



**Centre Européen de la Consommation
Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V.**

Centre Européen de la Consommation | Bahnhofplatz 3 | D-77694 Kehl

Proposition pour une reconnaissance des vignettes écologiques dans la zone frontalière franco-allemande (dans les villes de Strasbourg, Fribourg, Karlsruhe) pour les véhicules particuliers

Et réflexions pour une reconnaissance mutuelle élargie

Kehl, le 2 décembre 2019

Constat

Le Centre Européen de la Consommation a pu constater la difficulté pour les habitants de la région frontalière d'appréhender les dispositifs d'amélioration de la qualité de l'air, mis en place des deux côtés du Rhin, notamment par l'introduction de la vignette Crit'air à Strasbourg en novembre 2017 (circulation différenciée) et l'obligation pour les véhicules français circulant en Allemagne dans les agglomérations frontalières de Karlsruhe et Fribourg (zones à circulation restreinte (ZCR)) d'avoir la vignette allemande (Umweltplakette 4).

Ces difficultés sont essentiellement liées à deux facteurs : le manque d'information des citoyens sur ces nouvelles obligations d'une part, mais surtout le manque de cohérence de mesures, prises à un niveau national dans deux pays voisins, qui sont peu adaptées à une région frontalière où la mobilité des personnes est très importante dans les flux quotidiens (frontaliers mais aussi d'une façon générale consommateurs, citoyens...).

Si l'objectif commun poursuivi, à savoir la protection de la santé publique et l'amélioration de la qualité de l'air, est généralement bien compris et accepté par les citoyens, l'incompréhension est totale sur l'exigence d'obtenir des vignettes différentes dès lors qu'on franchit le Rhin. Par ailleurs, comment justifier que l'air doit être amélioré à Strasbourg et non pas à Kehl, ville voisine échappant peut-être à la pollution ambiante comme autrefois lorsque le nuage de Tchernobyl s'était arrêté à la frontière allemande ! Parce que ces mécanismes ne sont pas généralisés sur l'ensemble des deux territoires mais seulement sur certaines agglomérations, l'information grand public est difficile à diffuser de manière efficace.

Pour le moment, la vignette Crit'air n'est obligatoire qu'en cas de pics de pollution ; la vignette allemande (Umweltplakette 4) n'est obligatoire que dans les zones à circulation restreinte (ZCR) mises en place dans certaines agglomérations de la région frontalière (Karlsruhe, Fribourg, voire Heidelberg, Stuttgart). Pour autant, la question se pose de savoir comment mieux faire accepter ces mécanismes

par l'opinion publique française et allemande notamment dans une région frontalière où les habitants sont quotidiennement confrontés à ces « tracasseries » ou « irritants » dont le non-respect est suivi de verbalisation.

Légitimité d'une coopération franco-allemande notamment en cas de pollution transfrontalière

Les Etats Membres sont légitimes pour travailler ensemble par des actions communes pour lutter contre la pollution transfrontalière (art. 3 et 25 de la directive européenne 2008/50/CE du 21 mai 2008) ; ils peuvent concevoir « des activités conjointes telles que l'élaboration de plans relatifs à la qualité de l'air communs ou coordonnés (...) en appliquant des mesures appropriées mais proportionnées ».

Problématique

La question est de savoir si les mesures prises dans le cadre d'un objectif commun fixé au niveau européen ont un effet équivalent par rapport au degré de protection de la santé publique et d'amélioration de la qualité de l'air ? En d'autres termes sont-elles comparables ? Si oui, peuvent-elles être reconnues mutuellement ? Si non, peuvent-elles constituer une restriction à la liberté de circulation des biens et des personnes et une entrave au bon fonctionnement du marché européen ?

Arguments en faveur de la comparabilité des vignettes

- 1. Dénominateurs communs de la vignette Crit'air et de la Umweltplakette 4** : base juridique européenne commune aux Etats membres : les directives « qualité de l'air » 1996/62/CE, 1999/30/CE et 2008/50/CE¹

Cette dernière directive a fixé les grandes lignes des actions des Etats membres :

- Evaluation de la qualité de l'air
- Information du public
- Seuil d'alerte
- Les plans relatifs à la qualité de l'air : Si la directive ne prévoit pas explicitement la création de vignettes écologiques, c'est l'une des mesures envisageables pour les Etats membres pour remplir leurs obligations découlant de la directive.

La France et l'Allemagne ont justement choisi de mettre en place un système de vignettes écologiques dans le cadre de la transposition des directives « qualité de l'air », malheureusement à des époques différentes et sans concertation.

Base commune aux vignettes : les critères techniques basés sur les normes Euro

Les directives qualité de l'air

On note que la directive 2008/50/CE n'a pas mentionné explicitement le recours à une vignette dans le cadre des mesures à prendre en application des lignes directrices. Les Etats membres ont introduit le mécanisme des vignettes écologiques pour identifier les véhicules selon leurs émissions de polluants

¹ [Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008](#) concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

et pour accroître la visibilité des actions pour lutter contre des concentrations trop élevées de polluants notamment dans les zones urbaines.

La réglementation européenne impose aux constructeurs automobiles des normes maximales d'émission de rejets polluants (normes Euro) qui dépendent **de l'ancienneté du véhicule, critère entièrement repris par les mécanismes français et allemands.**

Ces deux vignettes font un classement basé sur la date de la mise en circulation des véhicules, adossée aux critères des normes Euro.

2. Faisabilité de la reconnaissance mutuelle des vignettes Crit'air 1,2,3 = Umweltplakette 4

Pour les véhicules diesel :

La Umweltplakette 4 est attribuée à tous les véhicules diesel immatriculés en Allemagne depuis le 01.01.2006.

Les vignettes crit'air (2,3) à tous les véhicules immatriculés depuis le 01.01.2006.

Pour les véhicules essence : une reconnaissance plus facile du côté allemand

La Umweltplakette 4 pour tous les véhicules essence immatriculés en Allemagne depuis le 01.01.1993.

Les vignettes crit'air (1,2,3) pour tous les véhicules immatriculés depuis le 01.01.1997.

En cas de reconnaissance mutuelle, seul un nombre limité de véhicules allemands munis de la Umweltplakette 4 circulant dans l'Eurométropole de Strasbourg en cas de pic de pollution² devrait être toléré à titre exceptionnel car ne respectant pas le dispositif Crit'Air :

- *Les véhicules essence immatriculés en Allemagne avant le 01.01.2006 (normes Euro 1 à 3)*
- *Les véhicules diesel immatriculés en Allemagne entre le 01.01.2006 et le 31.12.2010 (norme Euro 4).*

L'effort de reconnaissance est entre les mains des autorités strasbourgeoises tout en sachant que seuls deux pics de pollution en 2019 entraînant une circulation différenciée ont été mis en place et que le nombre de véhicules immatriculés en Allemagne (disposant pratiquement tous de la Umweltplakette 4) circulant à Strasbourg pendant ces périodes est forcément marginal par rapport aux véhicules immatriculés en France.

Deux pistes de réflexion pour faciliter la vie quotidienne des habitants de la région frontalière:

² Depuis le 1er octobre 2019 la circulation différenciée a été renforcée. En cas d'épisode de pollution de l'air prolongé, les véhicules équipés de vignettes Crit'Air 3 ne peuvent plus circuler dans l'agglomération strasbourgeoise.

1. Propositions de solutions pragmatiques basées sur la reconnaissance réciproque des vignettes écologiques pour la région du Rhin-Supérieur, englobant les agglomérations de Strasbourg, Fribourg et Karlsruhe par voie de dérogation

Par arrêté préfectoral :

Il suffirait de compléter l'article 5 de l'arrêté préfectoral du 31 octobre 2017, relatif aux dérogations, en rajoutant les véhicules immatriculés en Allemagne disposant d'une Umweltplakette 4. Ce texte réglementaire viserait à reconnaître les effets équivalents de la Umweltplakette 4 et de la vignette Crit'air 1,2,3 dans le cadre du dispositif de circulation différenciée mis en place sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg.

Regierungspräsidium

En Allemagne, la compétence s'agissant des plans d'action qualité de l'air (Luftreinhaltepläne) est celle du Ministère pour le transport du Bade-Wurtemberg (Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg) qui a délégué une partie de ses compétences aux Regierungspräsidien locaux. Ainsi pour Karlsruhe c'est le Regierungspräsidium de Karlsruhe et pour Fribourg, le Regierungspräsidium de Fribourg.

Il suffirait de faire indiquer dans le plan d'action qualité de l'air par les Regierungspräsidien compétents que les véhicules immatriculés en France et possédant une vignette Crit'air 1,2,3 peuvent y circuler au même titre que ceux possédant la Umweltplakette 4.

Une plus-value de la coopération transfrontalière

Ces solutions pragmatiques (s'appliquant certes sur le territoire limité du Rhin-Supérieur) devraient rencontrer un avis favorable du côté des maires de ces grandes agglomérations qui avaient déjà entamé des discussions convergentes sur ce thème. Au-delà de la faisabilité de cette mesure, le signal politique donné à une coopération transfrontalière pour faciliter la vie quotidienne des citoyens de la région frontalière grâce une mesure directement opérationnelle devrait contribuer à rapprocher les citoyens de la construction européenne.

Ces deux possibilités d'accorder aux collectivités territoriales des territoires frontaliers des dispositions juridiques et administratives adaptées (notamment des dérogations) sont d'ailleurs mentionnées dans le Traité d'Aix-la-Chapelle pour les Etats français et allemands.

Dans une deuxième étape, il conviendrait d'entamer une réflexion au niveau national avec les ministères compétents français et allemands.

Cette démarche de consultation visant la convergence de dispositions ou des mécanismes à mettre en place pour améliorer la qualité de l'air en France et en Allemagne est d'autant plus importante que les mesures préconisées dans les pays, notamment celles qui concernent l'interdiction de la circulation des véhicules diesel dans certaines agglomérations, devraient faire l'objet d'une concertation commune avant leur mise en place pour mesurer leur compatibilité et leur faisabilité notamment en région frontalière. Ceci éviterait de faire face à la situation actuelle qui est née de l'absence de concertation entre les autorités lors de l'introduction de la vignette Crit'air.

A cet égard, il conviendrait de faire suite à l'avis du Ministère fédéral allemand (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) qui, dans un courrier en date 2 octobre 2018, avait indiqué que les deux mécanismes de vignette mis en place ne peuvent pas faire l'objet d'une reconnaissance mutuelle, sans étayer cette position.

2. Recours au droit communautaire, au principe de la reconnaissance mutuelle et de l'équivalence des effets.

Du fait de l'harmonisation partielle communautaire (directive d'harmonisation minimale 2008/50/CE du 21 mai 2008), la transposition a été différente d'un pays à l'autre en introduisant des vignettes écologiques apparemment différentes pour tous les véhicules circulant en France et en Allemagne.

La reconnaissance mutuelle de la libre circulation et commercialisation des biens entre Etats membres est née de la jurisprudence européenne. Le principe est inscrit dans le droit européen depuis 1978 avec l'arrêt dit « [Cassis de Dijon](#) » rendu par la Cour de justice de l'UE.

La juridiction européenne a alors consacré **un principe de « reconnaissance mutuelle »** des normes entre les différents Etats membres, en décidant qu'en l'absence de règles harmonisées à l'échelle européenne, tout produit légalement fabriqué ou commercialisé dans un Etat membre devait pouvoir l'être dans l'ensemble des autres Etats membres et ce même s'il reposait sur des règles techniques de fabrication différentes. Les mesures restrictives à la liberté de circulation ne peuvent être justifiées que pour des « raisons impérieuses d'intérêt général » (art. 36 du TFUE).

Or, il y a bien dans le domaine des mesures prises par les deux Etats membres, convergence des intérêts de l'UE sur la protection de la santé publique et de l'environnement (qualité de l'air).

En outre l'attribution des vignettes écologiques repose sur les mêmes critères :

1. Les normes Euro
2. L'ancienneté du véhicule

La seule justification pour ne pas reconnaître l'effet équivalent des mesures serait de prétendre que des raisons impérieuses d'intérêt général (RIIGs) s'y opposeraient et donc que la protection voulue dans l'Etat d'origine n'est pas la même que dans celui d'accueil ou que la reconnaissance mutuelle ne pourrait être réalisée avec une rigueur comparable. Ainsi l'Etat d'accueil serait en droit de refuser le jeu de la reconnaissance mutuelle.

Dans le cas d'espèce, il faudrait démontrer que les mesures prises dans l'un ou l'autre des Etats sont moins protectrices ou ne respecteraient pas les exigences prévues dans les directives européennes applicables (qualité de l'air).

Par ailleurs, in fine, il faudrait soumettre les mécanismes au contrôle de la proportionnalité. Conformément au droit européen, toutes mesures doivent être proportionnées par rapport à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national. Est-ce que les mesures prises par un des Etats membres atteignent le même objectif ?

Interlocutrice : Martine Mérigeau
Directrice Générale
Centre Européen de la Consommation
merigeau@cec-zev.eu

Simulations à la suite d'une reconnaissance mutuelle

Crit'air 1,2,3 : Umweltplakette 4



Simulation dans les zones environnementales allemandes de manière permanente

Voitures		Diesel		Essence	
Norme Euro	Date de 1 ^{ère} immatriculation	Crit'air	Umweltplakette	Crit'air	Umweltplakette
Euro 1	Entre le 01/01/1993 et le 31/12/1996				4
Euro 2	Entre le 01/01/1997 et le 31/12/2000	5	2	3	4
Euro 3	Entre le 01/01/2001 et le 31/12/2005	4	3	3	4
Euro 4	Entre le 01/01/2006 et le 31/12/2010	3	4	2	4
Euro 5	Entre le 01/01/2011 et le 31/08/2015	2	4	1	4
Euro 6 (b,c,d)	À partir du 01/09/15	2	4	1	4

■ Véhicules interdits à la circulation
 ■ Véhicules autorisés à la circulation



Simulation sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg en cas de pic de pollution

Voitures		Diesel		Essence	
Norme Euro	Date de 1 ^{ère} immatriculation	Crit'air	Umweltplakette	Crit'air	Umweltplakette
Euro 1	Entre le 01/01/1993 et le 31/12/1996				4
Euro 2	Entre le 01/01/1997 et le 31/12/2000	5	2	3	4
Euro 3	Entre le 01/01/2001 et le 31/12/2005	4	3	3	4
Euro 4	Entre le 01/01/2006 et le 31/12/2010	3	4	2	4
Euro 5	Entre le 01/01/2011 et le 31/08/2015	2	4	1	4
Euro 6 (b,c,d)	À partir du 01/09/15	2	4	1	4

■ Véhicules interdits à la circulation
 ■ Véhicules hors dispositif
 ■ Véhicules autorisés à la circulation