

N° 354

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Jacques OUDIN sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au **permis de conduire** (E 2472),*

Par M. Lucien LANIER

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro :

Sénat : 303 (2003-2004)

Union européenne .

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 16 juin 2004, sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Lucien Lanier, la proposition de résolution n° 303 (2003-2004) présentée, en application de l'article 73 *bis* du Règlement, par M. Jacques Oudin au nom de la délégation pour l'Union européenne, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au **permis de conduire** (E2472).

Le rapporteur a tout d'abord indiqué que la proposition de directive était une refonte de la directive du 24 août 1991 relative au permis de conduire. Il a rappelé que cette directive avait harmonisé déjà profondément le régime des permis de conduire, avait posé le principe de la reconnaissance mutuelle des permis délivrés par un Etat membre et avait instauré un modèle communautaire de permis en papier.

Il a ensuite présenté les principales modifications prévues par cette proposition de directive :

- les nouveaux permis délivrés devraient l'être sous le format d'une carte plastique aux dimensions d'une carte de crédit. Jusqu'à présent, il s'agissait d'une simple faculté. Les Etats pourraient y insérer une puce ;

- les nouveaux permis seraient aussi soumis à un renouvellement administratif périodique et harmonisé. Les permis A et B seraient renouvelés tous les dix ans et, pour les plus de 65 ans, tous les cinq ans. Le rapporteur a rappelé que la France, la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche avaient aujourd'hui une durée de validité illimitée ;

- la conduite des cyclomoteurs serait assujettie à la délivrance d'un permis spécifique ;

- des prescriptions minimales de qualification initiale et de formation continue s'imposeraient aux inspecteurs du permis de conduire ;

- la définition des véhicules de la catégorie B ne permettrait plus l'utilisation d'une remorque pesant plus de 750 kg.

Le rapporteur a précisé que pour justifier ces propositions la Commission européenne invoquait la lutte contre la fraude, la reconnaissance mutuelle des permis et le renforcement de la sécurité routière.

Le rapporteur a ensuite exposé la proposition de résolution adoptée par la délégation pour l'Union européenne qui conclut au rejet en bloc de la proposition de directive au nom du respect du principe de subsidiarité.

Désireux de trouver des solutions de conciliation entre le rejet abrupt de la délégation et la position plutôt favorable du Gouvernement à l'égard de la proposition de directive, le rapporteur a proposé plusieurs modifications de la proposition de résolution.

Expliquant qu'une action communautaire favorisant la sécurité routière ne doit pas entraîner une harmonisation forcée systématique, il s'est déclaré opposé au nom du principe de subsidiarité aux dispositions suivantes :

- l'harmonisation de la durée de validité des permis de conduire des véhicules des catégories A et B dans les différents Etats membres ;

- l'harmonisation des prescriptions minimales de qualification initiale et de formation continue des examinateurs du permis de conduire.

En accord avec le Gouvernement, il a proposé de rejeter la nouvelle définition des véhicules de la catégorie B qui interdirait aux titulaires de ce permis d'utiliser une remorque de plus de 750 kg.

Il a enfin suggéré à la Commission européenne d'étudier la création d'une interface informatique commune qui permettrait à chaque Etat membre de consulter rapidement les fichiers des permis de conduire des autres Etats membres.

Il a conclu que, au bénéfice de ces observations, il était favorable aux autres dispositions de la proposition de directive.

La commission a adopté la proposition de résolution dans le texte proposé par le rapporteur.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a été saisi, le 24 décembre 2003, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, d'une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire.

Cette proposition de la Commission européenne¹ est une refonte de la directive 91/439/CEE relative au permis de conduire, laquelle constitue le cœur du cadre juridique actuel de la délivrance des permis de conduire dans la Communauté européenne.

Au Parlement européen, la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme a ajourné l'examen de cette proposition de directive². Quant au Conseil de l'Union européenne, il ne devrait pas l'examiner avant le mois d'octobre 2004.

Dans ces circonstances, la délégation pour l'Union européenne du Sénat a adopté, au cours de sa réunion du 11 mai 2004, la proposition de résolution renvoyée à votre commission des Lois et qui fait l'objet du présent rapport. Cette proposition, présentée par notre collègue M. Jacques Oudin, demande au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de ce texte. Pour justifier ce rejet en bloc, il est principalement fait état du non-respect du principe de subsidiarité. A la suite de l'adoption de cette proposition de résolution, le gouvernement français a déposé une réserve parlementaire auprès du Conseil.

A la lumière de l'état du droit en ces matières et des modifications prévues par la proposition de directive, votre rapporteur exposera le contenu de la proposition de résolution et les tempéraments que votre commission y a apportés.

¹ COM (2003) 621 final : adoptée le 21 octobre 2003 par la Commission européenne et transmise au Conseil de l'Union européenne le 5 décembre 2003.

² Le projet de rapport est néanmoins disponible (doc 2003/0252 (COD)).

I. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE : CONTINUITÉ ET APPROFONDISSEMENT DE L'HARMONISATION COMMUNAUTAIRE

A. LA DIRECTIVE DE 1991 : UNE HARMONISATION ÉTENDUE POUR UNE RECONNAISSANCE MUTUELLE EFFECTIVE DES PERMIS DE CONDUIRE

1. Une législation communautaire ancienne

Le premier projet de texte communautaire en matière de permis de conduire remonte à 1975 avec la présentation par la Commission européenne d'une proposition de directive concernant l'harmonisation des législations en matière de permis de conduire un véhicule routier¹.

Déjà, la Commission indiquait comme base juridique des mesures proposées l'article 75 du traité instituant la Communauté européenne relatif à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de transports².

Mais le réel déclencheur fut l'arrêt Choquet du 28 novembre 1978 de la Cour de justice des Communautés européennes³. La Cour soulignait le manque d'harmonisation, lequel rendait très difficile la reconnaissance mutuelle des permis de conduire dans les autres Etats membres et constituait **un obstacle à la libre circulation, au libre établissement et à la liberté des prestations de services.**

En conséquence, la première directive relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire⁴ du 4 décembre 1980 a posé le principe selon lequel les permis délivrés par un autre Etat membre doivent être reconnus sans imposer de nouveaux contrôles.

Toutefois, comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de résolution, « *le titulaire d'un permis devait cependant encore échanger son permis dans l'année suivant son installation dans un nouvel Etat membre. Cette obligation constituait encore un obstacle administratif à la libre circulation des personnes, et les citoyens ignoraient souvent cette obligation légale* ».

¹ JO NC8, 1976, p. 2.

² La proposition de directive qui est l'objet de la présente proposition de résolution a pour base juridique l'article 71 (ex 75) du traité instituant la Communauté européenne.

³ Arrêt 16/78 de la Cour : Choquet.

⁴ Directive 80/1263/CEE du Conseil relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire.

La directive du 24 août 1991 s'est donc substituée à celle de 1980 afin de parfaire la reconnaissance mutuelle.

2. La directive du 24 août 1991 relative au permis de conduire

Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996, la directive harmonise les catégories de permis, introduit des âges minimaux pour conduire et instaure un examen de conduite obligatoire comportant un volet théorique et un volet pratique. Son annexe II définit très précisément la nature et le contenu de ces épreuves pour l'ensemble des catégories de permis.

La principale avancée a consisté à poser le principe de la reconnaissance mutuelle des permis délivrés par un Etat membre. Le permis de conduire est reconnu à titre permanent sur le territoire de chaque Etat membre s'il a été délivré à titre permanent par un Etat membre.

Il existe néanmoins deux réserves à ce principe :

- **l'article premier, paragraphe 3, de la directive prévoit que** *« lorsqu'un titulaire de permis de conduire en cours de validité acquiert sa résidence normale dans un Etat membre autre que celui qui a délivré le permis, l'Etat membre d'accueil peut appliquer au titulaire du permis ses dispositions nationales en matière de durée de validité du permis, de contrôle médical [...] »*¹.

- le permis de conduire communautaire est reconnu pour une durée d'une année seulement, à partir de la date de fixation de la résidence habituelle dans l'Etat membre d'accueil, dans le cas des permis de conduire communautaires obtenus par échange d'un permis d'un pays tiers avec lequel l'Etat membre d'accueil n'a pas conclu d'accord de réciprocité.

Cette directive prévoit également des normes minimales concernant l'aptitude physique et mentale à la conduite d'un véhicule à moteur (annexe III) et introduit un modèle communautaire harmonisé de permis de conduire (annexes I et I *bis* de la directive). D'autres dispositions traitent de la reconnaissance mutuelle des décisions relatives au permis de conduire (suspension, retrait, annulation...).

¹ Exemple : un titulaire de permis suédois établit sa résidence normale en France en 2000. Ce permis B suédois est valable pendant 10 ans et expire en France en 2005. Bien qu'en France les permis B soient généralement délivrés à vie sans devoir être échangés ni renouvelés, ce titulaire devra renouveler son permis pour pouvoir conduire avec un document valable. Il pourra le renouveler en France pour une validité illimitée.

3. Les modifications ultérieures de la directive de 1991

Cinq directives et deux décisions ont modifié à la marge la directive 91/439/CEE relative au permis de conduire. Ces modifications ont toujours renforcé l'harmonisation.

Ainsi, la directive 96/47/CE du Conseil prévoit la possibilité de remplacer le modèle communautaire de permis en papier par un modèle en plastique du format d'une carte de crédit¹.

Autre illustration de cette harmonisation continue, la directive 2000/56/CE de la Commission du 14 septembre 2000 modifiant la directive de 1991 dispose que le contrôle des aptitudes et des comportements en circulation lors du volet pratique de l'examen du permis de conduire ne doit pas être inférieur à vingt-cinq minutes, l'ensemble de l'épreuve pratique durant trente-cinq minutes. La transposition de cette directive a exigé le recrutement d'inspecteurs du permis de conduire supplémentaires et l'adaptation de leur formation aux nouvelles conditions d'examen.

B. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE : UNE HARMONISATION ENCORE ACCRUE POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE, PARACHEVER LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES PERMIS DE CONDUIRE ET RENFORCER LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

La proposition de directive est une refonte de la directive 91/439/CEE, c'est-à-dire qu'elle incorpore dans un seul et même texte les modifications substantielles qu'elle apporte à cette directive et les dispositions inchangées. Elle compte vingt articles et sept annexes.

Sa base juridique est l'article 71 (ex-75) du traité instituant la Communauté européenne relatif à la mise en œuvre d'une politique commune de transports. La proposition de la Commission européenne devra être adoptée selon **la procédure de co-décision** définie à l'article 251 du traité².

L'impact législatif et réglementaire de ce projet de directive n'a pas encore été évalué précisément par le Gouvernement. Mais il semble, au vu des auditions de votre rapporteur, que la transposition de la directive exigerait très peu d'adaptations de la loi.

Trois grands objectifs guident la proposition de directive : lutter contre la fraude, garantir la libre circulation des citoyens et améliorer la sécurité routière en Europe.

¹ Voir l'article 1^{er} (1^o) et l'annexe I bis de la directive de 1991 consolidée.

² Voir l'annexe 2.

1. Lutter contre la fraude

Actuellement, 80 modèles différents de permis de conduire sont en circulation dans l'espace communautaire, et même 125 depuis l'élargissement au 1^{er} mai 2004.

Cela est dû à la non résorption du stock des anciens permis délivrés antérieurement à la directive de 1991 entrée en vigueur en 1996.

Selon la Commission, la plupart de ces documents sont très aisés à falsifier. Cette situation est d'autant plus inquiétante que le permis de conduire peut valoir comme justificatif d'identité.

Trois nouvelles mesures sont donc proposées.

En premier lieu, **le modèle communautaire de permis de conduire sur papier serait supprimé et remplacé par un support plastique du format d'une carte de crédit.** Ce nouveau support serait plus difficile à falsifier. Cette disposition ne s'appliquerait qu'aux permis délivrés à compter de l'entrée en vigueur de la directive.

Rappelons que l'actuelle directive permet déjà aux Etats membres de substituer au format papier le format plastique. Cette simple faculté deviendrait donc une obligation pour l'avenir¹.

En second lieu, **les Etats membres pourraient y insérer une puce reproduisant les informations imprimées sur la carte.** La directive de 1991 annonçait déjà cette faculté en demandant qu'« *un espace soit réservé sur le permis afin de préserver la possibilité d'y introduire éventuellement un microprocesseur ou un autre dispositif informatisé équivalent.* »²

En dernier lieu, **les permis de conduire nouvellement délivrés auraient une durée de validité limitée et seraient soumis à un renouvellement administratif obligatoire, périodique et harmonisé. Les permis des catégories A et B auraient une validité de 10 ans et, pour les personnes de plus de 65 ans, de 5 ans.**

A l'heure actuelle, les pratiques divergent fortement parmi les Etats membres. Quatre pays conservent une durée de validité illimitée : l'Autriche, la Belgique, la France et l'Allemagne³.

¹ La majorité des Etats membres a déjà opté pour le support plastique.

² Annexe I bis de la directive 91/439/CEE.

³ Pour plus de détails sur les durées de validité administrative dans les pays membres, voir la Communication interprétative de la Commission sur la délivrance des permis de conduire dans la Communauté européenne (2002/C77/03).

Concernant les catégories C et D, la validité serait de cinq ans et, pour les plus de 65 ans, de 1 an. Cela correspond déjà à la pratique de la plupart des Etats membres, dont la France.

Dans l'esprit de la Commission, ce **renouvellement administratif** permettrait de mettre à jour les informations portées sur le permis, de faciliter les contrôles et d'accélérer la réduction du nombre de modèles de permis en circulation.

Ce dernier argument apparaît néanmoins fragile aux yeux de votre rapporteur puisque l'obligation de renouvellement ne porterait que sur les nouveaux permis délivrés et non sur les anciens modèles qui resteraient en circulation.

Enfin, précisons que **la proposition de directive ne prévoit pas d'accompagner le renouvellement administratif des permis A et B de contrôles médicaux ou d'examens des connaissances en matière de conduite automobile.**

2. Garantir la libre circulation des citoyens

La directive de 1991 dispose déjà que tous les permis délivrés par un Etat membre doivent être mutuellement reconnus. Ce principe n'est compromis que par l'application régulière de dispositions nationales concernant la validité des permis et la périodicité des examens médicaux¹.

Afin de mettre fin à ces dérogations prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive de 1991, la proposition de directive ne les reprend pas.

La contrepartie de leur suppression est l'harmonisation de la durée de validité administrative des permis de conduire². La proposition de directive ne prescrit toutefois aucun examen médical obligatoire lors des renouvellements des permis des catégories A et B.

3. Renforcer la sécurité routière en Europe

Une série de mesures a pour but immédiat et effet direct d'améliorer la sécurité routière :

- la proposition harmonise et rend obligatoire les contrôles médicaux lors de chaque renouvellement administratif des permis des catégories C et D (autocar, bus, camion) ;

¹ Voir page 9 du rapport.

² Voir page précédente.

- elle crée une catégorie nouvelle de véhicule pour les cyclomoteurs (AM) ainsi qu'un examen théorique obligatoire pour l'obtention du permis correspondant ;

- la proposition de directive adapte et durcit les règles relatives à un accès progressif aux motos les plus puissantes. L'accès direct à cette catégorie de moto serait ainsi limité aux conducteurs âgés de 24 ans au moins au lieu de 21 ;

- la formation des inspecteurs du permis de conduire serait soumise à des prescriptions minimales de qualification initiale et de formation continue. Selon la Commission, les disparités sont très importantes au risque de préjudicier à la qualité de l'examen de conduite et donc à la sécurité routière. Parmi ces mesures, l'âge minimum pour devenir examinateur du permis B serait de 25 ans.

4. Dispositions diverses

La proposition de directive redéfinit plusieurs catégories de véhicules, en particulier les catégories C et D. **Concernant la catégorie B, la directive prévoirait que les détenteurs d'un tel permis ne peuvent utiliser de remorque dont la masse maximale autorisée excède 750 kg. Au delà, un permis spécial serait désormais nécessaire.** La directive de 1991 actuellement en vigueur est plus souple puisqu'elle définit les véhicules de la catégorie B comme les ensembles composés d'un véhicule tracteur et d'une remorque, dont la masse n'excède pas 3 500 kg et dont la masse de la remorque ne dépasse pas la masse à vide du véhicule tracteur.

Si une telle modification était adoptée, les utilisateurs de caravanes devraient pour la plupart obtenir un permis spécial en plus de leur permis B.

II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION : UNE DOUBLE CRITIQUE POUR CONCLURE AU REJET DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

A. DES DISPOSITIONS À L'UTILITÉ CONTESTABLE

1. L'imposition d'un modèle unique de permis de conduire sur support plastique

La proposition de résolution estime que l'amélioration de la fiabilité des permis de conduire ne nécessite pas l'instauration d'un modèle unique en plastique en remplacement du modèle actuel en papier. **L'introduction et la généralisation de ce nouveau modèle n'apporteraient qu'un gain minime en terme de sécurité.** En effet, ne concernant que les permis nouvellement délivrés, l'ensemble des anciens permis resterait valable et continuerait à être falsifié. Il faudrait donc attendre plusieurs dizaines d'années avant que les effets de ce nouveau modèle se fassent sentir.

Cette échéance étant très lointaine, il est d'ailleurs difficile de prévoir l'efficacité de ce nouveau modèle en plastique. Il est probable que les technologies auront évolué et que ce permis « plastique » n'offrira plus le même degré de sécurité.

2. Un permis à durée de validité limitée

Pour justifier le renouvellement administratif obligatoire tous les dix ans des permis B, la Commission invoque, et la lutte contre la fraude, et la reconnaissance mutuelle pleine et entière des permis dans l'Union européenne.

La proposition de résolution ainsi que son exposé des motifs contestent ces deux arguments.

Concernant la fraude, l'effet serait limité pour les mêmes raisons que celles énoncées ci-dessus à propos de la généralisation du permis « plastique ». En outre, ce renouvellement « *nécessiterait des procédures administratives coûteuses pour les Etats et les citoyens* ». A la suite de ses auditions, votre rapporteur estime que cette mesure entraînerait la délivrance

d'au moins 800 000 permis supplémentaires par an¹ pour un coût unitaire de 1,5 euros².

Concernant l'argument de la reconnaissance mutuelle, la Commission ne démontre pas la réalité des entraves à la libre circulation des citoyens. Certes, elle cite à l'appui de sa démonstration l'exemple d'un titulaire de permis allemand, valable à vie, s'installant aux Pays-Bas où la validité administrative des permis est de dix années et contraint d'échanger son permis contre un permis néerlandais au bout de dix années de résidence dans ce pays. Toutefois, **il semble abusif de qualifier cette procédure administrative d'obstacle à la libre circulation des citoyens.**

Le principe de reconnaissance mutuelle n'impose pas une harmonisation totale et doit pouvoir se conjuguer avec le principe de subsidiarité.

B. LE NON RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

1. Le principe de subsidiarité

L'article 5 du traité instituant la Communauté européenne consacre le principe de subsidiarité en vertu duquel la Communauté intervient seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent l'être mieux au niveau de la Communauté. Toutefois, la mise en oeuvre de ce principe a été et reste imparfaite.

Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au projet de Constitution européenne et issu des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe prévoit un système de contrôle de l'application de ces principes dans lequel les parlements nationaux joueraient un rôle important.

En effet, à la suite de la transmission par la Commission européenne d'une proposition législative, chaque parlement national pourrait rendre un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estimerait que la proposition en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Dans le

¹ En 2003, environ 2,3 millions de permis furent délivrés selon la répartition suivante : 776 000 primata (titres de conduite délivrés à la suite de l'obtention d'un premier droit de conduire), 425 000 duplicata à la suite de perte, vol ou détérioration et 1 100 000 titres réédités (changement de catégorie de véhicules, renouvellement administratif périodique pour les permis C et D, nouvelle adresse...).

² Il s'agit du coût d'un permis « plastique ». Le permis « papier » revient à 0,15 euros. Un permis « plastique » avec une puce reviendrait à 4,60 euros

cas où ces avis motivés représenteraient au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux des Etats membres et aux chambres des parlements nationaux¹, la Commission européenne serait tenue de réexaminer sa proposition. A l'issue de ce réexamen elle pourrait décider soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.

Dans ce contexte, la proposition de résolution applique en quelque sorte par anticipation ce protocole et s'inscrit dans la perspective d'un contrôle renforcé par le parlement français du principe de subsidiarité.

2. Le rejet de la directive au nom de la subsidiarité

Quelle que soit la pertinence ou non de plusieurs dispositions de la proposition de directive, **la proposition de résolution estime que la plupart de celles-ci « peuvent être arrêtées de manière suffisante par les Etats membres ».**

Elle vise en particulier **le renouvellement administratif obligatoire des permis tous les dix ans**. A cet égard, l'exposé des motifs indique que **l'Allemagne a d'ores et déjà fait savoir qu'elle était fermement opposée à cette idée**. Un tel choix relèverait de la responsabilité de chaque Etat membre.

Il en irait de même des dispositions créant un permis spécifique pour conduire un cyclomoteur ou de celles harmonisant la formation des examinateurs du permis de conduire. Dans le premier cas, le cyclomoteur étant rarement utilisé pour se déplacer à travers l'Union européenne, l'intérêt d'une harmonisation serait très limité. Chaque pays pourrait prendre lui-même les mesures nécessaires pour réduire les accidents impliquant ce type de véhicules. C'est le cas en France où les personnes ayant atteint l'âge de seize ans à compter du 1^{er} janvier 2004 doivent désormais être titulaire du brevet de sécurité routière ou du permis de conduire pour rouler à cyclomoteur².

En conséquence, la proposition de résolution demande au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de cette proposition de directive.

3. D'autres solutions

L'avant-dernier alinéa de la proposition de résolution ouvre une piste de réflexion en suggérant que la Commission européenne étudie la mise en

¹ Les parlements nationaux des Etats membres ayant un système parlementaire monocaméral disposent de deux voix tandis que chacune des chambres d'un système parlementaire bicaméral dispose d'une voix.

² Décret n°2002-675 du 30 avril 2002.

place d'une numérotation informatique harmonisée pour tous les nouveaux permis de conduire délivrés par les Etats membres.

Cette idée part du constat qu'il ne sert à rien d'harmoniser toujours plus si les administrations nationales ne communiquent pas entre elles. La reconnaissance mutuelle des permis est inséparable d'une reconnaissance mutuelle des décisions relatives aux permis délivrés. Une lutte efficace contre la fraude et la bonne exécution des décisions de retrait, d'annulation ou de suspension du droit de conduire¹ dépendent autant de cela que d'une harmonisation législative et réglementaire exhaustive.

Le but serait aussi de faciliter l'identification et l'authentification des permis, notamment à l'occasion des contrôles routiers ou lors de la délivrance du permis à un ressortissant communautaire afin de s'assurer qu'il ne s'est pas vu retirer ou annuler son permis dans un autre pays membre.

L'article 16 de la proposition de directive qui appelle les Etats membres à coopérer, sans plus de précisions, est trop timide. **La plus-value communautaire serait pourtant réelle sur cette question de la circulation de l'information au sein de l'Union.**

C. LA POSITION DU GOUVERNEMENT

Des auditions auxquelles votre rapporteur a procédé, il ressort que **les ministères intéressés accueillent favorablement la proposition de la Commission européenne**. La France occupe une position médiane, plusieurs pays jugeant ce texte timoré (Pays-Bas, Espagne, Italie), d'autres estimant que la proposition de directive est inopportune sur maints aspects (Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovaquie). En matière de sécurité routière, la France est traditionnellement demanderesse d'initiatives européennes.

Néanmoins, outre des interrogations techniques, des divergences existent.

A propos de la validité administrative limitée pour les permis de conduire, le Gouvernement n'y serait pas a priori opposé, en tout cas sur le principe. Toutefois, il pourrait demander des aménagements quant au calendrier et à la détermination de la durée de validité administrative. En outre, il s'opposerait à ce que la validité administrative soit différente pour les plus de 65 ans, rien ne justifiant une telle dérogation.

¹ Un cas fréquent de « tourisme du permis de conduire » se déroulerait de la manière suivante : des conducteurs ayant perdu la totalité de leurs points se rendraient dans un autre pays membre afin d'échanger leur permis national communautaire contre un permis de ce pays, avant que l'invalidation de leur permis national, consécutive à la perte des points, ne soit prononcée.

Sur la modification de la définition de l'ensemble voiture-remorque, qui interdirait à des titulaires du permis B de tracter une caravane, le ministère des transports y est farouchement opposé en raison des conséquences sur le tourisme et de la différence de traitement qui en résulterait entre les titulaires de permis délivrés avant la date d'application de la directive, dont les droits acquis seraient garantis, et les autres.

En l'état, la proposition de résolution et la position du Gouvernement paraissent diverger. Votre commission a souhaité chercher à les concilier.

III. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

A. DÉFENDRE LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

La commission des Lois partage les préoccupations de la délégation pour l'Union européenne. L'action communautaire pour la sécurité routière améliorée ne doit pas emprunter exclusivement le chemin d'une harmonisation forcée. A cet égard, le concept de reconnaissance mutuelle implique nécessairement l'existence de différences. A défaut, s'il y avait identité parfaite des législations, la reconnaissance mutuelle perdrait sa raison d'être.

Par conséquent, la commission considère que deux dispositions de la proposition de directive sont contraires au principe de subsidiarité.

1. Le renouvellement administratif des permis A et B : une harmonisation contraire, et au principe de subsidiarité, et au principe de proportionnalité

Pour les mêmes raisons que celles développées par la délégation pour l'Union européenne, la subsidiarité ne semble pas avoir été respectée. Par ailleurs, votre rapporteur estime que cette harmonisation ne respecte pas **le principe de proportionnalité¹, en vertu duquel le contenu et la forme de l'action de l'Union ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs.**

En l'espèce, l'objectif est la libre circulation des citoyens. Pour y parvenir, la directive de 1991 a posé le principe de la reconnaissance mutuelle.

¹ Article 5 du traité instituant la Communauté européenne.

Comme il a été vu précédemment¹, les quelques dérogations à ce principe ne dressent pas des obstacles suffisants pour justifier une harmonisation totale.

Cela est d'autant plus exact que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes² a récemment évolué. Elle semble dénier toute portée à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive de 1991 sur lequel se fondent précisément les dérogations à la reconnaissance mutuelle. Selon la Cour, il ne serait en effet plus possible à l'Etat membre de résidence d'exiger, au nom de ses règles nationales en matière de durée de validité administrative, le renouvellement du permis délivré par un autre Etat membre.

Pour toutes ces raisons, l'harmonisation proposée par la Commission apparaît disproportionnée par rapport à l'objectif fixé, lequel peut être considéré comme d'ores et déjà atteint.

2. L'inutile harmonisation de la formation des inspecteurs du permis de conduire

Quel que soit le bien fondé d'une formation perfectionnée des inspecteurs du permis de conduire, l'action de l'Union n'est pas nécessaire. Certes, le niveau de formation des inspecteurs dans les 25 Etats membres est inégal. Toutefois, l'examen du permis de conduire et le contenu de l'enseignement aux élèves-conducteurs sont déjà complètement harmonisés. Est-il utile d'uniformiser la formation des examinateurs ?

Lors d'auditions, votre rapporteur s'est vu répondre que les examinateurs de certains Etats membres étaient plus tolérants que leurs collègues français, voire laxistes, pour accorder le permis. Si tel est effectivement le cas, il suffit que les autorités nationales adressent aux inspecteurs des instructions fermes pour appliquer rigoureusement les dispositions de l'annexe II de la directive de 1991 relative aux exigences minimales pour les examens de conduite.

¹ Page 15.

² CJCE 2004/C 94/19 Krüger, le 29 janvier 2004.

B. RENFORCER LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

1. Accepter l'instauration d'un modèle unique de permis de conduire sur support plastique

En dépit de l'efficacité incertaine du permis sur support plastique pour lutter contre la fraude, votre commission estime nécessaire d'abandonner notre permis « *papier* ».

D'une part, la plupart de nos partenaires ont déjà adoptés ce modèle. Les contrôles policiers en seraient donc simplifiés.

D'autre part, l'actuelle directive permettant déjà d'opter pour le permis « *plastique* », il s'agit d'un prolongement logique et attendu auquel il est malaisé de s'opposer.

Votre rapporteur ajoute que l'argument selon lequel ce nouveau modèle sera lui aussi certainement falsifiable à moyen terme, ne peut suffire à rejeter cette technologie. Si l'on suivait ce raisonnement, la technologie des titres d'identité n'évoluerait jamais, car aucun document ne saurait prétendre être infalsifiable.

2. Accepter l'extension de l'obligation du permis de conduire aux cyclomoteurs

La proposition de résolution s'oppose à la création de ce permis pour cyclomoteur, principalement au nom du principe de subsidiarité. La réponse n'est pas aisée, car il est vrai que la traversée de l'Europe se fait rarement à l'aide de tels véhicules. Toutefois, ce mode de déplacement se développant, en particulier dans les grandes villes européennes, un minimum d'harmonisation serait souhaitable pour garantir la libre circulation des citoyens. Ces véhicules sont souvent loués par les touristes sur leur lieu de vacances. En outre, cette mesure aurait un effet direct et fort sur la sécurité routière¹, ce qui n'est pas le cas de la plupart des dispositions de cette directive.

Enfin, l'harmonisation proposée est modeste, puisque le permis « *cyclomoteur* » consisterait en un simple examen théorique du type du brevet de sécurité routière (BSR).

En conséquence, votre commission vous propose de disjoindre de la proposition de résolution les réserves à l'encontre de ce nouveau permis.

¹ Le risque d'accident est 5 fois plus élevé que pour les usagers de voiture de tourisme.

3. Améliorer la circulation entre les Etats membres de l'information sur les permis de conduire

La proposition de résolution suggère à la Commission européenne d'étudier la mise en place d'une numérotation informatique harmonisée pour tous les nouveaux permis délivrés dans l'Union. Un tel système supposerait sans doute la création d'une base de données communautaire.

Sans écarter cette idée et en conservant à l'esprit les mêmes objectifs et préoccupations, votre commission des Lois invite la Commission européenne à **accélérer également ses réflexions sur la création d'une interface informatique commune qui permettrait à un Etat membre de consulter rapidement les fichiers des permis de conduire des autres Etats membres**¹. Il s'agirait d'un système décentralisé.

Dans tous les cas, ce type d'outils devrait devenir encore plus indispensable avec le développement dans toute l'Europe de contrôles routiers automatisés lesquels mettent en cause fréquemment des conducteurs étrangers.

4. Rejeter la modification de la définition des véhicules de la catégorie B

La Commission européenne souhaite modifier la définition des véhicules de la catégorie B. Les titulaires d'un nouveau permis B ne pourraient plus utiliser des caravanes de plus de 750 kg, lesquelles représentent une grande partie du parc actuel. L'impact sur ce marché et sur le tourisme serait très nuisible et disproportionné eu égard au bénéfice pour la sécurité routière. En effet, les statistiques ne mettent pas en évidence un taux d'accidentologie plus élevé pour ce type de véhicule.

Votre commission s'oppose par conséquent à l'adoption de ces dispositions.

C. SOUS CES RÉSERVES, APPROUVER LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

La proposition de résolution conclut en demandant au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de la directive.

Comme il a été exposé ci-dessus, votre commission des Lois partage un certain nombre de critiques fortes à l'encontre de cette proposition de directive. **Toutefois, elle ne peut la rejoindre complètement, notamment sur sa conclusion.**

¹ La Commission a lancé une étude dénommée RESPER relative à la mise en place d'un réseau d'échange entre les fichiers nationaux des permis de conduire.

En effet, ce projet de texte s'inscrit dans la continuité de la directive de 1991 sur de nombreux points, notamment la généralisation du permis « *plastique* ». La France est moteur en matière de sécurité routière et, eu égard à ses excellents résultats depuis près de deux ans, ne peut abandonner ce rôle en bloquant cette directive.

En outre, de nombreuses dispositions sont pertinentes et relèvent de l'échelon communautaire pour être efficace. Il s'agit en particulier de celles harmonisant le renouvellement des permis et le contrôle médical des titulaires de permis C et D (autocar, bus et camion), ainsi que la définition de ces catégories de véhicules. La concurrence dans ce secteur et l'augmentation spectaculaire des flux trans-européens justifient amplement une telle harmonisation.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a adopté une proposition de résolution, dont le texte est reproduit ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(Texte adopté par la commission des Lois
en application de l'article 73 *bis* du règlement du Sénat)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire (E 2472),

Estime que le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité s'oppose à l'adoption des propositions de la Commission telles que :

- l'harmonisation de la durée de validité des permis de conduire des véhicules des catégories A et B dans les différents Etats membres ;

- l'harmonisation des prescriptions minimales de qualification initiale et de formation continue des examinateurs du permis de conduire.

Estime que la modification de la définition des véhicules de la catégorie B n'est pas opportune en raison de ses conséquences disproportionnées sur les utilisateurs de caravane comparativement aux bénéfices attendus pour la sécurité routière.

Suggère en revanche que la Commission étudie soit la mise en place d'une numérotation informatique harmonisée pour tous les nouveaux permis de conduire délivrés dans l'Union européenne, soit la création d'une interface informatique commune permettant à chaque Etat de consulter rapidement le fichier des permis de conduire des autres Etats membres. De telles solutions techniques devraient notamment faciliter l'exécution des décisions de retrait, d'annulation ou de suspension du droit de conduire prises par un Etat membre différent de l'Etat de résidence.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la commission
Le Sénat,	(Alinéa sans modification).
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	(Alinéa sans modification).
Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire (E 2472),	(Alinéa sans modification).
<i>Estime que l'amélioration de la fiabilité des permis de conduire ne nécessite pas l'instauration d'un modèle unique de permis de conduire communautaire ;</i>	<i>Estime que le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité s'oppose à l'adoption des propositions de la Commission telles que :</i>
	Alinéa supprimé
<i>Estime que l'harmonisation de la durée de validité des permis de conduire dans les différents États membres n'est pas justifiée ;</i>	- l'harmonisation de la durée... ...conduire <i>des véhicules des catégories A et B</i> dans les différents États membres ;
<i>Estime que l'extension de l'obligation du permis de conduire aux cyclomoteurs et l'harmonisation des prescriptions minimales de qualification initiale et de formation continue des examinateurs du permis de conduire ne sont pas opportunes ;</i>	- l'harmonisation... ...conduire.
Considère que la plupart des dispositions de cette proposition de directive, et notamment celles qui visent à améliorer la sécurité routière, peuvent être arrêtées de manière suffisante par les États membres et que rien ne justifie l'action de l'Union à cet effet ; qu'une action de l'Union serait donc contraire au principe de subsidiarité ;	<i>Estime que la modification de la définition des véhicules de la catégorie B n'est pas opportune en raison de ses conséquences disproportionnées sur les utilisateurs de caravane comparativement aux bénéfices attendus pour la sécurité routière.</i>
	Alinéa supprimé
Suggère en revanche que la Commission étudie la mise en place d'une numérotation informatique harmonisée pour tous les nouveaux permis de conduire délivrés dans les États de l'Union ;	Suggère... ...étudie soit la mise en place...
	...dans l'Union européenne, soit la création d'une interface informatique commune permettant à chaque Etat de consulter rapidement le fichier des permis de conduire des autres Etats membres. De telles solutions techniques devraient notamment faciliter l'exécution des décisions de retrait, d'annulation ou de suspension du droit de conduire prises par un Etat membre différent de l'Etat de résidence.
<i>Demande, en conséquence, au Gouvernement de s'opposer à l'adoption du texte E 2472.</i>	Alinéa supprimé

ANNEXE 1

Liste des personnes auditionnées

Mme Anne-Marie CARBALLAL, responsable du fichier national des permis de conduire à la sous-direction de la circulation et de la sécurité routières (**ministère de l'intérieur**)

MM. Alain CORREIA, responsable des questions relatives au transport et à la politique régionale, **et Luc FOURNIER**, responsable des questions relatives à la sécurité routière auprès du Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (**SGCI**)

M. Jean-Pierre FOUGÈRE, chef du bureau permis de conduire à direction de la sécurité et de la circulation routières (**ministère de l'équipement**)

ANNEXE 2

Article 251 du traité instituant la communauté européenne

1. Lorsque, dans le présent traité, il est fait référence au présent article pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable.

2. La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après avis du Parlement européen:

— s'il approuve tous les amendements figurant dans l'avis du Parlement européen, peut arrêter l'acte proposé ainsi amendé;

— si le Parlement européen ne propose aucun amendement, peut arrêter l'acte proposé;

— dans les autres cas, arrête une position commune et la transmet au Parlement européen. Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à arrêter sa position commune. La Commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.

Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen:

a) approuve la position commune ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé arrêté conformément à cette position commune;

b) rejette, à la majorité absolue des membres qui le composent, la position commune, l'acte proposé est réputé non adopté;

c) propose, à la majorité absolue des membres qui le composent, des amendements à la position commune, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.

3. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, approuve tous ces amendements, l'acte concerné est réputé arrêté sous la forme de la position commune ainsi amendée; toutefois, le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis

négatif de la Commission. Si le Conseil n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.

4. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des représentants du Parlement européen. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil. Pour s'acquitter de sa mission, le comité de conciliation examine la position commune sur la base des amendements proposés par le Parlement européen.

5. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour arrêter l'acte concerné conformément au projet commun, à la majorité absolue des suffrages exprimés lorsqu'il s'agit du Parlement européen et à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit du Conseil. En l'absence d'approbation par l'une ou l'autre des deux institutions dans le délai visé, l'acte proposé est réputé non adopté.

6. Lorsque le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté.

7. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article sont prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.