



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 18 juillet 2013¹

Affaire C-356/12

**Wolfgang Glatzel
contre
Freistaat Bayern**

[demande de décision préjudicielle formée par le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Allemagne)]

«Directive 2006/126/CE — Normes minimales concernant l'aptitude physique et mentale à la conduite d'un véhicule à moteur — Candidat à la délivrance d'un permis de conduire des catégories C1 et C1E devant avoir une acuité visuelle d'au moins 0,1 pour le moins bon des yeux — Absence d'une quelconque exception même pour les personnes voyant correctement avec les deux yeux et disposant d'un champ visuel normal — Articles 20, 21 et 26 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Principe d'égalité de traitement — Principe de non-discrimination en raison du handicap — Validité de l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126/CE»

1. Par le présent renvoi préjudiciel, la Cour est amenée à examiner la validité de l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire², telle que modifiée par la directive 2009/113/CE de la Commission, du 25 août 2009³ (ci-après la «directive 2006/126»), au regard des articles 20, 21, paragraphe 1, et 26 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴.

2. L'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126 exige des candidats sollicitant un permis de conduire de catégories C1 et C1E qu'ils disposent d'une acuité visuelle, après correction, d'au moins 0,8 pour le meilleur des deux yeux et d'au moins 0,1 pour le moins bon. Or, le requérant au principal s'est vu refuser un permis de conduire pour ces catégories au motif qu'il souffre d'une amblyopie unilatérale⁵ ayant pour conséquence qu'il ne dispose, après correction, que d'une acuité visuelle inférieure à 0,1 pour le moins bon des deux yeux.

3. Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Allemagne) éprouve des doutes quant à la conformité de ces exigences physiques avec le principe d'égalité de traitement et, plus particulièrement, avec le principe de non-discrimination en raison du handicap ainsi qu'avec le principe d'intégration des personnes handicapées.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 403, p. 18, et rectificatif JO 2009, L 19, p. 67.

3 — JO L 223, p. 31.

4 — Ci-après la «Charte».

5 — L'amblyopie unilatérale est une perte fonctionnelle importante de la vision d'un œil, qui touche principalement la vision centrale, la vision périphérique restant presque toujours normale.

4. Dans les présentes conclusions, nous exposerons les raisons pour lesquelles nous pensons que, même si la situation du requérant au principal relève de la notion de handicap, l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126 est conforme aux articles 20, 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte.

I – Le cadre juridique

A – Le droit de l'Union

5. La directive 2006/126 définit, notamment, les différentes catégories de permis de conduire. L'article 4, paragraphe 4, de cette directive est rédigé comme suit:

«[...]

d) catégorie C1:

automobiles autres que celles des catégories D1 ou D dont la masse maximale autorisée excède 3 500 kg sans dépasser 7 500 kg et qui sont conçues et construites pour le transport de huit passagers au maximum outre le conducteur; aux automobiles de cette catégorie peut être attelée une remorque dont la masse maximale autorisée n'excède pas 750 kg;

e) catégorie C1E:

- sans préjudice des dispositions relatives aux règles d'homologation des véhicules concernés, ensembles de véhicules couplés composés d'un véhicule tracteur rentrant dans la catégorie C1 ainsi que d'une remorque ou semi-remorque dont la masse maximale autorisée excède 750 kg, sous réserve que la masse autorisée de l'ensemble n'excède pas 12 000 kg;
- sans préjudice des dispositions relatives aux règles d'homologation des véhicules concernés, ensembles de véhicules couplés composés d'un véhicule tracteur rentrant dans la catégorie B et d'une remorque ou semi-remorque dont la masse autorisée excède 3 500 kg, sous réserve que la masse autorisée de l'ensemble n'excède pas 12 000 kg;
- l'âge minimum est fixé à 18 ans pour les catégories C1 et C1E, sans préjudice des dispositions relatives à la conduite de ces véhicules figurant dans la directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés au transport de marchandises ou de voyageurs [modifiant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil] [6];

[...]»

6. La directive 2006/126 a, également, pour objet de répondre à des impératifs de sécurité routière en fixant les conditions minimales auxquelles le permis de conduire peut être délivré ou renouvelé, ces conditions variant d'une catégorie de permis de conduire à une autre.

7. L'article 7, paragraphe 1, sous a), de cette directive prévoit que le permis de conduire est uniquement délivré aux demandeurs qui ont réussi une épreuve de contrôle des aptitudes et des comportements ainsi qu'une épreuve de contrôle des connaissances et qui répondent à des normes médicales, conformément aux dispositions des annexes II et III de ladite directive. L'article 7, paragraphe 3, sous a), de la directive 2006/126 indique que le renouvellement du permis de conduire

6 — JO L 226, p. 4.

au moment où sa validité administrative vient à échéance est subordonné à la continuation du respect des normes minimales concernant l'aptitude physique et mentale à la conduite telles qu'exposées à l'annexe III de cette directive pour les permis de conduire des catégories C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 et D1E.

8. L'annexe III de la directive 2006/126 porte sur les normes minimales concernant l'aptitude physique et mentale à la conduite d'un véhicule moteur. Elle définit les conditions auxquelles le permis de conduire doit être délivré. À cette fin, elle répartit les catégories de permis de conduire en deux groupes, les conditions auxquelles le candidat au permis de conduire est soumis étant différentes selon le groupe auquel il appartient.

9. Ainsi, le groupe 1 comprend les conducteurs de véhicules des catégories A, A1, A2, AM, B, B1 et BE. Le groupe 2 est composé des conducteurs de véhicules des catégories C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 et D1E.

10. Concernant les examens médicaux relatifs à la vision, l'annexe III de la directive 2006/126 prévoit ce qui suit:

- «6. Tout candidat à un permis de conduire devra subir les examens appropriés pour s'assurer qu'il a une acuité visuelle compatible avec la conduite des véhicules à moteur. S'il y a une raison de penser que le candidat n'a pas une vision adéquate, il devra être examiné par une autorité médicale compétente. Au cours de cet examen, l'attention devra porter plus particulièrement sur l'acuité visuelle, le champ visuel, la vision crépusculaire, la sensibilité à l'éblouissement et aux contrastes et la diplopie, ainsi que sur d'autres fonctions visuelles qui peuvent compromettre la sécurité de la conduite.

Pour les conducteurs du groupe 1 qui ne satisfont pas aux normes relatives au champ visuel ou à l'acuité visuelle, la délivrance du permis de conduire peut être envisagée dans des 'cas exceptionnels'; le conducteur doit alors se soumettre à l'examen d'une autorité médicale compétente afin de prouver qu'il ne souffre d'aucun autre trouble de la vision affectant notamment sa sensibilité à l'éblouissement et aux contrastes et sa vision crépusculaire. Le conducteur ou candidat doit également se soumettre à un test pratique positif supervisé par une autorité compétente.

Groupe 1:

- 6.1. Tout candidat à la délivrance ou au renouvellement d'un permis de conduire doit avoir une acuité visuelle binoculaire, avec correction optique s'il y a lieu, d'au moins 0,5 en utilisant les deux yeux ensemble.

En outre, le champ visuel horizontal ne doit pas être inférieur à 120° et doit s'étendre d'au moins 50° vers la gauche et la droite et de 20° vers le haut et le bas. Aucun défaut ne doit être présent dans un rayon de 20° par rapport à l'axe central.

Si une maladie oculaire progressive est détectée ou déclarée, le permis de conduire peut être délivré ou renouvelé sous réserve d'un examen régulier de la vision du candidat pratiqué par une autorité médicale compétente.

- 6.2. Tout candidat à la délivrance ou au renouvellement d'un permis de conduire qui a une perte fonctionnelle totale de la vision d'un œil ou qui utilise seulement un œil (par exemple, en cas de diplopie) doit avoir une acuité visuelle d'au moins 0,5 avec correction optique s'il y a lieu. L'autorité médicale compétente doit certifier que cette condition de vision monoculaire existe depuis assez longtemps pour que l'intéressé s'y soit adapté et que le champ de vision de cet œil répond à l'exigence fixée au [point] 6.1.

- 6.3. Après une diplopie ou la perte de la vision d'un œil, il convient de prévoir une période d'adaptation d'une durée appropriée (par exemple, six mois) au cours de laquelle la conduite sera interdite. Au terme de cette période, la conduite ne sera autorisée qu'après avis favorable de spécialistes de la vision et de la conduite.

Groupe 2:

- 6.4. Tout candidat à la délivrance ou au renouvellement d'un permis de conduire doit avoir une acuité visuelle, avec correction optique s'il y a lieu, d'au moins 0,8 pour le meilleur des deux yeux et d'au moins 0,1 pour le moins bon. Lorsqu'une correction optique est utilisée pour atteindre les valeurs de 0,8 et 0,1, l'acuité minimale (0,8 et 0,1) doit être obtenue soit à l'aide de verres de lunettes d'une puissance n'excédant pas huit dioptries, soit à l'aide de lentilles de contact. La correction doit être bien tolérée.

En outre, le champ visuel horizontal des deux yeux ne doit pas être inférieur à 160° et doit s'étendre d'au moins 70° vers la gauche et la droite et de 30° vers le haut et le bas. Aucun défaut ne doit être présent dans un rayon de 30° par rapport à l'axe central.

Le permis de conduire n'est ni délivré ni renouvelé si le candidat ou le conducteur souffre d'une altération de la sensibilité aux contrastes ou d'une diplopie.

Après une perte importante de la vision d'un œil, il convient de prévoir une période d'adaptation d'une durée appropriée (par exemple, six mois) au cours de laquelle la conduite est interdite. Au terme de cette période, la conduite n'est autorisée qu'après avis favorable de spécialistes de la vision et de la conduite».

B – *Le droit allemand*

11. L'article 2, paragraphe 2, première phrase, de la loi sur la circulation routière (Straßenverkehrsgesetz), du 5 mars 2003⁷, telle que modifiée en dernier lieu par l'article 2, paragraphe 118, de la loi du 22 décembre 2011⁸, prévoit que le permis de conduire doit être délivré pour la catégorie concernée, lorsque le candidat, notamment, est apte à la conduite de véhicules à moteur.

12. En vertu de l'article 2, paragraphe 4, première phrase, de cette même loi, est apte à la conduite de véhicules à moteur toute personne qui remplit les conditions physiques et mentales nécessaires à cet effet et qui n'a pas commis d'infractions graves ou répétées aux dispositions relatives à la circulation routière ou à des dispositions pénales.

13. Les exigences précises auxquelles il convient de satisfaire pour qu'une personne soit reconnue apte à la conduite de véhicules à moteur sont déterminées par le règlement relatif à l'accès des personnes à la circulation routière (règlement relatif au permis de conduire) [Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung)], du 13 décembre 2010⁹, dans sa version résultant du règlement du 26 juin 2012¹⁰. L'article 12, paragraphe 1, de la FeV prévoit que, aux fins de la conduite de véhicules à moteur, la vision du candidat doit satisfaire aux exigences visées à l'annexe 6 de la FeV.

7 — BGBl. 2003 I, p. 310.

8 — BGBl. 2011 I, p. 3044.

9 — BGBl. 1998 I, p. 2214.

10 — BGBl. 2012 I, p. 1394, ci-après la «FeV».

14. Le point 2.2.1 de cette annexe 6 prévoit, à cet égard, qu'il convient de corriger, pour autant que ladite correction est possible et bien tolérée, tout défaut de vision, dans le respect des valeurs minimales suivantes d'acuité visuelle, à savoir une acuité du meilleur des deux yeux ou une acuité visuelle binoculaire de 0,8 et une acuité du moins bon des deux yeux de 0,5. Dans certains cas particuliers, compte tenu de l'expérience de conduite et de l'utilisation du véhicule, l'acuité visuelle du moins bon des deux yeux peut être inférieure à 0,5 pour les catégories C, CE, C1 et C1E, sans pour autant être inférieure à 0,1. Un examen ophtalmologique est nécessaire dans de tels cas.

15. La juridiction de renvoi relève que le législateur allemand a transposé les exigences de la directive 2006/126 relatives à l'acuité visuelle en imposant lui-même des conditions plus strictes en ce qui concerne l'acuité visuelle du moins bon des deux yeux, conformément à ce que prévoit l'annexe III, point 5, de cette directive, en se contentant de l'acuité visuelle minimale du moins bon des deux yeux uniquement pour certains cas et sous réserve de conditions restrictives de fond et de procédure.

16. En vertu du point 2.3 de l'annexe 6 de la FeV, postérieurement à la survenance d'une nouvelle perte de vision, il convient de respecter une période d'adaptation d'une durée appropriée au cours de laquelle la conduite de véhicules à moteur est interdite. Au terme de cette période, la conduite de tels véhicules n'est autorisée qu'après que l'intéressé a subi un examen ophtalmologique et a été conseillé.

17. Enfin, l'article 74, paragraphe 1, point 1, de la FeV prévoit que des dérogations peuvent être accordées par les autorités supérieures compétentes du Land ou par les autorités désignées par ces dernières ou celles qui sont compétentes en vertu du droit du Land, dans certains cas particuliers ou, à titre général, pour certains demandeurs particuliers, à moins que leurs effets ne se limitent pas au territoire du Land et qu'une décision uniforme n'apparaisse nécessaire. Conformément au point 2 de cette disposition, des dérogations peuvent également être accordées par le ministère fédéral des Transports, de la Construction et du Développement urbain à l'égard de l'ensemble des dispositions de la FeV, lorsque les autorités du Land ne sont pas compétentes au titre du point 1 de ladite disposition. Ce ministère accorde des dérogations générales par voie de règlement non subordonné à l'accord du Bundesrat, après avoir consulté les autorités supérieures compétentes des Länder.

II – Les faits du litige au principal et la question préjudicielle

18. Par une décision du 28 avril 2010, M. Glatzel s'est vu retirer son permis de conduire au motif qu'il avait conduit en état d'ébriété.

19. Par une décision du 2 novembre 2010, le Landratsamt Schwandorf a fait droit à la demande de M. Glatzel de lui délivrer un nouveau permis de conduire pour les catégories relevant du groupe 1 tel que défini à l'annexe III de la directive 2006/126, à savoir les catégories A, A1 et BE ainsi que pour les catégories nationales M, L et S, qui confèrent le droit de conduire des cycles dotés d'un moteur d'appoint, des motocycles légers et des véhicules légers à moteur d'une vitesse maximale par construction égale à 45 km/h ainsi que des tracteurs de chantier ou agricoles d'une vitesse maximale par construction respectivement égale à 25 km/h et à 32 km/h.

20. En revanche, par la même décision, a été refusée à M. Glatzel la délivrance d'un nouveau permis de conduire pour les catégories C1 et C1E, au motif qu'un examen ophtalmologique aurait révélé qu'il souffrait d'une amblyopie unilatérale. Alors que son acuité visuelle centrale atteindrait 1,0 pour l'œil gauche – ce qui veut dire qu'elle serait complète – et que l'acuité visuelle binoculaire atteindrait aussi cette même valeur, M. Glatzel n'aurait été capable de percevoir avec son seul œil droit que des mouvements de la main. Dès lors, il ne satisfaisait pas aux conditions prévues par le droit allemand aux fins de la délivrance du permis de conduire pour les catégories C1 et C1E.

21. M. Glatzel a formé, en vain, une réclamation à l'encontre de cette décision. Il a donc saisi le Verwaltungsgericht Regensburg d'un recours tendant à l'annulation d'une partie de la décision du 2 novembre 2010 et à la délivrance d'un permis de conduire pour les catégories C1 et C1E. Ce recours a été rejeté par un jugement du 20 juin 2011, au motif que M. Glatzel ne disposait pas de l'acuité visuelle minimale de 0,5, alors requise par le droit allemand.

22. M. Glatzel a interjeté appel de ce jugement devant le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. Ce dernier a demandé un rapport d'expertise auprès d'un service ophtalmologique afin d'établir l'état actuel de la vision de M. Glatzel et afin de dire si, et dans quelle mesure, celui-ci peut compenser des déficiences existantes, en l'occurrence en ce qui concerne la vision spatiale, et si lesdites capacités de compensation interviennent indépendamment de sa volonté. Par ailleurs, la juridiction de renvoi a cherché à savoir, par un autre rapport d'expertise, si, d'un point de vue scientifique, il existait de justes motifs de refuser la délivrance d'un permis de conduire pour les catégories C1 et C1E à des personnes ayant une vision monoculaire pour des raisons anatomiques ou fonctionnelles, même lorsqu'il était établi que ces personnes sont capables de compenser à suffisance d'éventuelles altérations de leur vision. Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof souhaitait également savoir quelles étaient les conditions auxquelles il convenait, le cas échéant, de satisfaire afin que la conduite, par de telles personnes, des véhicules relevant de ces catégories n'implique aucune menace supplémentaire pour la sécurité routière par rapport aux personnes dont la vision n'est nullement altérée.

23. À la suite de ces rapports ainsi que de l'audience qui s'est tenue devant elle, la juridiction de renvoi est d'avis qu'il y aurait lieu de faire droit à la demande de M. Glatzel, c'est-à-dire d'annuler les décisions administratives ainsi que le jugement du Verwaltungsgericht Regensburg et de lui délivrer un permis de conduire pour les catégories C1 et C1E. Pour la juridiction de renvoi, la disposition du droit allemand qui s'oppose à la délivrance d'un tel permis de conduire est dénuée de validité, dès lors qu'elle est contraire au principe de non-discrimination en raison d'un handicap. Cependant, cette disposition ayant été transposée dans l'ordre juridique allemand conformément à l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126, se pose d'abord la question de la validité de ce point.

24. Ainsi, le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Le point 6.4 de l'annexe III de la directive 2006/126[...] est-il conforme aux articles 20, 21, paragraphe 1, et 26 de la [Charte], dans la mesure où ladite disposition exige des candidats à la délivrance ou au renouvellement d'un permis de conduire pour les catégories C1 et C1E, sans prévoir aucune possibilité de dérogation, qu'ils disposent d'une acuité visuelle minimale de 0,1 pour le moins bon des deux yeux, y compris lorsque la vision desdites personnes est binoculaire et qu'elles disposent d'un champ visuel normal pour les deux yeux?»

III – Notre analyse

25. Par le présent renvoi préjudiciel, la Cour est invitée à évaluer la conformité de l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126 avec les articles 20, 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte. Plus précisément, elle est amenée à dire pour droit si le seuil minimal d'acuité visuelle exigé du candidat à la délivrance du permis de conduire de catégorie C1 ou C1E est valide au regard de ces dispositions.

26. La juridiction de renvoi se demande, en effet, si le fait d'imposer un tel seuil au candidat relevant du groupe 2, tel que défini par cette directive, n'est pas contraire au principe de non-discrimination en raison du handicap ainsi que, de manière plus générale, au principe d'égalité de traitement dans la mesure où ladite directive traite différemment les candidats du groupe 2 par rapport à ceux du groupe 1.

27. Nous examinerons la validité de l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126, en premier lieu, au regard des articles 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte, puis, en second lieu, au regard de l'article 20 de celle-ci.

A – Sur la validité de l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126 au regard des articles 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte

28. L'examen de la question préjudicielle qui nous est ici soumise nécessite que nous nous penchions, tout d'abord, sur l'application des articles 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte aux circonstances de l'affaire au principal. En effet, si une situation telle que celle de M. Glatzel, qui souffre d'une déficience visuelle, ne relève pas de la notion de handicap, la validité de l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126 ne pourra pas être analysée au regard de ces dispositions.

1. Sur la notion de handicap

29. La notion de handicap n'est pas définie dans la Charte, pas plus qu'elle ne l'est dans les traités et dans le droit dérivé. C'est dans le cadre de l'application du principe de non-discrimination en raison du handicap en matière d'emploi, et plus particulièrement dans le cadre de la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail¹¹, que la Cour a eu l'occasion de fournir une définition de cette notion. Ainsi, précisant la définition qu'elle avait dégagée dans l'arrêt du 11 juillet 2006, Chacón Navas¹², la Cour a jugé récemment, dans l'arrêt du 11 avril 2013, HK Danmark¹³, que la notion de handicap doit être entendue comme visant une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs¹⁴.

30. Afin de déterminer si la situation de M. Glatzel relève de la notion de handicap, nous pensons que nous ne devrions pas nous écarter de la définition donnée par la Cour dans ces arrêts.

31. En effet, tout d'abord, nous ne pouvons ignorer le fait que, dans la grande majorité des cas, une demande de délivrance d'un permis de conduire de catégorie C1 ou C1E vise, pour la personne concernée, à accéder à la profession de chauffeur de poids lourd. La détention d'un permis de ces catégories est un préalable à l'exercice de cette profession. Elle est, en ce sens et sans nul doute, une condition d'accès à ladite profession au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/78. Du reste, il en va de même pour les autres catégories de permis de conduire relevant du groupe 2 qui comprennent les permis autorisant la conduite de véhicules transportant plus de huit personnes, comme les autocars, les bus des transports en commun, avec ou sans remorque.

32. Il nous semble donc que c'est dans le cadre d'une éventuelle discrimination en ce qui concerne les conditions d'accès à un emploi que la Cour est amenée à déterminer si la situation de M. Glatzel relève de la notion de handicap ou non. C'est, d'ailleurs, ce qui ressort, à notre avis, de la demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi visant expressément l'intégration professionnelle des personnes handicapées et l'accès à la profession de conducteur de poids lourd¹⁵.

11 — JO L 303, p. 16.

12 — C-13/05, Rec. p. I-6467, point 43.

13 — C-335/11 et C-337/11.

14 — Point 38.

15 — Voir points 37 et 38 de la décision de renvoi.

33. Ensuite, il est essentiel que cette notion, qui est une notion de droit de l'Union, soit interprétée de manière uniforme dans l'ordre juridique de l'Union, et ce d'autant plus que la directive 2000/78 a été adoptée sur la base de l'article 13 CE dont l'article 21, paragraphe 1, de la Charte s'inspire directement¹⁶.

34. En l'occurrence, nous sommes d'avis que la situation de M. Glatzel relève bien de la notion de handicap.

35. Il ressort, à notre sens, de la définition donnée par la Cour ainsi que par l'Organisation des Nations unies¹⁷ que le handicap doit être non pas appréhendé selon le degré de la déficience en cause, mais déterminé au regard de la conséquence qu'entraîne cette déficience lorsqu'elle est confrontée à un contexte social, un environnement déterminé. Dès lors, notre attention doit se concentrer sur cette conséquence et non sur la déficience en elle-même. Lorsque l'interaction entre une déficience – ou une atteinte, pour reprendre le terme utilisé par la Cour – et un environnement particulier a pour conséquence de restreindre l'activité de la personne concernée de sorte qu'elle ne peut plus participer pleinement et effectivement à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs, alors nous sommes face à un handicap.

36. Par conséquent, une déficience ou une atteinte physique, mentale ou psychique ne constitue pas forcément un handicap. Tout dépend de l'environnement dans lequel la personne concernée évolue et des obstacles qu'elle rencontre lorsque sa déficience entre en contact avec cet environnement¹⁸.

37. En revanche, confrontée à la situation de M. Glatzel, cette analyse nous amène à considérer la déficience de ce dernier comme relevant bien de la notion de handicap.

38. En effet, M. Glatzel souffre d'une amblyopie unilatérale qui affecte la vision de son œil droit. Ainsi, après correction, il a une vision à l'œil droit inférieure à 0,1 et ne peut percevoir que des mouvements de la main. L'amblyopie n'implique pas forcément une gêne dans la vie quotidienne. Les personnes qui, comme M. Glatzel, sont nées avec cette déficience ont appris à compenser la vision de l'œil déficient à l'aide de l'autre œil et peuvent presque évoluer normalement dans la société.

39. Il n'en reste pas moins que l'amblyopie ne permet pas à celui qui se trouve dans une situation telle que celle de M. Glatzel d'accéder à la profession de chauffeur de poids lourd, étant donné que celui-ci ne remplit pas les exigences requises pour la délivrance du permis de conduire de catégories C1 et C1E. La déficience constitue bien, ici, un handicap au sens de la jurisprudence de la Cour, puisque l'interaction entre cette déficience et cet environnement particulier l'empêche de participer pleinement et effectivement à une activité professionnelle qui est somme toute courante.

40. Par conséquent, la situation au principal relève bien de la notion de handicap, entraînant ainsi l'application des articles 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte. Il convient de vérifier, à présent, si l'imposition, par le législateur de l'Union, d'un seuil minimal d'acuité visuelle aux fins de la délivrance d'un permis de conduire de catégories C1 et C1E est constitutive d'une discrimination et si elle est contraire au principe d'intégration des personnes handicapées.

16 — Voir explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17).

17 — Voir convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2010/48/CE du Conseil, du 26 novembre 2009 (JO 2010, L 23, p. 35), qui définit, à son considérant e), le handicap comme «[résultant] de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres».

18 — Preuve s'il en est, l'amiral Nelson, devenu borgne lors du siège de Calvi en 1794, n'a pas été empêché de continuer à diriger ses hommes et de gagner la bataille de Trafalgar en 1805. Souffrant objectivement d'une déficience visuelle, cette dernière ne constituait pas, pour autant, un handicap dans ces circonstances.

2. Sur la violation des articles 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte

41. En vertu d'une jurisprudence constante, la Cour, dans le contrôle de légalité qu'elle est amenée à opérer, a toujours reconnu au législateur de l'Union un large pouvoir d'appréciation quant à la nature et à la portée des mesures à prendre dans les domaines d'action de l'Union européenne. Ainsi, dès lors que les autorités de l'Union disposent d'un large pouvoir d'appréciation, notamment quant à l'appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexes pour déterminer la nature et l'étendue des mesures qu'elles adoptent, le contrôle du juge de l'Union doit se limiter à examiner si l'exercice d'un tel pouvoir n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou encore si ces autorités n'ont pas manifestement dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation. Dans un tel contexte, le juge de l'Union ne peut en effet substituer son appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique à celle des institutions à qui, seules, le traité a conféré cette tâche¹⁹.

42. Il n'en reste pas moins que le législateur de l'Union est tenu de respecter les droits fondamentaux et que, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations à de tels droits ne sont possibles que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

43. Nous estimons que tel est bien le cas dans l'affaire au principal.

44. Les règles que la directive 2006/126 instaure contribuent, notamment, à améliorer la sécurité routière²⁰. Plus précisément, afin de répondre à des impératifs de sécurité routière, le législateur de l'Union a fixé les conditions minimales auxquelles le permis de conduire peut être délivré²¹, conditions figurant, notamment, à l'annexe III, point 6.4, de cette directive.

45. L'amélioration de la sécurité routière constitue, sans nul doute possible, un objectif d'intérêt général²². À ce titre, à la suite de son troisième programme d'action pour la sécurité routière, la Commission européenne a publié en 2010 une communication afin de souligner la nécessité de renforcer les mesures destinées à améliorer la sécurité routière²³. En effet, selon les dernières statistiques, 75 personnes meurent encore chaque jour sur les routes et pour chaque personne qui décède sur le réseau routier européen, dix autres sont victimes de blessures graves telles que des lésions cérébrales ou médullaires²⁴.

46. Par ailleurs, il est incontestable que la conduite, en général, et la conduite de véhicules d'un gabarit tel que celui des poids lourds, en particulier, requièrent une bonne fonction visuelle, qui suppose, elle-même, une bonne acuité visuelle et un champ visuel non altéré.

19 — Voir, notamment, arrêt du 15 octobre 2009, *Enviro Tech (Europe)* (C-425/08, Rec. p. I-10035, point 47 et jurisprudence citée).

20 — Voir considérant 2 de cette directive.

21 — Voir considérant 8 de ladite directive.

22 — Voir arrêt du 22 octobre 2009, *Commission/Portugal* (C-438/08, Rec. p. I-10219, point 48 et jurisprudence citée). Voir, en ce sens, arrêts du 19 mai 2011, *Grasser* (C-184/10, Rec. p. I-4057, point 26), et du 13 octobre 2011, *Apelt* (C-224/10, Rec. p. I-9601, point 47).

23 — Voir communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 20 juillet 2010, intitulée «Vers un espace européen de la sécurité routière: orientations politiques pour la sécurité routière de 2011 à 2020» [COM(2010) 389 final].

24 — Voir communiqué de presse de la Commission du 19 mars 2013, disponible à l'adresse Internet suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_fr.htm?locale=FR.

47. L'acuité visuelle, en effet, est la capacité à discerner de petits détails à une distance éloignée, généralement à une distance de 3 à 6 mètres. Elle est considérée comme étant la modalité la plus importante de la fonction visuelle²⁵. Le champ visuel, quant à lui, est la perception de l'espace vue par un œil qui est immobile. Un champ visuel non altéré permet de détecter des objets, des lumières, des couleurs ou des mouvements éloignés du point de fixation de l'œil.

48. Dès lors, il est d'autant plus fondamental de disposer d'une bonne fonction visuelle lorsque l'on exerce une profession telle que celle de chauffeur de poids lourd, qui amène le conducteur à passer la majeure partie de son temps de travail sur le réseau routier. La fonction visuelle peut, alors, être sollicitée dans des conditions météorologiques parfois difficiles, comme lorsqu'il pleut, qu'il fait nuit ou encore lorsqu'un épais brouillard survient. Disposer d'une fonction visuelle permettant d'avoir les meilleurs réflexes possibles face aux imprévus qu'un conducteur peut rencontrer est primordial.

49. La vue reste, alors, la fonction la plus importante pour la conduite de véhicules²⁶ et le lien entre une bonne vision et la sécurité routière nous apparaît évident.

50. C'est au regard de ces considérations que le législateur de l'Union a été amené à fixer des seuils minimaux d'acuité visuelle en deçà desquels les permis de conduire de catégories C1 et C1E ne peuvent pas être délivrés. C'est d'abord dans le cadre de la directive 91/439/CEE²⁷ que la Commission a établi ces seuils minimaux devant être respectés par les candidats au permis de conduire. Puis, l'article 8 de la directive 2006/126 permettant une adaptation au progrès scientifique et technique de l'annexe III de celle-ci, le législateur de l'Union a fait appel à un collège d'experts, le groupe de travail «Vision», afin d'examiner s'il était nécessaire de modifier lesdits seuils.

51. Ce groupe de travail avait parfaitement conscience du rôle d'intégration que peut avoir le permis de conduire et, à ce titre, a indiqué dès le début de son rapport que, pour cette raison, les conditions minimales d'aptitudes ne devraient pas être strictes au point d'exclure sans raison valable certains conducteurs²⁸. Il était donc nécessaire de trouver le bon équilibre entre l'objectif de l'amélioration de la sécurité routière et la mobilité des individus.

52. À la suite de l'avis rendu par ledit groupe de travail, le législateur de l'Union a adopté la directive 2009/113 modifiant la directive 2006/126, dans sa version initiale, et, plus précisément, l'annexe III de cette dernière. Ainsi, il a été notamment décidé de modifier les seuils minimaux d'acuité visuelle auxquels peuvent être délivrés les permis de conduire relevant du groupe 2. Ces seuils ont été fixés, après correction, à au moins 0,8 pour le meilleur des deux yeux et au moins 0,1 pour le moins bon, alors que celui-ci était de 0,5 initialement.

53. Au vu du lien étroit entre la fonction visuelle et la sécurité sur les réseaux routiers, il ne fait aucun doute que l'imposition de tels seuils est nécessaire afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité routière. S'agissant plus précisément du cas d'une personne telle que M. Glatzel, qui souffre d'une amblyopie unilatérale, il convient de relever que cette déficience affecte directement la fonction visuelle de la personne concernée. En l'occurrence, M. Glatzel, qui n'a pu percevoir avec son œil amblyope qu'un mouvement de main, dispose d'une acuité visuelle inférieure à 0,1 à cet œil-ci. Selon la classification utilisée par l'Organisation mondiale de la santé, une telle acuité est considérée comme provoquant une déficience visuelle sévère relevant de la catégorie 2, catégorie qui précède celle dont relève la cécité²⁹.

25 — Voir rapport du groupe de travail «Vision» du mois de mai 2005, intitulé «New standards for the visual functions of drivers», disponible à l'adresse Internet suivante: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf, p. 6.

26 — Ibidem, p. 4.

27 — Directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au permis de conduire (JO L 237, p. 1).

28 — Voir rapport du groupe de travail «Vision» susmentionné, p. 4.

29 — Voir adresses Internet suivantes: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/fr#/H53-H54> et <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/fr/>.

54. Si l'amblyopie unilatérale ne constitue pas forcément une gêne dans la vie quotidienne, elle pourrait être considérée, dans le contexte particulier de la conduite, comme un danger potentiel pour la personne qui en souffre et pour les autres usagers de la route. En effet, dans son rapport, le groupe de travail «Vision» a indiqué que, s'il est vrai que la conduite peut être considérée comme une activité qui requiert une vision binoculaire, il n'en reste pas moins que, au vu des responsabilités des conducteurs relevant du groupe 2 – nous rappelons que ces conducteurs utilisent des véhicules de gros gabarits de plus de 3,5 tonnes transportant des marchandises ou encore des véhicules transportant plus de huit passagers –, ces derniers doivent pouvoir disposer d'un «œil de réserve», c'est-à-dire d'un œil capable de percevoir seul l'environnement au cas où ces conducteurs perdraient soudainement la vision de l'autre œil. Dès lors, le groupe de travail «Vision» a considéré qu'un minimum d'acuité visuelle de 0,1 devait être suffisant pour laisser le temps au conducteur de poids lourd ou d'autocar de réagir et d'arrêter son véhicule en toute sécurité³⁰.

55. Le législateur de l'Union a suivi l'avis des experts et exige donc des conducteurs relevant du groupe 2 qu'ils disposent d'une acuité visuelle, après correction, d'au moins 0,8 pour le meilleur des deux yeux et d'au moins 0,1 pour le moins bon.

56. L'imposition de tels seuils ne nous paraît pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'amélioration de la sécurité routière. Tout d'abord, la prévention dans le domaine de la sécurité routière joue un rôle déterminant et passe, aussi, par un examen attentif des aptitudes physiques et mentales des conducteurs de véhicules tels que ceux relevant des catégories C1 et C1E. Des seuils minimaux d'acuité visuelle contribuent sans nul doute à prévenir les risques liés à la conduite. Quant à la fixation de ces seuils, les experts sont, à notre sens, les mieux à même pour déterminer si une personne possède une acuité visuelle suffisante pour conduire en toute sécurité de tels véhicules. Par ailleurs, nous rappelons que l'article 8 de la directive 2006/126 prévoit expressément que lesdits seuils peuvent évoluer au vu du progrès scientifique, ce qui fut le cas récemment³¹.

57. Dès lors, au regard de l'objectif d'amélioration de la sécurité routière que cherche à atteindre la directive 2006/126, des éléments qui étaient à la disposition du législateur de l'Union ainsi que de la large marge d'appréciation dont il dispose dans ce domaine, nous pensons que celui-ci a pu valablement imposer ces exigences et que celles-ci justifient une limitation aux articles 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte.

58. Par conséquent, eu égard à l'ensemble des éléments qui précèdent, nous considérons que l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126, qui fixe les conditions d'aptitude visuelle aux fins de la délivrance d'un permis de conduire de catégorie C1 et C1E, est conforme aux articles 21, paragraphe 1, et 26 de la Charte.

B – Sur la validité de l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126 au regard de l'article 20 de la Charte

59. La juridiction de renvoi cherche, également, à savoir si l'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126 n'est pas contraire au principe d'égalité de traitement, exprimé à l'article 20 de la Charte, dans la mesure où les conducteurs relevant du groupe 2 sont traités différemment des conducteurs relevant du groupe 1. En effet, pour ces derniers, un seuil minimal d'acuité visuelle est exigé uniquement pour la vision binoculaire. Dès lors, seuls les candidats au permis de conduire relevant du groupe 2 doivent disposer d'un «œil de réserve», sans dérogation possible.

30 — Voir rapport du groupe de travail «Vision» susmentionné, p. 23.

31 — Voir point 52 des présentes conclusions.

60. Nous ne pensons pas que ce traitement différencié soit constitutif d'une violation du principe d'égalité de traitement.

61. En effet, ce principe exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié³². Or, nous estimons que la situation des conducteurs relevant du groupe 1 et celle des conducteurs relevant du groupe 2 n'est pas comparable.

62. Le législateur de l'Union a pris soin de créer deux catégories de conducteurs en fonction du gabarit du véhicule, du nombre de passagers transportés et des responsabilités qui découlent, dès lors, de la conduite de ces véhicules. Ainsi, nous rappelons que les conducteurs relevant du groupe 2 sont amenés à conduire des véhicules au gabarit imposant, comme les poids lourds ou les autocars. Comme nous l'avions déjà relevé dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Apelt*, précité, cette distinction et les exigences physiques et mentales qui en découlent s'expliquent aisément, dans la mesure où un autocar ou un poids lourd ne se conduira pas de la même manière qu'une voiture ou qu'un motorcycle. Les manœuvres sont plus difficiles, la tenue de route est très différente. De même, la responsabilité du conducteur d'autocar est accrue compte tenu du nombre de passagers transportés³³.

63. En outre, la différence des situations entre les conducteurs de véhicules relevant du groupe 1 et ceux relevant du groupe 2 réside également dans le fait que les conséquences sont, en règle générale, plus graves lorsqu'un poids lourd ou un autocar est impliqué dans un accident de la circulation, d'où la nécessité d'appliquer des conditions de délivrance du permis de conduire plus sévères.

64. Par ailleurs, les conducteurs relevant du groupe 2 sont, dans la majorité des cas, des conducteurs professionnels qui passent une grande partie de leur temps de travail sur le réseau routier. La vigilance quant aux aptitudes physiques et mentales pour ces conducteurs doit donc être particulièrement élevée, ce qui est d'autant plus vrai en ce qui concerne la fonction visuelle, élément éminemment important dans la conduite prolongée, puisque de longs trajets auront forcément des conséquences non négligeables sur la fatigue et donc sur la vision. Du reste, ainsi que l'a relevé le Conseil de l'Union européenne au point 29 de ses observations, les États membres, conformément à l'annexe III, point 1.3, de la directive 2006/126, ont la possibilité d'appliquer les mêmes contrôles s'agissant des aptitudes physiques et mentales aux conducteurs de véhicules relevant de la catégorie B qui utilisent leur véhicule à des fins professionnelles, comme les taxis ou les ambulanciers.

65. Par conséquent, la situation des conducteurs relevant du groupe 1 n'étant pas comparable à celle des conducteurs relevant du groupe 2, nous sommes d'avis que l'annexe III, point 6.4, de cette directive est également conforme à l'article 20 de la Charte.

IV – Conclusion

66. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre au Bayerischer Verwaltungsgerichtshof de la manière suivante:

L'annexe III, point 6.4, de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire, telle que modifiée par la directive 2009/113/CE de la Commission, du 25 août 2009, est conforme aux articles 20, 21, paragraphe 1, et 26 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

32 — Voir arrêt du 23 octobre 2012, *Nelson e.a.* (C-581/10 et C-629/10, point 33 et jurisprudence citée).

33 — Voir point 39 de nos conclusions dans cette affaire.