

INTERDICTION DE CIRCULATION DES POIDS LOURDS

PROBLEME

La possibilité pour le maire d'une commune d'interdire la circulation des poids lourds en agglomération obéit à des règles précises dégagées par la jurisprudence administrative.

TEXTES

- Articles L.2212-2.1e et L.2213-1 du code général des collectivités territoriales.

▣ LE PRINCIPE DE LA COMPETENCE DU MAIRE

Aux termes de l'article L.2212-2.1e du code général des collectivités territoriales, le maire détient un pouvoir de police qu'il exerce notamment pour tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques; la police municipale ainsi exercée doit viser à assurer la tranquillité, le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Aux termes de l'article L.2213-1 du code général des collectivités territoriales, le maire dispose également d'un pouvoir de police concernant la circulation sur les routes nationales, les chemins départementaux et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. Dans cette dernière hypothèse, une procédure de consultation du préfet est notamment requise avant que le maire ne réglemente la circulation des poids-lourds en ville (T.A. Clermont-Ferrand, 7 mars 1995, Commune de Bellerive-sur-Allier).

Une réponse ministérielle du 6 janvier 2011 précise ainsi que « *la liberté du maire en matière de police de la circulation en agglomération, reste encadrée dans certains cas. Il en va ainsi lorsque la mesure concerne une route à grande circulation. Le préfet doit alors fournir son avis en application de l'article R. 411-8 du code de la route. Il s'agit cependant d'un avis simple qui ne lie en aucune façon le maire, lequel commettrait une erreur de droit en s'estimant soumis par un avis éventuellement défavorable (tribunal administratif de Strasbourg, n° 99-2110, 19 janvier 2001, association Thur Écologie et transports, M. Fernand Rost c/commune d'Urbès). Le maire peut également avoir perdu sa compétence au bénéfice du préfet, dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du CGCT, lorsque le champ d'application de la mesure de police excède le territoire de la commune* » (RM, JO Sénat, 6 janvier 2011, n°15613, p. 20).

Ce faisant, la doctrine administrative rappelle également que les pouvoirs dévolus au Préfet sur les routes à grande circulation ne font pas obstacle à la mise en application immédiate des mesures de police que le maire juge nécessaire de prendre dans le cas d'urgence résultant notamment de sinistres ou périls imminents (Rép. Min. à QE n°9028, JO Sénat du 18 septembre 2003).

A l'extérieur des agglomérations, le maire exerce également la police de la circulation sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation (CGCT, Art. L.2213-1).

En revanche, la police de la circulation sur les autoroutes, est exercée par le seul Préfet du Département (Code de la route, Art. R.411-9), avec lequel il convient de se concerter lorsqu'un arrêté concerne une route d'accès à une autoroute (Rép. Min. à QE n°15325, JO Sénat du 2 juin 2011).

Enfin, l'article 20 de la Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République affirme un pouvoir de police au profit du Président du Conseil départemental sur les voies hors agglomérations mais celui-ci ne concerne que l'entretien des plantations privées pouvant constituer des menaces pour les voies départementales, permettant de procéder, après mise en demeure, à l'exécution forcée de travaux d'élagage afin de garantir la sûreté et la commodité du passage (Code de la voirie routière, Art. L.131-7-1).

▣ LA PORTEE DU POUVOIR DE POLICE

Sur le fondement de ces textes combinés, il est loisible au maire d'édicter une réglementation de la circulation, dès lors que celle-ci est précise, motivée et que l'interdiction ne présente un caractère ni général, ni absolu.

S'agissant plus particulièrement des poids lourds, le maire peut valablement invoquer des motifs de sécurité et de tranquillité publiques pour interdire la circulation à ces véhicules à l'intérieur de l'agglomération (interdiction, par exemple, des transports routiers d'un poids total autorisé en charge ou d'un poids roulant autorisé supérieur à 6 tonnes), mais ne peut proscrire cette circulation de manière générale : l'arrêté municipal doit, par exemple, prévoir sa non application aux véhicules de transport public de voyageurs, aux transports exceptionnels dûment autorisés par arrêté préfectoral, aux transports de marchandises assurant une desserte locale...

De surcroît, l'arrêté doit prévoir un itinéraire de déviation adapté et propre à accueillir les véhicules lourds dont la circulation est interdite dans l'agglomération.

En revanche, cet itinéraire peut comporter un itinéraire à péage, qui n'est pas, par principe, incompatible avec la liberté d'aller et venir si les véhicules peuvent continuer à desservir les établissements situés sur l'itinéraire (RM, JO Sénat, 6 janvier 2011, n°15613, p. 20).

▣ LES ILLUSTRATIONS JURISPRUDENTIELLES

Ont été jugés légaux par le Conseil d'Etat des arrêtés municipaux interdisant la circulation sur la route nationale traversant l'agglomération aux transports routiers de marchandises d'un poids total en charge de plus de 6 tonnes mais prévoyant des exceptions permettant la desserte locale à ceux des véhicules dont les origines ou destinations sont limitées à l'agglomération, et

instituant des itinéraires autorisés pour traverser la ville pour ceux qui devraient emprunter certains axes de circulation transversaux (Par ex. CE, 13 juin 1979, req n°05767).

Cette interdiction, ni générale, ni absolue, ne porte atteinte ni à la liberté du commerce et de l'industrie, ni à la liberté de circulation. Ces mesures qui sont justifiées par le souci d'assurer, à l'intérieur de la ville, la tranquillité publique des riverains et la sécurité du passage sur les voies publiques, ne présentent pas un caractère excessif pour les transporteurs concernés, car ceux-ci peuvent aisément contourner l'agglomération, même s'il leur faut emprunter la déviation autoroutière qui peut les obliger à acquitter un péage (C.E., 1er février 1978, Coing ; C.E., 14 novembre 1980, société des transports André Coing).

Le Conseil d'Etat a admis la légalité d'un arrêté municipal motivé par le danger permanent que constitue pour les habitants de la commune le trafic routier (étroitesse de la chaussée rendant difficile la circulation et le cas échéant l'organisation de secours minimum) et l'atteinte permanente à la tranquillité des riverains qu'occasionnait la circulation des poids lourds. Cet arrêté était assorti de dérogations, notamment pour la desserte de la commune et indiquait que l'autoroute constituait l'itinéraire de déviation de l'agglomération (C.E., 13 mai 1987, Aldebert).

De la même façon, il a été décidé que l'interdiction de la circulation de poids lourds ou de camions transportant des matières dangereuses dans une agglomération, pouvait être justifiée par la gêne et le danger que cause le croisement de tels véhicules avec d'autres véhicules, compte tenu de la densité du trafic et de la largeur de la chaussée, et alors que les poids lourds disposaient d'un itinéraire de dégagement par un tronçon de l'autoroute voisine ; de plus, les inconvénients résultant de cette restriction pour les usagers de la route (allongement du parcours) et pour les habitants des communes voisines ne présentaient pas un caractère excessif (C.E., 18 octobre 1989, Commune d'Aigueperse).

Le conseil d'Etat a enfin jugé récemment que l'interdiction de la circulation des véhicules poids lourds supérieurs à 3,5 tonnes, sur un chemin rural d'une largeur maximale de 3,60 mètres répondait aux exigences de la sécurité publique. Il considère ainsi que cet arrêté n'a pas porté une atteinte excessive aux libertés d'aller et de venir et du commerce et de l'industrie, et que la possibilité laissée aux véhicules agricoles de circuler sur le chemin litigieux ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant la loi (CE, 4 octobre 2010, *Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou*, n°310801).

Il convient ce faisant d'asseoir l'existence d'un risque juridique sur des circonstances de fait préciser.

Jugé ainsi que l'interdiction de la circulation des poids lourds sur un chemin rural était disproportionnée dès lors qu'il n'était pas démontré que l'accès par ce chemin du seul véhicule de la société requérante à une carrière dont elle souhaitait reprendre l'activité s'avèrerait dangereuse pour la sécurité publique. Le juge administratif tient notamment compte des mesures alternatives envisageables, telles que l'installation de panneaux de signalisation ou de ralentisseurs, et de l'absence, jusqu'à présent, d'accidents sur ledit chemin (CAA Marseille, 24 octobre 2014, *Commune de Lorgues c/ SAS Transports Jean-Louis*, n°13MA02766).

▣ LA RESPONSABILITE COMMUNALE

Il convient de souligner que la responsabilité communale pourrait éventuellement être recherchée dans l'hypothèse où le maintien de la circulation des poids lourds occasionnerait, outre un trouble anormal de voisinage, un préjudice matériel aux riverains (par exemple, désordres survenus dans les immeubles bordant la voie publique du fait du passage répété des poids lourds...). Seule la gravité du préjudice et l'importance de la circulation des poids lourds sont néanmoins de nature à engager la responsabilité de la Commune (CAA Marseille, 14 décembre 2001, *Decamps c/ Commune de Sète*, n°09MA04588).

De la même façon, la responsabilité de la commune pourrait être engagée si la déviation de la circulation des poids lourds causait un préjudice matériel à un commerçant dont la clientèle se tarirait du fait de la déviation (un restaurant pour chauffeurs-routiers par exemple : C.E., 13 mai 1987, *Aldebert*). Cette hypothèse est néanmoins rarissime car il faut que le commerçant subisse un préjudice anormal et spécial pour pouvoir être, le cas échéant, indemnisé.

Le conseil d'Etat a récemment considéré que la fermeture d'un local industriel mis à bail à la suite de l'interdiction de circulation des poids lourds constituait un préjudice grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à ceux qui l'ont subi. De ce fait, la responsabilité sans faute est engagée pour rupture de l'égalité devant les charges publiques (CE, 4 octobre 2010, *Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou*, n°310801).

▣ LES ZONES A CIRCULATION RESTREINTE

La Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique a créé un nouveau dispositif : les zones à circulation restreinte, prévues à l'article L.2213-4-1 du CGCT. Pour lutter contre la pollution atmosphérique, des zones à circulation restreinte peuvent être créées dans les agglomérations 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. Il est adopté par le Maire ou par le Président de l'EPCI à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation.

Ces zones sont délimitées par un arrêté qui fixe les mesures de restrictions de circulation applicables et détermine les catégories de véhicules concernés. L'inclusion de voies du domaine public routier national ou départemental situées hors agglomération dans ces zones est subordonnée à l'accord, respectivement, du représentant de l'Etat dans le département et du président du conseil départemental sur les mesures susceptibles de s'appliquer. Les véhicules circulant dans une zone à circulation restreinte font l'objet d'une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique, dans les conditions prévues par l'article L.318-1 du Code de la route.

Le projet d'arrêté est accompagné d'une étude présentant l'objet des mesures de restrictions, 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. Il est soumis par l'autorité compétente aux autorités organisatrices de la mobilité, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voiries, ainsi qu'aux chambres consulaires concernées. Ils sont mis à disposition du public. Une fois adopté, l'arrêté doit faire l'objet de façon régulière, au moins une fois tous les trois ans, d'une évaluation de son efficacité.

Si cette mesure ne concerne pas spécifiquement les poids lourds, elle peut avoir pour effet de leur interdire la circulation dans lesdites zones de circulation restreinte, fondées exclusivement sur des objectifs environnementaux.

▣ NOTA

L'arrêté par lequel le maire aura décidé de réglementer la circulation des poids lourds sur le territoire de sa commune n'est pas soumis au contrôle de légalité et n'a pas, dans ce cadre, à faire l'objet d'une transmission au préfet afin de devenir exécutoire. L'article L. 2131-2 -2° du CGCT exclut en effet expressément du périmètre du contrôle de légalité les « *décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police (...) relatives à la circulation et au stationnement* ».