

N° 457029 et 457147
UPTL et autres
UNPG et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 5 septembre 2022
Décision du 27 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

« *Vérité en-deçà des Pyrénées, erreur au-delà* ». C'est à une variation assez subtile sur ce propos de Pascal qu'aboutit la réglementation contestée par les requêtes qui viennent d'être appelées – et avec des effets qui semblent se faire sentir en pratique surtout à une frontière un peu moins montagnaise.

1.1. Est en cause le poids maximal des véhicules de transport routier, question qui intéresse de manière évidente le bon fonctionnement du marché intérieur et donne lieu à une harmonisation européenne, sur un fondement qui s'est longtemps trouvé à l'article 75 du traité sur la Communauté européenne avant de prendre place, aujourd'hui, à l'article 91 du TFUE. Cela s'est traduit par une première directive du 19 décembre 1984, remplacée par une directive du 25 juillet 1996 toujours en vigueur après plusieurs modifications¹.

Mais dès l'origine, cette harmonisation présente une particularité : elle s'applique au transport *international*, donc franchissant au moins une frontière, et laisse subsister la faculté des États-membres de retenir certaines règles moins restrictives pour le seul transport *national*. C'est ce qui ressort de la combinaison des articles 3 et 4 de la directive de 1996 : « *un État membre ne peut refuser ou interdire l'usage sur son territoire : / - en trafic international, de véhicules immatriculés ou mis en circulation dans tout autre État membre pour des raisons concernant les poids (...), si ces véhicules sont conformes aux valeurs limites spécifiées à l'annexe I (...)* » (point 1 de l'article 3) ; « *les États membres peuvent néanmoins autoriser la circulation sur leur territoire: / a) de véhicules ou ensembles de véhicules pour le transport national de marchandises qui ne sont pas conformes aux caractéristiques indiquées* » à divers points de l'annexe I, dont le point 2 consacré au poids maximal des véhicules (point 2 de l'article 4).

¹ Directive 85/3/CEE du Conseil du 19 décembre 1984 relative aux poids, aux dimensions et à certaines autres caractéristiques techniques de certains véhicules routiers ; directive 96/53/CE du Conseil du 25 juillet 1996 fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international

Quant à ce poids maximal, il est fonction du nombre d'essieux du véhicule ou de l'ensemble de véhicules. La valeur la plus élevée, la seule en débat ici, a été fixée à l'origine et est demeurée depuis à 40 t – c'est celle qui s'applique aux plus grands ensembles autorisés dans l'UE, c'est-à-dire les « *trains routiers* » ou « *véhicules articulés* » à 5 ou 6 essieux (pour donner l'exemple le plus courant, des ensembles constitués d'un tracteur routier avec une semi-remorque plus une remorque attelée). Il s'agit d'une valeur de droit commun ; des valeurs plus élevées sont prévues par la directive elle-même (et doivent donc s'appliquer à l'ensemble de l'UE) pour favoriser par exemple le transport qu'elle appelait d'abord « *combiné* », et qu'elle appelle aujourd'hui « *intermodal* ». C'est sur le détail de ces exceptions que la directive a connu des modifications, dernièrement en 2015 et 2019.

1.2. En droit interne, les dispositions pertinentes se trouvent à l'article R. 312-4 du code de la route, qui a connu deux modifications notables au cours des dix dernières années. La France avait d'abord procédé à la transposition de la directive sans recourir à la faculté de dérogation pour le transport national : la limite était uniformément fixée à 40 t pour le poids total roulant autorisé (PTRA) des ensembles à plus de 4 essieux, avec les seules exceptions communes prévues par la directive – mais il est vrai que c'est déjà cette limite de 40 t qui prévalait en France avant harmonisation.

D'autres Etats-membres ont en revanche sauté le pas et fixé pour le transport national une limite à 44 t (c'est le cas entre autres du Danemark, de la Finlande, de l'Italie ...), à 50 t (Pays-Bas) et même à 60 t (Suède) ; en Belgique, plus particulièrement mise en avant dans le présent litige et où cette réglementation relève de la compétence des régions, la limite a d'abord été fixée à 44 t, puis à 50 t en Wallonie et récemment à 50 t partout². Cet état de fait a alimenté en France, surtout à la fin des années 2000, un débat sur les « super » voire les « méga-camions », l'argument en leur faveur pouvant se résumer ainsi : davantage de chargement autorisé, moins de camions en circulation. Le pouvoir réglementaire en a été suffisamment convaincu pour adopter le décret n° 2012-1359 du 4 décembre 2012 relatif au PTRA des véhicules à moteur, modifiant le 2° du II de l'article R. 312-4 pour relever le PTRA maximal des ensembles à plus de 4 essieux à 44 t.

Dans cette version en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2013, l'article ne formule aucune distinction entre transport national et international. Le secteur des chargeurs l'a donc lu comme portant la limite à 44 t également pour le transport international, malgré les dispositions contraires de la directive – et l'administration n'a semble-t-il pas pu s'opposer à cette lecture, faute de base légale de droit interne pour relever des infractions. C'est clairement à la faveur de cette « *ambiguïté d'interprétation* », comme la qualifie le mémoire en défense de la ministre de la transition écologique, que s'est développée une pratique de convois pesant jusqu'à 44 t entre la France et des Etats-membres où ils sont également licites.

² Selon les données fournies dans les écritures de l'UNPG et autres (requête n° 457147) et non contestées. On pourra aussi se référer, mais pour un état plus ancien des réglementations nationales et du débat sur les « super-camions », au rapport rendu sur la question par le CGEDD le 22 janvier 2011.

1.3. Il est toutefois mis un terme à cette « *ambiguïté* » par la dernière modification de l'article R. 312-4, résultant du décret n° 2021-1006 du 29 juillet 2021 relatif aux poids et dimensions des véhicules terrestres à moteur. Comme l'explique sa notice, ce décret a été adopté pour transposer les modifications de la directive en 2015 et 2019, mais aussi pour « *clarifier les règles de poids maximal* ». Dorénavant, le 2° du II mentionne à nouveau comme poids limite de droit commun 40 t, et c'est un III qui précise que le poids peut dépasser 40 t, sans excéder 44, « *pour un transport routier réalisé entièrement sur le territoire national* ». Cette modification a pris effet le 1^{er} janvier dernier.

C'est contre cette dernière évolution que sont formées les deux requêtes, que vous pourrez joindre. La première (n° 457029) émane de l'Union professionnelle du transport et de la logistique (UPTL), organisation professionnelle belge, ainsi que d'une autre organisation professionnelle et de deux grandes entreprises du secteur des transports et des carrières établies en Belgique. La seconde (n° 457147) a pour auteurs l'Union nationale des producteurs de granulats, organisation professionnelle française, et une entreprise française de transports ayant son siège dans le département du Nord. Ces particularités géographiques et de secteur d'activité ne sont pas un hasard : d'après les requêtes, c'est à la frontière franco-belge que s'était le plus développée la pratique qu'était censée permettre l'« *ambiguïté* » de la réglementation française à partir de 2013, surtout pour le transport de matériaux destinés à la construction extraits de carrières en Belgique et utilisés dans la métropole lilloise qui ne dispose pas de sources d'approvisionnement aussi proches de ce côté de la frontière. Par l'effet de la nouvelle réglementation, les carrières de Belgique continuent de pouvoir faire voyager leur production en interne par des convois routiers allant jusqu'à 50 t, les entreprises de construction de la métropole lilloise peuvent recevoir des matériaux venant de France par des convois de 44 t, mais dès qu'il s'agit de franchir la frontière, le convoi ne doit pas dépasser 40 t. Une situation que les organisations et sociétés requérantes jugent absurde et en tout cas préjudiciable à leur activité.

Elles demandent ainsi l'annulation du décret du 29 juillet 2021 – demande qui est en réalité circonscrite à la seule modification du 2° du II et du III de l'article R. 312-4 du code de la route que nous avons exposée, ainsi qu'aux coordinations qui en sont la conséquence nécessaire. Les transpositions opérées par ailleurs par le décret, divisibles de cette modification, ne sont pas critiquées.

2. La légalité externe du décret est critiquée par un seul moyen, qui manque en fait : le décret devait être pris en Conseil d'Etat et la procédure correspondante a été respectée. Il ressort de la minute de la section des travaux publics, versée au dossier par l'administration, qu'il n'y a pas de problème de « tiers texte ».

3. Les autres moyens se répartissent en deux séries : l'une conteste la légalité interne du décret en lui-même, l'autre, soulevée uniquement dans la requête de l'UNPG et autres (n° 457147), excipe de l'invalidité de la directive de 1996 qu'il transpose. Indiquons d'emblée que seule cette seconde série pourra véritablement vous retenir.

3.1. En effet, à une exception près sur laquelle nous reviendrons, les moyens dirigés contre le décret en lui-même sont tirés de ce qu'il méconnaîtrait à plusieurs titres le droit de l'UE, or ce qui est critiqué alors n'est pas autre chose qu'une transposition exacte de dispositions impératives.

La directive, on l'a vu, ouvre aux Etats-membres la faculté de retenir pour le transport national un poids maximal plus élevé que celui qu'elle fixe, le pouvoir réglementaire en a fait usage et a choisi la limite de 44 t ; dans cette mesure, il a bien usé d'une marge propre d'appréciation. Mais ce n'est pas cette limite de 44 t que les requérantes mettent en cause : pour des raisons qui se comprennent sans peine, leur intention n'est pas d'en obtenir l'annulation et de voir tous les transports ramenés à la limite harmonisée de 40 t. Ce qu'elles contestent, c'est seulement que la limite de 44 t ne profite pas *aussi* au transport international. C'est là, en revanche, que la directive ne laisse aucune marge aux Etats-membres : son article 4.2 réserve clairement la faculté de dérogation aux transport nationaux ; l'étendre aux transports internationaux est interdit.

Sur ce point, le décret attaqué se borne ainsi à tirer les conséquences nécessaires des prescriptions de la directive. Ou, pour le dire autrement, il nous semble que la « *clarification* » survenue en 2021 s'imposait pour que la réglementation nationale leur soit conforme. A supposer que cela méconnaisse des normes du droit de l'UE de rang supérieur, cette méconnaissance proviendrait donc de la seule directive et ne pourrait être censurée que par le biais de l'exception d'invalidité.

3.2. Telle est la réponse que vous pourrez vous contenter de faire lorsque l'UPTL et autres (requête n° 457029) reprochent au décret une violation du principe de non-discrimination en raison de la nationalité, énoncé à l'article 18 du TFUE ainsi qu'à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Non seulement les règles contestées ne sont pas fonction de la nationalité du professionnel considéré ou, s'agissant d'une société, de la localisation de son siège ; elles s'appliquent au contraire identiquement, selon le caractère international ou national du transport, à tous les transporteurs établis dans l'Union européenne. Mais à supposer que soit en réalité critiqué, par là, le fait de rendre plus difficile la prestation de transport lorsqu'elle est réalisée d'un autre Etat-membre vers la France, le décret pris en lui-même n'est pas la bonne cible.

Et il en va de même quand lui est reproché une entrave aux échanges (dans les deux requêtes), une entrave à la libre circulation des travailleurs ou une méconnaissance du principe d'égalité garanti par le droit de l'UE (dans la requête de l'UPTL et autres).

4.1. Plaçons maintenant le débat au juste niveau de la hiérarchie des normes, et venons-en à l'exception d'invalidité de la directive soulevée par la requête de l'UNPG et autres.

Vous êtes moins souvent saisis d'une exception d'invalidité d'un acte européen de droit dérivé que d'un débat sur l'interprétation d'un tel acte. L'office du juge national reste pour l'essentiel le même, avec le même fondement, l'article 267 du TFUE³. En présence d'une

difficulté sérieuse, la question doit être renvoyée au juge de l'Union, seul à pouvoir constater l'éventuelle invalidité de l'acte ; dans le cas contraire, le juge national peut écarter lui-même le moyen.

Nous disons bien : le moyen. Rien n'est d'ordre public en la matière ; vous êtes tenus par le champ et le contenu que les parties ont bien voulu donner à leurs griefs. Si nous rappelons cette évidence, c'est que la question qu'on s'attendrait le plus naturellement à rencontrer maintenant est la suivante : la directive pouvait-elle ouvrir une faculté de dérogation aux Etats-membres en la limitant au seul transport national ? – mais que ce n'est pas celle-là que posent les organisations requérantes.

Et nous osons l'hypothèse qu'il s'agit de leur part d'un choix délibéré. Sans préjuger si vous saisissez la CJUE d'une telle question, et encore moins de ce qu'elle répondrait alors, on ne peut exclure que ce soit au final tout le dispositif des dérogations nationales permettant d'augmenter le poids maximal qui se trouve invalidé, et la seule limite harmonisée qui subsiste, à son niveau actuel – une issue qui n'est assurément pas celle recherchée par le secteur des chargeurs et ses représentants.

Pour en revenir aux griefs qui sont effectivement formulés contre la directive, ils sont au nombre de trois.

4.2. En premier lieu, c'est le niveau auquel est fixée la limite applicable au transport international, les 40 t, qui se voit reprocher de porter une atteinte injustifiée à la liberté d'entreprise, protégée par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Contrairement à ce que soutient en défense la ministre de la transition écologique, la seule circonstance que l'on ait affaire à une disposition d'harmonisation, destinée à protéger la libre et saine concurrence sur le marché intérieur, n'exclut pas par principe qu'elle constitue une atteinte à la liberté d'entreprise. Il y a bien une limite posée dans les conditions d'exercice de leur profession par les transporteurs. Et si la CJUE juge que la liberté d'entreprise ne constitue pas une prérogative absolue, mais peut être soumise à des limitations dans l'intérêt général, c'est à la condition que ces limitations soient prévues par la loi, respectent la liberté dans son contenu essentiel et respectent le principe de proportionnalité (voir notamment 4 mai 2016, *P... 38 (UK) Ltd c/ Secretary of State for Health*, aff. C-477/14, dont vous déjà eu l'occasion de reprendre les termes, voir par exemple 12 juillet 2019, *Entreprises du voyage*, n° 418394, C).

Le considérant n° 5 de la directive de 1996 énonce que les normes retenues « *sont le reflet d'un équilibre entre l'utilisation rationnelle et économique des véhicules routiers utilitaires et*

³ Tel qu'éclairé par la jurisprudence de la cour de Luxembourg, notamment ses arrêts du 22 octobre 1987, *Foto-Frost c/ Hauptzollamt Lübeck-Ost* (314/85) et du 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores* (aff. C-50/00). Pour la formulation de cet office dans les décisions du Conseil d'Etat, voir en dernier lieu 20 juin 2016, *M. E...*, n° 383333, B et 6 mai 2019, *M. Q...*, n° 416088, B.

les exigences d'entretien de l'infrastructure, de sécurité routière et de protection de l'environnement et du cadre de vie » – voilà pour les justifications d'intérêt général. Cela ne va toutefois pas jusqu'à expliquer pourquoi la juste conciliation entre ces préoccupations, pour certaines opposées, est assurée par la limite de 40 t plutôt que par une autre. Les requérantes estiment dès lors que cette limite « *ne se fonde sur aucune justification* » et ajoutent que, « *désormais ancienne* », elle « *ne tient pas compte de la réalité de l'évolution du transport routier depuis 1996* », à savoir que « *les véhicules de transports sont susceptibles de recevoir des chargements plus importants eu égard à l'avancée technologique sur cette période, et ce en tout sécurité* ».

Mais si l'on peine à trouver une démonstration technique détaillée derrière le choix des 40 t – il se peut qu'il soit d'abord la résultante d'un compromis entre Etats-membres – c'est, somme toute, aussi par affirmation que les requérantes procèdent : aucune étude n'est invoquée au soutien de leur thèse, et leur principal argument tient dans le nombre d'Etats qui ont fait usage de la faculté de dérogation. On se trouve ainsi ramené, de façon un peu circulaire, à une justification par le consensus entre Etats, qui plus est assez fragile puisque les exemples cités ne font pas même une majorité. C'est peu pour emporter la conviction, alors que les déterminants de l'appréciation technique à porter sont, on l'a vu, nombreux et parfois antinomiques.

Dans ces conditions, nous n'estimons pas que vous soyez saisis d'une difficulté sérieuse justifiant que vous interrogiez la CJUE sur une question – les 40 t sont-elles pertinentes ? – qui reste davantage de fait que de droit.

4.3. En deuxième lieu, c'est une violation des articles 34 et 35 du TFUE proscrivant les entraves aux échanges qui est soulevée.

Ici aussi, il nous faut commencer par contredire la défense de l'administration : ce n'est pas parce qu'est en cause un acte des autorités de l'UE que le moyen est inopérant ; autant que les mesures prises par des Etats-membres, de tels actes peuvent créer des entraves aux échanges qui ne sont conformes aux traités que si elles sont justifiées et proportionnées, dans les conditions énoncées aujourd'hui à l'article 36 du TFUE (voir notamment CJCE, 14 décembre 2004, *Swedish Match AB*, aff. C-210/03).

En outre, on ne peut nier qu'il est rendu plus difficile de fournir la même prestation de transport pour la même quantité de marchandise si l'on doit franchir une frontière que si on ne le doit pas. Selon la requête, le franchissement de frontières impose alors un « *changement de véhicule* ». On nous permettra de douter que ce terme soit exact : il fait imaginer le même type de transbordement qu'entre trains lorsque l'écartement des voies change, alors que le plus probable est que le transporteur adapte dès le départ la taille du chargement par véhicule à la baisse. Mais nous croyons volontiers que ce n'est pas neutre en termes d'organisation et de coûts, donc de concurrence.

Reste que l'origine de cet état de fait est à chercher dans ce qui n'est pas directement contesté : le principe même de dérogations limitées au transport national. Le moyen dont vous êtes saisis, dans une première branche, rend responsable de l'entrave aux échanges la limite de 40 t elle-même, eu égard au caractère « *arbitraire* » qui lui est reproché. Or ce n'est assurément pas cette limite qui crée la différence de régime entre transport national et international, et le débat sur son caractère « *arbitraire* » appelle les mêmes observations qu'à propos du moyen précédent.

Une seconde branche nous a fait davantage hésiter : le tort de la directive serait de ne rien prévoir « *dans l'hypothèse où deux Etats frontaliers ont fait le choix de fixer, pour les transports nationaux, des règles de poids supérieures à celle de la directive* », par exemple que c'est alors la limite nationale la plus basse qui s'appliquerait au transport transfrontalier, 44 t dans le cas de la frontière franco-belge, plutôt que celle des 40 t – évolution qui fut envisagée lors de la dernière révision de la directive en 2013-2014, sans réunir les accords nécessaires.

Si la question qui était posée était celle de la validité, au regard des articles, 34 et 35 du TFUE, du mécanisme des dérogations nationales *dans son ensemble*, l'existence ou l'absence d'un tel aménagement entrerait sans doute dans l'équation de sa proportionnalité. En revanche, à la réflexion, nous ne croyons pas pertinent de faire de cette existence ou de cette absence une question de validité *autonome*, en des termes tels que : la faculté de dérogation nationale étant prise comme une donnée, l'aménagement pour le transport frontalier s'impose-t-il ? Ce serait perdre de vue que l'origine de la différence de traitement, donc de la situation critiquée comme étant une entrave, est d'abord la faculté de dérogations nationales.

4.4. Enfin, il est soutenu que la directive méconnaît l'article 11 du TFUE et l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux, selon lesquels les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans les politiques de l'Union. Reprenant les termes d'un débat que nous évoquions, les requérantes font valoir qu'à flux de marchandises égal, moins charger les camions implique des camions plus nombreux sur les routes, au rebours des objectifs de réduction des émissions de GES. L'administration leur objecte que toute mesure rendant le transport routier plus facile défavorise le report vers d'autres modes moins polluants, suscitant en réplique une critique du caractère réellement substituable de ces différents modes.

Soit un débat qu'il n'est pas aisé de trancher, mais il nous semble qu'il n'appartient de toute façon pas au juge de le faire. Aucune des normes invoquées n'implique qu'un acte serait juridiquement invalide du seul fait qu'il entraînerait, ou serait susceptible d'entraîner, une augmentation des émissions de GES. L'UE et ses Etats membres se fixent des objectifs contraignants de réduction des émissions, mais il s'agit d'objectifs globaux : y compris quand la méconnaissance de ces objectifs se trouve censurée par la voie contentieuse, cela conduit à une injonction de prendre « *toute mesure utile* » plutôt qu'une mesure déterminée (c'est la logique suivie dans la décision du 1^{er} juillet 2021, *Cne de Grande Synthe*, n° 427301, A). Vous pourrez ainsi vous en tenir à la réponse que vous avez faite, pour une contestation similaire,

dans votre décision du 6 octobre 2021, *Association PRIARTEM et autres*, n° 446302 et autres, B : la méconnaissance alléguée ne peut provenir d'une décision isolée intéressant un seul secteur d'activité.

5.5. Il reste à ajouter que la même critique est formulée, dans la requête de l'UPTL et autres (n° 457029), à l'encontre cette fois-ci du décret et en invoquant des normes supérieures qui n'appartiennent pas toutes au droit de l'UE, en particulier l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement de 2005 consacrant le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Mais le raisonnement que nous venons de tenir nous semble alors valoir aussi, et doit vous permettre d'écarter ce moyen en tout état de cause, sans que vous ayez en particulier besoin de vous demander si les normes du droit de l'UE procurent une garantie équivalente à celle du principe constitutionnel invoqué (selon la logique de la décision d'assemblée du 8 février 2007, *Sté Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110, A).

Aucun des moyens dont vous êtes saisis ne nous semble donc pouvoir être accueilli, EPCMNC au rejet des deux requêtes.