

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières»

COM(2006) 569 final — 2006/0182 (COD)

(2007/C 168/15)

Le 10 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71, paragraphe premier, alinéa c) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mars 2007 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 435^e session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions

1.1 Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission visant à donner un contenu au troisième pilier de la politique de sécurité routière, à savoir la gestion de la sécurité des infrastructures routières. Parallèlement aux actions centrées sur les conducteurs et sur l'amélioration de l'état des véhicules, la proposition de directive a pour objectif d'intégrer la sécurité dans toutes les phases de la planification, de la conception et de l'exploitation des infrastructures routières dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Tous ces aspects sont d'une égale importance en matière de politique de sécurité routière.

1.2 Bien que le Comité soit conscient du fait que de manière générale, là où les infrastructures sont déjà bien développées, l'impact des mesures relatives aux infrastructures routières sera moindre que celui des actions centrées sur les conducteurs ou les véhicules, il est convaincu qu'il y a lieu d'utiliser ici aussi tous les moyens afin d'améliorer la sécurité routière et de réduire le nombre des victimes.

1.3 De l'avis du Comité, les mesures proposées pour le troisième pilier de la politique de sécurité routière ne devraient pas se limiter au seul réseau transeuropéen, mais être étendues à toutes les routes des États membres situées en dehors des zones urbaines, puisqu'il est établi que de nombreux accidents s'y produisent. Dans la mesure où le but visé est de réduire le plus possible le nombre des victimes, et où l'on constate que le plus grand potentiel de «gains» en vies humaines (1.300 tués de moins au lieu de 600) se trouve précisément dans les infrastructures autres que celles appartenant au RTE, l'on est en droit de s'attendre à ce que la Commission attache beaucoup plus d'importance à cet aspect. Le Comité considère que l'article 71, paragraphe premier, alinéa c) du traité instituant la Communauté européenne constitue une bonne base à cette fin.

1.4 Par conséquent, le Comité invite les États membres à approuver l'extension du champ d'application de la directive à toutes les routes situées en dehors des zones urbaines.

1.5 La Commission a choisi de présenter son action sous la forme d'une directive. Le Comité, du point de vue de l'efficacité des mesures proposées, estime qu'une directive n'aura pas l'effet désiré car cet instrument laisse trop de liberté aux États membres, et ne sera dès lors pas appliqué uniformément. Eu égard à l'objectif de la Commission, à savoir réduire de moitié le nombre de tués sur les routes européennes d'ici 2010 par rapport à l'an 2000, il est nécessaire, selon le Comité, de

recourir à un instrument juridique plus contraignant qu'une directive, dont les dispositions devront être respectées par toutes les parties concernées, au sein des autorités comme du secteur privé.

1.6 L'obligation de respecter le principe de subsidiarité dans le cadre de la base juridique citée au paragraphe 1.3 ne constitue pas un obstacle. Au contraire, la certitude d'une application uniforme, tellement nécessaire dans ce cas, requiert précisément l'intervention de la Communauté.

1.7 Le Comité souhaite également insister sur l'importance d'analyser les causes des accidents de la route. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra déterminer avec précision dans quelle mesure le dimensionnement de l'infrastructure routière est à l'origine des accidents, et prendre des mesures efficaces.

2. Introduction

2.1 Jusqu'aux années 1990, les accidents de la route étaient considérés comme un phénomène inhérent à la mobilité caractéristique de notre mode de vie économique et de notre type de société.

2.2 Le rôle de la Communauté européenne était lui aussi limité. Manquant de compétences claires, elle ne pouvait pas faire grand chose. Elle pouvait tout au plus adopter des directives, surtout dans le domaine des normes techniques, afin d'améliorer les équipements de sécurité des véhicules (port obligatoire de la ceinture de sécurité, limiteurs de vitesse pour les camions, etc.).

2.3 Depuis le début du XXI^e siècle, toutefois, l'on assiste à un tournant décisif dans la réflexion dans ce domaine. Des études ont montré que la sécurité routière constitue l'une des préoccupations essentielles des citoyens européens. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le transport par la route, qui est le mode de transport le plus coûteux en vies humaines.

2.4 En 2000, plus de 40.000 personnes sont décédées et plus d'un million sept cent mille autres ont été blessées dans des accidents de la route dans l'Union européenne, qui comptait alors 15 États membres. Les coûts directs mesurables liés aux accidents de la route se sont élevés à 45 milliards d'euros, tandis que les coûts indirects, y compris les dommages physiques et psychiques causés aux victimes et à leurs familles, s'élèvent à 160 milliards d'euros par an.

2.5 Depuis l'adoption du traité de Maastricht, la Communauté européenne est mieux outillée, sur le plan juridique, pour adopter des mesures en matière de sécurité routière, bien qu'une véritable politique commune dans ce domaine soit encore difficile du fait de l'application du principe de subsidiarité.

2.6 Le Livre blanc de 2001 intitulé «*La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*» et la communication de juin 2003 sur le programme d'action européen pour la sécurité routière consacrent une grande attention aux mesures susceptibles d'améliorer la sécurité routière. Parallèlement aux actions centrées sur les conducteurs et les véhicules, les mesures ayant trait aux infrastructures routières constituent le troisième élément clef de cette stratégie.

2.7 En ce qui concerne les infrastructures de sécurité routière, il n'existe pour le moment aucune initiative à l'échelle européenne. Certes, la sécurité routière s'est améliorée sur les routes équipées de systèmes de gestion et de contrôle du trafic basés sur les technologies de l'information et des communications (TIC), mais la mise en œuvre de ces outils est encore loin d'être systématique.

2.8 Il reste dès lors beaucoup à faire quant à l'amélioration de la sécurisation des infrastructures. Toutefois, l'on constate que les autorités nationales ont tendance à réduire les ressources financières consacrées aux infrastructures routières, alors même que les usagers attachent de plus en plus d'importance à la qualité et au niveau de sécurité des routes.

2.9 C'est pourquoi la Commission tente, en présentant la proposition de directive à l'examen, d'intégrer la sécurité dans toutes les phases du processus de l'infrastructure du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Elle a pour but, outre une évaluation des incidences sur l'économie et l'environnement, d'introduire une évaluation des incidences sur la sécurité routière.

3. Observations générales

3.1 Le Comité juge assez ambitieux l'objectif de la Commission de réduire de moitié d'ici 2010 le nombre de victimes d'accidents mortels de la route par rapport à l'an 2000 (de 40.000 en 2000 à 25.000 en 2010). Il s'est déjà exprimé en ce sens dans son avis du 10 décembre 2003 sur la communication de la Commission intitulée «Programme d'action européen pour la sécurité routière — Réduire de moitié le nombre de victimes d'accidents de la route dans l'Union européenne d'ici 2010: une responsabilité partagée».

3.2 L'on rappellera qu'en 2005, le nombre des victimes d'accidents de la circulation s'élevait encore à 41.500 personnes. Cela en dépit du fait que dans l'intervalle, de nombreuses mesures ont été prises dans le domaine de l'amélioration de la sécurité routière. Le Comité jugeant que chaque victime de la route est une victime de trop, il attend de la Commission une intervention beaucoup plus énergique pour atteindre l'objectif visé. Celle-ci pourrait par exemple lancer une grande campagne européenne en faveur de la sécurité routière et recommander aux États membres de prendre des mesures plus fermes afin de faire baisser le nombre de victimes d'accidents de la route.

3.3 De l'avis du Comité, les mesures communautaires ayant pour objet l'amélioration de la sécurité routière centrées sur les conducteurs et sur les véhicules sont précisément celles qui se sont révélées les plus efficaces. Il estime que les mesures relatives à l'amélioration des infrastructures routières, troisième pilier de la politique de sécurité routière, sont moins efficaces et qu'elles

auront, en fonction de la situation dans l'État membre concerné, un impact plus faible sur la diminution du nombre des victimes d'accidents. Cela étant dit, le Comité estime que tous les moyens doivent être mis en œuvre afin de réduire le nombre des victimes, par exemple en introduisant des normes en matière de dimensionnement de l'infrastructure routière et de signalisation dans l'UE.

3.4 Le point de vue du Comité quant aux conséquences de la proposition de directive est confirmé par l'analyse d'impact de la proposition de directive de 2003 effectuée par le réseau thématique ROSEBUD. Cette étude concluait qu'il était raisonnable d'estimer que la mise en œuvre de la directive sur la sécurité des infrastructures sur les axes du réseau transeuropéen permettrait de réduire chaque année le nombre de tués de plus de 600 et le nombre de blessés de plus de 7.000. Toutefois, si cette directive était également applicable à toutes les routes situées en dehors des zones urbaines, le nombre de victimes baisserait d'environ 1 300 par an, ce qui représenterait une économie financière annuelle de 5 milliards d'euros.

3.5 Le Comité considère que l'article 71, paragraphe premier, alinéa c) du traité instituant la Communauté européenne constitue une bonne base à cette fin. Par conséquent, il invite les États membres à approuver l'extension du champ d'application de la directive à toutes les routes situées en dehors des zones urbaines.

3.6 La proposition de directive comporte un ensemble minimal d'éléments qui, selon la Commission, sont nécessaires pour avoir un effet en matière de sécurité et pour diffuser des procédures ayant démontré leur efficacité. À cet égard, la Commission cite les quatre procédures suivantes, qui jouent un rôle central dans tout système de gestion de la sécurité des infrastructures routières: évaluation des incidences sur la sécurité routière, audits de sécurité routière, recensement des tronçons routiers à haut risque (points noirs) et inspections de sécurité menées dans le cadre de l'entretien régulier de la voirie. Le Comité émet de fortes réserves quant à l'efficacité des mesures proposées sous forme de directive; en effet, les quatre procédures précitées ne seront sans doute pas appliquées uniformément dans tous les États membres de l'Union européenne.

3.7 La Commission estime que la directive est précisément l'instrument le mieux adapté pour parvenir à la fois à une amélioration de la sécurité et à une limitation des charges administratives tout en respectant les différentes traditions, valeurs et normes en vigueur dans les États membres. Le Comité ne partage pas cet avis pour les raisons exposées aux paragraphes 3.4 et 3.5 du présent document.

3.8 Une directive n'aura pas l'effet désiré car cet instrument laisse trop de liberté aux États membres, et ne sera dès lors pas appliqué uniformément. Eu égard à l'objectif de la Commission, à savoir réduire de moitié le nombre de tués sur les routes européennes d'ici 2010 par rapport à l'an 2000, il est nécessaire, selon le Comité, de recourir à un instrument juridique plus contraignant qu'une directive, dont les dispositions devront être respectées par toutes les parties concernées, au sein des autorités comme du secteur privé.

3.9 Selon la Commission, les propositions figurant dans la proposition de directive n'entraîneraient que des hausses marginales en termes de coûts, hausses qui seraient de plus amorties rapidement par la diminution du nombre des accidents. Le Comité se demande sur quelle base repose cette assertion de la Commission.

4. Observations particulières

4.1 De l'avis du Comité, les mesures proposées pour les infrastructures routières, troisième pilier de la politique de sécurité routière, ne devraient pas, tout comme les deux autres piliers — les conducteurs et les véhicules — porter sur le seul réseau transeuropéen, mais être étendues à toutes les routes situées en dehors des zones urbaines, puisqu'il est établi que de nombreux accidents s'y produisent.

4.2 C'est là également l'un des résultats de la consultation publique effectuée sur internet du 12 avril au 19 mai 2006. Une bonne partie des personnes ayant participé à l'enquête proposait d'étendre les dispositions de la directive aux routes ne faisant pas partie du réseau transeuropéen, étant donné que c'est précisément sur ces routes que l'on pourrait sauver le plus grand nombre de vies humaines.

4.3 La proposition de directive établit des procédures ayant trait aux évaluations des incidences sur la sécurité routière, aux audits de sécurité et aux inspections de sécurité routière. Chaque État membre est censé communiquer de manière uniforme les informations demandées en se conformant aux spécifications figurant dans les annexes. De l'avis du Comité, la marge de manœuvre laissée aux États membres par un instrument tel qu'une directive est trop large pour permettre une comparaison valable des effets de la directive.

4.4 À titre d'exemple, à la rubrique «Évaluation des incidences sur la sécurité routière» à l'annexe I de la directive, figurent un certain nombre d'éléments que les États membres sont invités à prendre en compte lors de l'évaluation. Cette énumération laisse aux États membres une marge de manœuvre telle qu'il est très douteux que l'on obtienne des résultats comparables.

4.5 La même observation vaut également pour les critères énumérés à l'annexe II de la directive, relatifs aux audits de la sécurité routière. Là encore, les États membres disposent de nombreuses possibilités d'interprétation.

4.6 En ce qui concerne les inspections de sécurité, s'ajoute à l'argument précité le fait que l'on trouve parmi les critères et éléments mentionnés à l'annexe III de la directive devant figurer

dans les rapports de l'équipe d'inspection, «l'analyse des rapports d'accidents». De l'avis du Comité, ce n'est pas tant les rapports d'accident qu'il y a lieu d'analyser que les causes de ces accidents. Ce dernier aspect est malheureusement absent de l'article 7 de la proposition de directive comme de son annexe IV, laquelle énumère pourtant dans le détail les données devant figurer dans les rapports d'accidents.

4.7 Comme le déclarait le Comité dans son avis du 10 décembre 2003 sur la communication de la Commission intitulée «Programme d'action européen pour la sécurité routière — Réduire de moitié le nombre des victimes d'accidents de la route dans l'Union européenne d'ici 2010: une responsabilité partagée», l'établissement de cartes des accidents mortels sur lesquelles seraient indiqués notamment les «points noirs», assorties d'une analyse des causes des accidents survenus permettrait de disposer d'informations utiles. En outre, le Comité, dans ce même avis, attirait l'attention sur les travaux de l'organisation «Euro-Rap», qui publie une carte routière de différents pays européens en indiquant le degré de dangerosité des différentes routes. Ces cartes sont établies sur la base du nombre des accidents survenus.

4.8 Le Comité conseille à la Commission d'ajouter à sa proposition une recommandation aux États membres concernant l'augmentation du nombre de parkings surveillés pour tous les usagers, y compris les moins valides, le long des routes principales. La sécurisation des parkings est souhaitable, car si ce n'est pas le cas les chauffeurs poursuivent leur route, ce qui peut donner lieu, par exemple, à des infractions à la réglementation relative au temps de conduite et de repos, compromettant la sécurité routière.

4.9 Le Comité estime que la question de l'éclairage des autoroutes ne bénéficie pas d'une attention suffisante. Il est souhaitable que les États membres harmonisent leur politique en la matière afin d'améliorer la sécurité routière.

4.10 Enfin, le Comité souhaite signaler à la Commission qu'une présentation visuelle par les États membres des «points noirs» de l'infrastructure, c'est-à-dire des routes sur lesquelles des accidents se produisent fréquemment, est un outil important pour la sensibilisation des usagers de la route.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS