

N°401153

M. A...

5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 5 mai 2017

Lecture du 24 mai 2017

## CONCLUSIONS

**M. Nicolas POLGE, rapporteur public**

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit au code général des collectivités territoriales un article L 2213-4-1 qui fonde le pouvoir du maire, ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre disposant du pouvoir de police de la circulation, de créer sur tout ou partie de son ressort, en agglomération et dans les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère est adopté, ou même seulement en cours de réalisation, des « zones à circulation restreinte », afin de lutter contre la pollution atmosphérique. Un arrêté de cette autorité doit délimiter les zones, pour une durée déterminée, fixer les mesures de restriction de circulation applicables et déterminer les catégories de véhicules concernées. L'effectivité du contrôle de ces restrictions sera assurée par le dispositif d'identification des véhicules à moteur selon leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique prévu par l'article L. 318-1 du code de la route et baptisé « certificat qualité de l'air » par l'article R. 318-1

L'article législatif du code général des collectivités territoriales renvoie à un décret en Conseil d'Etat la charge de préciser ses modalités d'application, notamment les catégories de véhicules dont la circulation ne peut être interdite dans une zone à circulation restreinte, ainsi que les modalités selon lesquelles des dérogations individuelles aux mesures de restriction peuvent être accordées.

C'est l'objet du décret du 28 juin 2016 relatif aux zones à circulation restreinte. Le décret complète le dispositif en instituant à l'article R. 411-19-1 du code de la route des contraventions punissant la circulation en violation des restrictions instituées ou le stationnement, à l'intérieur d'une zone à circulation restreinte, d'un véhicule non identifié ou d'un véhicule auquel l'accès de la zone est interdit de manière permanente. M. A..., en ses qualités de propriétaire de véhicules à moteurs et de titulaire du permis de conduire, vous demande l'annulation de ce décret.

Il s'agit d'une requête mieux ciblée que celle d'un autre requérant, que la 5<sup>ème</sup> chambre a rejetée par décision de chambre jugeant seule le 25 avril dernier (C..., n°402263).

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Une majorité de ses moyens ne soulève pas réellement de difficulté cependant.

Il est ainsi soutenu, d'abord, que le décret attaqué aurait dû repousser l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la création de zones à circulation restreinte à la mise en place des téléprocédures permettant la délivrance des certificats qualité de l'air - mais le décret ne rend pas par lui-même nécessaire la délivrance de ces certificats ; c'est la création effective par les autorités locales compétentes des zones à circulation restreinte qui contraindra à identifier ainsi les véhicules.

Ensuite, selon le requérant, en sanctionnant le stationnement des véhicules n'affichant pas le certificat qualité de l'air dans les zones à circulation restreinte, le décret attaqué méconnaîtrait l'article L. 325-1 du code de la route, l'article 5 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et les principes de légalité des délits et des peines et de non-rétroactivité de la norme pénale, résultant notamment de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789. C'est à l'article R. 411-19-1 du code de la route que sont désormais prévues l'immobilisation des véhicules stationnant dans une zone à circulation restreinte non identifiés par le certificat qualité de l'air et une contravention sanctionnant ce stationnement. M. A... fait valoir qu'un véhicule à l'arrêt ne pollue pas l'atmosphère, de sorte que manquerait un fondement légal à la mesure que représente son immobilisation que seule une atteinte à l'hygiène publique, parmi les motifs prévus à l'article L. 325-1, permettrait. Mais précisément cette immobilisation a pour objet de prévenir la circulation du véhicule dans la zone, au même titre que l'interdiction d'accéder à celle-ci. Elle est donc justifiée au regard de la protection de l'hygiène publique et, dans ces conditions, il n'y a méconnaissance ni de l'article L. 325-1, ni de l'article 5 de la Déclaration, selon lequel la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Par ailleurs, le fait que des véhicules seraient déjà en stationnement à l'intérieur d'une zone à circulation restreinte au moment de l'instauration de celle-ci n'entraînera pas d'application rétroactive de la contravention prévue, qui ne pourra être prononcée que pour les infractions constatées à compter de l'instauration de la zone.

Par ailleurs, le principe d'égalité serait méconnu en ce que les véhicules les plus anciens ne sont pas concernés par l'interdiction de stationnement, alors qu'ils ne peuvent se voir attribuer une vignette « qualité de l'air » - mais le décret ne comporte en réalité aucune distinction entre véhicules selon leur ancienneté, ce qui rend le moyen inopérant.

Un dernier moyen qui ne peut qu'être écarté est pris de la violation de l'article 26 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne mais n'est pas assorti de précisions permettant d'en apprécier le bien fondé.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Seule la prise en compte des véhicules immatriculés à l'étranger pour la mise en œuvre des interdictions de circulation et de stationnement prévues soulève des questions plus sérieuses.

D'abord d'interprétation du champ d'application des règles contestées, ce qui donne lieu à une alternative dans l'argumentation : imposer cette obligation aux véhicules immatriculés à l'étranger serait contraire à la convention de Vienne du 8 novembre 1968 sur la circulation routière, à l'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au principe de sécurité juridique à l'égard des véhicules immatriculés à l'étranger, tandis que ne l'imposer qu'aux véhicules immatriculés en France méconnaîtrait le principe d'égalité.

Cependant, le doute sur l'application de la mesure aux véhicules immatriculés à l'étranger n'est émis que par M. A... et n'a pas de substance réelle. Le ministre estime qu'elle s'applique bien à tout véhicule circulant en France, sans distinction selon l'immatriculation. En l'absence, effectivement, de toute exception prévue par la loi ou le décret, c'est l'interprétation qui paraît s'imposer. Il ne saurait donc y avoir de violation du principe d'égalité du fait de l'exclusion supposée des véhicules immatriculés à l'étranger.

Demeure la question de la compatibilité du dispositif avec les engagements internationaux de la France invoqués. La convention de Vienne du 8 novembre 1968 sur la circulation routière comporte en son annexe 5 des prescriptions techniques auxquelles, selon le a) de l'article 2 de la convention, les règles en vigueur sur le territoire des parties concernant les conditions techniques à remplir par les automobiles doivent être conformes. Ces règles nationales, « à condition de n'être sur aucun point contraires aux principes de sécurité régissant » les dispositions de l'annexe, peuvent contenir des dispositions qui n'y sont pas prévues, mais si la circulation internationale des véhicules est subordonnée à leur conformité aux prescriptions de l'annexe, selon l'article 2 de la convention, ainsi qu'aux prescriptions techniques en vigueur dans son pays d'immatriculation, précise le I de l'annexe, qui peuvent compléter ou être plus sévères que celles de l'annexe à la convention, la circulation internationale n'est pas subordonnée au respect des prescriptions techniques complémentaires ou plus sévères en vigueur dans l'Etat où le véhicule doit circuler au titre de la circulation internationale.

Restreindre la circulation et le stationnement de certains véhicules, notamment étrangers, faute de certificat qualité de l'air ou en fonction de la catégorie de certificat obtenue, ajoute-t-il une prescription technique au sens de la convention et de son annexe 5 à celles qui, étant déjà prévues dans le pays d'immatriculation, ouvrent droit à la circulation internationale ?

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La jurisprudence paraît totalement vierge sur le sujet.

A supposer qu'on puisse assimiler ce dispositif à une prescription technique ou y voir une mesure d'effet équivalent, il reste que les interdictions en cause sont circonscrites à certaines zones du territoire. Par elles-mêmes, elles ne ferment pas les frontières de la France à la circulation des véhicules immatriculés à l'étranger. Elles se bornent à exclure de certains parcours certains de ces véhicules, au même titre, par exemple, que les dispositions du code de la route qui excluent les poids-lourds de certaines voies, soit de manière permanente soit à certaines heures, non pour des motifs de lutte contre la pollution atmosphérique mais en raison de l'état de la voirie ou pour éviter la congestion des axes en période de forte affluence.

Il serait déraisonnable de penser que le principe de l'ouverture à la circulation internationale est incompatible avec de telles mesures de gestion du trafic routier, même parfois un peu contraignantes.

PCM : rejet.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*