



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 30 novembre 2016
(OR. en)**

15047/16

**TRANS 469
DAPIX 221
ENFOPOL 445**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	30 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2016) 744 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'application de la directive 2015/413/UE facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2016) 744 final.

p.j.: COM(2016) 744 final



Bruxelles, le 29.11.2016
COM(2016) 744 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur l'application de la directive 2015/413/UE facilitant l'échange transfrontalier
d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière**

Table des matières

1. INTRODUCTION	3
2. CONTEXTE	3
3. POSSIBLE ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE CBE	5
4. IMPACT DE LA DIRECTIVE CBE SUR LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE	5
5. RÉPRESSION AUTOMATISÉE DES INFRACTIONS AUX RÈGLES DE CIRCULATION ROUTIÈRE	7
6. PROCÉDURES DE SUIVI EN CAS DE NON-PAIEMENT D'UNE PÉNALITÉ FINANCIÈRE	7
7. POSSIBLE HARMONISATION DES RÈGLES DE LA CIRCULATION ROUTIÈRE	9
8. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCHANGE DE DONNÉES RELATIVES À L'IMMATRICULATION DES VÉHICULES	9
9. CONCLUSIONS	11

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 11 de la directive 2015/413/UE facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière¹ (la «directive CBE»), la Commission est tenue d'évaluer des aspects spécifiques de l'application de la directive par les États membres et de soumettre un rapport à ce sujet au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 7 novembre 2016. Le présent rapport, étayé d'une étude d'évaluation externe², satisfait à cette obligation.

Le document de travail des services de la Commission³ qui l'accompagne est un document d'évaluation qui examine également si la directive CBE:

- est efficace et efficiente dans la réalisation de ses objectifs visant à améliorer la sécurité routière et à faciliter l'exécution transfrontalière des sanctions applicables aux infractions routières;
- est pertinente pour les besoins identifiés;
- fait montre de cohérence interne ainsi qu'avec les autres politiques de l'UE;
- apporte une valeur ajoutée au niveau de l'UE;
- a des effets durables.

Il convient toutefois de noter que cette évaluation a été effectuée après moins de 18 mois d'application de la directive par la plupart des États membres, ce qui est trop court pour que des données et autres éléments probants soient disponibles en quantité suffisante aux fins d'une évaluation complète et approfondie de ses effets. Néanmoins, les données et les éléments probants disponibles peuvent déjà fournir des indicateurs initiaux utiles quant à certains aspects de la mise en application et de l'impact de la directive.

2. CONTEXTE

La directive 2011/82/UE facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière⁴ a été adoptée sur la base de l'article 87, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, soit la base juridique pour la coopération policière autorisant le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande à déroger à l'application de la directive. L'arrêt du 6 mai 2014 de la Cour de justice de l'Union européenne rendu dans l'affaire C-43/12⁵ a annulé la directive 2011/82/UE au motif qu'elle ne pouvait pas être valablement adoptée sur la base juridique «coopération policière» et que la

¹ Directive 2015/413/UE facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière (JO L 68 du 13.3.2015, p. 9)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0043>.

² Étude d'évaluation concernant l'application de la directive 2011/82/UE facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, Grimaldi (2016)

http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/annual_en.htm

<http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2016-03-16-evaluation-study-application-cross-border-final-report.pdf>

³ Document de travail des services de la Commission sur l'évaluation de l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière (Commission Staff Working Document on the evaluation of cross-border information on road traffic offences), SWD (2016) 355

⁴ Directive 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière (JO L 288 du 5.11.2011, p. 1)

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0043>

directive aurait dû être adoptée sur la base juridique «transports» comme la Commission le proposait initialement (article 71, paragraphe 1, point c, du traité instituant la Communauté européenne, devenu article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). L'arrêt a maintenu les effets de la directive 2011/82/UE pour une période maximale de 12 mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt. La nouvelle directive 2015/413/UE a été adoptée en mars 2015 sur la base juridique modifiée, sans aucune modification portant sur le fond de la directive annulée, et elle couvre l'ensemble des États membres.

La directive CBE vise à assurer un niveau élevé de protection de tous les usagers de la route dans l'Union en facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière et en facilitant ainsi l'application des sanctions, lorsque lesdites infractions ont été commises dans un État membre autre que celui où le véhicule en cause a été immatriculé.

La directive CBE prévoit l'utilisation d'un système d'information électronique permettant aux États membres de l'UE d'effectuer des recherches automatisées sur les données relatives à l'immatriculation des véhicules afin d'identifier le propriétaire ou le détenteur du véhicule avec lequel une infraction routière a été commise. Elle impose à chaque État membre de désigner un point de contact national chargé de permettre aux points de contact nationaux des autres États membres de faire des recherches dans le système d'information en utilisant le numéro de plaque d'immatriculation complet du véhicule en question (article 4). Le traitement de toutes les données à caractère personnel doit se faire dans le respect de la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (article 7)⁶.

Après avoir identifié le propriétaire/détenteur du véhicule ou la personne soupçonnée d'avoir commis une infraction en matière de sécurité routière, l'État membre dans lequel l'infraction a été commise décide ou non d'engager des poursuites. La directive CBE précise de quelle manière l'infraction doit être notifiée à la personne concernée et fournit un modèle (non obligatoire) de la lettre à envoyer. Cette lettre doit être rédigée dans la même langue que le document d'immatriculation du véhicule ou dans l'une des langues officielles de l'État membre où le véhicule est immatriculé.

La procédure pour l'exécution transfrontalière des sanctions applicables en cas d'infraction routière se compose des principales étapes suivantes:

- 1) L'infraction est constatée.
- 2) Les éléments de l'infraction sont établis.
- 3) Le propriétaire, le détenteur ou le conducteur du véhicule est identifié.
- 4) Des éléments de preuve sont recueillis.
- 5) Si l'État membre dans lequel l'infraction a été commise décide d'engager des poursuites, la police ou toute autre autorité compétente adresse un procès-verbal ou une lettre de notification au contrevenant présumé.
- 6) Le contrevenant présumé paie l'amende (ou identifie le contrevenant réel et l'étape 5 est répétée, ou il interjette appel).
- 7) En cas de non-paiement de l'amende, si l'État membre dans lequel l'infraction a été commise décide d'engager des poursuites, les tribunaux administratifs ou pénaux de l'État membre rendent une décision finale.

⁶ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31

- 8) L'État membre auquel la décision est envoyée (éventuellement) reconnaît la décision et impose la sanction.

La directive CBE joue un rôle crucial uniquement aux étapes 3 et 5. Les affaires où le contrevenant refuse de payer une pénalité financière peuvent être couvertes par la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires⁷.

3. POSSIBLE ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE CBE

Le champ d'application de la directive CBE peut être considéré comme adéquat: il couvre en effet les huit infractions les plus importantes en matière de sécurité routière. Les infractions telles que l'excès de vitesse, le défaut de port de la ceinture de sécurité, la conduite en état d'ébriété et l'usage illicite d'appareils de communication (distraction) représentent une menace majeure pour la sécurité routière et sont souvent commises par des conducteurs non-résidents. Cependant, le système électronique d'échange d'informations est moins nécessaire s'il faut arrêter le véhicule pour constater l'infraction, puisque le contrevenant est identifié sur place⁸. C'est le cas pour les infractions de conduite en état d'ébriété et de conduite sous l'influence de stupéfiants, où le conducteur doit se soumettre à un test de taux d'alcoolémie ou de dépistage de produits stupéfiants. Il est toutefois jugé approprié de maintenir la conduite en état d'ébriété et la conduite sous l'influence de stupéfiants dans le champ d'application de la directive, compte tenu de l'objectif spécifique consistant à sensibiliser les citoyens aux règles de la circulation routière et l'applicabilité des sanctions dans les États membres.

Certaines parties prenantes, notamment des autorités des États membres, seraient favorables à l'ajout d'autres infractions dans le champ d'application de la directive CBE. Il s'agit notamment des infractions suivantes: l'absence de maintien d'une distance suffisante avec le véhicule qui précède; les dépassements dangereux; les stationnements irréguliers ou dangereux (qui en théorie pourraient être constatés automatiquement, mais ne le sont pas dans de nombreux États membres); et les infractions «au péage», dont la prise en compte faciliterait l'exécution transfrontalière de sanctions en cas de non-paiement d'un péage, surtout en présence de systèmes de péage de flux libre à micro-ondes ou par satellite⁹.

En raison de l'utilisation accrue d'équipements de contrôle automatique, il pourrait être utile d'envisager d'inclure dans le champ d'application de la directive l'absence de maintien d'une distance suffisante avec le véhicule qui précède, les dépassements dangereux et les stationnements dangereux. En revanche, l'ajout des infractions au péage soulève la question de la cohérence interne et externe de la directive, puisque la tarification routière relève d'une base juridique des transports différente de celle de la sécurité routière et que son objectif principal est l'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport dans les États membres. Cela vaut également pour les stationnements irréguliers liés au non-paiement de taxes ou de charges municipales, et à la violation d'arrêtés municipaux qui ne sont pas en lien avec la sécurité routière.

⁷ JO L 76 du 22.3.2005, p. 16

⁸ Certaines parties prenantes ont fait remarquer que l'échange de données relatives à l'immatriculation des véhicules dans un tel cas pourrait s'avérer utile afin de vérifier/rectifier les données figurant dans les registres. Cela n'est cependant pas prévu dans la directive CBE.

⁹ Cela pourrait aussi être utile pour les systèmes de vignette électronique utilisés pour les véhicules particuliers en Hongrie et en Slovaquie.

4. IMPACT DE LA DIRECTIVE CBE SUR LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

La directive CBE est supposée améliorer la capacité des autorités des États membres à identifier les contrevenants non-résidents et à sensibiliser davantage les usagers de la route aux règles en vigueur dans les différents États membres en matière de sécurité routière. Cela devrait avoir un effet dissuasif sur les usagers de la route non-résidents, et les inciter à mieux observer les règles. Un plus grand respect des règles, à savoir un meilleur comportement et un moins grand nombre d'infractions, devrait aboutir à une réduction du nombre de victimes de la route et d'accidents mortels.

Il n'existe pas d'informations disponibles sur les activités de sensibilisation des usagers de la route aux règles de circulation routière dans les autres États membres. La consultation publique ouverte réalisée par la Commission a recueilli peu de réponses de la part des usagers de la route, de sorte qu'il est impossible de tirer des conclusions concernant l'information sur les règles de la circulation routière en vigueur, qui est fournie conformément à l'article 8 de la directive CBE. De surcroît, il est impossible de tirer des conclusions raisonnables sur l'éventuel impact de la directive CBE sur la sensibilisation des citoyens quant aux règles en vigueur dans les autres États membres, en raison de l'absence d'une approche théorique pour évaluer l'impact des mesures de sensibilisation sur le comportement des usagers de la route. Quoi qu'il en soit, il est généralement reconnu qu'un meilleur respect des règles passe nécessairement par une plus grande sensibilisation des usagers de la route à celles-ci.

L'impact de la directive CBE est fermement ancré dans la capacité à améliorer l'identification des contrevenants non-résidents. Comme indiqué plus en détail à la section 8, le nombre d'enquêtes concernant des infractions routières commises par des non-résidents a pratiquement quadruplé entre 2013 et 2015 dans les États membres qui ont mis en œuvre la directive. Il reste néanmoins possible d'accroître l'utilisation du système électronique d'échange d'informations dans l'intérêt de la sécurité routière. Comme l'explique la section 6, l'évaluation a également relevé des problèmes qui réduisent l'efficacité des sanctions relatives aux infractions routières: dans près de la moitié des cas, il s'est avéré impossible d'obtenir l'exécution des sanctions. Cela a vraisemblablement nui à l'effet dissuasif de la directive CBE, pourtant censée renforcer le respect par les usagers de la route non-résidents des règles de circulation routière.

D'autres facteurs d'ordre général influent également, comme les défaillances techniques des véhicules, les équipements de sécurité du véhicule, les infrastructures routières, les interventions d'urgence en cas d'accident, le développement économique et ses effets sur le volume de circulation, les intempéries et le changement climatique, l'augmentation d'usagers vulnérables tels que les cyclistes, les pratiques en matière de contrôle de l'application ainsi que le nombre d'équipements de contrôle automatique, l'utilisation d'outils de communication, le comportement des usagers de la route et l'impact d'autres dispositions de la législation européenne en matière de sécurité routière¹⁰, qui concourent à l'absence de baisse sensible du nombre total de victimes de la route observée depuis 2014.

Les tendances des infractions routières dans les États membres reflètent cette situation: les données fournies par 13 États membres¹¹ sur les infractions routières commises aussi bien par

¹⁰Comme indiqué dans l'évaluation intermédiaire du cadre d'action de l'UE pour la sécurité routière 2011-2020 http://ec.europa.eu/transport/road_safety/events-archive/interim_eval_report_2011_2020_fr.htm.

¹¹L'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la France, la Hongrie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède ont fourni des informations sur les infractions routières. Néanmoins, la Belgique, l'Estonie, la France, la Hongrie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie sont les seuls pays à avoir fourni des informations sur la part des infractions impliquant des véhicules

des résidents que par des non-résidents pour 2013-2014 n'indiquent pas de corrélation claire entre la directive CBE et le respect des règles de circulation routière par les usagers de la route non-résidents. Il en va de même pour la proportion des victimes de la route et des accidents mortels impliquant des non-résidents par rapport au nombre total de victimes de la route et d'accidents mortels,¹² d'où l'impossibilité de fournir des preuves concluantes de l'impact de la directive dans ce domaine.

5. RÉPRESSION AUTOMATISÉE DES INFRACTIONS AUX RÈGLES DE CIRCULATION ROUTIÈRE

L'évaluation n'a pas relevé de cas transfrontaliers de refus ou de non-reconnaissance des preuves produites par des équipements de contrôle automatique pour cause d'absence de fiabilité de l'équipement. Toutefois, la mise en œuvre de la directive CBE se poursuivant, les risques de contestation pourraient s'accroître. Si c'est le cas, des normes harmonisées au niveau européen, des procédures d'homologation et des contrôles périodiques des équipements de contrôle automatique (par ex. étalonnage de l'équipement)¹³ sont autant de mesures qui pourraient accroître la fiabilité des équipements.

Les États membres emploient des méthodes différentes de détection automatique des infractions pour excès de vitesse (dans les faits, il n'existe pas de méthodes de détection automatique différentes pour les autres infractions routières). Dans certains États membres, il est possible de détecter les infractions pour excès de vitesse en mesurant non seulement la vitesse instantanée, mais aussi la vitesse moyenne sur un tronçon de route. Dans d'autres États membres, des obstacles juridiques et pratiques (par exemple, des coûts plus élevés) rendent difficile l'utilisation de dispositifs de contrôle sur des tronçons. Tant qu'il n'existe aucune preuve d'un impact significatif sur la sécurité routière ou sur l'exécution transfrontalière des sanctions, l'harmonisation des méthodes de détection à ce stade serait considérée comme une ingérence injustifiée dans les choix de politique d'application des États membres.

Il est généralement reconnu que l'échange et l'application des meilleures pratiques de contrôle, y compris le déploiement¹⁴ et l'exploitation d'équipements de contrôle automatique, peuvent avoir un impact positif sur la sécurité routière. L'annexe du présent rapport fournit un exemple de pratique pour une répression automatisée efficace des infractions aux règles de circulation routière, qui se base sur les informations fournies par les États membres dans l'étude d'évaluation. Cette pratique concerne toutes les infractions routières qui peuvent être constatées automatiquement.

immatriculés à l'étranger dans le total des infractions routières, par type d'infraction entrant dans le champ d'application de la directive CBE.

¹² Base de données CARE http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/statistics/index_fr.htm.

¹³ Des arrêts ont été rendus en Italie exigeant la mise à l'essai au moins une fois par an des équipements de contrôle utilisés dans la détection des infractions (par ex. arrêt n° 186 de la «Corte Costituzionale» rendu le 18 juin 2015). En Espagne, le tribunal administratif de Madrid a conclu qu'une amende n'est valable que si elle est accompagnée d'un justificatif prouvant la fiabilité de l'équipement de détection et sa conformité avec les règles espagnoles concernées (Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 23 de Madrid — février 2013). Au Royaume-Uni, le tribunal de première instance de Brighton («Magistrates' Court») a déclaré en décembre 2008 non fiables les éléments de preuve à l'appui d'une contravention pour excès de vitesse au motif que le radar ne fonctionnait pas selon les conditions prévues par l'article 20, paragraphe 4, de la loi de 1988 relative aux contrevenants au code de la route («Road Traffic Offenders Act»), et plus particulièrement que l'appareil n'avait pas été homologué par le Secrétaire d'État. Alors que certains États membres (par ex. le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Pologne) appliquent des règles détaillées concernant les paramètres techniques et l'utilisation de radars, dans d'autres (comme l'Italie), il a été impossible de trouver de telles règles.

¹⁴ Il peut exister des principes spécifiques liés aux pratiques de déploiement, par exemple l'obligation de signaler l'équipement aux conducteurs, comme l'ont établi les tribunaux italiens (Corte di Cassazione (Cour suprême), arrêt n° 680 du 13 janvier 2011).

6. PROCÉDURES DE SUIVI EN CAS DE NON-PAIEMENT D'UNE PÉNALITÉ FINANCIÈRE

Les procédures de suivi en cas de non-paiement d'une pénalité financière pour les infractions routières devraient se fonder sur des critères communs. Ces critères devraient respecter les droits fondamentaux et les principes consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et prônés par la directive CBE, notamment la protection des données à caractère personnel, le droit à accéder à un tribunal impartial, la présomption d'innocence et les droits de la défense.

Le potentiel de la directive CBE pour améliorer la sécurité routière est considérable et peut être davantage exploité. Dans près de 50 % des infractions routières commises par des non-résidents qui font l'objet d'une enquête, il n'est actuellement pas possible d'obtenir l'exécution des sanctions car les éléments suivants de la chaîne répressive ne sont pas couverts par la directive:

- l'absence d'assistance mutuelle et de coopération entre les États membres lorsqu'il s'agit de poursuivre des infractions routières après l'échange des données relatives à l'immatriculation des véhicules comme expliqué à la section 8; ou
- le fait que bien souvent, les arrêts rendus par les États membres dans des affaires de non-paiement d'une pénalité financière pour ces infractions ne relèvent pas de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil.

De plus, le nombre de décisions mutuellement reconnues qui relèvent de la décision-cadre et relatives à des pénalités financières pour des infractions routières est extrêmement faible. Sur l'intégralité des pénalités financières qui ne sont pas payées volontairement, le taux d'exécution des sanctions varie entre 0 et 1 %¹⁵. Seule l'Allemagne (le ministère fédéral de la Justice) a fourni des informations détaillées sur les demandes entrantes et sortantes pour reconnaître des décisions relatives à des pénalités financières pour des infractions routières (ainsi par exemple, entre 2011 et 2014, l'Allemagne a rendu 15 843 décisions relatives à des infractions routières commises par des non-résidents, dont 43 % n'ont pas été exécutées). Il apparaît que les procédures prévues par la décision-cadre ne sont pas adaptées à la situation actuelle où des millions de sanctions financières pour des infractions routières constatées attendent d'être exécutées et par conséquent qu'elles ne complètent pas adéquatement l'échange d'informations prévu par la directive CBE. L'impact positif de la directive sur la sécurité routière découlant de l'effet dissuasif des sanctions pour les infractions routières constatées n'est pas encore visible et même s'il venait à se concrétiser, sa pérennité est menacée si les sanctions ne sont pas appliquées.

La décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil constitue un instrument de reconnaissance mutuelle destiné à couvrir l'ensemble des types d'infractions pénales. Elle n'est pas censée traiter du volume considérable d'infractions routières qui sont généralement des délits administratifs (mineurs). L'étude d'évaluation externe relève que la barrière juridique la plus importante à l'application efficace de la décision-cadre tient d'une part aux différences qui existent entre les États membres en matière de qualification normative des infractions routières (entre qualification pénale et administrative), et d'autre part à leur impact sur les procédures nationales et les droits accordés aux contrevenants présumés. À l'heure actuelle, les décisions des États membres sur les pénalités financières ne peuvent être reconnues que si

¹⁵Si 100 % des infractions constatées faisaient l'objet d'une enquête, le nombre d'infractions routières commises par des non-résidents par an, pour lesquelles les pénalités financières ne sont pas payées volontairement, pourrait se situer aux alentours de **5 millions** (voir la section 8). Il convient de noter qu'il n'existe aucune information sur le nombre de sanctions financières pour des infractions routières dont l'exécution ne peut être obtenue en raison de l'absence d'assistance mutuelle et de coopération entre les États membres.

les infractions routières sont qualifiées d'infractions pénales ou si leur examen est effectué selon une procédure similaire à la procédure pénale. Malgré l'interprétation récente de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁶, il semble qu'en raison d'une incertitude juridique persistante, les autorités administratives des États membres aient du mal à déterminer si les tribunaux des autres États membres rendant les décisions peuvent être qualifiés de tribunaux ayant compétence en matière pénale ou de tribunaux (administratifs) qui soumettent les infractions routières à une procédure similaire à la procédure pénale.

La plupart des parties prenantes qui ont de l'expérience dans l'application de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil ont insisté sur le fait que l'envoi électronique des décisions et attestations concernant des pénalités financières à l'État membre d'exécution constitue le moyen le plus approprié d'assurer une application transfrontalière efficace des pénalités financières pour les infractions routières.

La Commission a publié un rapport d'évaluation concernant la décision-cadre en 2008¹⁷ et elle travaille actuellement avec des experts de plusieurs États membres à la conception de formulaires normalisés pour faciliter la procédure d'exécution transfrontalière des pénalités financières en vertu de la décision-cadre.

7. POSSIBLE HARMONISATION DES RÈGLES DE LA CIRCULATION ROUTIÈRE

L'étude d'évaluation externe a examiné la question d'une éventuelle harmonisation des règles de la circulation routière sous deux angles: améliorer l'efficacité de la directive CBE et assurer l'exécution transfrontière effective des sanctions.

Même si certaines parties prenantes estimaient cette harmonisation nécessaire, l'analyse indique que l'harmonisation des règles de la circulation routière au niveau de l'Union n'est ni une condition préalable pour un bon fonctionnement de l'exécution transfrontalière des règles de sécurité routière, ni une nécessité pour améliorer l'efficacité de la directive CBE.

8. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCHANGE DE DONNÉES RELATIVES À L'IMMATRICULATION DES VÉHICULES

L'article 4, paragraphe 4, de la directive CBE dispose que *«Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'échange d'informations s'effectue par des moyens électroniques interopérables, sans échange de données provenant d'autres bases de données qui ne sont pas utilisées aux fins de la présente directive. Les États membres veillent à ce que cet échange d'informations présente un bon rapport coût-efficacité et qu'il soit sécurisé. Les États membres veillent à la sécurité et à la protection des données transmises en utilisant, dans la mesure du possible, les applications informatiques existantes, par exemple l'application visée à l'article 15 de la décision 2008/616/JAI¹⁸, ainsi que les versions*

¹⁶cf. l'affaire Baláž (C-60/12)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0060&from=EN>

¹⁷Rapport de la Commission COM(2008) 888 final du 22.12.2008 fondé sur l'article 20 de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires.

¹⁸Décision 2008/616/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI, JO L 210 du 6.8.2008, p. 12. Les décisions visent à améliorer l'échange d'informations entre les autorités chargées de la prévention et de l'investigation des infractions pénales graves. Elles prévoient des dispositions concernant: l'accès automatisé aux profils ADN, aux empreintes digitales et à des données spécifiques relatives à l'immatriculation des véhicules; la transmission de données en liaison avec des manifestations majeures; la transmission d'informations de lutte contre le terrorisme; d'autres mesures visant à renforcer la coopération policière transfrontalière.

modifiées de ces applications informatiques, dans le respect de l'annexe I de la présente directive et du chapitre 3, points 2 et 3, de l'annexe de la décision 2008/616/JAI. Les versions modifiées des applications informatiques couvrent à la fois l'échange en ligne en temps réel et le mode d'échange par lots, celui-ci permettant d'échanger en un seul message des demandes ou réponses multiples.»

Conformément à l'article 6 de la directive annulée 2011/82/UE, les États membres étaient tenus d'adresser un rapport préliminaire à la Commission au plus tard le 7 novembre 2014. Les États membres étaient également tenus de communiquer un rapport complet (sur l'application de l'échange des données relatives à l'immatriculation des véhicules) au plus tard le 6 mai 2016 et tous les deux ans par la suite. Étant donné qu'aucune précision n'avait été donnée quant au contenu du rapport préliminaire, la Commission avait demandé aux États membres de fournir des informations spécifiques pour le rapport complet, en particulier le nombre de recherches automatisées effectuées par l'État membre ayant constaté l'infraction (État membre déclarant), adressées au point de contact national de l'État membre d'immatriculation (recherches sortantes). Au-delà de cette exigence, la Commission demandait aux États membres de fournir les statistiques disponibles sur les infractions visées par la directive CBE, y compris les infractions commises par des véhicules non-résidents/étrangers. Fin 2014, la Commission n'avait reçu les rapports préliminaires que de l'Autriche, de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Finlande et de la Hongrie. Tous les autres États membres (à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark) ont rendu leurs rapports pour l'été 2015, à la suite d'une procédure précontentieuse engagée contre eux par la Commission. En général, la Commission a jugé incomplètes les données communiquées et il a fallu sensiblement étayer les informations reçues par des enquêtes et des recherches documentaires.

La disposition concernant le rapport complet a été maintenue à l'article 6 de la nouvelle directive 2015/413/UE, étant donné que la date de transposition originale de novembre 2013 tombait avant l'annulation et que les États membres auraient pu commencer à la mettre en œuvre. Au 1^{er} juin 2016, la Commission avait reçu les rapports de l'Autriche, de la République tchèque, de l'Allemagne, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie et de la Slovénie.

D'après l'étude d'évaluation externe, le nombre total d'infractions constatées couvertes par la directive CBE et commises par des véhicules non-résidents/étrangers dans l'UE est estimé à **10 millions** pour 2014 (les États membres qui avaient fourni des données pour 2014 avaient constaté environ 5 millions de contrevenants non-résidents). Il convient de rapporter ce chiffre aux **200 millions** d'infractions routières relevant de la directive CBE (commises par des résidents et des non-résidents) qui auraient pu être constatées en 2014.

Conformément à l'article 4, paragraphe 4, de la directive CBE, les États membres utilisent le système d'information électronique EUCARIS¹⁹ pour l'échange des données relatives à l'immatriculation des véhicules, c'est-à-dire l'application informatique EUCARIS visée à l'article 15 de la décision 2008/616/JAI du Conseil. Sur la base des données reçues de la part des États membres qui ont utilisé activement le système, c'est-à-dire qui ont effectué des recherches sortantes (des recherches suite à des infractions commises sur leur territoire), il semble que quelque **2 millions** de recherches sortantes ont été réalisées en 2015. Ce résultat suggère que la moitié du nombre total d'infractions commises par des non-résidents ont fait l'objet d'une enquête au moyen d'une recherche dans le système. Ce chiffre est considéré comme faible face au potentiel bien plus élevé que présente le système. Chaque infraction

¹⁹Système d'information européen concernant les véhicules et les permis de conduire

constatée doit généralement faire l'objet d'une enquête par la police et l'objectif devrait être d'assurer le suivi de l'intégralité des infractions constatées automatiquement (sous réserve que tous les éléments de l'infraction soient établis). L'étude d'évaluation externe indique que sur les 28 États membres, 18 étaient connectés au système en 2015. Cependant, la mise en œuvre de la directive CBE est toujours incomplète en novembre 2016, avec 23 des 28 États membres connectés au système²⁰.

EUCARIS contribue de manière significative à l'application transfrontalière efficace des règles de circulation routière, même si les recherches sortantes ne sont pas toujours couronnées de succès. Si l'on tient compte du nombre total de recherches infructueuses²¹ effectuées par la Belgique, la France, la Croatie, la Hongrie, les Pays-Bas et la Pologne (les États membres qui ont fourni des informations à la fin de l'évaluation en février 2016), sur le total de recherches sortantes réalisées entre 2013 et 2015, 7,43 % se sont soldées par un échec (pas forcément lié au fonctionnement d'EUCARIS). Ce pourcentage est considéré comme relativement faible. EUCARIS est également conforme aux dispositions relatives à la sécurité de l'article 4 et aux dispositions relatives à la protection des données de l'article 7 de la directive CBE.

Il convient de noter qu'avant la mise en œuvre d'EUCARIS, les États membres n'enquêtaient que de manière occasionnelle sur les infractions routières commises par des non-résidents, en vertu d'accords mutuels où l'échange des données relatives à l'immatriculation des véhicules se faisait généralement sur papier. L'échange en ligne automatisé des données relatives à l'immatriculation des véhicules par le biais d'EUCARIS, qui permet l'obtention quasi immédiate des informations requises, a eu un impact positif sur l'exécution transfrontalière des sanctions: le nombre d'enquêtes concernant des infractions routières commises par des non-résidents (recherches sortantes) a pratiquement quadruplé entre 2013²² et 2015, même si seuls quelques États membres avaient activement mis en œuvre la directive CBE sur cette période.

9. CONCLUSIONS

La directive CBE constitue un outil efficace avec un potentiel important d'amélioration de la sécurité routière, en rendant possible l'identification des contrevenants non-résidents au moyen d'un système d'information électronique et en sensibilisant les citoyens aux règles de la circulation et à l'applicabilité de sanctions dans les États membres. La directive prévoit l'échange en ligne automatisé des données relatives à l'immatriculation des véhicules permettant pas dans tous les États membres, que ne garantissaient pas les accords bilatéraux ou multilatéraux en vigueur.

Le système d'information électronique qui permet l'échange rapide, sécurisé et confidentiel des données relatives à l'immatriculation des véhicules est efficace dans la mesure où il a eu une incidence positive sur l'exécution transfrontalière des sanctions: le nombre d'enquêtes

²⁰Une dérogation a été accordée au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark qui ont jusqu'au 6 mai 2017 pour transposer la directive CBE.

²¹Une recherche est «infructueuse» s'il n'est pas possible d'accéder aux données souhaitées dans la ou les bases de données consultées, ce qui empêche l'État membre d'identifier le contrevenant non-résident.

²²On estime qu'avant 2013, tous les ans, le nombre d'infractions routières faisant l'objet d'une enquête dans l'UE en vertu d'accords bilatéraux et multilatéraux se situait vraisemblablement aux alentours de 600 000. Des informations complètes à cet égard ne sont toutefois pas disponibles. Cela signifie que dès 2014, il est possible que la directive CBE ait plus que doublé le nombre d'enquêtes pour des infractions routières commises par des non-résidents.

concernant des infractions routières commises par des non-résidents a pratiquement quadruplé entre 2013 et 2015 dans les États membres qui ont mis en œuvre la directive.

Le système n'est toutefois pas pleinement exploité. En novembre 2016, 23 des 28 États membres étaient connectés au système. En 2015, près de 50 % des infractions routières constatées commises par des non-résidents n'ont pas fait l'objet d'enquêtes. Il est manifestement nécessaire que les États membres exploitent mieux les possibilités du système en enquêtant plus activement sur les infractions routières commises par des non-résidents.

Il est peut-être également nécessaire de renforcer l'exécution des sanctions pour les infractions routières commises par des non-résidents faisant l'objet d'une enquête. À l'heure actuelle, près de 50 % des sanctions ne sont pas exécutées avec succès, en raison de l'absence d'assistance mutuelle et de coopération entre les États membres dans les enquêtes sur les infractions routières après l'échange des données relatives à l'immatriculation des véhicules, ou du fait que souvent les décisions judiciaires rendues par les États membres dans des affaires de non-paiement d'une pénalité financière pour ces infractions ne relèvent pas de la décision-cadre 2005/214/JAI.

En raison du recours accru à des équipements de contrôle automatique, il peut être utile d'envisager la nécessité d'inscrire d'autres infractions liées à la sécurité routière dans le champ d'application de la directive CBE, comme par exemple l'absence de maintien d'une distance suffisante avec le véhicule qui précède, les dépassements dangereux et les stationnements dangereux.

Maximiser le potentiel offert par la directive CBE d'améliorer la sécurité routière grâce à un meilleur respect des règles de circulation routière en vigueur de la part des usagers de la route non-résidents nécessiterait une approche holistique afin de créer une synergie avec d'autres instruments, notamment ceux qui sont liés à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les États membres dans les enquêtes sur les infractions routières et à la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires.