prison.
 Les conducteurs non-résidents qui commettent des infractions en France et ne payent pas leurs amendes pourront voir leur véhicule retenu, et, le cas échéant, mis en fourrière, jusqu'à ce que ces sommes soient réglées.
 Il s'agit d'un moment déterminant qui sera retenu en cas de paiement immédiat.

LA CEINTURE DE SÉCURITÉ

Le port de la ceinture de sécurité est obligatoire pour l'ensemble des occupants des véhicules terrestres à moteur équipés d'un siège homologué (IE adapté à leur âge, leur morphologie et leur poids).
SANCTION : Pour défaut de port de la ceinture de sécurité, vous êtes passible d'une amende de 135 €¹.

LA VITESSE

La vitesse est limitée sur l'ensemble du réseau routier français. Les limitations de vitesse sont indiquées par des panneaux de limitation. En cas d'infraction, les limites autorisées sont retenues à la baisse.

SANCTION : Pour défaut de port de la ceinture de sécurité, vous êtes passible d'une amende de 135 €¹.

LA VITESSE

La vitesse est limitée sur l'ensemble du réseau routier français. Les limitations de vitesse sont indiquées par des panneaux de limitation. En cas d'infraction, les limites autorisées sont retenues à la baisse.

CONTRÔLE DE CONDUCTEURS ET CONDUCTEURS	PAR TEMPS DE RESTRICTIONS	VITESSE MAXIMALE PERMISE À VPM
130	110	50
110	100	50
90	80	50
50	50	50

Autovitesse

Autovitesse ultra-rapide à deux dimensions sur un tronçon à sens unique

Autres zones

Agglomération

SANCTION : Pour un excès de vitesse inférieur à 20 km/h (hors agglomération), vous êtes passible d'une amende de 69 €¹.

Si de tout ce qui précède il ressort clairement, même après l'accord intervenu au Conseil « Transports » le 2 décembre 2010, qu'il est de l'intérêt de la France d'achever rapidement la procédure conduisant à l'entrée en vigueur des deux accords bilatéraux franco-allemand et franco-belge, les deux autres Parties concernées ont adopté chacune leur posture propre.

B – Les accords bilatéraux, une procédure « de substitution », menée avec allant par la Belgique et sans entrain par l'Allemagne

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, l'Allemagne a signé des accords bilatéraux sur le même thème que ceux faisant l'objet du présent rapport, avec les Pays-Bas, la Suisse et l'Autriche. La Belgique, quant à elle, a signé un accord avec son voisin, les Pays-Bas, et a l'intention d'en conclure d'autres.

S'agissant des deux accords signés par chacun de ces pays avec la France, les situations sont diamétralement opposées.

1) La Belgique a ratifié l'accord d'échange de données signé en octobre 2008

L'accord objet du projet de loi n° 2910 a été signé le 13 octobre 2008 à Paris. La Belgique l'a déjà ratifié et publié : Le Sénat belge a voté le « projet de loi d'assentiment » concernant cet accord le 7 janvier dernier ; la Chambre des Représentants a fait de même le 28 janvier ; la sanction et la promulgation de la loi par le Roi des Belges ont été effectuées le 19 mai.

Interrogé par votre Rapporteur sur l'application de cet accord dans le contexte actuel de crise institutionnelle que connaît la Belgique – le « Service public fédéral mobilité et transports » mentionné au **point 3 de l'article 1^{er}** est-il un enjeu dans le cadre des discussions politiques en cours sur l'avenir des répartitions territoriales de compétences en Belgique ? –, le Gouvernement a répondu que ce service devrait continuer à gérer de manière centralisée le système belge de contrôle-sanction.

Dès lors, même si des ajustements vont certainement devoir être effectués, l'« *échange centralisé et automatisé de données* » mentionné au **point 4 de l'article 2** pourra prospérer puisque les deux Parties sont prêtes à œuvrer dans le même sens.

Votre Rapporteur ne peut en dire autant de l'application de l'accord franco-allemand.

2) *La ratification de l'accord de 2006 avec l'Allemagne et de ses avenants de 2008 est bloquée par la Partie allemande*

L'accord objet du projet de loi adopté par le Sénat (n° 2726) a été signé le 14 mars 2006 à Berlin et modifié par échange de lettres les 13 février et 20 juin 2008. Ces avenants par notes verbales ont consisté à supprimer, à l'**article 5**, la référence au traité du 27 mai 2005 dit « Traité de Prüm », dont il était prévu que l'entrée en vigueur vaille dénonciation de l'accord d'échange de données.

Or ces deux engagements internationaux recouvrent des champs d'application différents : comme le nom du Traité de Prüm l'indique ⁽¹⁾, le champ de cet accord est relatif à « *l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale* », quand les accords relatifs à l'échange de renseignements afin de sanctionner les infractions routières concernent les infractions commises sur les routes et autoroutes.

Pour l'Allemagne, la procédure de ratification de l'accord bilatéral n'est pas engagée ; elle est même bloquée pour des motifs constitutionnels allégués par les Allemands. En substance, comme votre Rapporteur l'a analysé dans son rapport d'information précité, il s'agit du refus de poursuivre un contrevenant en l'absence de photographie permettant de le reconnaître formellement. Il faut noter que le blocage provient essentiellement du ministère allemand de la Justice, les ministères de l'Intérieur et des Transports affichant une volonté quelque peu différente.

Le ministère de la Justice souhaite que perdure le système allemand de responsabilité prouvée du conducteur – avec photo – et il a du mal à considérer que le détenteur d'un certificat d'immatriculation, reconnu grâce au fichier des numéros de véhicules, puisse être poursuivi, dans la mesure où, en Allemagne, il n'a pas l'obligation de dénoncer le conducteur et il n'est pas sanctionné pour autant. Dans ces conditions, l'« *échange centralisé et automatisé de données* » mentionné au **point 4 de l'article 2** n'est pas près de s'appliquer.

Que répondre, dès lors, à ceux qui estiment que, pour la France, ratifier l'accord unilatéralement conduit à affaiblir sa portée, puisque cela s'apparente à « un coup d'épée dans l'eau » ? Bien que la portée d'un tel accord soit pour le moins limitée en effet, la ratification française pourra faire l'objet d'une certaine publicité et, peut-être, réduira les comportements répréhensibles de certains conducteurs. Par ailleurs, dans le cadre de l'effort mené par la présidence belge pour doter l'Union d'un instrument juridique en la matière, l'Allemagne se trouvera un peu plus isolée encore parmi les 27.

(1) *Le Traité de Prüm est publié en annexe du projet de loi n° 15 examiné par la commission des Affaires étrangères en juillet 2007.*

Ratifier cet accord du côté français, en informer les autorités allemandes et en faire publicité dans les opinions publiques, permettrait d'espérer une évolution de la part de notre partenaire, afin de débloquent sur le plan bilatéral une situation qui, à l'échelle de l'Union, connaîtra peut-être à l'horizon 2013 une avancée concrète avec l'entrée en vigueur de la directive qui a fait l'objet d'un accord politique au Conseil « Transports » du 2 décembre dernier.

CONCLUSION

Le Sénat a adopté le 12 juillet dernier le projet autorisant l'approbation de l'accord franco-allemand, qui demeure bloqué par la Partie allemande. Inversement, la Belgique a rapidement ratifié l'accord franco-belge, dont le projet de loi d'approbation a été déposé, en France, en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Par conséquent, dans les deux cas, le vote favorable que votre Rapporteur vous propose d'émettre n'aura pas d'effet concret immédiat. Pourtant, dans les deux cas, ce vote est tout à fait nécessaire pour faire progresser la construction d'un espace européen de sécurité routière. Il est également nécessaire pour lutter contre l'impunité de fait, dangereuse et choquante, dont jouissent à l'égard des « amendes radars » les conducteurs de véhicules immatriculés hors de France, notamment dans ces deux États frontaliers du nôtre, et dont jouissent symétriquement, dans ces deux États, des conducteurs de véhicules immatriculés en France.

Intervenant dans la foulée de l'accord politique obtenu au sein du Conseil « Transports » le 2 décembre dernier sur une directive communautaire prévoyant le même type d'échange d'informations que ces deux accords bilatéraux, le signal ainsi envoyé à nos partenaires n'en serait que plus éloquent ; il permettrait aussi d'appeler rapidement l'ensemble des 27 à aller encore plus loin dans l'amélioration de la sécurité routière européenne.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine les présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 8 décembre 2010 à 11 heures 40.

Après l'exposé de votre Rapporteur, un débat a lieu.

M. Gilles Cocquempot. À l'occasion de l'application de ce type de conventions, vérifie-t-on l'exactitude des plaques minéralogiques ? J'ai eu connaissance du cas d'un conducteur français dont la plaque était exactement la même que celle d'un Italien. C'est d'autant plus difficile à comprendre qu'il existe désormais un système européen d'immatriculation.

M. Gérard Voisin, rapporteur. Bien que le système soit européen, il peut y avoir des plaques qui se ressemblent, mais c'est probablement très rare.

Mme Geneviève Colot. Ai-je bien entendu que l'on ne pouvait recouvrer que la moitié du montant total potentiel d'amendes du fait d'un problème inhérent aux fichiers de cartes grises ?

M. Gérard Voisin, rapporteur. C'est dans le champ de la convention, c'est-à-dire lorsque doivent être interrogés des fichiers d'autres pays, que l'on estime à 100 millions d'euros seulement, sur un total potentiel de 200 millions d'euros, le montant récupérable des amendes non encaissées. Le progrès principal de la convention concerne les échanges automatiques d'informations relatives aux cartes grises, suite à des contrôles par radar. Cela renforce donc considérablement leur pouvoir dissuasif, et entraîne une réduction de la vitesse des conducteurs, ce qui est très positif. Par ailleurs, cela renforce le principe d'égalité, car désormais chacun sera à la même enseigne en matière de contrôle par les radars.

Suivant les conclusions de votre Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification les projets de loi (n^{os} 2726 et 2910).

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

Éléments d'information sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration transmis par le président de la commission des affaires européennes

(en application de l'article 86, paragraphe 7, du règlement)

La ratification des accords franco-allemand et franco-belge sur la perception des amendes transfrontalières n'aurait pas été nécessaire si le texte de la proposition initiale de directive du Parlement européen et du Conseil facilitant l'application transfrontalière de la législation dans le domaine de la sécurité routière (COM [2008] 151 final/n° E 3823), avait abouti. Malheureusement, cette directive qui comportait un volet sur la communication de l'adresse des contrevenants et un autre sur le recouvrement forcé, n'a pas pu voir le jour dans sa version d'ensemble.

Il faut comprendre les raisons de cet échec et analyser la solution de repli en cours d'examen.

L'origine première des difficultés de cette proposition a d'abord résidé dans la divergence d'appréciation entre la Commission européenne, qui considérait que ce texte relevait du « premier pilier » (politique des transports) et une minorité de blocage d'Etats membres qui estimait qu'il relevait du « troisième pilier » (coopération judiciaire) et, par conséquent, d'une procédure impliquant l'unanimité des 27 Etats membres et excluant la codécision avec le Parlement européen.

Cette proposition comportait deux parties : la première organise la communication électronique de l'identité des propriétaires des véhicules flashés, la deuxième porte sur le recouvrement forcé des amendes.

Pour sortir de l'impasse, la présidence française de l'Union a tenté d'aboutir à un compromis en scindant le projet en deux textes, relevant respectivement des premier et troisième piliers, mais elle n'est pas parvenue à un accord. Aujourd'hui, cette situation de blocage risquant de perdurer, les Etats les plus concernés développent des accords bilatéraux qui pourraient être intégrés un jour dans une politique communautaire.

Les deux traités soumis à ratification en constituent un bon exemple.

I. la Présidence française de l'Union n'a pas réussi à dégager un accord sur un texte d'ensemble

La Présidence française avait proposé au Conseil deux options :

1. La poursuite des discussions sur la base de la proposition de la Commission au motif que le contenu de la proposition de directive ne touche pas nécessairement à la matière pénale.

2. La recherche d'une solution aux difficultés identifiées via l'une des sous options suivantes :

– dans le cadre du troisième pilier, recours à la décision Prüm (sur les échanges de données en matière de criminalité) ou à un instrument spécifique ;

– dans le cadre du premier pilier, obtenir une modification de la proposition de la Commission de manière à limiter le projet à la mise en place d'un réseau électronique d'échange de données d'immatriculation avec une suppression de toute référence à la sanction des infractions routières qui est à l'origine des difficultés juridiques ;

– dans le cadre du premier pilier, conserver le contenu actuel de la proposition mais en précisant l'objet et le champ d'application, notamment en prévoyant la reconnaissance par les Etats des quatre comportements dangereux en tant qu'infractions à la sécurité routière de manière à lever la difficulté juridique identifiée par le SJC du fait de l'absence de disposition communautaire dans le domaine couvert.

La Présidence a porté ce sujet à l'attention des ministres lors du Conseil du 9 octobre 2008 à l'occasion d'un débat d'orientation. Les ministres ont largement soutenu l'objectif de la proposition de la Commission et ont souligné la nécessité d'un instrument européen pérenne et efficace. Un grand nombre d'Etats a toutefois exprimé des doutes sur la base juridique retenue. Les ministres n'ont pu s'entendre sur le moyen de prendre en compte cette difficulté, certains plaidant pour la poursuite des travaux dans le cadre du troisième pilier, d'autres dans le cadre du premier pilier.

Après le Conseil du 9 décembre 2008, il est apparu que la Commission européenne refusait toute évolution vers le troisième pilier et que la situation était bloquée.

Il y a encore une minorité de blocage au sein du Conseil. Certains Etats membres ne veulent pas d'un texte intégrant des dispositions judiciaires. Dans les dernières versions proposées par la présidence française, le texte se réduisait à la mise en place d'un réseau d'échange de données. Malgré cela, le blocage a persisté car certains Etats membres voyaient dans ce réseau le préalable à une unification des poursuites judiciaires. L'Allemagne en particulier ne souhaite pas, par un effet ricochet, être dépossédée de sa compétence judiciaire et policière sur ces questions.

Depuis la présidence française de l'Union européenne le traité de Lisbonne est entrée en vigueur supprimant les « trois piliers » de l'Union, rendant ainsi possible la réouverture de ce débat par la présidence Belge.

II. La mise en œuvre du Traité de Lisbonne a permis d'aboutir à une solution de compromis

La mise en œuvre du Traité de Lisbonne a rendu possible le règlement partiel de cette question par un texte adopté le 2 décembre 2010 par le Conseil des ministres des transports qui règle l'accès mutuel aux données relatives à l'immatriculation des véhicules, pour permettre l'identification des propriétaires.

Deux voies auraient pu être envisagées :

..(La première autoriserait la mise en œuvre de procédures automatisées pour l'exécution de la décision cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, afin de permettre le recouvrement forcé des amendes routières.

(La seconde permettrait la communication, aux autorités de l'Etat membre où a été commise l'infraction, de l'identité des propriétaires des véhicules dans le cadre de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008, relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. On peut cependant noter que cet instrument est destiné en premier lieu à la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière dont ne fait pas partie le recouvrement des amendes pour contraventions au code de la route.

La Commission européenne, longtemps réticente, a accepté de revoir la base juridique de son texte qui bloquait un accord.

La Commission avait opté au départ pour la base juridique "transport" que les Etats l'ont toujours contestée ; elle a finalement accepté d'opter pour une base juridique "Justice et Affaires intérieures" (l'article 87.2 du Traité, consacré à la coopération policière).

De ce fait, le Royaume-Uni et l'Irlande disposeront d'un délai de trois mois pour décider de ne pas appliquer ce texte (opt-out) et le statut particulier du Danemark concernant la mise en oeuvre des décisions "Justices et Affaires intérieures" rendra nécessaire un accord international si ce pays veut voir la directive appliquée sur son territoire.

La présidence belge de l'Union européenne a opté pour la deuxième solution et a obtenu un accord du Conseil européen des ministres des transports le 2 décembre 2010 sur une proposition de directive limitée à la seule communication de l'adresse des contrevenants.

Huit infractions sont concernées : l'excès de vitesse, le non port de la ceinture de sécurité, le franchissement d'un feu rouge, la conduite en état d'ébriété, la conduite sous influence de drogues, le non port du casque, la circulation sur une voie interdite (par exemple une bande d'arrêt d'urgence ou une voie réservée aux transports publics) et l'usage du téléphone portable au volant. Une liste qui pourrait encore s'allonger dans le futur : la Commission en étudiera la possibilité dans cinq ans.

Il faut noter que l'infraction de conduite en état d'ébriété ne figure que pour des raisons symboliques car la constatation de cette infraction implique l'interception du contrevenant et par voie de conséquence son identification ainsi que le paiement immédiat d'une consignation garantissant le paiement de l'amende.

L'accord doit permettre aux Etats membres d'identifier les personnes ayant commis une infraction routière sur leur territoire avec un véhicule immatriculé dans un autre Etat membre. Le pays où l'infraction a été commise pourra alors décider s'il poursuit ou pas le contrevenant, et donc s'il lui fait suivre - ou pas - une amende dans sa langue.

Aujourd'hui, ces infractions restent généralement impunies, faute de pouvoir identifier les conducteurs étrangers.

L'échange d'information qui se fera en principe via un système informatisé européen concernant les véhicules et les permis de conduire, nommé « Eucaris ». En effet devant un contentieux de masse qui concerne plusieurs millions de personnes aucune procédure fonctionnant manuellement n'est envisageable.

Décider de poursuivre ou pas l'infraction relèvera ensuite de la seule compétence de l'Etat membre où l'infraction a été commise. S'il décide de poursuivre, la lettre exposant les détails de l'infraction et l'amende applicable devra être rédigée dans la langue du certificat d'immatriculation.

Si le contrevenant refusait de payer une éventuelle amende il conviendra de se référer aux législations nationales et à d'éventuels accords bilatéraux, qui permettent la poursuite de la procédure. Rien, dans la directive en discussion, n'oblige les Etats à mettre en place des procédures qui permettraient de poursuivre plus en avant les réfractaires. Ce qui ne signifie pas forcément l'impunité puisqu'ils seront toujours susceptibles d'être "rattrapé" s'ils se rendent à nouveau dans l'Etat d'infraction et qu'ils s'y font contrôler.

ANNEXE

TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'échange de renseignements sur les titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenus dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation (ensemble une annexe), signé à Berlin le 14 mars 2006, et de son avenant sous forme d'échange de notes verbales des 13 février et 20 juin 2008, dont les textes sont annexés à la présente loi.

*

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique concernant l'échange d'informations et de données à caractère personnel relatives aux titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenues dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation, signé à Paris le 13 octobre 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.