Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire, modifiant la directive (UE) 2022/2561 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) nº 383/2012 de la Commission

[COM(2023) 127 final — 2023/0053 (COD)]

et sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'effet à l'échelle de l'Union de certaines décisions de déchéance du droit de conduire

[COM(2023) 128 final — 2023/0055 (COD)]

(2023/C 293/19)

Rapporteur: **Philippe CHARRY**

Consultation	Parlement européen, 17.4.2023
	Conseil de l'Union européenne, 20.4.2023 et 26.4.2023
Base juridique	Article 91, paragraphe 1, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section	16.5.2023
Adoption en session plénière	14.6.2023
Session plénière nº	579
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	210/1/2

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Le paquet législatif proposé par la Commission européenne vise l'objectif de zéro mort sur les routes de l'Union européenne (UE) d'ici 2050. Le présent avis traite deux volets de la réforme consistant à, d'une part, instaurer un permis de conduire numérique, et d'autre part, à renforcer la répression des infractions à la sécurité routière dans toute l'UE.

1.2. L'objectif de doter les conducteurs de l'Union européenne d'un permis de conduire numérique vise aussi à mettre fin aux divergences et lenteurs administratives entre les États membres dans le traitement des demandes d'échange de permis des automobilistes étrangers, qui entravent la liberté de circulation. Ce permis de conduire sera détenu sur le téléphone portable ou tout autre support numérique. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient cet objectif, mais souhaite que les permis de conduire en format papier restent disponibles pour les conducteurs qui le souhaitent. En outre, pour des raisons d'inclusion numérique de tous les groupes d'âge, le Comité recommande une formation et un accompagnement personnalisés et gratuits pour l'utilisation des nouveaux permis de conduire numériques.

1.3. Dans le même ordre d'idées, le CESE recommande de supprimer la réduction de la validité du permis de conduire en fonction de l'âge, prévue à l'article 10 de la proposition de directive sur les permis de conduire pour les personnes âgées de 70 ans et plus. Il préconise une approche non discriminatoire, fondée sur une évaluation médicale concrète, applicable à tous les conducteurs présentant des déficiences identifiées et affectant la capacité de conduire.

1.4. Le CESE souhaite que la proposition de directive sur la déchéance du droit de conduire offre de meilleures garanties contre le risque de chevauchement avec le champ d'application de la coopération en matière pénale. En effet, l'échange d'informations qu'elle envisage sur les infractions commises par les conducteurs est fondé sur l'article 91, paragraphe 1, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à la politique commune des transports, alors que l'échange d'informations entre les autorités nationales prévu semble davantage porter sur des infractions pénales qui reposent sur les principes de la coopération policière, prévue à l'article 87 du TFUE, et sur ceux de la coopération judiciaire en matière pénale, prévue à l'article 82 du TFUE.

1.5. Il constate que le paquet législatif met l'accent sur le facteur humain, alors que de nombreux accidents de la route sont dus à un défaut d'entretien des routes et qu'il garde le silence sur la responsabilité des gestionnaires d'infrastructures routières. Selon le CESE, l'interaction avec la directive (UE) 2019/1936 du Parlement européen et du Conseil ([1]) dont la Commission contrôle actuellement la transposition, voire le chevauchement des mesures, risquent de nuire à l'efficacité envisagée, en engendrant un arsenal juridique trop éparpillé.

1.6. La proposition de directive sur la déchéance du droit de conduire prévoit qu'en cas de nécessité, le numéro d'identification nationale mentionné sur la carte d'identité fera partie des données électroniques échangées entre autorités nationales. Or, le numéro d'identification nationale permet aussi, dans de nombreux États membres, d'accéder au dossier médical de l'intéressé. Le CESE relève que le règlement général sur la protection des données à caractère personnel interdit en principe le traitement de données à caractère personnel relatives à la santé car ce sont des données «sensibles». Il appelle de ses vœux une clarification de la proposition de directive sur ce sujet.

1.7. Le CESE souhaite que la disposition permettant l'adoption de mesures d'exécution de la directive sur la déchéance du droit de conduire avant même qu'elle n'ait été transposée dans les États membres soit retirée de la proposition législative, car elle enfreint les principes de sécurité juridique et de hiérarchie des normes et celui de leur application dans le temps.

1.8. Le CESE prend acte de l'opportunité de permettre aux jeunes de s'initier à la conduite accompagnée de camions poids lourd dès l'âge de 17 ans. Il souligne qu'il faut également adapter la formation professionnelle des conducteurs de poids lourds et améliorer les conditions de travail et les salaires pour rendre le métier plus attractif. Il demande à la Commission d'encourager les employeurs à améliorer la situation par tous les moyens, comme renforcer la formation, ou développer des actions de sensibilisation dans les États membres.

1.9. Le CESE recommande une harmonisation visant à ce qu'après la formation théorique à l'école de conduite et les leçons pratiques de conduite, l'apprenti conducteur de poids lourds acquière une expérience pratique de la conduite avec un moniteur spécialement formé dans cette perspective. La conduite de poids lourds par un conducteur de 17 ans ne serait autorisée qu'après une longue pratique accompagnée et un examen de conduite très sélectif. Le Comité appelle de ses vœux que la proposition de directive aille dans ce sens.

2. **Observations générales**

2.1. Le paquet législatif proposé par la Commission vise l'objectif de zéro mort sur les routes de l'Union européenne (UE) d'ici 2050, et la réduction de 50 % du nombre de morts sur les routes d'ici à 2030. Elle propose d'introduire un permis de conduire numérique valable dans tous les États membres et d'améliorer l'application transfrontière de la déchéance du droit de conduire. La Commission a relevé que les camions, les voitures sont la cause de la majorité des accidents mortels, et qu'en zone urbaine, 70 % des accidentés sont des usagers vulnérables.

2.2. Le présent avis porte sur deux des propositions du paquet législatif, qui comprend un volet préventif et un volet répressif:

— la prévention consiste à mieux préparer les conducteurs aux véhicules à zéro émission et à la conduite sur les routes de la ville, aux côtés de plus de vélos, de deux roues et de nombreux piétons,

— la répression comprend l'amélioration de l'accès aux registres d'immatriculation détenus par les États membres, le renforcement de la coopération entre les États membres lors des enquêtes sur les infractions.

2.3. L'attention particulière que le paquet législatif consacre aux véhicules électriques va aussi dans le sens des objectifs de réduction de l'empreinte carbone, des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution sonore.

2.4. Il prend également en considération l'évolution technologique des véhicules, la transition des boites de vitesse manuelles vers les boites automatiques, la modification du poids des véhicules.

Le permis de conduire numérique

2.5. La *proposition de directive COM(2023) 127 final* envisage d'instaurer un permis de conduire numérique à partir de 2023. Elle comprend également des dispositions visant à faciliter la transition vers «des véhicules à émission nulle».

([1]) Directive (UE) 2019/1936 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 modifiant la directive 2008/96/CE concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (JO L 305 du 26.11.2019, p. 1).

2.6. Elle modifie la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil ([2]) dont l'objet était d'améliorer la sécurité routière et de faciliter la liberté de circulation, en introduisant:

— un modèle de permis de conduire unique et obligatoire de l'UE pour tous les conducteurs à partir de 2033, afin d'assurer une meilleure protection contre la fraude et la contrefaçon,

— la catégorisation des permis de conduire en fonction des types de véhicules et de l'âge minimum pour les conduire,

— le renouvellement administratif obligatoire de tous les nouveaux permis de conduire tous les dix ans,

— une simplification de la charge administrative pour les conducteurs qui changent de lieu de résidence dans un autre État membre,

— l'application de normes minimales communes sur les compétences, les connaissances et la condition physique et mentale des conducteurs,

— un accès progressif aux motos puissantes, basé sur l'âge minimum et l'expérience antérieure sur les motos moins puissantes,

— la création d'un réseau d'échange d'informations relatives aux permis de conduire entre les autorités nationales (RESPER).

2.7. Deux raisons principales sous-tendent cette quatrième révision du permis de conduire. D'une part, les capacités, le comportement et la santé du conducteur jouent un rôle considérable dans de nombreux accidents mortels de la route, ou entraînant des conséquences sérieuses ou des blessures non mortelles. En effet, trop de titulaires du permis de conduire prennent le volant alors que leur aptitude à la conduite est défaillante. À cet égard, le critère de l'âge ne semble plus déterminant, car des études montrent que certains critères médicaux spécifiques relevant de la consommation de drogues, la santé mentale, l'épilepsie, le diabète, la condition cardiaque et l'apnée du sommeil ne sont pas spécifiquement liés à l'âge, et qu'ils sont plus pertinents que l'âge pour déterminer l'aptitude à la conduite.

2.8. D'autre part, les connaissances, la pratique, la conscience du risque sont particulièrement limitées chez les jeunes conducteurs. Le nombre élevé d'accidents mettant en cause les jeunes conducteurs montre que les exigences liées à l'obtention du permis de conduire ne sont pas tout à fait adaptées à l'objectif de sécurité routière.

2.9. De surcroît, le développement progressif de la conduite assistée, du freinage automatique d'urgence, des véhicules automatisés va avoir des conséquences sur la conduite, et rendre obsolète l'actuelle directive 2006/126/CE.

2.10. Il apparaît également que la libre circulation des citoyens européens est entravée par les tracas administratifs liés à l'obtention, la reconnaissance, le maintien ou l'échange du permis de conduire dans un État membre autre que celui où il a été délivré. Certains critères de la directive 2006/126/CE, tels que celui de «résidence normale», donnent lieu à de multiples problèmes d'interprétation, au point que certains titulaires du permis de conduire ne peuvent pas conduire pendant parfois plus de six mois dans leur nouveau pays de résidence. En outre, des citoyens européens résidant dans un autre État membre ont parfois des difficultés à passer leur permis de conduire dans une autre langue que la leur, et ce d'autant plus que l'assistance d'un interprète n'est pas prévue.

2.11. Par ailleurs, il n'existe pas des règles communes de reconnaissance des permis de conduire délivrés dans un État tiers à une personne établissant sa résidence dans l'UE, sans oublier qu'un permis délivré par un État membre peut ne pas être reconnu comme valable dans un autre État membre.

2.12. Enfin, de nombreux États membres prévoient, ou ont déjà introduit, le permis de conduire numérique, valable sans obligation de montrer sa carte d'identité. Or, la directive 2006/126/CE ne prévoit que la reconnaissance des permis de conduire en format papier, ce qui engendre un nouvel obstacle à la libre circulation du citoyen européen.

2.13. La proposition de directive s'inscrit également dans les objectifs de développement durable des Nations unies ([3]) pour contribuer à rendre, d'ici 2030, les villes et cadres de vie plus inclusifs, sûrs, résilients et durables, et pour fournir à tous un accès à des systèmes de transports sûrs, abordables, accessibles et durables. Elle s'inscrit aussi dans les objectifs du pacte vert pour l'Europe, en prévoyant de nouvelles règles sur les boites de vitesse automatiques et sur le poids maximum de la plupart des véhicules à zéro émission de la catégorie B.

2.14. Elle consacre également une attention particulière aux usagers vulnérables de la route, tels que les cyclistes, les piétons, les usagers de trottinettes, les personnes handicapées ou à mobilité réduite, et facilitera le renouvellement des permis de catégorie C et D, ce qui est favorable aux entreprises de transport, qui sont en majorité des PME.

([2]) Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire (JO L 403 du 30.12.2006, p. 18).

([3]) https://sdgs.un.org/fr

La sécurité routière et le renforcement de la répression

2.15. En 2018, l'Union européenne s'est fixé l'objectif de réduire de 50 % le nombre de morts sur les routes d'ici à 2030. Malheureusement, les chiffres du dernier rapport publié en février 2023 sont alarmants: 20 600 personnes ont été tuées dans des accidents de la route en Europe l'année dernière.

2.16. La proposition de directive sur l'effet à l'échelle de l'UE de certaines décisions de déchéance du droit de conduire [COM(2023) 128 final] prévoit pour sa part de réduire l'impunité, en permettant aux autorités nationales d'avoir accès aux registres nationaux des permis de conduire, et en améliorant la coopération entre elles pour le recouvrement des amendes.

2.17. Elle propose que cette coopération, déjà existante en matière d'excès de vitesse, soit étendue à d'autres infractions, comme le non-respect des distances de sécurité avec les autres véhicules, les dépassements dangereux, notamment de lignes blanches, et les stationnements dangereux.

2.18. La réforme proposée souhaite améliorer l'apprentissage de la conduite, car en Europe, deux accidents mortels sur cinq impliquent un conducteur de moins de 30 ans. Elle prévoit de durcir la répression en cas de conduite sous l'influence de l'alcool en introduisant une période probatoire d'au moins deux ans pour les conducteurs débutants titulaires d'un permis, assortie d'une «règle de tolérance zéro» sur l'alcool au volant ([4]).

2.19. La proposition de directive vise aussi le cas des infractions commises par des conducteurs ne résidant pas dans l'État-membre où ils ont commis l'infraction. En effet, en 2019, plus de 40 % des conducteurs ayant commis une infraction dans un pays de l'UE autre que leur pays de résidence n'ont pas été poursuivis ou n'ont pas payé d'amende, et seulement 50 % des auteurs de ces infractions ont été identifiés.

2.20. Elle considère que les résidents et les non-résidents devraient être traités de façon égale en cas d'infraction et que les amendes devraient pouvoir être payées sur un portail informatique. La proposition de directive précise néanmoins que chaque pays conservera sa législation relative aux textes d'incrimination et aux sanctions encourues.

2.21. La réforme envisage donc de permettre aux autorités nationales d'avoir accès aux registres nationaux et d'améliorer la coopération entre elles pour le recouvrement des amendes. Cette coopération, déjà existante en matière d'excès de vitesse, sera étendue à d'autres infractions, comme le non-respect des distances de sécurité avec les autres véhicules, les dépassements dangereux, et les stationnements dangereux.

2.22. La réforme prévoit aussi la possibilité de retirer le permis de conduire dans tous les États de l'UE et d'harmoniser les règles de suspension et d'annulation du permis de conduire grâce au principe de reconnaissance mutuelle, pour le non-respect des feux de signalisation, le dépassement dangereux de la limite de vitesse autorisée et le refus de se soumettre aux tests d'alcoolémie ou de drogue.

3. **Observations particulières**

3.1. Le CESE considère que la proposition de directive sur la déchéance du droit de conduire, reposant sur l'article 91, paragraphe 1, point c), du TFUE, relatif à la mise en œuvre de la politique commune des transports, n'offre pas suffisamment de garanties contre le risque de chevauchement avec le champ d'application de la coopération en matière pénale. En effet, l'échange d'informations prévu porte sur des infractions pénales et suppose une coopération policière visée à l'article 87 du TFUE et une coopération judiciaire en matière pénale prévue à l'article 82 du TFUE; or la proposition de directive ne repose que sur le fondement de l'article 91, paragraphe 1, point c), du TFUE.

3.2. Le CESE constate que cette proposition met l'accent sur le facteur humain, mais qu'elle omet que de nombreux accidents de la route sont dus à un défaut d'entretien des routes et reste silencieuse sur la responsabilité des gestionnaires d'infrastructures routières. Il considère que l'interaction entre la proposition de directive et la directive (UE) 2019/1936 dont la Commission contrôle actuellement la transposition, voire le chevauchement des mesures, risque de nuire à l'efficacité des mesures envisagées en engendrant un arsenal juridique éparpillé.

3.3. L'article 5, paragraphe 2, point c), de la proposition de directive sur la déchéance du droit de conduire prévoit qu'en cas de nécessité, le numéro d'identification nationale mentionné sur la carte d'identité fera partie des données électroniques auxquelles les autorités nationales auront accès. L'article 6 de l'annexe I à la proposition de directive sur le permis de conduire numérique indique explicitement que le numéro de carte d'identité nationale sera une donnée contenue dans la micro-puce de la carte d'identité et lisible par lecteur de carte d'identité. Or, le numéro d'identification nationale permet aussi, dans de nombreux États membres, d'accéder au dossier médical de l'intéressé.

([4]) Après échange avec la Commission, il ressort que la notion de tolérance zéro est entendue comme ce qui est techniquement raisonnable.

3.4. Le CESE relève que le règlement général sur la protection des données à caractère personnel interdit en principe le traitement de données à caractère personnel relatives à la santé car ce sont des données «sensibles». Il appelle de ses vœux une clarification de la proposition de directive sur ce sujet.

3.5. L'exécution de l'article 5, paragraphe 2, point c), pourra être fixée dans un acte d'exécution adopté par la Commission en application de la procédure de comitologie, et ce avant même la date de transposition. Le CESE déplore cette disposition permettant l'adoption de mesures d'exécution d'une directive avant même qu'elle n'ait été transposée dans les États membres, car elle nuit à la sécurité juridique en méconnaissant le principe de la hiérarchie des normes et de leur application dans le temps.

3.6. Le CESE considère que l'opportunité de permettre aux jeunes de s'initier à la conduite accompagnée de camions poids lourd dès l'âge de 17 ans, afin d'encourager à choisir le métier de chauffeur routier, en pénurie, ne traite qu'une partie du problème. Il faut également adapter la formation professionnelle des conducteurs de poids lourds et améliorer les conditions de travail et les salaires pour rendre le métier plus attractif. Le Comité demande à la Commission d'encourager les employeurs à améliorer la situation par tous les moyens, comme renforcer la formation, ou développer des actions de sensibilisation dans les États membres.

3.7. Le CESE considère que les États membres devraient pouvoir autoriser la conduite des bus et véhicules de catégories D/DE sur leur territoire par des conducteurs de 18 ans et plus, et ce sans la limitation de distance à 50 km.

3.8. La réforme du permis de conduire prévoit d'autoriser la conduite de voitures à vitesse limitée par de jeunes conducteurs de 16 à 21 ans avec un permis B1. C'est une proposition intéressante pour limiter l'utilisation de motos légères ou de scooters peu sûrs et pallier l'absence de transports publics dans certaines régions, d'autant plus que les voitures à vitesse limitée peuvent également être utilisées par des conducteurs qui n'ont pas le permis B, voire servir de transition à des personnes âgées dont les capacités de conduite sont diminuées. Le CESE soutient ces avancées.

3.9. Il devrait également être possible de limiter la vitesse des voitures par des moyens autres que la limitation de vitesse proposée par la Commission. En effet, les dispositifs électroniques de limitation de vitesse constituent une alternative fiable et moderne. Les États membres pourraient pour leur part prévoir de sanctionner la modification illicite de la limitation de vitesse des moteurs.

3.10. Le CESE soutient également la possibilité envisagée de conduire des véhicules à carburant de remplacement pesant jusqu'à 4 250 kg avec un permis B, car cela pourrait accélérer l'électrification du parc des camions légers et atténuer la pénurie de conducteurs. Les fabricants de véhicules ont d'ailleurs déjà introduit un grand nombre de fourgonnettes électriques de 3 500 à 4 250 kg, qui ont une capacité de charge équivalente à celle des fourgonnettes diesel actuellement sur le marché.

3.11. Selon le CESE, après la formation théorique à l'école de conduite et les leçons pratiques de conduite, l'apprenti conducteur de poids lourds devrait acquérir une expérience pratique de la conduite avec un moniteur spécialisé. Les moniteurs devraient être spécialement formés dans cette perspective.

3.12. La conduite de poids lourds par un conducteur de 17 ans ne serait autorisée qu'après une longue pratique accompagnée et un examen de conduite très sélectif. La proposition de directive devrait donc être complétée en ce sens.

Bruxelles, le 14 juin 2023.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE