



22 MARS 2006

La Défense, le

Le Ministre des Transports, de l'Équipement, du
Tourisme et de la Mer

à
Monsieur le Président du Conseil d'Etat
Section du contentieux

Ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme et de la
Mer

**s é c u r i t é
r o u t i è r e**

direction
de la Sécurité
et de la Circulation
Routières

sous-direction
de l'Action
Interministérielle
et de la
Communication
bureau de la
Législation et du
Contentieux

Affaire suivie par :
SONIA COHEN

Tél : 01 40 81 81 41
Fax : 01 40 81 81 00

AFFAIRE : APIVIR C/ ministre des Transports...

DOSSIER : n° 271835

Vous avez bien voulu me communiquer copie du mémoire de l'Association pour l'interdiction des véhicules inutilement rapides (APIVIR), adressé en réplique à mon mémoire en défense du 1^{er} août 2005.

A titre principal :

Sur la recevabilité de la requête

Concernant l'existence d'une décision « réglementaire » susceptible de recours

L'association conteste la légalité de la lettre du 1er juillet 2004 par laquelle le ministre des transports l'informe de l'engagement du gouvernement à lutter contre l'insécurité routière, explique l'encadrement juridique communautaire et national qui gouverne la matière et présente les mesures positives que le gouvernement a entreprises afin d'inciter les Etats membres à réglementer la limitation par construction de la vitesse des véhicules.

Le caractère « réglementaire » de cet acte est contestable. En effet, d'une jurisprudence constante, le juge administratif considère que sont insusceptibles de recours les mesures qui donnent des renseignements et informations sur le contexte factuel et sur l'état du droit. La circonstance que cette lettre ministérielle ait été provoquée par une « demande » ne suffit pas à conférer à cet acte un caractère décisoire (R. Chapus, Droit du contentieux administratif, n°655).

Arche Sud
92058 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 81 98
courriel :
dscc @equipement.gouv.fr

Au demeurant et par analogie, le contenu même de cette lettre du 1^{er} juillet 2004 citée supra aurait pu être exprimé dans le cadre d'une réponse à une question parlementaire.

Réitérant une jurisprudence des années 1930 (CE, Sect., 12 juin 1936, Hitzel), le Conseil d'Etat considère "que les réponses faites par les ministres aux questions écrites des parlementaires ne constituent pas des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux".

Il n'en va autrement que lorsque la réponse comporte «...une interprétation par l'administration de la loi fiscale pouvant lui être opposée par un contribuable sur le fondement des dispositions de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales". Dans ce cas, seulement, la réponse ministérielle est susceptible de recours (Conseil d'Etat, Section, 16 déc. 2005, Société Friadent France, n° 272618).

Dans le même esprit, le Conseil d'Etat a raisonné de manière similaire pour les réponses faites par un ministre à un élu local. La réponse faite à une association sur les modalités de mise en place d'une politique publique n'est également pas susceptible de recours pour excès de pouvoir.

En conséquence, la requête de l'APIVIR ne pourra qu'être rejetée comme irrecevable.

Au fond :

Je reprends les moyens et conclusions développés dans mon mémoire en défense cité supra et je rappelle que les véhicules légers font l'objet d'une réception communautaire obligatoire ; qu'ainsi cette procédure au cours de laquelle les exigences techniques auxquelles doit répondre le véhicule sont examinées (ainsi en serait-il de la limitation par construction de la vitesse) est totalement harmonisée.

L'association requérante invoque l'argument selon lequel le ministre avait le pouvoir de prendre la mesure demandée.

L'article 28 du traité CE posant le principe de l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent entre les Etats membres, l'association requérante se fonde sur l'article 30 du traité CE. En effet, cet article permet à un Etat membre de déroger à l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation pour des raisons tenant notamment à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et ce, à condition que ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres.

Par ailleurs, le principe de proportionnalité, qui est le fondement de l'article 30 du traité CE, exige que la faculté des Etats membres d'interdire les importations des produits en cause en provenance d'autres Etats membres soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la santé légitimement poursuivis (arrêt du 14 juillet 1983, Sandoz, 174/82, Rec. p. 2445, point 13).

En effet, une réglementation ou une pratique nationale ne peut pas bénéficier de la dérogation lorsque la santé et la vie des personnes peuvent être protégées de manière aussi efficace par des mesures moins restrictives des échanges intracommunautaires (arrêts Ferring, 10 septembre 2002, et Paranova Läkemedel e.a., 21 juin 2003). En l'espèce, l'association requérante ne démontre pas que la mesure tendant à limiter par construction

la vitesse des véhicules soit la seule mesure efficace permettant de protéger la vie des personnes sur les routes.

Par ailleurs le traité CE prévoit une exception à l'exception car il est exclu, sur la base de l'article 30 de prendre des mesures contraignantes pour la libre circulation des marchandises lorsqu'une directive communautaire prévoit dans le domaine en question, l'harmonisation des mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif spécifique sécuritaire poursuivi : en ce sens arrêts de la Cour du 23 mai 1996 Hedley Lomas C-5/94 ou encore 19 mars 1998 The Queen/ Minister of Agriculture.

De même votre Haute Juridiction a jugé que dans la mesure où les réglementations nationales ont été harmonisées (comme dans le cas présent s'agissant de la procédure de réception des véhicules légers en application de la directive 70/156/ CEE modifiée), un Etat membre ne peut prendre de mesure constituant une entrave à la libre circulation des marchandises, en la justifiant par des raisons « ... de protection de la santé et de la vie des personnes... » ; en ce sens CE arrêt du 24 mai 2000 requête n° 205478.

Le bridage des véhicules a été introduit en 1992 par la directive 92/6/CEE dont le champ d'application, était à l'époque, limité aux seuls véhicules de plus de 12 tonnes. La Commission européenne, à l'origine de l'extension de cette mesure (directive 2002/85 / CE) aux véhicules de plus de 3,5 tonnes, en a délibérément exclu les véhicules légers.

En juin 2001, la Commission avait indiqué au Parlement européen et au Conseil que toute nouvelle extension du bridage aux voitures particulières nécessitait au préalable un débat politique entre les divers Etats membres.

A ce jour, ce débat politique n'a pas eu lieu, et ceci bien qu'à plusieurs reprises, et notamment à l'occasion du conseil informel des ministres européens des transports à Vérone en 2003, M. de ROBIEN ait déclaré publiquement qu'une telle réflexion était souhaitable et qu'il y était disposé.

Une grande majorité de nos partenaires n'est pas favorable à cette évolution ; dans cette majorité figurent, entre autres, les pays qui sont considérés comme exemplaires du point de vue de la sécurité routière (Royaume-Uni et Suède), ce qui rend difficiles les avancées sur le sujet.

Sur la compétence de l'auteur de l'acte

Le ministre des transports n'a pas compétence pour édicter une mesure « tendant à interdire la mise en circulation de véhicules dont la vitesse maximale dépasse la valeur la plus élevée autorisée sur nos routes ».

Cette incompétence découle à la fois du respect des normes communautaires et de la répartition des pouvoirs au sein de l'ordre juridique national français.

Une compétence communautaire

Le traité fait explicitement obligation à l'Union européenne de faire usage de sa compétence exclusive en matière de sécurité routière afin de garantir un degré élevé de protection dans les normes techniques applicables aux automobiles et aux motocycles.

L'article 71 du traité CE lui donne compétence pour intervenir dans tout autre domaine de la sécurité routière où l'Union européenne peut apporter une valeur ajoutée aux Etats membres.

A titre d'exemple, l'UE possède, depuis les années 1980, une compétence de principe dans plusieurs domaines tels que l'usage de la ceinture de sécurité dans les automobiles et la délivrance des permis de conduire. En résumé, les mesures visant à renforcer la sécurité des transports constituent un objectif explicite de la politique commune des transports.

De surcroît, selon l'article 95, le Conseil arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

Or en l'espèce, la limitation de vitesse à la construction ne peut être utile et réellement efficace que dans un cadre communautaire harmonisé. Il ne fait pas de doute qu'une telle mesure interfère sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Il s'ensuit que le Conseil doit nécessairement intervenir en amont des législations nationales afin de rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en matière de limitation des vitesses des véhicules à la construction.

Il s'ensuit que le ministre ne pouvait pas légalement prendre la mesure demandée, laquelle s'inscrit dans le champ de la compétence communautaire.

Sur la limitation à 74 kW de la puissance des motocyclettes : exemple probant de la compétence communautaire en la matière.

La réglementation française qui limite à 74 kW la puissance des motocyclettes n'est pas une décision unilatérale de notre pays.

Cette limitation n'est que l'application des dispositions communautaires prévues par les articles 3 et 6 de la directive 95/1/CE sur la puissance des motocyclettes ; cette directive étant l'une des directives relatives à la réception communautaire des motocyclettes qui a été totalement harmonisée en 1997.

Avant cette harmonisation, la France a été la seule en Europe à adopter, et ceci depuis 1985, date à laquelle il n'existait pas de contrainte européenne en ce qui concerne la réception des motocyclettes, une limitation réglementaire à 74 kW de la puissance de ce type de véhicules.

La France n'a pu convaincre du bien-fondé de cette limitation ni les représentants des autres Etats membres ni le Parlement européen.

Ces efforts ont cependant abouti au compromis des articles 3 et 6 de la directive 95/1/CE citée supra.

Par conséquent, la mesure de bridage de la puissance des motocyclettes n'est en rien assimilable à la mesure de limitation par construction de la vitesse des véhicules légers préconisée par l'association requérante.

Une compétence du Premier ministre

Le Conseil d'Etat annule pour incompétence les dispositions réglementaires intervenues dans le domaine de la loi (CE, Ass., 9 juillet 1971, Conseil national de l'ordre des pharmaciens), à moins qu'elles n'aient été prises sur le fondement d'une habilitation législative précise.

En toutes hypothèses, c'est au Premier ministre que la Constitution confie en principe le pouvoir réglementaire (art. 21).

Le ministre des transports n'avait donc pas compétence pour prendre l'acte demandé. En effet, sauf habilitation par une loi ou un décret, les ministres ne disposent pas en principe de pouvoir réglementaire.

D'ailleurs, la jurisprudence ne leur reconnaît qu'un pouvoir réglementaire minimum, pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité (CE 7.2.1936, Jamart, Leb 172).

Le ministre n'ayant pas à prendre une décision quand il n'est pas habilité juridiquement à le faire, c'est à bon droit que le ministre des transports a rejeté la demande de l'association.

En réponse aux observations de l'association, j'apporte par ailleurs les précisions suivantes :

L'association affirme que la limitation de la vitesse par construction, s'agissant des véhicules légers, ne nécessite pas de modifications structurelles.

Cette allégation est fausse.

La limitation de la vitesse par construction des véhicules légers, ne se réduit pas à un réglage sur une partie isolée du moteur.

Le bridage des poids lourds, suite à la directive 92/6/CEE, ne s'est ainsi pas réduit à un simple réglage moteur mais à des modifications constructives importantes au niveau du groupe moto-propulseur, et ceci afin d'optimiser le fonctionnement du moteur, du point de vue énergétique notamment.

La conception des véhicules doit, dès l'origine, intégrer l'électronique embarquée afin de satisfaire à des contraintes énergétiques et de limitation des émissions polluantes.

De telles modifications ne peuvent être assimilées aux modifications plus élémentaires pratiquées sur les deux-roues motorisés (cyclomoteurs, motocyclettes) dans le but de brider la vitesse ou la puissance de ces engins.

Toutefois, même pour ces véhicules, le niveau des exigences techniques introduites dès la conception des véhicules se fait de plus en plus contraignant afin d'éviter toute possibilité ultérieure de débridage.

Ainsi donc, une décision unilatérale par la France de limitation de la vitesse des véhicules par construction aboutirait à imposer des contraintes aux constructeurs des véhicules des autres Etats de la communauté européenne, constituant par là même une entrave à la libre circulation des marchandises prohibée par l'article 28 du Traité de Rome modifié.

Tout autre est l'usage du limiteur de vitesse adaptatif pour voiture, qui est adapté à toutes les configurations de circulation urbaine, routière, et autoroutière. Ce limiteur a fait l'objet, à l'initiative de la France, d'un cahier des charges d'homologation annexé au règlement de Genève n° 89.

L'association soutient que la décision de l'administration de refus de limitation de la vitesse des véhicules par construction est contraire à l'article L 318-1 du code de la route.

Elle s'appuie en cela sur les études mettant en évidence, la relation entre la vitesse et les émissions polluantes.

Or, bien au contraire, le problème de la protection de l'environnement sous l'angle de la limitation des émissions polluantes générées par les véhicules est une exigence technique obligatoire qui fait l'objet d'une directive spécifique (70 / 220 / CEE) partie intégrante de la réception des véhicules.

L'article L 318-1 du code de la route valide en droit interne cette réception communautaire instaurant des obligations de limitation de la pollution par construction.

Sur la prétendue inaction du gouvernement dans le domaine de la limitation de vitesse :

Dans le domaine de la limitation de la vitesse par construction la France, ainsi qu'il a été développé supra, n'a cessé de revendiquer son soutien à une prise en compte de la limitation par construction de la vitesse sur l'ensemble des véhicules et au niveau communautaire (ainsi du communiqué publié à l'issue du CISR du 18 novembre 2002).

Par ailleurs et toujours dans le cadre de ses obligations communautaires, le Gouvernement s'attache à responsabiliser le conducteur et à lui imposer le respect des seuils de vitesse.

C'est ainsi que la mobilisation sans répit des pouvoirs publics, à l'occasion des campagnes de communication couvrant tous les médias dans le but de sensibiliser l'utilisateur aux dangers de la vitesse, ou encore la mobilisation des forces de l'ordre pour contrôler et sanctionner les contrevenants, allant de pair avec l'installation des radars automatiques sont une réponse adaptée pour la préservation de la santé publique et la sécurité.

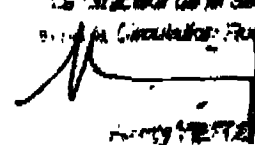
A l'examen des dernières statistiques, il appert que l'amélioration constante de la sécurité routière depuis les trois dernières années, est due dans une proportion de 75% aux actions menées par les pouvoirs publics dans le domaine du respect des seuils de vitesse, avec notamment, l'installation de dispositifs automatiques sur tous les réseaux routiers et autoroutiers.

C'est notamment grâce à ce dispositif de contrôle automatisé, qui a un impact local très fort sur la diminution des accidents, qu'en 2005 l'objectif de la France de passer sous la barre des 5000 personnes tuées a été atteint.

Enfin, il faut observer que le seuil de vitesse autorisée le plus élevé (130 km / h) est appliqué sur autoroute, réseau sur lequel les accidents sont bien moindres en nombre que sur les autres réseaux. Les autoroutes concentrent 21,2 % du trafic, pour une proportion relativement faible d'accidents (5,4 %) alors que 12,8 % des accidents ont lieu sur les routes nationales et 28,9 % sur les routes départementales. Les autoroutes sont plus de quatre fois moins dangereuses que les routes nationales.

Par tous ces motifs et moyens et tous autres à produire, déduire et suppléer, plaise à votre Haute Assemblée de bien vouloir rejeter la requête de l'Association Pour l'Interdiction des Véhicules Inutilement Rapides.

Pour le Ministre et par délégation

Le Directeur de la Sécurité
Bureau de Circulation Routière,

Louis METZ