

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1410123

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**SOCIETÀ ITALIANA PER AZIONI PER
IL TRAFORO DEL MONTE BIANCO**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Raphaël Mouret
Rapporteur

Le tribunal administratif de Lyon

(2^{ème} chambre)

M. Bernard Gros
Rapporteur public

Audience du 15 décembre 2016
Lecture du 29 décembre 2016

44-05-05
C-SS

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 8 décembre 2014, la présidente du tribunal administratif de Grenoble a transmis le dossier de la requête de la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco au tribunal administratif de Lyon.

Par cette requête, un mémoire complémentaire et un mémoire enregistrés respectivement le 18 décembre 2014 et les 18 février et 5 novembre 2015 au greffe du tribunal administratif de Lyon, la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco, représentée par le cabinet Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté interpréfectoral du 18 juillet 2014 par lequel le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, le préfet de la Savoie et le préfet de la Haute-Savoie ont organisé la coordination routière lors des pics de pollution dans les bassins d'air « Vallée de l'Arve », « Vallées Maurienne Tarentaise » et « Zone urbaine des Pays de Savoie », en totalité ou, subsidiairement, en tant que cet arrêté n'interdit pas, lors des pics de pollution, le trafic local des poids lourds de classe euro II ou euro III ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens au titre de l'article R. 761-1 du même code.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué constitue une décision faisant grief ;
- elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- l'arrêté attaqué a été pris par des autorités incompétentes et au terme d'une procédure irrégulière en l'absence d'accord exprès du gouvernement italien ;
- il s'appuie sur des données de trafic imprécises et inadéquates ;
- les mesures qu'il prévoit sont incompatibles avec les stipulations du règlement de la circulation du tunnel sous le Mont-Blanc limitant l'interdiction de circulation aux poids lourds de plus de 3,5 tonnes de classe Euro 0 à Euro II ;
- cet arrêté méconnaît les articles 34 et 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le principe d'égalité.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 juillet 2015, le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que les mesures contenues dans l'arrêté attaqué revêtent un caractère préparatoire ;
- la société requérante ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- elle ne peut invoquer le règlement de la circulation qui n'a pas été publié au Journal officiel de la République française ;
- les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 28 décembre 2015, la clôture de l'instruction a été fixée au 11 janvier 2016.

Un mémoire présenté par le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est a été enregistré le 19 janvier 2016, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc, signée à Lucques le 24 novembre 2006 ;
- la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n° 2002-199 du 14 février 2002 ;
- les arrêts C-28/09 du 21 décembre 2011 et C-573/12 du 1^{er} juillet 2014 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Mouret, conseiller,
- les conclusions de M. Gros, rapporteur public,
- les observations de Me Delors, représentant la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco.

1. Considérant que, par un arrêté interpréfectoral du 18 juillet 2014, le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, le préfet de la Savoie et le préfet de la Haute-Savoie ont organisé la coordination routière lors des pics de pollution dans les bassins d'air « Vallée de l'Arve », « Vallées Maurienne Tarentaise » et « Zone urbaine des Pays de Savoie » ; que l'arrêté ainsi pris fixe le cadre dans lequel les préfets de la Savoie et de la Haute-Savoie pourront notamment interdire, dans la limite de vingt jours par an, la circulation des poids lourds de plus de 7,5 tonnes et de classe Euro inférieure ou égale à III en transit dans ces bassins d'air lors de pics de pollution et prévoit par ailleurs les mesures d'information devant accompagner ces interdictions ponctuelles ; que la Società italiana per Azioni per il Trafoto del Monte Bianco, société concessionnaire de la partie italienne du tunnel du Mont-Blanc, demande l'annulation de cet arrêté interpréfectoral ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 222-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Pour atteindre les objectifs définis par le plan de protection de l'atmosphère, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique. / Elles sont prises sur le fondement des dispositions du titre Ier du livre V lorsque l'établissement à l'origine de la pollution relève de ces dispositions. Dans les autres cas, les autorités mentionnées à l'alinéa précédent peuvent prononcer la restriction ou la suspension des activités polluantes et prescrire des limitations à la circulation des véhicules (...)* » ; que, selon l'article L. 223-1 du même code : « *En cas d'épisode de pollution, lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet en informe immédiatement le public selon les modalités prévues par la section 2 du chapitre Ier du présent titre et prend des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population. Ces mesures, prises en application du plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il existe et après information des maires intéressés, comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris, le cas échéant, de la circulation des véhicules, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles* » ; que l'article R. 223-2 dispose : « *Dans chaque agglomération ou zone surveillée, un arrêté du préfet, compatible avec le plan de protection de l'atmosphère, s'il existe, définit des mesures d'urgence susceptibles d'être prises en application de l'article L. 223-1. Ces mesures sont adaptées à la nature et à l'ampleur de l'épisode de pollution et peuvent être progressives. / (...) Si l'agglomération ou la zone surveillée s'étend sur plus d'un département, l'arrêté est pris par les préfets concernés (...)* » ;

3. Considérant que l'arrêté interpréfectoral attaqué a notamment été pris sur le fondement des dispositions de l'article L. 223-1 du code de l'environnement ainsi, en ce qui concerne le bassin d'air « Vallée de l'Arve » qui est couvert par le plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve approuvé le 16 février 2012 par le préfet de la Haute-Savoie, que de celles de l'article L. 222-6 du même code ; que les préfets signataires de l'arrêté attaqué sont compétents pour prendre, dans les trois bassins d'air concernés, les mesures prévues par ces dispositions, alors même que leurs décisions sont susceptibles d'avoir des incidences, notamment, sur le trafic des poids lourds empruntant le tunnel du Mont-Blanc qui est pour sa part soumis à un règlement de circulation spécifique approuvé en 2002 par l'accord sous forme d'échange de lettres passé entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne, publié par le décret du 14 février 2002 visé ci-dessus et modifié à plusieurs reprises depuis lors ; que, par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que les auteurs de l'arrêté attaqué n'étaient pas compétents pour prendre de telles mesures, ni qu'ils auraient dû préalablement recueillir l'accord exprès du gouvernement italien ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que la société requérante soutient que l'arrêté attaqué, en tant qu'il concerne la vallée de l'Arve, a été pris sur la base de « données de trafic » imprécises et inadéquates ; qu'elle fait ainsi valoir que le plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve approuvé en 2012, dont l'arrêté contesté applique la mesure n° T2 visant à maîtriser l'impact du trafic transfrontalier, ne précise pas la composition du parc roulant de référence dans le trafic international de poids lourds ni la façon dont est prise en compte l'évolution de ce parc, que les auteurs de l'arrêté attaqué n'ont pas tenu compte de cette évolution, se traduisant par une réduction constante de la part des poids lourds de classe Euro III au profit de véhicules moins polluants de classe Euro IV à VI, selon les études élaborées à sa demande par les sociétés Euromobility et Scrat, et que, la mesure d'interdiction contestée s'appliquant plus sévèrement au transit international, il était nécessaire de distinguer, parmi les sources de pollution attribuables au secteur du transport, celles résultant du trafic local et celles résultant du trafic transfrontalier ; que, toutefois, la société requérante, qui ne fonde son argumentation sur aucun texte spécifiquement applicable aux décisions telles que celle objet du présent litige et qui n'établit au demeurant pas le caractère obsolète des données contenues dans le plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve, ne produit pas d'éléments probants de nature à remettre en cause la pertinence des éléments retenus ainsi que la méthodologie ayant conduit à l'édition de l'arrêté attaqué ;

5. Considérant, en troisième lieu, que, compte tenu notamment de ce qui a été dit au point 3, l'arrêté attaqué, en tant qu'il prévoit une mesure d'interdiction temporaire de circulation visant les poids lourds de plus de 7,5 tonnes de classe Euro III en transit, dans la vallée de l'Arve notamment, ne saurait, en tout état de cause, être regardé comme incompatible avec le règlement de la circulation dans le tunnel sous le Mont-Blanc qui limite, de manière permanente, l'interdiction d'accès au tunnel du Mont-Blanc aux seuls véhicules de transport de plus de 3,5 tonnes de classe Euro 0 à Euro II ;

6. Considérant, en quatrième et dernier lieu, qu'aux termes de l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres* » ; qu'aux termes de l'article 35 du même traité : « *Les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres* » ; que, selon son article 36 : « *Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons (...) de protection de la santé et de la vie des personnes (...). Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres* » ;

7. Considérant que l'arrêté attaqué permet d'interdire notamment, lors de pics de pollution et pour une durée maximale de vingt jours par an, la circulation des poids lourds de plus de 7,5 tonnes de classe Euro inférieure ou égale à III en transit dans l'un des trois bassins d'air concernés, y compris ceux empruntant le tunnel du Mont-Blanc ; qu'il constitue, ce faisant, une entrave à la libre circulation des marchandises et, en particulier, à leur libre transit, alors même que la mesure d'interdiction ainsi prévue n'a vocation à être mise en œuvre que de manière temporaire et qu'elle est indistinctement applicable à l'ensemble des poids lourds en transit, quelle que soit la nationalité des véhicules concernés et l'origine des marchandises qu'ils transportent ; que si le préfet fait état de l'absence de caractère substantiel de l'entrave en cause, il n'assortit pas ses allégations sur ce point des précisions suffisantes pour permettre au tribunal d'en apprécier la portée et le bien-fondé ;

8. Considérant, cependant, qu'ainsi que la Cour de justice l'a jugé, notamment dans son arrêt C-573/12 du 1^{er} juillet 2014 (point 76), une mesure nationale susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce ou le transit intracommunautaire peut être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou par des exigences impératives d'intérêt général, relevant de la protection de l'environnement notamment, mais, dans l'un et l'autre cas, elle doit, conformément au principe de proportionnalité, être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint ;

9. Considérant qu'il est constant que la mesure d'interdiction en litige, qui participe de la politique de protection de l'atmosphère intégrant la prévention de la pollution de l'air et la surveillance de sa qualité, est justifiée tant par l'objectif de protection de la santé que par celui de protection de l'environnement ; que ces deux objectifs relèvent respectivement de l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et d'une exigence impérative d'intérêt général ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une telle interdiction, inscrite dans un ensemble vaste et diversifié de mesures permanentes ou temporaires visant à réduire les émissions de polluants atmosphériques et qui n'est donc pas la seule mesure à même d'oeuvrer à l'amélioration de la qualité de l'air dans les vallées alpines concernées, ne permettrait pas d'atteindre les objectifs ainsi poursuivis, ni qu'elle irait au-delà de ce qui est nécessaire pour que ces objectifs soient atteints ; que la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco argue par ailleurs du caractère discriminatoire de cette mesure, en tant qu'elle vise seulement les poids lourds de classe Euro III en transit, non les poids lourds de classe Euro II et III circulant localement ; que, toutefois, la différence de traitement ainsi instituée entre le trafic local et le trafic de transit est justifiée, d'abord, par la possibilité dont jouissent les véhicules en transit, à la différence des véhicules circulant localement, d'emprunter des itinéraires alternatifs en cas de mise en œuvre d'une interdiction de circulation, ensuite, par la circonstance que, s'agissant de la vallée de l'Arve, dont l'ensemble des axes routiers est couvert par le plan de protection de l'atmosphère, l'interdiction du trafic local des poids lourds de classe Euro II et Euro III aurait pour effet d'interrompre l'essentiel de l'activité des entreprises de transport concernées, voire de porter atteinte à la continuité de l'approvisionnement des personnes résidant dans ce bassin d'air ; que, dans ces conditions, la mesure critiquée ne méconnaît ni les exigences liées au principe de proportionnalité rappelées au point 8 ni le principe d'égalité ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par le préfet, les conclusions à fin d'annulation présentées par la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco doivent être rejetées ;

Sur les dépens :

11. Considérant qu'aux termes de l'article R. 761-1 du code de justice administrative : « *Les dépens comprennent les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'Etat* » ;

12. Considérant que la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco, dont la requête a été enregistrée postérieurement à la suppression de la contribution pour l'aide juridique, ne justifie pas avoir exposé des dépens au cours de la présente instance ; que, par suite, ses conclusions présentées à ce titre doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la Società italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco et à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, au préfet de la Savoie et au préfet de la Haute-Savoie.

Délibéré après l'audience du 15 décembre 2016, à laquelle siégeaient :

M. David Zupan, président,
Mme Sophie Corvellec, premier conseiller,
M. Raphaël Mouret, conseiller.

Lu en audience publique le 29 décembre 2016.

Le rapporteur,

Le président,

R. Mouret

D. Zupan

La greffière,

A. Baviera

La République mande et ordonne à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Un greffier,