



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Secrétariat général

Paris, le 14 DEC. 2016

Direction des affaires juridiques

La ministre

Sous-direction des affaires juridiques de l'énergie et des transports

à

Bureau du droit général des transports, de la domanialité publique
et de la législation économique

Monsieur le Président de la section du
contentieux du Conseil d'Etat

Vos réf. : 401153

Nos réf. : 2016 640 AJET3 FL

Affaire suivie par : Fanny Lallemand

fanny.lallemand@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01 40 81 17 17 – Fax : 01 40 81 37 00

Courriel : fanny.lallemand@developpement-durable.gouv.fr

Objet : affaire n° 401153 – Laurent Pelé cf Premier Ministre

Vous m'avez communiqué copie de la requête enregistrée le 4 juillet 2016 au greffe du Conseil d'État par laquelle Monsieur Laurent Pelé demande l'annulation du décret n° 2016-847 du 28 juin 2016 relatif aux zones à circulation restreinte.

Cette requête appelle de ma part les observations suivantes.

I. EXPOSE DES FAITS

L'article 48 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article dispose :

« I.-Pour lutter contre la pollution atmosphérique, des zones à circulation restreinte peuvent être créées dans les agglomérations et les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère est adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision en application de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, par le maire ou par le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation, sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale.

II.-Les zones à circulation restreinte sont délimitées par un arrêté qui fixe les mesures de restriction de circulation applicables et détermine les catégories de véhicules concernés. L'inclusion de voies du domaine public routier national ou de voies du domaine public routier départemental situées hors agglomération dans les zones à circulation restreinte est subordonnée à l'accord, respectivement, du représentant de l'État dans le département et du président du conseil départemental sur les mesures de restriction qu'il est prévu d'y appliquer. Les véhicules circulant

401153 - reçu le 19 décembre 2016 à 14:07

dans une zone à circulation restreinte font l'objet de l'identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique prévue à l'article L. 318-1 du code de la route.

L'arrêté précise la durée pour laquelle les zones à circulation restreinte sont créées.

Les mesures de restriction fixées par l'arrêté sont cohérentes avec les objectifs de diminution des émissions fixés par le plan de protection de l'atmosphère défini à l'article L. 222-4 du code de l'environnement.

III.-Le projet d'arrêté, accompagné d'une étude présentant l'objet des mesures de restriction, justifiant leur nécessité et exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus de leur mise en œuvre, notamment en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition de la population à la pollution atmosphérique, est soumis pour avis, par l'autorité compétente, aux autorités organisatrices de la mobilité dans les zones et dans leurs abords, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie, ainsi qu'aux chambres consulaires concernées. À l'expiration d'un délai fixé par le décret prévu au V du présent article, cet avis est réputé favorable.

Le projet d'arrêté, l'étude et les avis recueillis en application du premier alinéa du présent III sont mis à la disposition du public, dans les conditions prévues à l'article L. 122-8 du même code.

IV.-L'autorité compétente pour prendre l'arrêté en évalue de façon régulière, au moins tous les trois ans, l'efficacité au regard des bénéfices attendus et peut le modifier en suivant la procédure prévue au III du présent article.

V.-Après consultation des représentants des catégories professionnelles concernées, un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, notamment les catégories de véhicules, y compris de transport collectif de personnes, dont la circulation dans une zone à circulation restreinte ne peut être interdite, ainsi que les modalités selon lesquelles des dérogations individuelles aux mesures de restriction peuvent être accordées. »

Cet article, inséré dans la section relative au pouvoir de police de la circulation et du stationnement des communes, crée un nouveau dispositif ayant pour objet exclusif la lutte contre la pollution atmosphérique.

Il concerne les agglomérations et les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère (PPA) est adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision. Il appartient au maire ou au président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, quand celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation, de créer une zone à circulation restreinte sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'EPCI.

En vertu de l'article L. 2213-4-1, la zone à circulation restreinte est créée par un arrêté déterminant les mesures de restrictions applicables, la durée pour laquelle la zone est créée et les catégories de véhicules concernées.

Cet article pose ensuite l'obligation pour les véhicules circulant dans une zone à circulation restreinte de faire l'objet de l'identification prévue par l'article L. 318-1 du code de la route, appelée « certificats de qualité de l'air » (CQA).

Cet article prévoit que le projet d'arrêté, accompagné d'une étude, est soumis pour avis aux autorités organisatrices de la mobilité, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie ainsi qu'aux chambres consulaires concernées puis est mis à la disposition du public. Le CGCT fixe en outre une obligation pour l'autorité créatrice d'évaluer régulièrement, au moins tous les trois ans, l'efficacité des mesures.

Enfin, l'article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la durée du délai au-delà duquel les avis demandés sont réputés favorables et de préciser les modalités d'application du présent article, 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 peuvent être accordées.

C'est à cette fin et sur le fondement de l'article L. 2213-4-1 que le décret n° 2016-847 du 28 juin 2016 relatif aux zones à circulation restreinte a été adopté.

Ce décret insère une sous-section relative aux zones à circulation restreinte dans la partie réglementaire du CGCT composée de l'unique article R. 2213-1-0-1, modifie l'article R. 2334-12 du CGCT, abroge l'article relatif à l'expérimentation des zones d'actions prioritaires pour l'air (article R. 226-17 et D. 228-1 du code de l'environnement) et remplace l'article R. 411-19-1 du code de la route.

Dans son premier article, ce décret détermine tout d'abord le contenu de l'étude mentionnée au III de l'article L. 2213-4-1. Cette étude comporte un résumé non technique, une description de l'état initial de la qualité de l'air ainsi qu'une évaluation de la population concernée par les dépassements ou les risques de dépassements des normes de qualité de l'air, des émissions de polluants atmosphériques dues au transport routier, de la proportion des véhicules concernés par les restrictions, des dérogations prévues et des réductions d'émissions de polluants atmosphériques attendues.

Le décret fixe ensuite à deux mois la durée du délai à l'expiration duquel les avis nécessaires sont réputés favorables et ouvre la possibilité de différencier les restrictions en fonction de la nature et de l'usage des véhicules.

Il liste également les véhicules pour lesquels l'accès à une zone à circulation restreinte ne peut être interdit : les véhicules d'intérêt général, les véhicules du ministère de la défense, les véhicules portant une carte de stationnement pour personnes handicapées et les véhicules de transport en commun de personnes à faibles émissions.

Il précise enfin les modalités de délivrance des dérogations individuelles qui peuvent être accordées par le maire ou le président de l'EPCI après demande motivée des intéressés. Le justificatif délivré précise les conditions de validité de la dérogation, son périmètre ainsi que sa durée, qui ne peut excéder trois ans. Le décret renvoie à l'arrêté de création d'une zone à circulation restreinte le soin de préciser la procédure et les motifs de délivrance et de retrait des dérogations ainsi sur les conditions dans lesquelles le justificatif de dérogation doit être rendu visible ou tenu à la disposition des agents chargés des contrôles.

Dans son deuxième article, le décret remplace l'article R. 411-19-1 du code de la route. Il instaure une contravention punissant le fait pour un conducteur de circuler en violation des restrictions de la zone à circulation restreinte et le fait de stationner dans le périmètre d'une zone à circulation restreinte lorsque le véhicule n'est pas identifié par un CQA ou lorsque l'accès à la zone à circulation restreinte de ce véhicule est interdit en permanence.

Ces contraventions sont punies d'une amende de quatrième classe pour les véhicules de catégorie M2, M3, N2 ou N3, définies à l'article R. 311-1 du code de la route, et d'une amende de troisième classe pour les véhicules de catégorie M1, N1 ou L.

Le décret précise également que ces infractions peuvent entraîner l'immobilisation du véhicule.

C'est ce décret qui est attaqué aujourd'hui.

II. DISCUSSION

1. Sur l'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt à agir.

Le requérant ne justifie pas d'un intérêt à agir. Sa requête doit être rejetée comme irrecevable.

Pour que sa requête soit recevable, le requérant doit présenter un intérêt à agir suffisamment direct et certain. Cela implique que le grief dont il se prévaut constitue une conséquence directe de l'acte et que son annulation lui apportera un avantage.

Or l'action du requérant ne présente aucune de ces deux caractéristiques.

Le requérant justifie de sa qualité à agir en tant qu'usager de la route et propriétaire de deux véhicules.

En effet, le décret attaqué n'a pas d'impact direct sur le requérant, dans la mesure où il permet uniquement aux collectivités territoriales de mettre en œuvre un dispositif légal de restriction de la circulation des véhicules les plus polluants.

En outre, le requérant ne se prévaut pas d'un grief certain, dans la mesure où il met simplement en avant qu'il est propriétaire de deux véhicules, l'un véhicule essence immatriculé en 2000 et l'autre véhicule diesel immatriculé en 2011. Or, le décret n'instaure pas d'interdiction de circulation par principe de véhicules. L'annulation de ce décret ne lui apportera donc aucun avantage.

L'intérêt à agir n'est donc pas démontré, la requête devra être rejetée comme étant irrecevable.

2. Sur le fond de la requête

À titre liminaire, il convient d'écarter l'ensemble des moyens soulevés contre ou à l'appui de l'arrêté de la ville de Paris du 26 juin 2016 que le requérant invoque dans sa requête.

La ville de Paris a adopté un arrêté le 26 juin 2016, soit deux jours avant la publication du décret attaqué, mettant en œuvre le dispositif transitoire issu de l'article 48 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Cet article permet, jusqu'au 1^{er} janvier 2017, d'étendre à l'ensemble des voies d'une commune les interdictions d'accès à certaines heures à l'encontre des véhicules les plus polluants, prévues à l'article L. 2213-2 du CGCT.

Cet arrêté, antérieur au décret attaqué, n'en est pas une mesure d'application. Il n'a pas pour objet d'instaurer une zone à circulation restreinte.

Les moyens soulevés à son encontre ou sur son fondement devront être écartés en raison de leur inopérance.

2.1. Sur la disponibilité de la téléprocédure relative aux certificats qualité de l'air

Le requérant soutient que le décret aurait dû prévoir une entrée en vigueur différée, et qu'en l'absence d'une telle disposition, il instaurait une contravention immédiatement applicable.

A l'appui de ce moyen, le requérant fournit une copie d'écran de la page d'accueil du site internet <https://www.certificat-air.gouv.fr> sur lequel s'effectue la téléprocédure de demande de CQA indiquant « le site ouvrira le 1^{er} juillet 2016 », prétendument réalisée le 1^{er} juillet à 13h08. En l'absence de téléprocédure disponible et de possibilité de commander un certificat, les conducteurs n'étaient pas en mesure d'identifier leur véhicule. Ils encouraient donc, selon lui, des amendes en circulant à Paris impossibles à éviter.

Or, aucune zone à circulation restreinte n'a été créée au 1^{er} juillet 2016. L'arrêté de la ville de Paris auquel le requérant fait référence n'avait pas pour objet de créer une zone à circulation restreinte et ne faisait pas référence aux certificats qualité de l'air.

Aux termes de l'article L. 221-4-1 du CGCT, la création d'une zone à circulation restreinte doit être précédée d'une étude et de l'avis préalable des autorités organisatrices de la mobilité, des communes limitrophes, des gestionnaires de voirie et des chambres consulaires. Le décret attaqué fixe à deux mois le délai à l'expiration duquel les avis sont réputés favorables. Par conséquent, la création d'une zone à circulation restreinte nécessite un délai minimal incompressible de deux mois. L'entrée en vigueur immédiate du décret n'a pas pu entraîner la création concomitante d'une zone à circulation restreinte et aucun conducteur ne risquait d'être sanctionné en raison de l'absence d'identification de son véhicule.

En outre, l'obligation d'identification pour les véhicules circulant dans une zone à circulation restreinte est prévue par l'article L. 2213-4-1 du CGCT. Le décret attaqué a pour seul objet de permettre aux collectivités territoriales de créer des zones à circulation restreinte à compter de son

entrée en vigueur, soit le 29 juin 2016. Il n'avait donc pas à prévoir une entrée en vigueur différée et n'a pas eu pour effet de créer une « *amende impossible à éviter* ».

Le moyen sera donc écarté.

2.2. Sur l'immobilisation des véhicules contrevenants

Le requérant soutient que l'immobilisation prévue à l'article R. 411-19-1 introduite par le décret attaqué n'est pas justifiée, dans la mesure où un véhicule stationné n'émet aucun polluant ni bruit et ne peut compromettre l'une des causes d'utilité publique énumérées dans l'article L. 325-1 du code de la route.

L'article L. 325-1 du code de la route dispose : « *les véhicules dont la circulation ou le stationnement en infraction aux dispositions du présent code ou aux règlements de police (...) compromettent la sécurité ou le droit à réparation des usagers de la route, la tranquillité ou l'hygiène publique, l'esthétique des sites et des paysages classés, la conservation ou l'utilisation normale des voies ouvertes à la circulation publique et de leurs dépendances (...) peuvent à la demande et sous la responsabilité du maire ou de l'officier de police judiciaire territorialement compétent, même sans l'accord du propriétaire du véhicule, dans les cas et conditions précisés par le décret prévu aux articles L. 325-3 et L. 325-11, être immobilisés* ».

Cet article prévoit qu'il est possible d'immobiliser des véhicules sous deux conditions cumulatives : s'ils circulent ou s'ils stationnent en infraction au code de la route ou aux règlements de police et s'ils compromettent différentes causes d'utilité publique.

L'article R. 411-19-1 introduit par le décret attaqué dispose que « *les infractions prévues au présent article peuvent entraîner l'immobilisation du véhicule dans les conditions prévues à l'article L. 325-1* ».

L'article R. 411-19-1 n'a donc ni pour objet ni pour effet d'outrepasser les prescriptions de l'article L. 325-1. Il précise uniquement qu'un véhicule qui circule ou stationne dans une zone à circulation restreinte en violation des restrictions de circulation pourra faire l'objet d'une immobilisation. Dès lors qu'il remplit les deux conditions prévues à l'article L. 325-1, la circulation ou le stationnement dans une zone à circulation restreinte pouvant en constituer la première, le véhicule pourra être immobilisé. En outre, la création d'une zone à circulation restreinte a pour objet la limitation de la pollution de l'air et donc l'hygiène publique, qui fait partie des causes d'utilité publiques énumérées dans l'article L. 325-1.

Enfin, l'utilisation du verbe « *pouvoir* » démontre que cette sanction n'est pas automatique. Elle pourra être prescrite dès qu'elle apparaîtra nécessaire et justifiée, en fonction des circonstances de l'infraction.

Le requérant soutient également que le décret a été pris en violation de l'article 5 de la déclaration des droits de l'homme et des citoyens, sans pour autant développer son propos.

Cet article dispose que « *tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ». Il constitue le fondement du principe de légalité des peines. En outre, en vertu de l'article L. 111-2 du code pénal qui dispose : « *le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants* », il appartient au pouvoir réglementaire de créer les contraventions.

Or, la contravention créée par le décret attaqué n'est que la conséquence de l'instauration des zones à circulation restreinte, dispositif introduit par la loi. Il n'y a donc aucune violation du principe de légalité.

Le moyen devra être écarté.

2.3. Sur le respect du principe de non-rétroactivité de la loi pénale

Le requérant soutient que ce décret constitue une violation du principe de non-rétroactivité de la loi pénale institué par l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'un particulier encourt une amende une fois la zone à circulation restreinte instaurée, alors qu'elle ne l'était pas quand il a laissé son véhicule dans un lieu privé, lequel ne connaissait pas de restrictions du stationnement alors.

L'article L. 2213-1 du CGCT dispose : « *le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communications à l'intérieur des agglomérations* ». Le pouvoir de police de circulation des communes ne s'applique que sur les voies ouvertes à la circulation publique (CE, 3 décembre 1975, n° 89689). Dès lors les lieux privés tels que les garages ou les voies privées non ouvertes au public ne sont pas concernés par la création d'une zone à circulation restreinte et le stationnement à cet endroit ne peut entraîner de contravention.

Enfin, en toute hypothèse, le décret n'instaure aucune violation du principe de non-rétroactivité de la loi pénale. La contravention n'est constituée qu'à partir du moment où la zone à circulation restreinte est créée et que le véhicule y contrevient. Le stationnement d'un véhicule dans une zone à circulation restreinte avant sa création ne sera pas sanctionné à ce titre.

Une fois la zone à circulation restreinte créée, le véhicule contrevenant pourra être sanctionné puisqu'il appartient au propriétaire d'un véhicule de prendre ses dispositions afin de s'assurer à tout moment qu'il ne contrevient pas à la réglementation en vigueur.

Le moyen n'est donc pas fondé et sera écarté.

2.4. Sur la violation de la Convention de Vienne du 8 août 1968 relative à la circulation routière et la rupture d'égalité entre les véhicules immatriculés en France et à l'étranger.

Le requérant soutient que le décret soit impose aux véhicules étrangers de s'identifier pour circuler dans une zone à circulation restreinte et donc viole la convention de Vienne du 8 novembre 1968, soit dispense les véhicules immatriculés à l'étranger d'identification et donc crée une rupture d'égalité avec les véhicules immatriculés en France.

La convention de Vienne du 8 novembre 1968 relative à la circulation routière prévoit dans son article 3-2-a que « *les parties contractantes prendront également les mesures appropriées pour que les règles en vigueur sur leur territoire concernant les conditions techniques à remplir par les automobilistes et les remorques soient en conformité avec les dispositions de l'annexe 5 de la présente convention* ».

L'annexe 5 précise quant à elle que « *tout véhicule en circulation internationale doit satisfaire aux prescriptions techniques en vigueur dans son pays d'immatriculation lors de sa première mise en service* ».

Le requérant en déduit qu'obliger les véhicules immatriculés dans un pays étranger à s'identifier conformément à l'article L. 318-1 du code de la route revient à imposer à ces véhicules une prescription technique qui n'était pas en vigueur lors de la mise en service des véhicules et par conséquent viole la convention de Vienne précitée.

L'annexe 5 de la convention de Vienne définit les prescriptions techniques minimales nécessaires pour circuler dans les pays parties de la convention. Ces prescriptions sont relatives aux équipements, notamment en matière de freinage, de dispositifs d'éclairages ou encore d'appareil de direction.

Le certificat qualité de l'air ne saurait être considéré comme une prescription technique. Il ne précise pas des normes minimales de sécurité à respecter avant la mise en service, il constitue uniquement une identification des véhicules.

Dès lors il n'existe aucun obstacle à imposer aux véhicules immatriculés à l'étranger d'apposer un certificat qualité de l'air sur leur véhicule pour circuler dans une zone à circulation restreinte. Cette mesure ne viole aucunement la convention de Vienne.

C'est la raison pour laquelle le décret ne prévoit aucune distinction entre les véhicules immatriculés en France et à l'étranger. La création d'une zone à circulation restreinte constitue une mesure de police de la circulation qui s'applique à tous les véhicules circulant dans la zone concernée. Il n'y a donc aucune rupture d'égalité entre les véhicules immatriculés en France et les véhicules immatriculés à l'étranger.


Le moyen devra être écarté.

CONCLUSION

Par ces motifs, je conclus au rejet de la requête présentée par Monsieur Laurent Pelé à l'encontre du décret n° 2016-847 du 28 juin 2016 relatif aux zones à circulation restreinte.

Pour la ministre et par délégation

Le sous-directeur des affaires juridiques
de l'énergie et des transports



Emmanuel VERNIER