

N^{os} 375027, 382372, 382380
AUTOMOBILE-CLUB DES AVOCATS
et autres

5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies
Séance du 28 septembre 2015
Lecture du 14 octobre 2015

Décision mentionnée aux tables du recueil Lebon (p. 532)

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Par le décret n° 2014-3 du 3 janvier 2014 *relatif à la vitesse maximale autorisée sur le boulevard périphérique de Paris*, pris en Conseil d'Etat, le Premier ministre a modifié le troisième alinéa de l'article R 413-3 du code de la route.

Au premier alinéa, cet article dispose qu' « *En agglomération, la vitesse des véhicules est limitée à 50 km/ h.* »

Le deuxième alinéa prévoit la possibilité de fixer une limite supérieure, dans les termes suivants : « *Toutefois, cette limite peut être relevée à 70 km/ h sur les sections de route où les accès des riverains et les traversées des piétons sont en nombre limité et sont protégés par des dispositifs appropriés. La décision est prise par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, après consultation des autorités gestionnaires de la voie et, s'il s'agit d'une route à grande circulation, après avis conforme du préfet.* »

Enfin, le troisième alinéa comporte une règle particulière à Paris, qui, avant le décret du 3 janvier 2014, énonçait : « *Sur le boulevard périphérique de Paris, cette limite est fixée à 80 km/h* ». Le décret du 3 janvier 2014 a modifié cette règle, de même que la règle de même portée pour les poids-lourds figurant aux articles R 413-8 et R 413-9, en abaissant à 70 km/h la limite de vitesse mentionnée.

Alors même que par le décret attaqué le Premier ministre ne fait ainsi que remplacer une valeur par une autre dans un texte qu'il avait déjà lui-même édicté, le moyen tiré de son incompétence, invoqué par MM. M... et J..., est peut-être celui qui est soutenu par l'argumentation la plus sérieuse.

Par la décision du 8 août 1919 *Labonne* (p.737 et GAJA), le conseil d'Etat a reconnu sous la IIIème République au chef de l'Etat la compétence, ultérieurement transférée au chef du Gouvernement sous la IVème et la Vème (Ass. 13 mai 1960, *SARL « Restaurant Nicolas »*, p. 324 ; 2 mai 1973, *Association culturelle des Israélites nord-africains de Paris*, p. 313), « en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres », pour déterminer les mesures de police applicables sur l'ensemble du territoire national. Le conseil constitutionnel a confirmé que la Constitution de 1958 n'avait pas retiré ce pouvoir au chef du Gouvernement. (décision n°20000-434 DC du 20 juillet 2000).

Le décret attaqué n'a donc assis son intervention sur aucun texte législatif : le Premier ministre a entendu intervenir dans le cadre de son pouvoir réglementaire autonome en matière de police générale.

Mais les requérants font valoir que la mise en œuvre de ce pouvoir de police générale sans base textuelle se heurte ici à deux obstacles : d'une part, des dispositions législatives particulières attribuent spécialement au préfet de police ou au préfet du Val-de-Marne la compétence pour fixer les limitations de vitesse sur le périphérique parisien ; d'autre part, une limitation de vitesse spéciale pour cette voie n'est pas une mesure applicable sur l'ensemble du territoire national.

Le premier argument est le plus facile à écarter.

Certes, la combinaison de certaines dispositions législatives et réglementaires rendait les représentants locaux de l'Etat compétents pour fixer les règles de circulation sur le boulevard périphérique. S'agissant de sa portion principale sise sur le territoire de Paris, c'est en vertu des dispositions de l'article L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, et du décret n°2002-810 du 2 mai 2002 pris pour son application. Cette compétence est à articuler, pour ce qui est du court tronçon traversant le département du Val-de-Marne, en application de l'article 73 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 *relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements*, avec celles que la combinaison de l'article L.2521-1 du même code, relatif à la police sur les routes à grande circulation, et du décret n°2009-615 du 3 juin 2009 *fixant la liste des routes à grande circulation*, qui y inclut le boulevard périphérique, attribue au représentant de l'Etat dans le département du Val-de-Marne.

Soulignons que l'existence d'une autorité hiérarchique du Premier ministre sur les préfets ne permet pas de justifier la compétence du Premier ministre par celle de ses subordonnées : le pouvoir hiérarchique comprend principalement un pouvoir d'instruction, subsidiairement un pouvoir de réformation, exceptionnellement, en cas de carence, un pouvoir de substitution, et en principe pas de pouvoir d'évocation. Le supérieur ne peut ainsi pas user de ce pouvoir hiérarchique pour priver l'autorité désignée par les textes de sa propre compétence.

Cependant, malgré les textes particuliers aux pouvoirs du préfet de police et des autres représentants de l'Etat à Paris et dans les départements de la Petite couronne, leur situation vis-à-vis du Premier ministre n'est pas différente de celle des autres autorités compétentes localement en matière de police générale : leur compétence propre définie par la loi ne fait pas obstacle à l'exercice par le Premier ministre de sa compétence reconnue sans texte par l'arrêt *Labonne*, qui l'affirmait déjà lui-même en concours avec celle du préfet et du maire qui résultait des lois des 22 décembre 1789 – 8 janvier 1790 et du 5 avril 1884. Selon l'arrêt *Labonne*, ces autorités « conservent, chacune en ce qui la concerne, compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le chef de l'Etat (aujourd'hui toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité ». L'autorité locale peut ainsi aggraver les mesures édictées par l'autorité supérieure lorsque les circonstances locales l'exigent, sans pouvoir au contraire les alléger ou les modifier. En matière de police de la circulation, ce principe jurisprudentiel est repris à l'article R. 411-8 du code de la route, aux termes duquel : « *Les dispositions du présent code ne font pas obstacle au droit conféré par les lois et règlements aux préfets, au président du Conseil exécutif de Corse, aux présidents de conseil départemental et aux maires de*

prescrire, dans la limite de leurs pouvoirs, des mesures plus rigoureuses dès lors que la sécurité de la circulation routière l'exige. Pour ce qui les concerne, les préfets et les maires peuvent également fonder leurs décisions sur l'intérêt de l'ordre public ».

L'existence de dispositions relatives à la compétence des autorités locales de police générale qui mentionnent expressément le boulevard périphérique de Paris ne permet donc pas d'écarter la compétence du Premier ministre au titre de ses pouvoirs propres de police générale sur l'ensemble du territoire.

Toujours est-il qu'une règle applicable au périphérique de Paris seulement a au moins l'apparence d'une règle locale que l'autorité locale aurait pu prendre, dès lors qu'elle était plus sévère que la norme édictée par le Premier ministre et justifiée par les circonstances locales. Ainsi, puisque l'article R. 413-3 du code de la route fixait à 80 km/h la limitation de vitesse sur le périphérique, le préfet de police ne pouvait-il décider de la ramener à 70 km/h sur tout ou partie de son parcours parisien, si les circonstances l'exigeaient ? Cette éventualité d'une intervention suffisante de l'autorité locale donne toute sa force apparente au second argument des requérants : le Premier ministre, qui est compétent pour les mesures à portée nationale, n'empiète-t-il pas sur les compétences de l'autorité locale en fixant une règle spéciale au périphérique ?

Mais en réalité, la circonstance que la règle édictée par le Premier ministre ne trouve à s'appliquer que localement n'est pas déterminante. Il n'y a pas de doute sur la capacité du Premier ministre à différencier les règles valant pour l'ensemble du territoire national par catégories de voies. Or les caractères uniques du périphérique parisien, voie la plus fréquentée de France, autoroute urbaine insérée au cœur de la plus vaste agglomération française, avec des impacts majeurs sur les conditions de circulation et de vie dans cette agglomération, font facilement admettre qu'il puisse constituer au niveau national une catégorie à lui tout seul.

Aussi pourrez-vous confirmer que le Premier ministre était bien compétent.

Aucun des deux autres moyens de légalité externe soulevés ne saurait retenir longtemps votre attention : le vice de procédure allégué par MM. M... et J..., tenant à ce que le texte signé par le Premier ministre comporterait des dispositions différant tant du texte soumis au conseil d'Etat que du texte approuvé par ce dernier n'est pas fondé, comme le montre la comparaison du décret avec le projet du gouvernement et le projet de la section des travaux publics versés au dossier par le gouvernement, et le seul moyen de légalité externe soulevé par ailleurs par les deux associations requérantes l'a été trop tard pour être recevable, au-delà de l'expiration du délai de recours contentieux, au cours duquel elles n'ont contesté que la légalité interne du décret.

Sur le fond, les requérants, essentiellement les deux associations qui vous ont saisi sous le numéro 375027, contestent les trois justifications avancées par le Gouvernement pour convaincre de la légalité de la mesure au regard des enjeux de la sécurité routière, des nuisances sonores et de la pollution de l'air.

Dans la lignée de la jurisprudence *Benjamin* (19 mai 1933, *Benjamin*, p. 541 et GAJA ; sect. 23 janvier 1953, *Naud*, p. 32), vous exercez un entier contrôle sur les mesures réglementaires de police de la circulation (en dernier lieu, à propos des équipements obligatoires pour les motards : 30 décembre 2013, *Fédération française des motards en colère*, n°357329, inéd.)

S'agissant de la sécurité routière, les requérantes soutiennent que le nombre de morts de la circulation sur le périphérique y est faible, que la vitesse moyenne constatée – 39 km/h - très inférieure à la limite déjà autorisée, ne sera que peu affectée par la réduction de celle-ci, et que si tel était le cas, le nombre d'accidents pourrait être augmenté, du fait d'une augmentation de la densité de la circulation.

Le ministre admet en défense que le taux d'accidents est faible sur le périphérique, mais que l'ampleur du trafic y aboutit à une « accidentologie » significative en grandeurs absolues : 748 accidents en 2012, deux tués, 75 blessés graves et 827 blessés légers ; un à trois tués par an depuis 2006 (cinq en 2011). La vitesse constitue la première cause, en constante augmentation, des accidents sur le boulevard périphérique (52 % des accidents en 2012), et dans une proportion plus grande pour ceux qui causent des dommages corporels graves ; les accidents les plus graves interviennent entre 21h et 6h du matin, soit aux heures où la vitesse de circulation est la plus élevée du fait de la fluidité du trafic. La mesure viserait à réduire le nombre d'accidents corporels d'une cinquantaine par an, soit d'environ 13 %. Le ministre fait valoir qu'à supposer que le nombre d'accidents puisse augmenter par un éventuel effet de congestion, l'aggravation ne concernerait que les dommages matériels et ne saurait annuler le bénéfice de la baisse escomptée des accidents corporels. Fondés sur des statistiques qui ne sont pas contestées par les requérantes, ces éléments d'appréciation permettent d'écarter d'erreur d'appréciation invoqué, en ce qui concerne la nécessité de la mesure pour la sécurité routière.

L'incidence de la mesure sur les nuisances sonores paraît limité mais positif. Selon une analyse de Bruitparif invoquée par les requérantes et non contestée par le ministre, la baisse du niveau sonore ne sera que de l'ordre de 1 db en moyenne. Le ministre ne le conteste pas mais fait valoir que permettra de réduire d'environ 8%, soit 3 000 personnes, l'exposition de la population au-delà du seuil nocturne de 62 db. L'effet ainsi recherché ne justifierait peut-être pas à lui seul la mesure, mais il conforte son intérêt.

Quant à l'incidence de la mesure en termes de lutte contre la pollution de l'air, elle paraît plus difficile à évaluer. L'argumentation des associations requérantes est assez bien documentée. Elle tend à montrer que le niveau des émissions polluantes est davantage lié à l'âge du véhicule et à son type de motorisation (diesel ou essence), et que la réduction de la vitesse n'aurait un effet positif que si elle parvenait à décongestionner le trafic, alors que le risque contraire existe. Le ministre objecte que le Gouvernement en attend néanmoins une réduction de 0,3 % des émissions d'oxydes d'azote et de 1 % des particules pour la tranche de 21h à 7h, quand le trafic est fluide. Il la rapproche d'autres « outils de la panoplie de lutte contre la pollution de l'air en Ile-de-France » dont on évalue mal le lien nécessaire avec la réduction de la vitesse autorisée sur le périphérique.

Mais si les bonnes intentions du Gouvernement en matière d'amélioration de la qualité de l'air peineraient ainsi à justifier la mesure, il n'est pas démontré en l'état d'effet contraire qui amoindrirait l'intérêt qu'elle paraît présenter pour la sécurité routière. Vous pourrez donc admettre qu'elle est appropriée,

Et par ces motifs, rejeter les trois requêtes.