



Bases légales s'appliquant à l'instauration de zones environnementales

Audition

Commentaires

1 Généralités

1.1 Les zones environnementales en Europe

Des « zones environnementales » ont été instaurées dans plusieurs villes européennes ces dernières années. Elles visent à réduire les atteintes à l'environnement causées par les émissions du trafic routier (notamment les polluants atmosphériques). Dans ces zones, seuls les véhicules ne dépassant pas un certain taux d'émission sont en principe autorisés à circuler. Elles ne sont pas soumises à un régime uniforme et diffèrent fondamentalement en certains aspects, s'agissant par exemple des véhicules concernés, des exigences juridiques imposées en matière d'émissions, mais aussi des conséquences du non-respect de ces prescriptions.

1.2 Le système de réglementation des zones environnementales dans ses grandes lignes

1.2.1 La responsabilité cantonale

L'exécution de la législation relative à la protection de l'environnement et de celle concernant la circulation routière est du ressort des cantons. En vertu du droit fédéral de l'environnement, ces derniers sont tenus d'établir des plans de mesures sur la protection de l'air s'il apparaît ou s'il y a lieu de présumer que les émissions polluantes dépassent certaines valeurs limites fixées par le Conseil fédéral. Le plan de mesures adopté par le Conseil d'Etat genevois en avril 2008 prévoit notamment l'instauration d'une zone environnementale au centre-ville. Le canton a donc sollicité l'aide du chef du DETEC dans la mise en œuvre de cet élément du plan de mesures cantonal. Le Conseil d'Etat tessinois a fait une demande similaire. Du point de vue de la protection de l'environnement, les zones environnementales constituent une mesure adéquate pour améliorer de façon significative la qualité de l'air localement. Leur impact dépend principalement de la forme concrète décidée par l'autorité cantonale compétente en la matière. Le nombre de véhicules concernés par la mesure ou, plus précisément, les catégories d'émissions et les vignettes écologiques interdites dans la zone en question notamment sont déterminants. La forme et l'impact d'une zone environnementale sont donc à fixer dans le cadre de la planification des mesures de protection de l'air.

En Suisse, les cantons peuvent édicter des réglementations du trafic sur les routes en principe accessibles à la circulation lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour assurer la sécurité, pour faciliter ou réglementer la circulation, pour préserver la structure de la route ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Dans ce cadre, ils peuvent prendre toutes les mesures prévues par la législation fédérale sur la circulation routière et admises en vertu du principe de la nécessité et de la proportionnalité.

1.2.2 La signalisation dans le droit fédéral

La présence d'une zone environnementale doit être signalisée. Les détails sont réglés dans l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR)¹. Un nouveau signal indique le commencement de la zone et les véhicules autorisés à y circuler et à y stationner. Ce dernier point est précisé dans la nouvelle ordonnance sur la vignette écologique.

1.2.3 Une réglementation uniforme pour toute la Suisse

Il s'agit en principe de mettre à la disposition des cantons un instrument leur permettant d'aménager une zone environnementale en fonction de leurs propres besoins. Pour des raisons pratiques, le nombre de catégories de vignettes est limité à quatre. En outre, pour instaurer une zone environnementale, les prescriptions fédérales doivent être respectées (quant à l'établissement d'un plan de mesures par ex.). La classification des véhicules dans les différentes catégories d'émissions doit être réalisée de façon uniforme.

1.2.4 Le système de vignette

Un système de vignettes va être instauré pour faciliter l'exécution des prescriptions. Sous réserve de certaines exceptions, une vignette sera apposée sur tout véhicule automobile destiné à circuler ou à stationner dans une zone environnementale. Aucune déclaration spontanée n'est prévue ; la vignette pourra être demandée auprès de l'autorité compétente en la matière ou d'un organe désigné par elle. La nouvelle ordonnance sur la vignette écologique définit le type de vignette à apposer sur le véhicule, en fonction des valeurs d'émission de ce dernier.

2 L'ordonnance sur la signalisation routière (OSR)

En principe, tout signal doit être représenté dans l'ordonnance sur la signalisation routière, même si une nouvelle ordonnance sur les zones environnementales est prévue. De par sa teneur, la signalisation des zones environnementales constitue une interdiction partielle de circuler, qui doit être ordonnée dans la zone en question et précisée par une indication supplémentaire. Cette dernière présente les vignettes admises, dont les véhicules doivent être munis pour être exemptés de l'interdiction et pouvoir circuler dans la zone environnementale (art. 19a OSR).

En principe, le signal « Zone environnementale » s'applique à tous les véhicules automobiles. Le droit fédéral prévoit toutefois les exceptions suivantes :

- Les voitures automobiles de travail, les chariots à moteur, les monoaxes et les cyclomoteurs. En effet, les voitures automobiles de travail servent principalement à l'exécution de travaux et ne sont généralement utilisées sur les routes publiques que lors de courses de transfert. Si elles sont employées sur des chantiers, elles doivent dans tous les cas être conformes aux prescriptions relatives aux émissions de particules en vertu des art. 19a et 19b de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)². Quant aux chariots à moteur et aux monoaxes, ils ne sont pas utilisés en ville. Enfin, les cyclomoteurs sont tous conformes aux prescriptions sur les gaz d'échappement les plus récentes (FAV4, depuis 1988) ; une interdiction générale pour les cyclomoteurs qui, en comparaison aux autres deux roues, sont soumis à des prescriptions sévères, serait disproportionnée.
- Les véhicules équipés de feux bleus effectuant des courses urgentes ainsi que des déplacements de service connexes. L'exception s'applique aux trajets aller et retour. En dehors des interventions urgentes, les véhicules de la police, des pompiers et du service de santé sont eux aussi soumis aux dispositions sur les zones environnementales.
- Les véhicules munis de plaques de contrôle de l'armée.
- Les véhicules dont les détenteurs bénéficient de privilèges et d'immunités diplomatiques ou consulaires et dont les plaques de contrôle portent le sigle « CD », « CC » ou « AT ».

¹ RS 741.21

² RS 814.318.142.1

- Les véhicules dont le conducteur exécute une course lors de l'examen de conduite. Sans cette exception, le comportement dans le trafic urbain ne pourrait plus être évalué en cas d'utilisation d'un véhicule à fort taux d'émission.
- Les véhicules dont le conducteur se rend à l'expertise officielle à l'intérieur d'une zone environnementale. Si le service des automobiles se trouve à l'intérieur d'une zone environnementale, les véhicules à fort taux d'émissions doivent être autorisés à y circuler pour passer l'expertise officielle, sur présentation de la convocation.
- Les véhicules affectés au transport de voyageurs sous le régime fédéral de la concession ou de l'autorisation en vertu de la loi sur le transport de voyageurs. Les transports publics doivent pouvoir traverser les zones environnementales sans encombre. Dans le cas contraire, la mobilité serait fortement entravée. De plus, les installations centrales des transports publics (par ex. les gares reliées au réseau des bus) se trouvent souvent dans les centres-villes concernés par les zones environnementales.

Le droit fédéral ne prévoit pas d'autres exceptions à l'interdiction de circuler dans les zones environnementales. Les commerçants situés à l'intérieur de la zone et les habitants de celle-ci sont donc également soumis à la réglementation. En revanche, la collectivité instaurant la zone environnementale peut si nécessaire prévoir d'autres exceptions, qui doivent être appropriées et signalées au moyen d'une plaque complémentaire; dans de tels cas, une autorisation sera délivrée aux véhicules exemptés.

Dans le chapitre de l'OSR sur les réglementations et les restrictions du trafic, il est précisé que l'instauration d'une zone environnementale n'est admise que si elle est prévue dans un plan de mesures relatif aux pollutions atmosphériques (art. 44a de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE]³, art. 31 ss OPair). Un plan de mesures est notamment établi s'il apparaît ou s'il y a lieu de présumer que des véhicules ou des infrastructures destinées aux transports génèrent des immissions excessives (art. 19 OPair). Il sert à garantir la proportionnalité des mesures et l'égalité de traitement entre les différents émetteurs de polluants dans une zone. L'instauration d'une zone environnementale fondée sur un plan de mesures doit être décidée et publiée conformément aux dispositions en vigueur.

De plus, la transition entre une zone environnementale et le réseau routier usuel doit être facilement reconnaissable (art. 108a OSR). Pour pouvoir disposer d'une marque permettant de mettre en évidence la zone environnementale signalisée au moment de l'entrée en vigueur de ladite révision, il convient de compléter les instructions du DETEC concernant les marques particulières sur la chaussée.

De par sa motivation et les différenciations qu'elle implique, l'interdiction de circuler dans les zones environnementales diffère fondamentalement des interdictions de circuler appliquées jusqu'ici. C'est pourquoi on propose une forme remaniée (annexe 2 OSR).

En outre, les dispositions générales de l'OSR s'appliquent aussi dans les zones environnementales, par exemple le principe selon lequel la signalisation par zones n'est admise qu'à l'intérieur des localités, mais pas sur les autoroutes et semi-autoroutes.

3 Ordonnance sur la vignette écologique (OVE)

Art. 1 Etablissement de la vignette

La vignette écologique peut être délivrée selon différents systèmes. Soit elle est octroyée par les autorités (acte de souveraineté), soit la responsabilité du marquage correct du véhicule est déléguée au détenteur. Dans le premier cas, l'examen préalable effectué par un organe officiel garantit que le véhicule est muni de l'étiquette correspondant à sa catégorie d'émissions. Dans le second cas, la vignette peut être délivrée par un organe à choix sans examen préliminaire. Il incombe ainsi au détenteur de rattacher son véhicule à la bonne catégorie d'émissions, qui sera vérifiée lors de contrôles de police. La première solution offre donc une garantie relativement élevée que la vignette adéquate est utilisée ; les contrôles pourraient donc se limiter, pour l'essentiel, à la vérification de la présence de la

³ RS 741.21

vignette prescrite sur le véhicule. L'utilisation de la vignette adéquate ne peut être vérifiée que sur la base du permis de circulation du véhicule automobile. Or cette procédure peut poser certaines difficultés pour le détenteur et exige des contrôles policiers en circulation, lesquels sont susceptibles de perturber le flux du trafic. En revanche, si la vignette est octroyée par les autorités, le contrôle peut également être effectué sur les véhicules arrêtés (en stationnement).

Pour les raisons mentionnées, il est proposé que la vignette soit octroyée par les autorités cantonales d'admission. Dans le cadre de leur législation, les cantons ont toutefois la possibilité de déléguer cette tâche à des tiers, comme c'est déjà en partie le cas avec les expertises. Ce système permet à la police d'effectuer principalement ses contrôles sur les véhicules en stationnement.

Art. 2 Types de vignettes et annexe 1, ch. 1

La disposition renvoie à l'annexe 1, ch. 1, qui contient une illustration des vignettes disponibles.

Art. 3 Attribution de la vignette

L'annexe 1, ch. 2, OVE, auquel l'art. 3, al. 1, renvoie, comprend une description des types de vignettes à attribuer en fonction de la catégorie d'émissions. Seuls les véhicules automobiles énumérés dans le tableau de l'annexe 1, ch. 2, peuvent être munis d'une vignette. Les véhicules automobiles dont le taux d'émission est très élevé par rapport à leur puissance (par ex. les motocycles à deux temps avant la phase B, les tricycles à moteur et les quadricycles à moteur) ne peuvent en obtenir. Selon le droit fédéral, ces véhicules ne sont pas autorisés à circuler dans les zones environnementales, sauf s'ils font l'objet d'une exception en vertu de l'art. 19a, al. 3 et 4, OSR.

Quatre types de vignettes sont prévus. Par conséquent, l'autorité cantonale peut limiter l'accès à la zone environnementale aux véhicules automobiles comme suit :

- La meilleure catégorie concerne les véhicules dont le système de propulsion principal est électrique (vignette dorée).
- Les trois autres catégories concernent les véhicules automobiles équipés d'autres systèmes de propulsion, classés selon leur taux d'émission : plus la catégorie est bonne, plus la couleur de la vignette est claire (noir, gris, blanc).

L'aspect des vignettes écologiques diffère fondamentalement de celui des modèles utilisés à l'étranger. Toute confusion doit ainsi être évitée, d'autant plus que les catégories d'émissions, les catégories de véhicules concernées et d'autres aspects sont très différents des réglementations des autres pays.

L'attribution des différentes catégories d'émissions se fonde sur les principes suivants:

- La classification est établie sur la base des phases de gaz d'échappement EURO. Une distinction entre les véhicules diesel et les véhicules à essence est toutefois nécessaire, étant donné que les valeurs limite de gaz d'échappement et les émissions diffèrent considérablement entre ces types de véhicules.
- Pour éviter toute discrimination, toutes les catégories de véhicules circulant en ville sont prises en compte.
- La répartition se fonde en premier lieu sur les facteurs d'émission moyens pour les oxydes d'azote (NO_x) et les poussières fines (PM10/suie) à l'intérieur des localités. En outre, pour permettre une différenciation entre les motocycles, les émissions de COV sont également prises en compte, puisqu'elles contribuent à la formation d'ozone et, dans le cas des moteurs à essence, qu'elles sont en plus une source importante d'émissions de benzène.
- En raison de la nocivité particulière (caractère cancérigène) de la suie de diesel, tous les véhicules diesel (voitures de tourisme, camions et voitures de livraison) non équipés de filtres à particules devraient si possible être exclus de la zone environnementale. Toutefois, étant donné qu'environ 45 % des voitures de livraison et 50 % des camions seront encore en circulation en 2015 sans filtre, une exclusion complète de ces véhicules serait disproportionnée.
- Les véhicules, qui remplissent les conditions les plus actuelles en matière de gaz d'échappement sont dans tous les cas admis. Cette règle ne s'applique ni aux tricycles à moteur ni aux quadricy-

cles à moteur. En effet, les prescriptions en matière de gaz d'échappement des tricycles à moteur et des véhicules légers à moteur sont encore moins sévères que celles pour les motocycles deux-temps avant la phase B, qui ne sont pas non plus admis. C'est pourquoi ces véhicules sont interdits de manière générale dans les zones environnementales.

- La classification différenciée permet aux cantons de définir, dans le cadre du plan de mesures, une répartition assurant l'égalité de traitement entre les différentes sources d'émissions et respectant le principe de proportionnalité.

La classification a été établie de sorte que les émissions d'une voiture de tourisme portant la vignette blanche correspondent à peu près à celles d'un motocycle muni de la même vignette. Les émissions dominantes étant les NOx pour les voitures de tourisme et les COV pour les motocycles, elles ont été évaluées à l'aide d'écofacteurs (méthode UCE).

Aucune réglementation spécifique n'est prévue pour les véhicules qui ont été équipés ultérieurement d'un système de réduction des particules homologué (filtre à particules). Toutefois, si un tel système permet d'améliorer la catégorie EURO pour les particules, c'est la nouvelle catégorie qui sera déterminante. Il incombe au détenteur de prouver que son véhicule répond aux nouvelles normes.

Art. 4 Obtention de la vignette

L'autorité cantonale peut octroyer des vignettes écologiques non seulement pour les véhicules immatriculés dans son canton, mais aussi pour ceux provenant d'autres cantons. Toute demande doit être accompagnée d'une copie du permis de circulation. La catégorie d'émissions des véhicules suisses peut être déterminée sur la base du ch. 72 du permis de circulation. Pour éviter à l'autorité de devoir procéder à des investigations approfondies en vue de déterminer la catégorie d'émissions des véhicules dont le permis de circulation étranger ne comporte pas la donnée du ch. 72, il convient de définir que, dans ce cas, la catégorie est fixée sur la base de l'annexe 2, pour autant que le requérant ne puisse pas l'établir autrement. En vertu de l'annexe 2, la date de mise en circulation est déterminante pour l'attribution de la vignette. Elle correspond à la date d'admission, de vente et de mise en service au sens des directives et des règlements CE.

Pour éviter un transfert illicite de la vignette écologique sur un autre véhicule, l'autorité cantonale doit y indiquer le numéro de la plaque de contrôle.

Art. 5 Apposition et enlèvement de la vignette

Pour faciliter les contrôles de police, l'ordonnance précise l'emplacement où la vignette écologique doit être apposée.

En outre, elle précise que la vignette écologique devra être retirée si la plaque de contrôle utilisée pour le véhicule ne correspond pas au numéro indiqué sur la vignette. Les véhicules munis de plaques professionnelles comportant la lettre « U » ne sont pas soumis à cette règle.

Art. 6 Dispositions pénales

Les dispositions pénales recensent les infractions à l'ordonnance sur l'étiquette écologique. En principe, toute contravention aux prescriptions est punie d'une amende. L'apposition d'une vignette écologique sur un autre véhicule que celui pour lequel elle a été établie est qualifiée d'infraction et sera sanctionnée d'une amende d'au moins 500 francs. Cette infraction est notamment commise lorsqu'une plaque de contrôle est transmise à un tiers en même temps que la vignette.

3.1 Exécution

L'exécution de l'OVE nécessite impérativement l'édiction d'instructions réglant notamment les points suivants :

- Description détaillée des vignettes (par ex. la taille), instructions relatives à la production
- Garantie de la traçabilité de l'organe ayant établi la vignette
- Description de la procédure de contrôle du service chargé de l'octroi de la vignette pour les véhicules suisses et étrangers
- Instructions relatives à l'inscription du numéro de plaque de contrôle sur la vignette écologique (plaques interchangeables y compris)

3.2 Adaptation aux développements à venir

Les avancées attendues dans le domaine des moteurs, notamment les améliorations en matière d'émissions, nécessiteront une adaptation de l'annexe 1 OVE. Les véhicules moins polluants que ceux actuellement en circulation pourront être classés dans une catégorie d'émissions autre que celles prévues dans le projet de l'OVE. La liste des vignettes disponibles devra être complétée en conséquence (nouvelles vignettes dans d'autres couleurs et d'autres formes).

4 Ordonnance sur les amendes d'ordre (OAO)

Il est proposé qu'une nouvelle catégorie d'infraction pour la violation de l'art. 19a OSR soit introduite, et qu'elle soit punie d'une amende d'ordre d'un montant de 100 francs (ch. 304.25). Ce montant correspond à celui des amendes infligées en cas de non respect des interdictions de circuler prévues dans l'OAO. La disposition concernée n'est applicable que lorsque le conducteur d'un véhicule contrevient à l'OSR et qu'il circule dans la zone environnementale sans la vignette lui donnant le droit d'y accéder. Le taux d'émission effectif du véhicule concerné ne joue aucun rôle.

Les cas où la vignette apposée ne correspond pas au véhicule ou le numéro de sa plaque de contrôle diffère de celui indiqué sur la vignette ne sont pas soumis à l'OAO, mais sont susceptibles d'entraîner une peine en vertu de l'art. 6 OVE.

Etant donné que l'interdiction concerne non seulement la circulation mais aussi le stationnement dans une zone environnementale, ce dernier sera mentionné dans l'OAO au ch. 260. Le montant des amendes proposés sont fixés sur la base du ch. 259 (stationner dans une zone piétonne) : lorsqu'un véhicule automobile est stationné dans une zone environnementale, les ch. 260 et 304.25 s'appliquent de façon cumulative.