

N° 311

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 janvier 2022

## 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 loi relative au port du casque à vélo et dans le cadre d'autres moyens de transport,*

Par M. Jérôme DURAIN,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 761 (2020-2021) et 312 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. SI LE PORT DU CASQUE N'EST À CE JOUR PAS OBLIGATOIRE POUR TOUS LES UTILISATEURS DE VÉLO OU D'ENGIN DE DÉPLACEMENT PERSONNEL MOTORISÉ, DES TRAVAUX SCIENTIFIQUES ATTESTENT DE SON EFFICACITÉ.....</b>	<b>5</b>
A. L'OBLIGATION DU PORT DU CASQUE N'EST PAS GÉNÉRALISÉE POUR LES CYCLISTES ET UTILISATEURS D'ENGINS DE DÉPLACEMENT PERSONNEL MOTORISÉS .....	5
B. DES TRAVAUX SCIENTIFIQUES ATTESTENT DE SON EFFICACITÉ EN CAS D'ACCIDENT, MAIS LE PORT DU CASQUE EST ENCORE MINORITAIRE ET PARFOIS CONTESTÉ.....	8
1. <i>La recherche scientifique atteste de la protection du casque en cas d'accident pour les conducteurs de vélos ou d'EDPM .....</i>	<i>8</i>
2. <i>Malgré une accidentologie non négligeable parmi les cyclistes et conducteurs d'EDPM, le port du casque demeure minoritaire.....</i>	<i>12</i>
3. <i>L'obligation du port du casque ne fait pas consensus, en particulier pour les cyclistes .....</i>	<i>14</i>
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : IMPOSER LE PORT DU CASQUE POUR LES CYCLISTES ET UTILISATEURS DE NOUVEAUX MOYENS DE MICRO-MOBILITÉ .....</b>	<b>16</b>
<b>III. BIEN QUE PARTAGEANT L'OBJECTIF DE RENFORCER LA SÉCURITÉ D'USAGERS VULNÉRABLES DE LA ROUTE, LA COMMISSION N'A PU ADOPTER UN TEXTE RELEVANT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT.....</b>	<b>16</b>
A. L'OBLIGATION DU PORT DU CASQUE : UNE MESURE RÉGLEMENTAIRE QUI NE RELÈVE PAS DE LA COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR.....	16
B. UN DÉBAT LÉGITIME SUR LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES USAGERS DE LA ROUTE PARMIS LES PLUS VULNÉRABLES .....	17
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>19</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>27</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>29</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>31</b>



## L'ESSENTIEL

Inscrite à l'ordre du jour réservé du groupe de l'Union Centriste, la proposition de loi présentée par François Bonneau et plusieurs de ses collègues tend à sanctionner d'une amende contraventionnelle la conduite sans casque d'un vélo ou d'un engin de déplacement personnel motorisé et à permettre l'immobilisation ainsi que la mise en fourrière du véhicule.

Soucieuse d'encourager le port du casque lors de l'usage d'un vélo ainsi que de tous les nouveaux modes de déplacement motorisés, la commission des lois partage l'objectif de renforcer la sécurité d'usagers de la route qui sont aujourd'hui parmi les plus vulnérables. Toutefois, l'obligation du port du casque ne relevant pas de la compétence du législateur, la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence, le débat sur cette importante question de sécurité routière aura lieu en séance publique sur la base du texte initial de la proposition de loi.

### **I. SI LE PORT DU CASQUE N'EST À CE JOUR PAS OBLIGATOIRE POUR TOUS LES UTILISATEURS DE VÉLO OU D'ENGIN DE DÉPLACEMENT PERSONNEL MOTORISÉ, DES TRAVAUX SCIENTIFIQUES ATTESTENT DE SON EFFICACITÉ**

#### ***A. L'OBLIGATION DU PORT DU CASQUE N'EST PAS GÉNÉRALISÉE POUR LES CYCLISTES ET UTILISATEURS D'ENGINS DE DÉPLACEMENT PERSONNEL MOTORISÉS***

**Le port du casque est obligatoire à vélo depuis le 23 mars 2017<sup>1</sup> pour les seuls conducteur et passager<sup>2</sup> de moins de douze ans. Par comparaison, le port du casque est imposé depuis 1980<sup>3</sup> à tous les usagers de motocyclette, tricycle ou quadricycle à moteur<sup>4</sup>.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1800 du 21 décembre 2016 relatif à l'obligation de porter un casque pour les conducteurs et les passagers de cycle âgés de moins de douze ans.

<sup>2</sup> Cette obligation concerne tous les cycles, y compris les « cycles à pédalage assisté », terminologie retenue par l'article R. 311-1 pour définir les vélos à assistance électrique.

<sup>3</sup> Arrêté du 16 octobre 1979 fixant les catégories d'utilisateurs de véhicules à deux roues à moteur pour lesquels le port du casque est obligatoire.

<sup>4</sup> Cette obligation figure aujourd'hui à l'article R. 431-1 du code de la route. Les conducteurs ou passagers portant la ceinture de sécurité sur ce type de véhicule en sont dispensés.

### L'exemple de la ceinture de sécurité

Le port obligatoire de la ceinture de sécurité incombe à tout conducteur ou passager d'un véhicule à moteur, en application de l'article R. 412-1 du code de la route, sous réserve de plusieurs exceptions notamment pour les conducteurs de taxis ou les personnes dont la morphologie ne le permettrait pas.

Limitée jusqu'en 2003 aux véhicules dont le poids total de charge n'excédait pas 3,5 tonnes, la généralisation de cette obligation était rendue nécessaire par la directive 2003/20/CE du 8 avril 2003 modifiant la directive 91/671/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes.

Cette mesure a longtemps été contestée au motif qu'elle constituait une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle. Cet argument a été rejeté par le Conseil d'État et la Cour de cassation, qui ont également reconnu la légalité de la compétence du Gouvernement en vertu des articles 21 et 37 de la Constitution à prendre les « mesures de police applicables à l'ensemble du territoire et notamment celles qui ont pour objet la sécurité des conducteurs de voitures automobiles et des personnes transportées »<sup>1</sup>.

L'article R. 431-1-3 du code de la route qui fixe cette obligation précise, comme pour les conducteurs de moto, que le casque doit être « *attaché* » et conforme aux prescriptions de la « *réglementation relative aux équipements de protection individuelle* ». Un arrêté fixe donc les catégories de casques homologués<sup>2</sup>. Le **non-respect de cette obligation est sanctionné** de la même amende que pour les conducteurs<sup>3</sup> ou passagers de moto<sup>4</sup>, **prévue pour les contraventions de la quatrième classe<sup>5</sup>, applicable ici aux personnes majeures** accompagnant le mineur de douze ans, que ce dernier soit conducteur<sup>6</sup> ou passager du vélo.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, cinquième et troisième sous-sections réunies, 17 décembre 1975, requête n° 98561 et Cour de cassation, chambre criminelle, 20 mars 1980, pourvoi n° 79-93.104.

<sup>2</sup> Arrêté du 21 décembre 2016 relatif aux caractéristiques des casques portés par les conducteurs et les passagers de cycle âgés de moins de douze ans.

<sup>3</sup> Pour ces derniers, l'amende s'accompagne de plein droit de la réduction de trois points du permis de conduire.

<sup>4</sup> Même sanction qu'il s'agisse d'une motocyclette, d'un tricycle ou quadricycle à moteur.

<sup>5</sup> 750 euros au plus, en application de l'article 131-13 du code pénal. Ces contraventions peuvent être éteintes par le paiement d'une amende forfaitaire de 135 euros (articles R. 48-1 et R. 49 du code de procédure pénale).

<sup>6</sup> Dans cette hypothèse, le majeur n'est tenu de veiller au respect de l'obligation du port du casque par le mineur que s'il exerce une autorité de droit ou de fait sur ce dernier.

### L'obligation du port du casque à vélo dans les pays étrangers

Peu de pays ont opté pour une obligation générale du port du casque à vélo. Au sein de l'Union européenne, seule la Finlande l'a mise en place, sans pour autant en sanctionner le défaut. Dans le monde, on compte des pays comme l'Argentine, Singapour, l'Australie<sup>1</sup>, le Canada<sup>2</sup> et la Nouvelle-Zélande. Si des exceptions sont prévues, les contrevenants risquent une amende s'élevant de 50 à 1 000 dollars selon les pays.

La majorité des pays ont choisi une approche plus ciblée.

Ainsi, près de douze pays de l'Union européenne ont rendu le port du casque à vélo obligatoire pour les mineurs<sup>3</sup>. Dans le monde, Israël, le Japon ou plus de la moitié des États fédérés des États-Unis ont opté pour une législation similaire avec des sanctions variables. Certains pays choisissent en outre une approche selon le véhicule (vélos électriques au Portugal) ou le type de route parcourue (route nationale hors agglomération pour l'Espagne).

En outre, en application de l'article R. 412-43-1 du code de la route, le port du casque est obligatoire depuis le 26 octobre 2019 pour tous les utilisateurs d'engins de déplacement personnel motorisés ou EDPM (trottinettes électriques, *hoverboards*, gyropodes ou gyroroues)<sup>4</sup> - âgés d'au moins douze ans<sup>5</sup> - dans le seul cas où ils sont autorisés par l'autorité de police à circuler hors agglomération sur les routes dont la vitesse maximale autorisée est inférieure ou égale à 80 km à l'heure<sup>6</sup>. Le non-respect de cette obligation est sanctionné de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe, pour le conducteur ou l'accompagnant dans le cas d'un mineur.

Le port d'un gilet réfléchissant est également obligatoire pour les vélos<sup>7</sup> et EDPM dans certains cas, ainsi qu'un dispositif d'éclairage complémentaire pour ces derniers<sup>8</sup>, sous peine de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe.

En revanche, la possibilité prévue à l'article L. 431-1 du code de la route d'immobilisation et de mise en fourrière<sup>9</sup> d'un véhicule à deux roues à

<sup>1</sup> Certains États y font exception.

<sup>2</sup> Idem supra.

<sup>3</sup> Jusqu'à l'âge de dix ans pour Malte ; douze ans pour l'Autriche, la Lettonie et la France ; quinze ans pour la Slovaquie, la Slovénie et la Suède ; seize ans pour l'Espagne, la Croatie et l'Estonie, et dix-huit ans pour la République tchèque et la Lituanie.

<sup>4</sup> Ces engins sont définis à l'article R. 311-1 du code de la route.

<sup>5</sup> Âge minimum pour circuler sur un EDPM selon l'article R. 412-43-3 du code de la route.

<sup>6</sup> Sous réserve que l'état et le profil de la chaussée ainsi que les conditions de trafic le permettent.

<sup>7</sup> Hors agglomération la nuit ou le jour lorsque la visibilité est réduite (article R. 431-1-1 du code de la route).

<sup>8</sup> Dans le même cas que pour le casque (article R. 412-43-1 du code de la route).

<sup>9</sup> Celle-ci peut intervenir sur décision de l'officier de police judiciaire en cas d'absence de cessation de l'infraction dans les quarante-huit heures de l'immobilisation.

**moteur pour non-port du casque ou des gants moto<sup>1</sup> n'a pas été étendue aux vélos ou EDPM dans les cas similaires<sup>2</sup>.**

Enfin, en cas d'accident, le **défaut de port du casque à moto peut constituer une faute de la victime et, à ce titre, éventuellement réduire son indemnisation<sup>3</sup>**. La même question devrait donc très certainement se poser aux juridictions s'agissant du vélo ou des EDPM dans les cas où il est obligatoire. De surcroît, comme le souligne la Fédération française de l'assurance (FFA) dans sa contribution écrite remise au rapporteur, **les EDPM sont considérés comme des véhicules terrestres à moteur au sens de l'article L. 211-1 du code des assurances et doivent donc obligatoirement être assurés en responsabilité civile pour les dommages causés aux tiers.**

## **B. DES TRAVAUX SCIENTIFIQUES ATTESTENT DE SON EFFICACITÉ EN CAS D'ACCIDENT, MAIS LE PORT DU CASQUE EST ENCORE MINORITAIRE ET PARFOIS CONTESTÉ**

### **1. La recherche scientifique atteste de la protection du casque en cas d'accident pour les conducteurs de vélos ou d'EDPM**

Une étude conduite en 2012 pour l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) sur l'accidentalité à vélo<sup>4</sup>, montrait que le **risque d'être blessé est huit fois plus élevé en vélo qu'en voiture et vingt fois plus élevé qu'à pied** ; il est toutefois cinq fois moins élevé qu'en deux roues à moteur. Le risque d'être tué, pour un cycliste, est trois fois plus élevé que pour un automobiliste, et quatre fois plus que pour un piéton.

Les **blessures à la tête figurent parmi les plus graves** : outre un **traumatisme facial** (lésion au visage, yeux ou mâchoire par exemple), une chute contre un obstacle dur peut entraîner un **traumatisme cranio-cérébral** (indiquant une souffrance du cerveau). Celui-ci peut être « léger » quand le pronostic vital n'est pas engagé, il s'agit d'une commotion cérébrale qui se traduit par une perte de connaissance brève (mais peut entraîner des séquelles) ; ou « modéré à sévère », lorsqu'il se traduit par un coma plus ou moins long, un pronostic vital engagé et un risque de séquelles plus élevé.

---

<sup>1</sup> *Cet article vise le casque et les « équipements obligatoires destinés à garantir [la] propre sécurité » du conducteur. Le port de gants moto est rendu obligatoire par l'article R. 431-1-2 du code de la route.*

<sup>2</sup> *Dans les conditions prévues aux articles L. 325-2 et suivants du code de la route.*

<sup>3</sup> *Cour de cassation, deuxième chambre civile, 16 octobre 1991 ou, plus récemment, chambre criminelle, 24 février 2015, pourvoi n° 14-82.350.*

<sup>4</sup> *Accidentalité à vélo et exposition au risque (AVER), Risque de traumatisme routiers selon quatre types d'usagers, IFSTTAR, Université Claude Bernard, Lyon 1, Stéphanie Blaizot, Emmanuelle Amoros, Francis Papon et Mouloud Haddak, décembre 2012. Cette étude est consultable à l'adresse suivante :*

*<https://www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/etudes-et-recherches/modes-de-deplacement/velos-et-engins-de-deplacement-personnel/accidentalite-a-velo-et-exposition-au-risque-aver>*

L'existence d'une fracture du crâne peut être le signe d'un traumatisme crânien et témoigne de la violence d'un choc.

D'après la délégation à la sécurité routière, entendue par le rapporteur, « *il existe un consensus scientifique sur le fait que le casque est efficace s'il est bien conçu, adapté et bien porté. Il protège dans ce cadre de la fracture du crâne ou des traumatismes crâniens. Cependant, le cycliste doit rester prudent, car à plus forte vitesse (au-delà de 30 km/h) le casque ne protégera plus aussi efficacement* ». Tel est en effet le sens des conclusions des experts.

Le **professeur Philippe Azouvi**, chef du service de médecine physique et de réadaptation de l'hôpital Raymond Poincaré de Garches et professeur des universités à Paris-Saclay, **a plaidé lors de son audition pour le port du casque obligatoire pour les cyclistes et conducteurs d'EDPM, car il tend à réduire la gravité des blessures à la tête et au visage.**

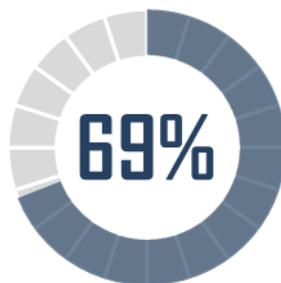
À cet égard, une **étude de l'Université d'Australie de 2016<sup>1</sup>**, incluant les résultats de 40 études internationales et portant sur 64 708 cyclistes impliqués, a conclu que le **port du casque à vélo était associé à une réduction importante des risques de blessures à la tête : 51 % en moyenne ; dont 33 % pour les blessures au visage, 69 % pour les blessures graves et 65 % pour les blessures mortelles.**

### Réduction des risques de blessures à la tête du cycliste avec le port du casque

Réduction de



des risques de blessures au visage (nez, yeux, mâchoires)



des risques de blessures graves



des risques de blessures mortelles

<sup>1</sup> Bicycle injuries and helmet use : a systematic review and meta-analysis, Jake Olivier and Prudence Creighton, School of mathematics and statistics, the Red Center, University of New South Wales, Sydney, Australia, juillet 2016. Publiée dans l'International Journal of Epidemiology, Oxford university press, 2017, Vol 46, n° 1. Cette étude est consultable à l'adresse suivante : <http://unsworks.unsw.edu.au/fapi/datastream/unsworks:46422/bindc791c6a-2025-4ac7-81f6-01b3bbcd8154?view=true>

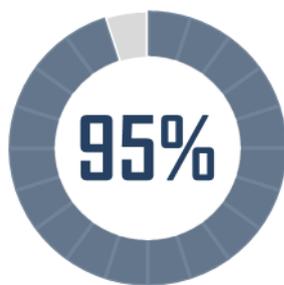
Rémy Willinger, professeur à l'Université de Strasbourg et spécialiste en biomécanique des chocs, a plaidé dans le même sens lorsqu'il a été entendu par le rapporteur. L'étude de biomécanique TEVU conduite en 2017<sup>1</sup> au sein du laboratoire ICube de cette université montre que, dans le cas d'une ouverture intempestive de portière, le risque de fracture du crâne pour un cycliste est divisé par deux avec un casque et par vingt pour les traumatismes crâniens légers. Dans le cas d'une collision avec un véhicule roulant à 45 km/h, le risque de fracture crânienne est divisé par trois grâce au casque.

Il faut toutefois noter que l'efficacité du casque décroît fortement au-delà de cette vitesse : le risque de fracture crânienne est de 100 % pour une collision avec un véhicule roulant au-delà de 45 km/h, que le cycliste soit casqué ou non.

Les conclusions de l'étude conduite par le même laboratoire<sup>2</sup> pour les EDPM<sup>3</sup> sont encore plus frappantes : l'utilisateur d'un tel engin non casqué risque, dans 90 % des simulations effectuées, une fracture du crâne dans près de 95 % des cas même à faible vitesse ; et une commotion cérébrale dans 90 % des cas lorsque la vitesse de l'EDPM dépasse les 20 km/h.

### Simulation du risque de blessures sur un EDPM

Risque de



de fracture du crâne  
même à faible vitesse



de commotion cérébrale  
si l'EDPM dépasse les 20 km/h

<sup>1</sup> Tête vulnérable (TEVU), évaluation du risque de traumatisme crânien en situation d'accidents de piétons et cyclistes, Caroline Deck, Rémy Willinger, Équipe matériaux multi-échelles et biomécanique du Laboratoire ICube de l'Université de Strasbourg, mai 2017. Cette étude est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/etudes-et-recherches/risques-comportementaux/equipements-de-securite/les-tetes-vulnerables-tevu>

<sup>2</sup> Traumatismes crâniens et protection des usagers vulnérables (TC-Pro-UV), Les conditions d'impacts de la tête et risque de traumatisme crânien lors d'accidents mettent en cause des modes de transport émergents, Caroline Deck, Nicolas Bourdet, Rémy Willinger, Équipe matériaux multi-échelles et biomécanique du Laboratoire ICube de l'Université de Strasbourg, octobre 2019. Cette étude est consultable à l'adresse suivante :

[https://icube.unistra.fr/actualites-agenda/actualites/actualite/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=22023](https://icube.unistra.fr/actualites-agenda/actualites/actualite/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=22023)

<sup>3</sup> Quatre EDPM ont été étudiés : la trottinette électrique, l'hoverboard, le gyroroue et le gyropode.

Cette analyse conforte les propos de **Philip Roche, président de l'association nationale des utilisateurs de micro-mobilité électrique (ANUMME)**, qui a indiqué au rapporteur qu'un **grand nombre d'utilisateurs d'EDPM blessés l'étaient au niveau de la tête, ce qui plaide selon lui pour l'obligation du port du casque**. Les chiffres varient selon les études et s'établissent **entre 32 et 62 % de blessures à la tête** en cas de chute selon plusieurs travaux menés à Paris<sup>1</sup>, en Allemagne<sup>2</sup> et aux États-Unis<sup>3</sup>. Parmi la population étudiée, ces études montrent que **très peu voire aucun des blessés ne portait de casque**. Dans sa contribution écrite, la **Fédération française de l'assurance corrobore ce constat** avec une étude de 2020 menée avec les professionnels de la micro-mobilité<sup>4</sup>, qui montre que 56 % des blessures de conducteurs d'EDPM se situent au niveau des crâne, visage et nuque.

**D'autres travaux, qui semblent toutefois minoritaires, tendent à nuancer l'effet protecteur du casque à vélo**. À cet égard, une étude de 2015 menée au Canada<sup>5</sup> sur 3 690 hospitalisations conclut à un effet protecteur marginal du port du casque : **les chercheurs n'ont pas trouvé d'évolution du taux d'hospitalisation ou du type de blessures subies par les cyclistes dans les juridictions ayant imposé le port du casque**.

En revanche, Rémy Willinger a bien indiqué au rapporteur qu'**aucune étude scientifique ne parvenait encore à chiffrer précisément le nombre de morts ou blessés évités grâce au port du casque**.

---

<sup>1</sup> 61 % des 125 cas étudiés (Evaluation of electric scooter head and neck injuries in Paris, 2017-2019, Quentin Hennocq et al, novembre 2020, jama network open : <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2773163>).

<sup>2</sup> 62 % des 59 cas étudiés (What to expect? Injury patterns of Electric-Scooter accidents over a period of one year - A prospective monocentric study at a Level 1 Trauma Center, Andreas Harbrecht et al, European journal of orthopaedic surgery & traumatology, juin 2021; <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00590-021-03014-z>) et 38 % des 76 cas étudiés (Characteristics and Injury Patterns in Electric-Scooter Related Accidents – A Prospective Two-Center Report from Germany, Philipp Störmann et al., Journal of clinical medicine, mai 2020: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32455862/>)

<sup>3</sup> 58 % des 90 cas étudiés (Craniofacial injuries seen with the introduction of bicycle-share electric scooters in an urban setting, Bhavin Trivedi et al. 2019, [https://www.joms.org/article/S0278-2391\(19\)30899-7/fulltext](https://www.joms.org/article/S0278-2391(19)30899-7/fulltext)) et 32 % des 39 113 cas étudiés (Electric scooter injuries and hospital admissions in the United States, 2014-2018, Nikan K. Namiri and al., jama surgery, avril 2020 : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31913417/>)

<sup>4</sup> Usages, risques et accidentalité des engins de déplacement personnel motorisés (EDPM) avant et après le confinement, étude de la Fédération Française de l'Assurance (FFA), d'Assurance Prévention et de la Fédération des Professionnels de la Micro-Mobilité (FP2M), réalisée par Smart Mobility Lab, octobre 2020 <https://www.assurance-prevention.fr/nos-etudes/engins-deplacement-personnel-motorises-edpm-usages-risques-accidentalite>

<sup>5</sup> Bicycling injury hospitalisation rates in Canadian jurisdictions: analyses examining associations with helmet legislation and mode share, Kay Teschke et al., février 2015, BMJ Open (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4636599/>)

## 2. Malgré une accidentologie non négligeable parmi les cyclistes et conducteurs d'EDPM, le port du casque demeure minoritaire

Selon le **bilan 2020<sup>1</sup>** de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR), sur **178 cyclistes tués** (dont 16 sur un vélo à assistance électrique) et **4 594 blessés** (dont 1 022 au sein du Grand Paris), **la moitié ne portait pas de casque**. Ce constat est identique pour les enfants de moins de douze ans, qui comptent 167 blessés et 1 tué, qui ne portait pas de casque.

### Nombre d'usagers de vélos et d'EDPM

S'il n'est pas possible de déterminer le trafic précis de vélos à l'échelle nationale, la plateforme « vélo et territoires » estime que la pratique cyclable est en hausse de 30 % en 2021 par rapport à 2019<sup>2</sup>.

Selon l'Observatoire du cycle<sup>3</sup>, 2,6 millions de vélos ont été vendus en 2020, en hausse de 25 % par rapport à 2019 et en baisse de -1 % par rapport à 2020, hors confinements.

Le président de l'association nationale des utilisateurs de micro-mobilité électrique (ANUMME) a donné, lors de son audition, une estimation pour les utilisateurs d'EDPM, qui seraient au moins 2 millions de propriétaires et plusieurs milliers en libre-service.

**La mortalité cycliste, en légère diminution entre 2019 et 2020 (-5 % soit - 9 tués), malgré une hausse des déplacements de 10 %, est stable par rapport aux trois dernières années. Elle a toutefois augmenté de 21,1 % depuis 2010. La proportion de cyclistes sur l'ensemble de la mortalité routière a également augmenté : 7 % en 2020 contre 5 % sur 2017-2019. De surcroît, le nombre de blessés en vélo est probablement sous-évalué puisqu'il n'y a pas forcément intervention des forces de l'ordre ni prise en charge par un assureur, notamment si aucun usager motorisé n'est impliqué<sup>4</sup>.**

---

<sup>1</sup> La sécurité routière en France, Bilan de l'accidentalité de l'année 2020, *Observatoire national interministériel de la sécurité routière*, septembre 2021, p. 66, 67 et 118.

Ce bilan est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/etat-de-l-insecurite-routiere/bilans-annuels-de-la-securite-routiere/bilan-2020-de-la-securite-routiere>

<sup>2</sup> Plateforme nationale des fréquentations, vélos et territoires, *Fréquentation vélo en France, 2021, bulletin n° 8 du 08/12/2021* ; ce qui représente 592 passages par jour sur les 205 compteurs représentatifs.

<https://www.velo-territoires.org/observatoires/plateforme-nationale-de-frequentation/bulletins-frequentations-velo/>

<sup>3</sup> Le rapport 2020 est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.velo-territoires.org/wp-content/uploads/2021/04/Observatoire-du-cycle-Prsentation-march-2020.pdf>

<sup>4</sup> Bilan 2020 de la sécurité routière déjà cité et contribution de la Fédération française de l'assurance (FFA).

Le **nombre de blessés en EDPM<sup>1</sup>** – leur conducteur devant, pour rappel, rouler seul sur l’engin bridé à 25 km/h – a **augmenté de plus de 40 % en un an** (774 blessés en 2020 pour 554 en 2019), alors que le nombre de tués a baissé de 10 à 7, dont 3 ne portaient pas de casque. La **majorité des personnes blessées en EDPM (62 %) ne portait pas de casque**.

### Évolution du nombre de blessés en EDPM

Augmentation de



du nombre de blessés  
en EDPM en un an

Parmi ces blessés,



ne portaient pas de casque

D’après les chiffres communiqués par la délégation à la sécurité routière au rapporteur, **l’accidentalité de ces véhicules est en hausse en 2021** sur les dix premiers mois de l’année comparée aux dix premiers mois de 2019 : on dénombre **30 cyclistes et 5 utilisateurs d’EDPM décédés en plus**.

Selon l’observatoire des comportements<sup>2</sup>, **si le port du casque à vélo progresse, s’établissant à 31 % en 2020<sup>3</sup>**, soit une progression de dix points depuis 2016, **il demeure minoritaire**.

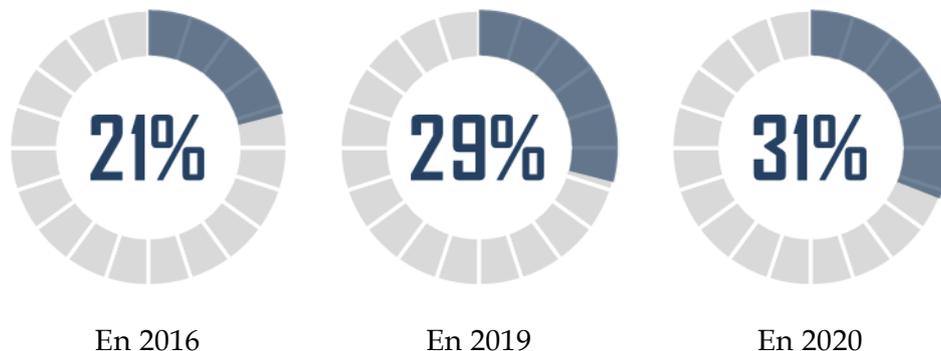
<sup>1</sup> Idem supra, page 68.

<sup>2</sup> Pour 491 vélos observés au sein de grandes agglomérations. Observatoire des comportements, résultats de l’année 2020, observatoire national interministériel de la sécurité routière, septembre 2021, pages 4 et 24. Ce rapport est consultable à l’adresse suivante :

[https://www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/sites/default/files/2021-11/Obs\\_comportements\\_2020\\_VF2.pdf](https://www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/sites/default/files/2021-11/Obs_comportements_2020_VF2.pdf)

<sup>3</sup> Il est davantage porté le week-end (37 %) que la semaine (27 %).

### Estimation de la proportion moyenne du port du casque à vélo



Par comparaison, la même étude montre que l'absence de port du casque par les usagers de deux roues à moteur est devenue une exception<sup>1</sup>. Compte tenu de leur développement récent, **il n'existe pas encore de statistiques officielles sur les EDPM**. L'étude de la Fédération française de l'assurance déjà citée estime à 86 % la proportion d'usagers d'EDPM propriétaires portant un casque, alors qu'ils ne seraient que 9 % pour les utilisateurs d'engins en libre-service.

### 3. L'obligation du port du casque ne fait pas consensus, en particulier pour les cyclistes

Pour autant, il existe une **forte opposition à l'obligation du port du casque, en particulier à vélo**.

La **Fédération des usagers de la bicyclette (FUB)**, entendue par le rapporteur, a fait valoir son **opposition au caractère obligatoire du port du casque, souhaitant en rester au caractère facultatif**. Elle craint notamment qu'une telle mesure ne décourage la pratique du vélo, dont les bénéfices en termes de santé publique sont connus.

**Si un effet « désincitatif » ne peut être exclu, en particulier chez les plus jeunes, il est toutefois difficile de l'affirmer définitivement**, compte tenu des limites méthodologiques des évaluations sur le sujet. Telles sont les **conclusions de l'avis<sup>2</sup> de l'Institut national de santé publique du Québec**, qui fait référence sur le sujet, et fait la synthèse de douze études menées dans

<sup>1</sup> Seuls 572 deux roues à moteur ont été observés. Ce résultat est toutefois à comparer avec le nombre de contraventions dressées en 2020 pour défaut du port du casque à deux roues à moteur (36 703) recensées dans le bilan 2020 de l'ONISR déjà cité p. 122.

<sup>2</sup> La sécurité des cyclistes : importance du casque de vélo et pertinence de le rendre obligatoire au Québec. Avis scientifique de l'Institut national de santé publique du Québec, mars 2018, p. 50 et suivantes : [https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2359\\_securite\\_cyclistes\\_importance\\_casque\\_velo.pdf](https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2359_securite_cyclistes_importance_casque_velo.pdf)

quatre pays ayant rendu le port du casque obligatoire pour les cyclistes (Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis et Canada)<sup>1</sup>.

**Trois autres effets négatifs régulièrement évoqués semblent en outre relativement théoriques.** Ainsi, ni l'homéostasie du risque (c'est-à-dire une augmentation du niveau de risque pris par le cycliste en raison d'un sentiment de surprotection du fait du casque<sup>2</sup>), ni le comportement plus risqué des autres véhicules en cas de dépassement, ni les blessures au cou provoquées par le casque ne sont scientifiquement prouvées<sup>3</sup>.

La littérature scientifique met également en évidence que le port du casque constitue un axe parmi d'autres d'une politique plus globale visant à réduire le risque pour les cyclistes. L'aménagement des infrastructures cyclables (pistes cyclables en zone protégée et zones à 30km/h notamment)<sup>4</sup>, l'aide à la visibilité du cycliste ou encore l'augmentation du nombre de cyclistes<sup>5</sup> (« effet sécurité par le nombre ») sont d'autres facteurs importants de réduction du risque. À cet égard, une étude publiée en 2012 par l'Observatoire régional de santé d'Île-de-France montre que les bénéfices pour la santé de la pratique du vélo sont vingt fois supérieurs aux risques encourus<sup>6</sup>. Cette étude ne traite toutefois pas du port du casque.

---

<sup>1</sup> « La plupart des études analysées comportent toutefois des limites méthodologiques qui empêchent d'évaluer l'effet spécifique du port obligatoire du casque de vélo sur la pratique du vélo : soit parce que le devis de recherche utilisé ne permet pas de savoir quelle était la tendance de la pratique du vélo avant que le port du casque devienne obligatoire, soit parce qu'il ne permet pas de contrôler l'effet potentiel d'autres facteurs que la loi sur la pratique du vélo. La présente revue de la littérature scientifique suggère qu'une loi rendant le port du casque obligatoire pour les cyclistes peut avoir un effet négatif sur la pratique du vélo, en particulier chez les jeunes, mais il est difficile de conclure définitivement sur l'existence d'un tel effet en raison de limites méthodologiques importantes ».

<sup>2</sup> Cette théorie fait l'hypothèse que si un individu perçoit que son milieu a été modifié pour en accroître la sécurité, il agira plus dangereusement pour atteindre un niveau de risque conforme à son seuil de tolérance.

<sup>3</sup> Étude du Québec déjà citée, p. 25 et suivantes et Are helmeted cyclists taking more risk at signalized intersections? Alena Katharina Hoye et al. octobre 2020, *Traffic Injury Prevention* : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15389588.2020.1817417>

<sup>4</sup> Étude du Québec déjà citée, p. 27 et s. *Bicycling injury hospitalisation rates in Canadian jurisdictions : analyses examining associations with helmet legislation and mode share*, Kay Teschke et al., février 2015, *BMJ Open* (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4636599/>).

<sup>5</sup> *Accidentalité à Vélo et Exposition au risque (AVER) - Risque de traumatismes routiers selon quatre types d'usagers*, Stéphanie Blaizot et al. Unité Mixte de Recherche Épidémiologique et de Surveillance Transport Travail Environnement (UMRESTTE), IFSTTAR, décembre 2012 (<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00768484/document>) et *Safety in numbers : more walkers and bicyclists, safer walking and bicycling*, Jacobson, septembre 2003 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1731007/>)

<sup>6</sup> Les bénéfices et les risques de la pratique du vélo, *Évaluation en Île-de-France*, Corinne Praznocy, Observatoire régional de santé d'Île-de-France, septembre 2012 (<https://www.ors-idf.org/nos-travaux/publications/les-benefices-et-les-risques-de-la-pratique-du-velo/>)

## II. LA PROPOSITION DE LOI : IMPOSER LE PORT DU CASQUE POUR LES CYCLISTES ET UTILISATEURS DE NOUVEAUX MOYENS DE MICRO-MOBILITÉ

Afin de « renforcer la sécurité des cyclistes modernes sans considération de leur âge », l'auteur de la proposition de loi précise dans son exposé des motifs qu'il souhaite généraliser « le port du casque obligatoire à tout véhicule à une ou plusieurs roues, qu'il soit à moteur ou à assistance électrique, ainsi qu'à tout conducteur de cycle, le danger encouru étant comparable ».

À cet effet, la proposition de loi tend tout d'abord à étendre la possibilité d'immobiliser ou de mettre en fourrière un véhicule qui existe aujourd'hui à l'article L. 431-1 du code de la route pour les conducteurs de deux-roues à moteur en cas de défaut de port du casque ou de gants moto, aux vélos - dont ceux à assistance électrique - et engins de déplacement personnel motorisés. L'immobilisation et la mise en fourrière seraient également rendues possibles en cas de défaut du port des autres équipements obligatoires destinés à la sécurité du conducteur : il s'agit dans le droit positif du gilet réfléchissant hors agglomération pour les cyclistes<sup>1</sup> et conducteurs d'EDPM; ainsi que du dispositif d'éclairage complémentaire pour les seuls EDPM, toujours dans les mêmes circonstances<sup>2</sup>.

La proposition de loi tend ensuite à ajouter un nouvel article L. 431-2 au sein du même chapitre du code, pour sanctionner la conduite sans casque de tout véhicule mentionné à l'article L. 431-1, par l'amende applicable à la conduite sans casque d'un deux-roues à moteur. Cette amende, qui figure dans le droit positif à l'article R. 431-1 du même code, s'appliquerait tant au conducteur qu'à son passager, « sauf disposition expresse prévoyant une peine d'amende inférieure ».

## III. BIEN QUE PARTAGEANT L'OBJECTIF DE RENFORCER LA SÉCURITÉ D'USAGERS VULNÉRABLES DE LA ROUTE, LA COMMISSION N'A PU ADOPTER UN TEXTE RELEVANT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

### A. L'OBLIGATION DU PORT DU CASQUE : UNE MESURE RÉGLEMENTAIRE QUI NE RELÈVE PAS DE LA COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR

Contrairement à ce que peut laisser penser l'intitulé de la proposition de loi, l'obligation du port du casque ne figure pas expressément dans le texte proposé, qui crée seulement une sanction sans prévoir l'incrimination.

---

<sup>1</sup> Article R. 431-1-1 du code de la route.

<sup>2</sup> Article R. 412-43-1 du code de la route.

En effet, **l'obligation du port du casque**, quel que soit le véhicule concerné, tout comme celui de la ceinture de sécurité, est une **disposition de nature réglementaire qui ne relève pas de la compétence du législateur**. Les dispositions comparables existantes figurent dans la partie réglementaire du code de la route : articles R. 431-1 pour le casque à moto, R. 431-1-3 pour le casque à vélo des moins de douze ans, R. 412-43-1 pour le casque des EDPM et R. 412-1 pour la ceinture de sécurité.

De la même façon, **comme l'indique le code pénal<sup>1</sup>, les peines applicables aux infractions contraventionnelles**, telle que pourrait l'être le défaut du port du casque à vélo ou à bord d'un EDPM, **sont également déterminées par le pouvoir réglementaire**.

**Soucieuse du respect de la Constitution, notamment de ses articles 21, 34 et 37, la commission n'a pu se montrer favorable à l'adoption d'une sanction ne relevant pas de la compétence du législateur.**

De surcroît, la **possibilité d'immobiliser ou de mettre en fourrière un vélo ou un EDPM, notamment en cas de non port du casque, seule disposition législative de la proposition de loi, a été jugée disproportionnée par la commission**. Elle poserait en outre des **difficultés pratiques**, d'après la délégation à la sécurité routière entendue par le rapporteur. L'immobilisation des motos ou voitures est rendue possible par le retrait de la carte grise, qui n'existe pas pour les vélos ou EDPM. La **mise en œuvre concrète de ce dispositif par les forces de l'ordre paraît donc trop complexe et coûteuse (notamment pour la mise en fourrière), d'autant plus qu'elle s'appliquerait dès le 1<sup>er</sup> mars 2022 ; date d'entrée en vigueur qui apparaît particulièrement rapprochée pour une application effective.**

#### ***B. UN DÉBAT LÉGITIME SUR LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES USAGERS DE LA ROUTE PARMIS LES PLUS VULNÉRABLES***

**Ne pouvant l'adopter pour des raisons techniques et juridiques, la commission a toutefois estimé, compte tenu des travaux conduits par le rapporteur, que la proposition de loi soulevait un débat important et légitime de sécurité routière et de santé publique.**

**Les nombreuses études scientifiques sur le sujet attestent de la protection qu'offre le port du casque en cas d'accident à vélo ou à bord d'un EDPM : il est donc crucial de l'encourager fortement.**

**Compte tenu de l'analyse du rapporteur, la commission a souhaité inviter le Gouvernement à envisager de rendre obligatoire le port du**

---

<sup>1</sup> *Articles 111-2 du code pénal* : « Le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants. » *et R. 610-1 du même code* : « Les contraventions, ainsi que les classes dont elles relèvent, sont déterminées par décrets en Conseil d'État. »

**casque, au moins pour les EDPM.** Le danger de circuler à bord de ces engins est avéré, et les utilisateurs semblent y être favorables.

**S'agissant du vélo,** la situation est plus complexe : le rapporteur estime qu'il faut **trouver un équilibre entre volontarisme et prudence, compte tenu de l'intérêt du port du casque d'une part, et du risque de décourager la pratique d'autre part.**

Ces mesures pourraient aussi s'accompagner d'une nouvelle **campagne de communication sur les dangers du non port du casque,** ainsi que **d'autres mesures permettant de renforcer la protection de ces usagers de la route parmi les plus vulnérables :** poursuite de la sécurisation des infrastructures ; développement d'innovations pour rendre le transport du casque moins contraignant, et permettre sa mise à disposition dans les flottes de véhicules partagés.

**Réunie le mercredi 5 janvier 2022,  
la commission n'a pas adopté la proposition de loi.**

**En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42  
de la Constitution, la discussion portera sur le texte initial de la proposition  
de loi, lors de son examen en séance publique prévu le 13 janvier 2022.**

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 5 JANVIER 2022

**M. Jérôme Durain, rapporteur.** – Madame la présidente, mes chers collègues, inscrite à l'ordre du jour réservé du groupe de l'Union Centriste, la proposition de loi présentée par notre collègue François Bonneau et plusieurs de ses collègues tend à imposer le port du casque pour, d'une part, les cyclistes et, d'autre part, les usagers d'engins de déplacement personnel motorisé (EDPM), c'est-à-dire notamment les trottinettes électriques et autres gyroroues.

En effet, l'obligation du port du casque n'est à ce jour pas généralisée pour les cyclistes et utilisateurs d'EDPM.

Il n'est imposé que dans deux hypothèses, toutes deux récentes : depuis 2017, pour les conducteurs et passagers de vélos de moins de 12 ans, sous peine de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe, en application de l'article R. 431-1-3 du code de la route ; et, depuis 2019, pour tous les utilisateurs d'EDPM, qui doivent être âgés de 12 ans minimum, lorsqu'ils sont autorisés par l'autorité de police à circuler hors agglomération, sous peine de la même amende, en application de l'article R. 412-43-1 du même code.

Par comparaison, le casque est obligatoire depuis 1980 pour tous les usagers de motocyclette, tricycle ou quadricycle à moteur.

À l'étranger, nous pouvons observer que peu de pays ont opté pour une obligation généralisée du port du casque à vélo. Au sein de l'Union européenne, on compte seulement la Finlande – sans sanction toutefois – et, dans le monde, l'Argentine, Singapour, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, avec parfois des exceptions dans certains États.

J'ai souhaité, comme nous en avons l'habitude, entendre le maximum d'acteurs concernés dans le temps qui m'était imparti. Certains collègues ont d'ailleurs pu participer à mes auditions, notamment Guy Benarroche, et je l'en remercie. Il ressort de ces auditions que la recherche scientifique atteste de la protection du port du casque en cas d'accident. D'après la délégation à la sécurité routière, il existe un consensus scientifique sur l'efficacité du casque, qui protège notamment des traumatismes crâniens ou de la fracture du crâne.

Le professeur Philippe Azouvi, chef du service de médecine physique et de réadaptation de l'hôpital de Garches, qui est notamment à la

pointe de la prise en charge des polytraumatisés, a plaidé pour le port du casque obligatoire tant à vélo qu'à bord d'un EDPM.

Une étude de l'Université d'Australie, publiée en 2016, incluant les résultats de 40 études internationales et portant sur près de 65 000 cyclistes impliqués, a conclu que le port du casque à vélo était associé à une réduction de 51 % en moyenne des risques de blessures à la tête, avec une réduction importante de 69 % pour les blessures graves et 65 % pour les blessures mortelles.

Rémy Willinger, professeur à l'Université de Strasbourg et spécialiste en biomécanique des chocs, a plaidé dans le même sens lorsque je l'ai entendu. Les travaux du laboratoire ICube de cette université montrent notamment que, dans le cas d'une collision avec un véhicule roulant à 45 km/h, le risque de fracture crânienne est divisé par trois grâce au casque. Il faut toutefois noter que l'efficacité du casque décroît fortement au-delà d'une certaine vitesse – 45, voire 30 km/h.

Les conclusions de l'étude conduite par le même laboratoire pour les EDPM sont encore plus frappantes : l'utilisateur d'un tel engin non casqué risque une fracture du crâne dans près de 95 % des cas, même à faible vitesse, et une commotion cérébrale dans 90 % des cas lorsque la vitesse de l'EDPM dépasse 20 km/h.

Philip Roche, président de l'Association nationale des utilisateurs de micro-mobilité électrique, a confirmé qu'un grand nombre d'utilisateurs d'EDPM blessés l'étaient au niveau de la tête, ce qui plaide, selon lui, pour l'obligation du port du casque.

Pour autant, le port du casque est encore minoritaire : s'il a progressé de 10 points depuis 2016, seuls 31 % des cyclistes le porteraient en 2020 d'après l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière. La proportion d'usagers d'EDPM propriétaires portant un casque est quant à elle estimée à 86 %, contre 9 % pour le libre-service.

Or la mortalité cycliste a augmenté de 21 % depuis 2010, et le nombre de blessés en EDPM a augmenté de 40 % en un an : 62 % ne portaient pas de casque. L'accidentalité de ces véhicules est, de surcroît, en hausse sur les dix premiers mois de l'année 2021, par comparaison avec la même période en 2019 : on dénombre 30 cyclistes et 5 utilisateurs d'EDPM décédés en plus.

L'obligation du port du casque ne fait toutefois pas consensus, en particulier pour les cyclistes. La Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB), que j'ai entendue, s'y oppose, craignant qu'elle ne décourage la pratique du vélo, dont les bénéfices en termes de santé publique sont connus. D'après l'avis de l'Institut national de santé publique du Québec publié en 2018, qui fait référence sur le sujet, si un effet « désincitatif » ne peut être exclu, en particulier chez les plus jeunes, il est

toutefois difficile de l'affirmer définitivement, compte tenu des limites méthodologiques des évaluations sur le sujet.

La proposition de loi de François Bonneau nous invite donc à passer de l'incitation à l'obligation. Cette ambition est légitime, et je la salue. Je partage l'intuition et l'intention de notre collègue.

Pour atteindre cet objectif louable, le texte propose deux dispositifs qui ne sont toutefois, à mon avis, pas viables sur les plans juridique et pratique.

Premièrement, il tend à étendre la possibilité d'immobiliser ou de mettre en fourrière un véhicule à moteur qui existe aujourd'hui à l'article L. 431-1 du code de la route pour les conducteurs de deux roues à moteur en cas de défaut du port du casque ou de gants moto, aux cycles et EDPM. L'immobilisation et la mise en fourrière seraient également rendues possibles en cas de défaut des autres équipements obligatoires destinés à la sécurité du conducteur : gilet réfléchissant hors agglomération pour les usagers de vélo ou d'EDPM ; éclairage complémentaire pour les EDPM.

Deuxièmement, la proposition de loi vise à ajouter un nouvel article L. 431-2 au sein du même chapitre du code de la route pour sanctionner l'infraction de l'usage sans casque de ces véhicules par l'amende déjà applicable, dans la même situation, aux deux roues à moteur. Cette infraction contraventionnelle figure dans le droit positif dans la partie réglementaire du code, à l'article R. 431-1.

Bien que partageant l'objectif de renforcer la sécurité d'usagers vulnérables de la route, je ne peux que constater que ce texte relève de la responsabilité du Gouvernement. En effet, comme nous l'avons vu, l'obligation du port du casque est une disposition de nature réglementaire, tout comme les peines applicables aux infractions contraventionnelles ou même, par comparaison, l'obligation du port de la ceinture de sécurité. Nous sommes tous soucieux, je le sais, du respect de la Constitution, notamment de ses articles 21, 34 et 37. Dans ces conditions, la commission ne peut pas se montrer favorable à l'adoption de ces dispositions.

De surcroît, la possibilité d'immobiliser ou de mettre en fourrière un vélo ou un EDPM, seule disposition législative de la proposition de loi, me paraît disproportionnée et source de difficultés pratiques.

L'immobilisation des motos ou des voitures est rendue possible par le retrait de la carte grise, qui n'existe pas pour les vélos ou les EDPM. La mise en œuvre par les forces de l'ordre paraît donc trop complexe et coûteuse, notamment pour la mise en fourrière, d'autant plus qu'elle s'appliquerait dès le 1<sup>er</sup> mars 2022, date d'entrée en vigueur trop rapprochée pour une application effective.

En revanche, le débat est légitime sur cette importante question de sécurité routière et de santé publique.

Les nombreuses études scientifiques sur le sujet attestent de la protection qu'offre le port du casque en cas d'accident à vélo ou à bord d'un EDPM. Il est donc crucial de l'encourager fortement.

Nous pourrions inviter le Gouvernement à envisager de rendre obligatoire le port du casque, au moins pour les EDPM dans un premier temps.

Pour le vélo, la situation mérite que nous prenions en compte le risque de décourager la pratique. Nos préconisations sont guidées par une recherche d'équilibre, avec une forme de volontarisme dans le port du casque et de prudence dans la dimension obligatoire.

Ces mesures pourraient aussi s'accompagner d'une nouvelle campagne de communication sur les dangers du non-port du casque, ainsi que d'autres mesures, comme la poursuite de la sécurisation des infrastructures, pour renforcer l'effet « sécurité par le nombre », ou le développement d'innovations pour rendre le transport du casque moins contraignant et permettre sa mise à disposition dans les flottes de véhicules partagés.

À titre personnel, je comprends véritablement la motivation et la sincérité de la démarche de François Bonneau sur ce sujet extrêmement important. Si j'ai indiqué en quoi elle posait problème, cette proposition de loi qui a une dimension d'appel ouvre un débat nécessaire.

Mais, pour toutes les raisons que j'ai indiquées, je vous propose, mes chers collègues, de ne pas l'adopter. En conséquence, en application de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 42 de la Constitution, le débat sur cette importante question de sécurité routière et de santé publique aurait lieu en séance publique sur la base du texte initial de la proposition de loi.

**M. Guy Benarroche.** - Je veux remercier notre rapporteur de son travail et de ses auditions sur cette intéressante proposition de loi, dont, comme lui, je souscris aux objectifs.

Notre groupe suivra sa position, en raison des problèmes techniques qui ont été expliqués.

La balance entre les avantages de la pratique du vélo, qui semble diminuer dans les pays où le port du casque est obligatoire, avec les incidences que cela peut avoir sur la santé publique, et les accidents invalidants, voire mortels, qui sont liés à l'absence de casque, n'est pas clairement établie.

Du reste, de nombreuses études ont démontré les limites de la protection apportée par un certain nombre de casques. Adopter aujourd'hui une disposition qui imposerait le port du casque, alors que l'on sait parfaitement que, techniquement, les casques qui sont aujourd'hui mis sur le marché ne sont pas suffisamment protecteurs, créerait aussi un réel problème, la sécurisation n'étant pas aussi optimale qu'elle paraît l'être.

Pour toutes ces raisons, et parce que nous pensons qu'un certain nombre de mesures très importantes doivent être prises pour protéger les utilisateurs de vélo, en particulier sur les infrastructures routières - pour l'instant, tous les plans de déplacements urbains que j'ai pu voir, en particulier celui de la métropole Aix-Marseille-Provence, accusent un retard considérable en termes d'aménagements par rapport à Grenoble ou à d'autres pays d'Europe -, je suivrai la position du rapporteur. Notre groupe ne votera très vraisemblablement pas cette proposition de loi.

**M. François Bonhomme.** - Je souscris sans réserve aux propos du rapporteur.

Au-delà de la question juridique du caractère réglementaire de ces mesures, je dois dire que ce texte nous interroge sur la part de liberté qui nous serait encore laissée dans l'appréciation de la nécessité de nous protéger dans tout un tas d'activités, dont le vélo.

Le vélo se développe, mais je note que les pratiquants portent plus ou moins le casque suivant les risques qu'ils prennent et qu'ils arrivent peu ou prou à évaluer. Ainsi, les sportifs qui pratiquent le vélo à une vitesse importante portent le casque, et les parents dotent de plus en plus les jeunes enfants de casques.

Au final, je suis favorable à une forme de liberté et à une appréciation éclairée du risque pour chaque utilisateur.

Si l'on prévoit une obligation, il faut prévoir une sanction, ce qui me paraît peu proportionné à l'enjeu de la pratique du vélo.

**M. Philippe Bonnacarrère.** - Je remercie M. le rapporteur de son travail et d'avoir souligné la convergence scientifique sur la pertinence du port du casque. À cet égard, je comprends que vous ayez apporté un soutien à l'esprit de la démarche de notre collègue François Bonneau, sans forcément approuver la méthodologie qu'il propose.

Nous sommes convaincus que vous saurez trouver les mots pour l'aider à obtenir des engagements du Gouvernement sur des dispositions réglementaires adéquates permettant d'avancer dans le sens de la proposition exprimée, car nous avons bien compris que les éléments d'équilibre n'étaient pas totalement assurés.

**Mme Françoise Gatel.** - Une société par trop hygiéniste serait un enfer. Il ne faudrait pas que chacun reste dans sa chambre pour éviter tout danger...

Rouler à vélo est tendance, et l'on voit aujourd'hui une pratique du vélo parfois un peu désordonnée, certains cyclistes empruntant leur vélo sur des trajets qui ne sont pas très accueillants pour eux. On voit parfois, sur des routes qui ne sont pas sécurisées, une cohabitation plus ou moins heureuse entre voitures, vélos et piétons, chacun pouvant manquer de civisme. On sait

que les accidents de vélo peuvent parfois être extrêmement graves, avec notamment des chutes sur la tête.

Je trouve la question extrêmement intéressante, raison pour laquelle j'ai d'ailleurs cosigné la proposition de loi. S'il est plutôt agréable de faire du vélo sans casque, je pense tout de même que le débat doit pouvoir avoir lieu afin d'essayer de trouver des dispositifs de caractère éducatif, comme dans les écoles, où l'on permet aux enfants de passer un permis vélo.

Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de votre travail, de la manière dont vous abordez la question et dont vous contribuerez à apporter des solutions.

**M. Alain Marc.** – Je veux dire tout le bien que je pense du travail du rapporteur.

Tout à l'heure, nous avons considéré qu'il n'était pas forcément nécessaire de créer un délit supplémentaire en matière de harcèlement et qu'il s'agissait surtout d'éducation.

Dans une société de liberté, on peut être parfaitement éduqué. Si l'on sensibilise aux dangers de la conduite du vélo sans casque, les cyclistes le porteront peut-être. Je crois beaucoup plus à l'éducation qu'au traitement législatif de ce genre de problèmes, d'autant que le dispositif qui nous intéresse est plutôt de nature réglementaire.

Dans le même ordre d'idée, si l'on imposait un arceau dans les quads, il y aurait moins de conducteurs qui se trouveraient paralysés.

**Mme Marie Mercier.** – Je veux féliciter M. le rapporteur de son travail très objectif, de son bon sens et de l'état d'esprit dans lequel il a abordé cette proposition de loi.

Il faut responsabiliser les sportifs, comme ceux qui pratiquent des sports dangereux.

Nous sommes abrutis par des slogans comme « manger cinq fruits et légumes par jour ». S'agissant du vélo, on pourrait peut-être ressortir le slogan « Sortez couverts »... Cette recommandation n'avait pas été traduite dans la loi !

**M. Ludovic Haye.** – Je suis tout à fait d'accord avec l'impératif sécuritaire : les personnes qui conduisent ce type de deux roues et estiment qu'elles ont besoin de porter un casque doivent le mettre.

Tout cela est aujourd'hui bien couvert, dans le domaine de la compétition, par les fédérations sportives. On ne peut pas participer à certains événements sportifs sans disposer de l'équipement nécessaire.

Dans le contexte actuel de restriction des libertés, pouvoir prendre son vélo pour se changer les idées est pour ainsi dire tout ce qui nous reste... S'il y a, derrière, la crainte de pouvoir être verbalisé si l'on n'est pas en règle, cela peut encore aggraver le climat social.

Je remercie le rapporteur du travail qu'il a effectué.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Effectivement, l'éducation est importante, mais, dans le volet éducatif, il faudrait peut-être aussi rappeler l'existence du code de la route. Beaucoup de cyclistes se mettent aussi en danger parce qu'ils ne respectent pas ce code, notamment les panneaux qui les concernent spécifiquement.

**M. Jérôme Durain, rapporteur.** – J'observe qu'il y a un assez large consensus pour plaider en faveur du port du casque. Les auditions ont été assez accablantes pour les non-casqués.

Il est extrêmement important de porter le casque. Je vous invite vraiment à le faire, à le faire faire à vos proches, tout en sachant que cela ne procure pas d'invulnérabilité. Nous avons collecté un certain nombre d'informations, notamment du professeur Willinger, qui nous a indiqué, par exemple, que, pour les motos, les casques étaient testés à 30 km/h. La protection est donc nécessaire, mais relative.

Nous n'épuiserons pas le sujet par la seule question de la liberté ou de l'obligation de porter le casque, puisque se pose également la question très importante des infrastructures, des aménagements urbains et de la conception de l'espace public.

Il me semble que, sur toutes ces questions, François Bonneau voit juste et nous invite à aller vers une mobilisation collective et une incitation faite au Gouvernement à poursuivre les efforts entrepris en matière de pédagogie et de communication. Je pense que nous pourrons avoir un débat véritablement utile lors de l'examen de la proposition de loi, jeudi 13 janvier prochain.

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera, en conséquence, sur le texte initial de la proposition de loi.*



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 5 janvier 2022, le périmètre indicatif de la proposition de loi

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

n° 761 (2020-2021) relative au port du casque à vélo et dans le cadre d'autres moyens de transport.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- à l'immobilisation et à la mise en fourrière de véhicules à moteur - notamment les engins de déplacement personnel motorisés - ou de cycles ;
- et à la sanction pénale de l'infraction de non-port du casque à bord de ces véhicules.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient notamment pas de lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives :

- au signalement des contrôles routiers par les services électroniques d'aide à la conduite ou à la navigation ;
- à l'enseignement de la conduite et à la sécurité routière ;
- au permis de conduire.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**M. François BONNEAU**, sénateur de la Charente, auteur de la proposition de loi

### **Délégation à la sécurité routière (DSR) – Ministère de l'intérieur**

**M. Zoheir BOUAOUICHE**, sous-directeur en charge de la protection des usagers de la route

**Mme Isabelle GRIFFE**, adjointe au sous-directeur

### **Associations d'usagers de vélo et autres moyens de déplacement**

*Fédération française des usagers de la bicyclette*

**M. Olivier SCHNEIDER**, président

**M. Thibault QUÉRÉ**, responsable plaidoyer

*Association nationale des utilisateurs de micro-mobilité électrique (ANUMME)*

**M. Philip ROCHE**, président

### **Association de victimes**

*Association d'Aide aux Victimes de France*

**M. Oscar MORIN**, trésorier

### **Personnalités qualifiées**

**Pr Philippe AZOUVI**, chef de service à l'unité de pathologies du service de médecine physique et de réadaptation de l'hôpital Raymond-Poincaré cérébrales, professeur d'université à l'UFR Simone Veil - Santé (UVSQ)

**Pr Rémy WILLINGER**, professeur à l'Université de Strasbourg, spécialiste en biomécanique des chocs

### **Contributions écrites**

**Fédération française de l'Assurance (FFA)**

**TIER Mobility**



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-761.html>