

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission chargée des affaires européennes

Mercredi 18 février
2009
11 h 15

Compte rendu n° 90

- I. Examen du rapport d'information de M. Gérard Voisin sur l'application transfrontière de la législation dans le domaine de la sécurité routière 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution 8

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 18 février 2009

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

La séance est ouverte à onze heures vingt

I. Examen du rapport d'information de M. Gérard Voisin sur l'application transfrontière de la législation dans le domaine de la sécurité routière

M. Gérard Voisin, rapporteur. « La politique des transports constitue l'une des politiques majeures de l'Union européenne dont la sécurité est une composante essentielle. Si dans le domaine routier, les infractions commises par les conducteurs sont fréquentes et régulièrement sanctionnées, les automobilistes non résidents bénéficient d'une impunité de fait, si l'infraction constatée n'est pas suivie d'une interception par les forces de l'ordre.

En effet, quand l'automobiliste est arrêté par la police et qu'il ne réside pas en France, il doit s'acquitter d'une consignation garantissant le paiement de l'amende. Par contre, les amendes résultant des radars fixes ne sont pas envoyées aux titulaires d'une plaque étrangère, exception faite du Luxembourg.

En France, sur les 17 millions d'infractions à la réglementation sur les excès de vitesse constatées par les radars fixes, le quart environ est commis par des plaques étrangères. Au-delà d'une perte d'environ 170 millions d'euros pour les finances publiques, cette situation est décourageante pour les responsables de la sécurité routière.

C'est pourquoi je me félicite de la proposition de directive de la Commission européenne destinée à assurer le paiement effectif des amendes routières indépendamment du lieu d'immatriculation du véhicule.

Malheureusement, la proposition de directive est encastrée dans la mécanique européenne. Il faut donc comprendre les raisons de cet échec et analyser les solutions de repli en cours d'élaboration. L'origine première des difficultés de ce projet réside dans la divergence d'appréciation entre la Commission européenne qui considère que ce texte relève du « premier pilier » (politique des transports) et une minorité de blocage d'Etats membres du Conseil qui estime qu'il relève 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.

Pour sortir de l'impasse, la présidence française 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 membres les plus concernés développent des accords bilatéraux qui, dans

une démarche analogue au traité de Prüm, pourraient être intégrés un jour dans une politique communautaire.

Il est toujours regrettable de parler d'un échec dans le processus de décision européenne mais j'estime que les chances sont faibles de voir aboutir, rapidement, une directive européenne autorisant la perception transfrontalière des amendes routières.

Les quatre infractions visées par la proposition sont les excès de vitesse, la conduite en état d'ivresse, le non-port de la ceinture de sécurité et le franchissement d'un feu rouge. Ces infractions sont à l'origine de 75 % des tués sur les routes.

La proposition de directive prévoit que l'Etat membre où l'infraction a été commise transmet, par l'intermédiaire d'un réseau électronique, le numéro d'immatriculation et autres informations utiles aux autres Etats membres, ou à l'Etat d'immatriculation si celui-ci a pu être identifié, et demande des informations concernant le propriétaire du véhicule. Une fois que l'Etat d'infraction a reçu ces informations, il est tenu d'envoyer une notification d'infraction au propriétaire du véhicule, à l'aide d'un formulaire normalisé fournissant les informations nécessaires pour le paiement du montant dû ainsi que sur les possibilités de contestation et d'appel. En dernier recours, en cas de non paiement par le contrevenant, la décision-cadre 2005/214/JAI du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires peut être appliquée et permettre l'exécution du paiement de la contravention.

Les premiers débats sous présidence française ont montré *l'existence d'un large consensus des Etats sur l'objectif de la proposition*, qui vise à remédier à une vraie lacune en termes de sécurité routière.

La Commission européenne, dans sa proposition de directive, s'appuie sur *le premier pilier des compétences communautaires, point contesté par une partie des Etats membres* qui a émis des doutes sur le bien-fondé de la base juridique retenue par la Commission dans sa proposition : 1^{er} pilier (marché intérieur – art. 71.1c du traité CE : sécurité des transports) *et non pas 3^{ème} pilier* (coopération policière et judiciaire) de l'Union.

Face à ces difficultés, la Présidence française a proposé des options qui n'ont pas pu rassembler une majorité au sein du Conseil.

Deux solutions permettraient de régler ce problème : l'adaptation des textes existants pour permettre la perception transfrontalière des amendes routières ou le développement d'accords bilatéraux.

Les dispositions du traité de Prüm pourraient être utilisées pour identifier le propriétaire du véhicule en infraction et la décision-cadre 2005/214/JAI du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires permettrait le recouvrement de l'amende.

La France a signé, le 13 octobre 2008, des accords bilatéraux pour la recherche des contrevenants avec l'Allemagne, le Luxembourg, la Suisse et la Belgique. Des conventions ont été finalisées mais ne sont pas encore signées avec l'Italie et l'Espagne, des négociations sont en cours avec les Pays-Bas et il semblerait qu'une négociation avec la Grande-Bretagne puisse s'engager à brève échéance.

La procédure de ratification allemande semble, d'après les interlocuteurs que j'ai pu rencontrer lors de mon déplacement à Berlin, bloquée par un épineux problème juridique : la possibilité offerte par la loi française d'engager la responsabilité pécuniaire du propriétaire du véhicule, même s'il n'est pas l'auteur de l'infraction, est jugée par la partie allemande contraire à leur ordre constitutionnel.

Le développement d'accord internationaux, permettant de percevoir les amendes perçues par les étrangers, implique probablement que notre législation soit modifiée sur certains points.

Trois dispositions de notre droit paraissent poser des problèmes : la responsabilité du propriétaire du véhicule, même s'il n'en est pas le conducteur, l'exigence d'une consignation préalablement à un recours, l'exclusion des non-résidents du bénéfice d'une amende minorée du fait de difficultés pratiques pour le paiement de l'amende.

Le rapporteur regrette que la proposition de directive sur le règlement transfrontalier des amendes ne voie pas rapidement le jour car la préservation des vies humaines ne peut pas attendre.

Le fait que l'examen de la proposition de directive n'ait pas progressé est d'autant plus regrettable qu'il existe un consensus des Etats membres et des institutions européennes sur le contenu du texte et que le désaccord ne porte que sur des questions d'ordre juridique. C'est-à-dire sur le choix entre 1er et 3ème pilier de l'Union. Il est néanmoins une *illustration de la difficulté pour l'Union d'avancer dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, alors que ce domaine intéresse particulièrement le citoyen.*

Pour régler la question du paiement transfrontalier des amendes, trois pistes pourraient 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 (traité de Prüm). On peut cependant noter que cet instrument est destiné 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 troisième serait l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui supprime les « trois piliers » de l'Union. En conséquence, les conflits de base juridique entre premier et troisième pilier disparaîtront du débat. Le rôle du Parlement européen sera conforté par la généralisation de la procédure de codécision. Dans ce cadre, il sera plus simple et plus efficace à la Commission européenne de proposer un nouveau texte.

M. Jérôme Lambert. Le projet de rapport mentionne des statistiques sur la proportion des infractions imputables aux étrangers, mais il manque des éléments d'information sur leur implication dans les accidents. Même si je comprends bien les

motivations de sécurité routière, il pourrait être utile pour les débats portant sur les limitations de vitesse de disposer de statistiques sur le caractère accidentogène de ces véhicules conduits par des étrangers, souvent plus puissants que les automobiles françaises, mais dotés d'une meilleure tenue de route et de systèmes de freinage plus performants.

M. Gérard Voisin, rapporteur. Si ces statistiques existent, nous nous efforcerons de les faire figurer dans le rapport. Il faut néanmoins souligner que les ressortissants étrangers empruntent essentiellement le réseau autoroutier, moins accidentogène que le reste du réseau.

M. Jérôme Lambert. L'impunité présumée des étrangers mérite d'être relativisée. S'ils peuvent échapper au paiement d'amendes liées à des infractions constatées par les radars automatiques, ils sont soumis aux mêmes obligations que les automobilistes français dans les cas de contrôle par radars mobiles. De plus, même si les radars fixes ont pu conduire à une diminution statistique de la vitesse des véhicules, ils ne constituent pas la panacée en matière de sécurité routière. La large diffusion des GPS et autres matériels embarqués permet à de nombreux conducteurs d'adapter leur conduite en fonction de l'implantation de ces radars. Enfin, la consignation obligatoire m'a toujours paru socialement anormale, compte tenu des effets financiers qu'elle peut avoir sur les personnes modestes. Si l'adoption de la proposition de directive pouvait conduire à remettre en cause cette obligation, ce ne serait pas une mauvaise chose.

M. Gérard Voisin, rapporteur. Le Médiateur de la République s'est effectivement ému de ce problème, qui est aujourd'hui en débat. Au-delà de la question de la consignation, on pourrait aussi s'interroger sur la faculté offerte au titulaire de la carte grise de ne pas subir de retrait de points sur son permis, en affirmant qu'une tierce personne – sa belle-mère, par exemple – était au volant. Cette possibilité est d'autant plus aisée à mettre en œuvre que, comme je l'ai déjà indiqué, la majeure partie des photographies est prise de dos. Ce n'est pas le cas en Allemagne où l'on n'hésite d'ailleurs pas à diffuser largement ces photographies, ce qui peut soulever des difficultés d'un autre ordre.

Sur la question des radars fixes, il faut toutefois souligner que le matériel embarqué n'empêche pas 17 millions d'automobilistes d'être sanctionnés chaque année, ce qui contribue certainement à un renforcement de la sécurité routière.

M. Lionnel Luca. Ce rapport apporte un éclairage sur des difficultés que nos concitoyens rencontrent au quotidien, et l'on peut regretter qu'à des difficultés juridiques liées à la construction européenne s'ajoute une certaine mauvaise volonté. Je remarque que parmi les pays cités ne figure jamais la principauté de Monaco. Dans le département des Alpes-Maritimes, zone montagneuse où les limitations de vitesse sont nombreuses et indispensables, beaucoup de conducteurs dont les véhicules sont immatriculés à Monaco ne tiennent absolument pas compte de ces limitations de vitesse ni des radars. Au-delà du problème de sécurité, ce comportement révèle un sentiment d'impunité inacceptable. En est-il de même avec les conducteurs immatriculés par exemple en Andorre ?

M. Gérard Voisin, rapporteur. Je n'ai pas mené d'investigation sur le comportement des conducteurs immatriculés à Monaco et à Andorre, mais j'ai constaté des comportements similaires de la part de conducteurs suisses en Bourgogne.

Le Président Pierre Lequiller. Ce rapport nous donne encore une raison supplémentaire pour souhaiter la ratification du traité de Lisbonne !

Je m'interroge sur l'amendement adopté par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, qui dispose que « *Le titulaire [de la carte grise] n'est pas tenu pour responsable s'il ne conduisait pas le véhicule et s'il n'est pas en mesure d'indiquer l'identité du conducteur* ».

M. Gérard Voisin, rapporteur. Cela couvre par exemple le cas d'un chef d'entreprise, propriétaire de toute une flotte de véhicules pour les besoins de son entreprise, et qui en toute bonne foi peut ne pas savoir qui conduisait tel véhicule à un moment donné. »

A l'issue de ce débat, la Commission *a adopté* les conclusions suivantes :

« *La Commission chargée des affaires européennes,*

Vu la proposition 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),

1. Regrette que cette proposition de directive n'ait pas été adoptée par les institutions européennes, car l'amélioration de la sécurité routière constitue un objectif majeur de la politique des transports ;

2. Prend acte des divergences entre les institutions européennes sur le rattachement de cette proposition au « premier » ou au « troisième pilier » de l'Union ;

3. Propose que la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires permette la communication automatisée des amendes routières en vue de leur recouvrement ;

4. Suggère que les mécanismes prévus par 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, soient applicables aux amendes routières ;

5. Estime que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne permettrait à la Commission européenne de proposer un nouveau texte sur le paiement transfrontalier des amendes routières. »

II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Point A

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission a adopté les textes suivants :

➤ *Agriculture*

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 3/2008 du Conseil relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers (document **E 3907**).

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord de partenariat intérimaire entre la Communauté européenne, d'une part, et les Etats du Pacifique, d'autre part (document **E 4203**) ;

- proposition de règlement (CE) du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits industriels (3ème série 1995) et modifiant les règlements (CE) n° 2874/94 et (CE) n° 915/95 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits industriels et de la pêche (document **E 4206**) ;

- recommandation de la Commission au Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de modifier le régime d'importation du riz décortiqué (document **E 4216**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (document **E 4232**) ;

- accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique entre les Etats d'Afrique orientale et australe, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part. Accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique. Annexe 1 (document **E 4254**).

➤ *PESC et relations extérieures*

- proposition de décision du Conseil concernant la signature et la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et la République arabe d'Egypte relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles n°s 1 et 2, de l'annexe du protocole n° 1 et de l'annexe du protocole n° 2, et aux modifications de l'accord euro-méditerranéen établissant une

association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République arabe d'Egypte, d'autre part (document **E 4241**) ;

- proposition de décision du Conseil sur la position de la Communauté au sein du Conseil d'association UE-Tunisie afin de modifier la décision n° 1/99 du Conseil d'association UE-Tunisie relative à la mise en oeuvre des dispositions concernant les produits agricoles transformés prévues à l'article 10 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part (document **E 4242**).

➤ *Pêche*

- proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter au nom de la Communauté européenne à l'égard des propositions de modification de la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine et de son annexe (document **E 4133**).

➤ *Politique économique*

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté (document **E 4231**).

➤ *Questions budgétaires*

- avant-projet de budget rectificatif n° 2 au budget général 2009. Etat des dépenses par section. Section III. Commission (document **E 4243-2**).

● **Point B**

La Commission a adopté les textes suivants :

➤ *Communications*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 808/2004 concernant les statistiques communautaires sur la société de l'information (document **E 4072**) ;

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil instituant le programme *Média Mundus* de coopération audiovisuelle avec les professionnels des pays tiers (document **E 4218**).

➤ *Environnement*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système de label écologique communautaire (document **E 3932**).

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

- recommandation de la Commission au Conseil afin d'autoriser la Commission à engager des négociations en vue de la conclusion, entre la Communauté européenne et le Cap Vert, d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour (document **E 4146**) ;

- recommandation de la Commission au Conseil afin d'autoriser la Commission d'engager des négociations en vue de la conclusion d'un accord de réadmission entre la Communauté européenne et le Cap Vert (document **E 4165**) ;

- projet de décision du Conseil modifiant la décision du Conseil du 27 mars 2000 autorisant le directeur d'Europol à engager des négociations concernant des accords avec des États tiers et des instances non liées à l'Union européenne (document **E 4223**) ;

- budget de SISNET pour l'exercice 2009 (document **E 4230**) ;

- demande de mandat de négociation pour la présidence dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale sur la base des articles 38 et 24 du traité UE. Accord éventuel en matière d'entraide judiciaire entre l'Union européenne et le Japon (document **E 4233**).

● **Accord tacite**

En application de la procédure adoptée par la Commission le 29 octobre 2008 (virements de crédits), celle-ci *a approuvé tacitement* le document suivant :

- proposition de virement de crédits n° DEC1/2009 à l'intérieur de la section III. Commission du budget général pour l'exercice 2009 (DNO) (document **E 4269**).

● **Textes adoptés par le Conseil**

Enfin, la Commission *a pris acte de l'adoption*, lors du Conseil du 18 décembre 2008, des trois textes suivants, dont le délai de transmission n'a pas permis à la Commission de les examiner, ni en procédure normale, ni en procédure d'examen en urgence :

- projet de règlement (CE) n° .../... de la Commission du [...] modifiant le règlement (CE) n° .../2008 de la Commission portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, concernant des modifications à la norme internationale d'information financière IFRS 1 et à la norme comptable internationale IAS 27. Amendements de IFRS 1. Première adoption des normes internationales d'information financière et de IAS 27 Etats financiers consolidés et individuels. Coût d'une participation dans une filiale, une entité contrôlée conjointement ou une entreprise associée (document **E 4151**) ;

- projet de règlement (CE) n° .../... de la Commission du [...] modifiant le règlement (CE) n° .../2008 de la Commission portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, pour ce qui concerne des améliorations aux normes internationales d'information financière (IFRS) (document **E 4152**) ;

- projet de règlement (CE) n° .../... de la Commission du [...] modifiant le règlement (CE) n° .../2008 de la Commission portant adoption de certaines normes

comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, pour ce qui concerne la norme comptable internationale IAS 32 et la norme comptable internationale IAS 1 (document **E 4154**).

La séance est levée à douze heures dix