



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

b-solutions **rapport final par l'expert¹**

Objet : solution européenne pour une vignette environnementale

Nom complet de la structure conseillée : GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Nom de l'expert sous contrat pour le cas étudié : Prof. Dr. Michael Frey

Date : 16 Octobre 2019

Contenu :

- I. Description de l'obstacle
- II. Indication des dispositions légales/administratives à l'origine de l'obstacle
- III. Description d'une solution possible
- IV. Pré-évaluation de la question de savoir si l'affaire pourrait être résolue avec l'ECBM
- V. Autres aspects pertinents dans cette affaire
- VI. Références et annexe/annexes, le cas échéant

I. Description de l'obstacle juridique ou administratif dans le contexte spécifique

Différentes transpositions nationales des directives de l'UE (appelées « directives sur la qualité de l'air » 2008/50/CE, Dir. 96/62/CE, Dir. 1999/30/CE) en droit interne obligeant les citoyens à avoir des vignettes de qualité de l'air différentes/multiples.

II. Indication des dispositions légales à l'origine de l'obstacle

En Allemagne, les zones environnementales (Umweltzonen) sont établies dans les plans de qualité de l'air (Luftreinhaltepläne), qui trouvent leur base juridique dans le § 47 BImSchG (loi nationale), transposant les directives européennes sur la qualité de l'air. Dans le Bade-Wurtemberg, les autorités administratives compétentes pour l'établissement des plans relatifs à la qualité de l'air sont les Regierungspräsidien (§ 6 (2) ImSchZuVO).

Dans ces zones environnementales, les autorités locales sont autorisées à établir des zones permanentes de restriction du trafic sur la base de l'article 40 (1) BImSchG, avec la possibilité d'exceptions pour les véhicules moins polluants (article 40 (3) BImSchG), conformément au règlement allemand sur les véhicules moins polluants (35. BImSchVO), qui constitue la base juridique pour l'introduction des vignettes environnementales (Feinstaubplaketten) qui sont nécessaires pour pénétrer ces zones.

¹ ARFE et la Commission Européenne ont le droit d'utiliser les informations soumises ainsi que de publier son contenu et de l'inclure dans des travaux dérivés.



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

Dans la région du Rhin supérieur, il existe des plans de qualité de l'air avec des zones environnementales à Karlsruhe² et à Freiburg³.

§ (2) BImSchG est la base juridique équivalente pour les interdictions temporaires de circulation lorsque les limites de polluants fixées par la directive 2008/50/CE et transposées dans la directive 39. BImSchV sont dépassées.

En raison de la transposition inefficace de ces directives européennes sur la qualité de l'air, différents tribunaux administratifs en Allemagne ont déclaré que ces directives ont désormais un effet direct et peuvent servir - dans le respect du principe de proportionnalité - de base juridique pour des interdictions temporaires de véhicules diesel.⁴ C'est d'ailleurs le cas dans différentes villes allemandes, par exemple à Stuttgart.

En France, il existe également des « zones à circulation restreinte » (ZCR⁵) permanentes qui correspondent à l'objectif des zones environnementales allemandes. Leur base juridique est l'art. L 223-4-1 du Code général des collectivités. La compétence pour l'établissement de ces zones est confiée à la municipalité/au maire. Pour entrer dans ces zones, généralement similaires au système allemand, la municipalité peut décider que les véhicules ont besoin d'une vignette environnementale Crit'Air d'une catégorie définie (par ex. Crit'Air 3).

Mais la vignette environnementale allemande et la vignette française Crit'Air ne sont pas congruentes. En raison de leur introduction en 2008, les vignettes allemandes « finissent » à Euro 4 - de sorte que tous les véhicules Euro 5 et 6 ont la même vignette (verte), alors qu'en France les vignettes Crit'Air sont beaucoup plus différenciées dans les catégories Euro 5 et 6 (l'accent étant par ailleurs mis sur les NOx, les vignettes allemandes étant plutôt axées sur les particules). Cette différence rend difficile la définition d'exceptions pour les véhicules ayant la vignette respective de l'autre pays (au moins, par exemple, dès qu'il s'agit d'une zone environnementale française dans laquelle les véhicules à moteur diesel avec les vignettes allemandes niveau 4 devraient également être exclus. Dans le cas inverse, il serait possible de définir les catégories Crit'Air équivalentes pour les vignettes allemandes). Par conséquent, les barrières d'accès aux vignettes et le manque de compréhension/information sur le système du pays voisin entravent la libre circulation des citoyens et des services.⁶

² Luftreinhalteplan Regierungsbezirk Karlsruhe: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpk/Abt5/Ref541/Seiten/Luftreinhalteplaene.aspx>; Umweltzone Karlsruhe: https://www.karlsruhe.de/b3/natur_und_umwelt/umweltschutz/luft/umweltzonen/HF_sections/content/ZZmgoOrZPaLX2M/Karte%20Umweltzone%20trennscharf.pdf.

³ Luftreinhalteplan Freiburg: https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpf/Abt5/Ref541/Luftreinhaltung/Documents/Luftreinhalteplan_Freiburg_15022019.pdf; Umweltzone Freiburg: https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E911087234/334578/Plan_UZ_2019.pdf.

⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/577398/108ac9c86036408f4c16b089d28bf050/wd-7-238-18-pdf-data.pdf> <https://www.bundestag.de/resource/blob/577398/108ac9c86036408f4c16b089d28bf050/wd-7-238-18-pdf-data.pdf>.

⁵ Art. 48 du Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1) https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=FOE8DEBCBC08979AACF517438E1B636A.tplgfr36s_2?idArticle=JORFARTI000031044915&categorieLien=id&cidTexte=JORFTEXT000031044385&dateTexte=.D_écret_n°2016-847_du_28_juin_2016_relatif_aux_zones_à_circulation_restreinte.

⁶ Voir comparaison : https://www.cec-zev.eu/fileadmin/user_upload/cec-zev/banner/themes_conso/vehicules/Tableau_comparatif_DE.pdf (29.07.2019)



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

En situation de pic de pollution de l'air, certains véhicules peuvent être (sur la base des critères Crit'Air établis à l'Art. R 318-2 du Code de la route⁷) temporairement interdit dans un périmètre local prédéfini (Art. L 223-1 Code de l'environnement)⁸, qui peut même couvrir toute la surface d'un département. L'autorité compétente est le préfet. Dans la région du Rhin Supérieur, il existe un arrêté préfectoral concernant le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg.⁹

III. Feuille de route vers une solution possible de l'obstacle avec indication des entités à impliquer dans la solution possible

Deux solutions générales semblent possibles : une solution au niveau européen ou une solution au niveau bi- ou multinational.

1. Solution au niveau européen :

Une solution au niveau européen devrait consister en une directive nouvelle ou révisée établissant un système commun de vignettes, strictement basé sur les normes d'émission Euro ou une obligation d'établir un système de reconnaissance mutuelle. Alternativement, la directive devrait obliger les Etats membres à développer un système commun pour un système de contrôle automatique sur la base des plaques d'immatriculation des véhicules. Cette alternative soulèvera différentes questions difficiles, notamment en ce qui concerne une base de données commune et une loi sur la protection des données. Le système EUCARIS pourrait probablement être une base de données fonctionnelle. Dans tous les cas, une base juridique sera nécessaire.

Sur cette base, les Etats membres et leurs autorités locales pourraient développer des mesures différenciées.

L'entité compétente est la Commission européenne, GD Environnement. Le « fitness check »¹⁰ des directives sur la qualité de l'air pourrait être un bon moment pour présenter les résultats de cette procédure.

2. Solutions au niveau bi- ou multinational :

a) Développement d'un système de vignettes commun/équivalent entre les Etats membres intéressés (par ex. République tchèque, Allemagne). Les entités compétentes sont les États membres intéressés.

b) Binationale France-Allemagne : modification du cadre juridique national dans l'esprit du traité d'Aix-la-Chapelle avec une clause d'exception pour une reconnaissance mutuelle à l'échelle nationale ou au moins pour les régions (transfrontalières) ; par exemple, clause d'exception ou clause expérimentale pour la région du Grand Est et les Länder du Bade-Wurtemberg, Rhénanie-

⁷ Et l'arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032749723&categorieLien=id>). voir aussi arrêté du 29 juin 2016 [relatif aux modalités de délivrance et d'apposition des certificats qualité de l'air](#) ; Décret du 5 mai 2017 [définissant les sanctions en cas non apposition du certificat \(article 4 définit les montants des contraventions\)](#)

⁸ Arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant ; <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2016/4/7/DEV1603792A/jo>; Arrêté du 26 août 2016 modifiant l'arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000033069766.

⁹ Strasbourg Arrêté du préfet de Bas-Rhin (http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20171031_ap_et_annexes.pdf); Arrêté inter préfectoral encadrant les pics de pollution http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20170524_grand_est_aipmu_signe.pdf.

¹⁰ https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm.



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

Palatinat et de la Sarre. Ces clauses d'exception pourraient viser soit une reconnaissance mutuelle des vignettes, soit des véhicules immatriculés dans le pays étranger sans vignette mais remplissant les critères.

Toute solution introduisant une vignette spécifique pour cette région entraînera probablement un effort financier et administratif important et créera de nouvelles frontières dans les Etats membres.

Alternativement, une plate-forme d'information volontaire reconnue par les Etats membres pourrait être une solution, dans laquelle les citoyens pourraient renseigner leurs véhicules afin qu'ils puissent être identifiés avec leur classe d'émission dans le pays voisin et éviter ainsi les infractions.

Cette solution sera cependant compliquée à contrôler.

En réalité, les Etats membres semblent soit ne pas vouloir accéder à cette situation, soit ne pas voir la pertinence transfrontalière de ce problème.

Les entités compétentes sont les gouvernements des États membres, généralement les ministères de l'environnement et/ou des transports.

3. Solutions intermédiaires au niveau transfrontalier

Plusieurs solutions intermédiaires pourraient être utiles.

a) Reconnaissance mutuelle des vignettes

Par conséquent, une base juridique dans les lois nationales susmentionnées sera nécessaire. Cela pourrait être dans la situation franco-allemande - dans l'esprit du traité d'Aix-la-Chapelle - une exception transfrontalière spécifique dans les différentes réglementations locales (par exemple, dans la région du Rhin supérieur, l'arrêté préfectoral établissant la ZCR de Strasbourg, art. 5) ou dans les Luftreinhaltepläne de Fribourg et Karlsruhe.

Cette solution invoque le principe d'égalité juridique car elle crée une inégalité entre les voitures françaises et allemandes qui peut probablement se justifier avec les libertés fondamentales, car il s'agit d'une discrimination domestique. Le Land de Bade-Wurtemberg¹¹ et le ministère de l'environnement de la République fédérale d'Allemagne¹² estiment que cette solution n'est pas possible en raison des systèmes de vignettes trop différents. Néanmoins, des classes équivalentes de Crit'Air peuvent être déterminées pour les zones environnementales allemandes et françaises. Cela est possible pour les voitures particulières à condition que la catégorie requise n'exclue pas les véhicules les plus récents. Par conséquent, une approche pourrait consister, dans un premier temps, à rechercher une solution pour la reconnaissance mutuelle uniquement pour les voitures particulières et, par la suite, à rechercher une solution concernant les camions.


























En ce qui concerne les aspects temporaires, les autorités locales pourraient utiliser les délais de mise à jour obligatoires de leurs plans de qualité de l'air relatifs aux zones environnementales pour ajouter une exception transfrontalière.




















¹¹ Réponse à la question soumise par le Conseil Rhénan (Annexe).

¹² Réponse à la question soumise par le Conseil Rhénan (Annexe).

Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

Les graphiques¹³ suivants montrent les différences entre les vignettes :

Véhicules légers et VUL		Diesel		Essence	
Norme Euro	Mise en service	Crit'air	Plaquette DE	Crit'air	Plaquette DE
Euro 1	01/01/93	/	/	/	
Euro 2	01/07/96				
Euro 3	01/01/01				
Euro 4	01/01/06				
Euro 5	01/01/11				
Euro 6b	01/09/15				
Euro 6c	01/09/18				

Poids lourds		Diesel		Essence	
Norme Euro	Mise en service	Crit'air	Plaquette DE	Crit'air	Plaquette DE
Euro 0	01/10/90	/	/	/	/
Euro 1	01/10/93	/	/	/	
Euro 2	01/10/96	/		/	
Euro 3	01/10/01				
Euro 4	01/10/06				
Euro 5	01/10/09				
Euro 6	01/10/14				

En droit allemand, le 35. La BImSchV détermine au § 2 (1) qu'en général seuls les véhicules marqués avec les vignettes environnementales correspondantes, déterminées à l'annexe 1, sont exclus des différentes interdictions de circulation. Ni dans cette norme, ni dans l'annexe 1 correspondante, ni dans la clause d'exception du § 2 (3), les exceptions pour les voitures immatriculées dans des pays étrangers ne sont mentionnées. Seul le § 6 détermine comme cas particulier la classification des voitures immatriculées à l'étranger, mais aucune règle sur les vignettes environnementales étrangères.

Ce fait peut probablement être considéré comme une faille réglementaire qui pourrait être comblée par une reconnaissance mutuelle des vignettes correspondantes d'un autre État membre. Le contexte juridique de cette interprétation pourrait être une interprétation restrictive

¹³ Rédigés par la DREAL (2019).



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

pour rendre cette réglementation allemande conforme au droit primaire européen, en raison du fait que ces obligations pourraient être considérées comme un facteur entravant à la libre circulation des marchandises, des services ou des travailleurs¹⁴. De plus, comme la vignette française ne peut être achetée que par internet et payée par carte de crédit, l'accès à ces vignettes n'est pas accordé aux personnes n'ayant ni internet ni cartes de crédit.

Le système français étant encore plus strict, les villes allemandes pourraient plus facilement, sur la base de ce qui précède, mettre les vignettes Crit'Air françaises au même niveau dans leur réglementation locale que l'inverse. Dans les zones environnementales allemandes, Crit'Air 1 à 3 pourrait être acceptés comme équivalent à la vignette allemande niveau 4.

En France, la reconnaissance mutuelle pourrait être fondée sur le principe de la vignette allemande la plus similaire, qui doit être fixée dans une annexe annuelle et être actualisée en fonction de l'évolution technique et juridique en France et en Allemagne. Concernant la situation actuelle à Strasbourg, les vignettes allemandes niveau 4 pour voitures pourraient être considérées (au moins jusqu'en 2025, interdiction probable du diesel) comme équivalentes à Crit'Air 3. L'Eurométropole de Strasbourg ayant déjà exclu les véhicules Crit'Air 3 en cas de pics de pollution (décision prise en septembre 2019), cette solution ne sera plus possible, du moins en cas de pic de pollution.

b) Obligation ou engagement volontaire des vendeurs (professionnels) de voitures

Une autre solution intermédiaire pourrait envisager des obligations ou des négociations avec les constructeurs ou les vendeurs de voitures pour donner ou mettre sur la voiture la vignette du pays de l'acheteur PLUS au moins une autre selon le choix de l'acheteur. Dans les régions frontalières, il pourrait s'agir de celles des pays voisins.

c) Adoption d'une solution nationale étrangère dans la région frontalière d'un autre Etat membre

Dans la région frontalière franco-allemande, cela pourrait se faire en utilisant les vignettes Crit'Air dans les zones environnementales des villes frontalières en Allemagne (Karlsruhe, Fribourg). Par exemple, dans la région genevoise, un système analogue au Crit'Air français va être appliqué en Suisse lors d'interdictions temporelles de circulation¹⁵.

Le système français étant encore plus strict, les villes allemandes pourraient plus facilement établir l'équivalence des vignettes Crit'Air françaises dans leur réglementation locale que l'inverse. Nous suggérons donc plutôt l'adoption du système français dans la partie allemande de la région que l'adoption du système allemand dans la partie française de la région.

Ce type de solution semble possible au regard du droit international public. § 6 (2) du 35. BImSchV établit une présomption légale, si un véhicule immatriculé dans un pays étranger n'est pas en mesure de prouver la conformité - cette conformité peut probablement être prouvée avec la vignette équivalente Crit'Air.

d) Développement d'une zone environnementale commune dans la région du Haut-Rhin ou au moins dans l'agglomération de Kehl-Strasbourg (ex : Genève, Pact'air¹⁶)

Cette solution serait une solution optimale pour garantir un air propre dans cette région. Là encore, cette solution semble difficile à gérer et entraîne une énorme charge administrative.

e) Respect du principe de proportionnalité et exercice du pouvoir discrétionnaire en cas de contrôles visant à faire respecter les zones à faibles émissions ; par exemple, en cas de première infraction, un simple avertissement ou une simple mise en garde.

¹⁴ Une violation des libertés fondamentales établies par le TFUE semble peu plausible en raison du faible prix des vignettes.

¹⁵ <http://www.grand-geneve.org/concretement/pactair>.

¹⁶ <http://www.grand-geneve.org/concretement/pactair>.



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

Cette solution utilise en priorité des mesures pédagogiques. La difficulté réside dans le fait que de simples avertissements n'aboutissent généralement pas à l'introduction d'un processus officiel, de sorte qu'une deuxième infraction ne pourrait jamais être prouvée.

f) Meilleure information

D'une manière générale, il sera utile de disposer d'informations publiques et fiables au niveau européen, qui seront reliées aux sites web nationaux officiels. Ce site devrait être mieux structuré et mieux actualisé qu'Urbanaccessregulation.eu. De plus, l'information à l'entrée des territoires ayant des restrictions de conduite qui sont situés près de la frontière devrait être donnée dans les deux langues (et en anglais).

IV. Pré-évaluation visant à déterminer si l'affaire pourrait être résolue par le mécanisme transfrontalier européen

Le problème pourrait généralement être résolu avec l'ECBM ¹⁷.

Il n'existe pas d'autre mécanisme transfrontalier applicable, à l'exception des institutions franco-allemandes de coopération transfrontalière, comme la Conférence du Rhin supérieur, le Conseil Rhénan et la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse¹⁸. Ces institutions ont déjà tenté de résoudre le problème. Les gouvernements des Etats membres n'ont pas cherché de solutions possibles.

Toutefois, une solution contraignante basée sur cette analyse a pu être trouvée avec l'ECBM, mais il n'est toujours pas clair si l'ECBM entrera en vigueur comme prévu dans les versions provisoires. Et même dans ce cas, l'ECBM n'aidera pas les situations transfrontalières entre l'UE et la Suisse.

V. Autres aspects pertinents dans cette affaire

D'autres questions pratiques pertinentes dans cette affaire sont :

1. Différents systèmes pour contrôler les vignettes environnementales et la loi sur la protection des données

En Allemagne, les droits d'accès aux zones environnementales sont généralement contrôlés par des contrôles routiers. En Allemagne, le Bundestag a modifié en mars 2019 la Straßenverkehrsgesetz pour permettre les contrôles automatiques de la circulation (§ 35 (1) Nr. 18, § 36 (2i), § 63 c StVG) ¹⁹. Dans cette modification, aucune clause transfrontalière n'a été incluse, ce qui a pour conséquence que la loi sur la protection des données ne permet pas la transmission de ces données aux autorités françaises ou à d'autres autorités européennes.

En France, les contrôles automatiques ne concernent que les excès de vitesse ou les infractions aux feux de signalisation. Depuis le 19 septembre 2019, la possession d'une assurance valide peut également être contrôlée automatiquement. Un contrôle automatique des vignettes n'est en réalité pas possible, mais une version préliminaire d'une loi correspondante est disponible.²⁰ Dans l'analyse

¹⁷ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0198\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0198(COD)&l=en).

¹⁸ <https://www.conference-rhin-sup.org/fr/services/english.html>.

¹⁹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/063/1906334.pdf>.

²⁰

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000037646678&type=general&typeLoi=proj&legislature=15> .



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

d'impact, il n'est fait mention d'aucune implication transfrontalière (à l'exception de la poursuite des violations)²¹.

2. Obligation pour les agences de location de voitures de fournir les vignettes nécessaires

Les agences de location de voitures pourraient être obligées d'apposer les vignettes requises sur leurs voitures.

3. Exception générale pour les véhicules électriques

Une exception générale pour les véhicules électriques pourrait être facilement établie au niveau transfrontalier, binational ou européen, en raison de leurs plaques d'immatriculation spéciales.

VI. Références et annexe/annexes, le cas échéant

- Réponse du Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit du 2 octobre 2018 à la question du Conseil Rhénan (annexe)
- Prise de position par le gouvernement du Baden-Württemberg du 28 janvier 2019 à la question soumise par le Conseil Rhénan (annexe)

Kehl, le 16 octobre 2019

²¹

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000037646678&type=general&typeLoi=proj&legislature=15>, p. 407.