

ZFE : consulter au mieux les usagers sur un dossier inflammable



En 2021, le législateur a fait le choix de renforcer les mesures de restrictions de circulation des véhicules polluants en créant les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). Ce dispositif doit s'imposer d'ici 2025 à 45 métropoles et agglomérations dont les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées. Cette obligation légale pose la question de la consultation et de la bonne information des automobilistes de ces territoires en ZFE. Ce qui est un minimum au regard de la forte contestation sociale de ces zones... Décryptage.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 (loi «TCEV») instaurait les zones à circulation restreinte. Six ans plus tard, celles-ci étaient remplacées par les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) par la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021.

L'objectif alors poursuivi, en écho à la Convention citoyenne sur le climat, est « d'une part, de réduire le nombre de personnes exposées à la pollution atmosphérique par l'amélioration de la qualité de fond de l'air extérieur des zones les plus densément peuplées du territoire et, d'autre part, de diminuer la contribution du transport routier au réchauffement global », selon l'exposé des motifs de la loi « climat et résilience ».

Mais alors que la Convention citoyenne favorisait plutôt l'adoption de mesures incitatives telles que le développement de prêt de

vélos par les collectivités ou la réforme du système d'indemnité kilométrique, la réponse du législateur a plutôt été de renforcer les mesures de restriction de circulation des véhicules polluants. En effet, si la mise en place de ZFE-m reste une simple possibilité pour certaines communes ou certains EPCI couverts par un plan de protection de l'atmosphère (PPA), qu'il soit adopté, en cours d'élaboration ou de révision, elle s'impose depuis le 21 décembre 2020 aux communes ou EPCI sur le territoire desquels des normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière, au regard de critères définis aux articles D. 2213-1-0-2 et D. 2213-1-0-3 du CGCT ou encore sur le territoire de toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain et ce, avant le 31 décembre 2024. Ce sont donc 45 métropoles et agglomérations qui seront concernées d'ici 2025, soit 44% de la population française.

Ces nouvelles restrictions imposées aux usagers peuvent parfois être difficiles à faire accepter. Face à cet enjeu, une mission sénatoriale d'information sur l'acceptabilité des ZFE-m a lancé une procédure de consultation du 17 avril au 15 mai 2023 visant à mieux appréhender la connaissance par le public de ces zones ainsi qu'à mieux connaître leur ressenti sur la mise en place de ces zones. Cette consultation était une recommandation de la mission d'information « flash » d'octobre 2022 relative aux mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des ZFE-m élaborée par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

La consultation réglementaire du public

Le contenu du dossier à soumettre au public

Conformément à l'article L.2213-4-1 du CGCT, les ZFE-m sont déterminées par un arrêté

qui fixe les mesures de restriction de circulation applicables, détermine les catégories de véhicules concernés et précise les motifs légitimes pour lesquels des dérogations individuelles peuvent être accordées.

La consultation du public porte dès lors sur le projet d'arrêté qui doit être accompagné d'une étude présentant l'objet des mesures de restriction, 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, ainsi que les impacts socio-économiques attendus à l'échelle de la zone urbaine.

L'article R. 2213-1-0-1 du CGCT précise le contenu de l'étude justifiant la création des ZFE-m. Elle doit comporter un résumé non technique, une description de l'état initial de la qualité de l'air sur la zone concernée ainsi qu'une évaluation :

- de la population concernée par les dépassements ou le risque de dépassement des normes de qualité de l'air;

- des émissions de polluants atmosphériques dues au transport routier sur la zone concernée;

- de la proportion de véhicules concernés par les restrictions et, le cas échéant, les dérogations prévues;

- des réductions des émissions de polluants atmosphériques attendues par la création de la zone à circulation restreinte.

Le guide d'interprétation juridique et pratique des ZFE-m élaboré par l'Etat en janvier 2023 indique que «l'évaluation» doit être entendue comme le calcul de l'impact de la ZFE sur les quatre points édictés par l'article précité ainsi que la portée socio-économique de la mesure. Il donne par ailleurs un certain nombre d'outils techniques qui peuvent orienter la réalisation des calculs.

Des données à décliner à l'échelle de chaque commune

Ainsi, s'agissant de la qualité de l'air, les données doivent être déclinées à l'échelle du périmètre de chaque commune lorsque, au sein du périmètre, plusieurs communes sont soumises à l'obligation de mettre en place une ZFE-m. En outre, l'étude doit clairement présenter les éléments relatifs aux niveaux de concentration des polluants et aux populations exposées avant la création de la ZFE-m et ceux attendus aux différentes phases de la mise en œuvre de la ZFE-m. Les perspectives de renforcement des mesures doivent également figurer à l'étude.

Le dossier ainsi élaboré sera ensuite soumis à la consultation du public conformément à la procédure applicable.

La procédure de consultation à suivre

La procédure de consultation du public qui doit être suivie pour élaborer une ZFE est, par renvoi opéré par l'article L. 2213-4-1 du CGCT, celle énoncée à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Il s'agit d'une procédure de droit commun applicable aux décisions, autres qu'individuelles, ayant une incidence sur l'environnement. Selon celle-ci, le projet d'arrêté accompagné de son étude est soumis à la consultation du public :

- par voie électronique mais si le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée;

- sur support papier au siège de l'autorité compétente pour prendre la décision lorsqu'une demande en ce sens est formulée dans les conditions prévues à l'article D. 123-46-2 du code de l'environnement : la demande doit être présentée sur place, dans la préfecture ou l'une des sous-préfectures du ou des départements dont le territoire est compris dans le champ d'application de la décision. Elle doit intervenir au plus tard le quatrième jour ouvré précédant l'expiration du délai de consultation fixé par l'autorité administrative. Les documents sont mis à disposition du demandeur aux lieux et heures qui lui sont indiqués au moment de sa demande. Cette mise à disposition intervient au plus tard le deuxième jour ouvré suivant celui de la demande

Une consultation de trois semaines minimum

Au plus tard à la date de la mise à disposition du dossier de



- Loi « climat et résilience » n° 2021-1104 du 22 août 2021.

- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

consultation, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues. La consultation ne doit pas être inférieure à 21 jours.

Le texte précise également que l'autorité compétente doit prendre en considération les observations et propositions déposées par le public et en rédiger une synthèse dans une note dédiée.

Pour garantir au public la prise en compte de ses avis, un délai de minimum quatre jours à compter de la clôture de la consultation est imposé à l'autorité publique décisionnaire, sauf en l'absence d'observation ou de proposition, pour élaborer ces documents et adopter définitivement son projet de décision. Le projet d'arrêté et sa note d'accompagnement sont également soumis pour avis aux autorités organisatrices de la mobilité dans les zones et leurs abords, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie, ainsi qu'aux chambres consulaires concernées. L'autorité compétente doit transmettre à ces acteurs la synthèse des observations et propositions du public avant qu'ils n'aient émis leur avis.

Des dispositions spécifiques pour les petites villes

Enfin, lors de l'adoption de la décision et pendant un délai de trois mois minimum, l'autorité compétente publie la synthèse des observations et propositions

du public indiquant celles dont il a été tenu compte, ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision.

Enfin, pour être complet, une procédure spécifique de consultation du public est prévue pour les communes de moins de 10 000 habitants (art. L. 123-19-1, point III) et une autre encore pour celle comptant moins de 2 000 habitants (art. L. 123-19-1, point IV).

Les autres moyens d'associer le public

L'association du public en amont de la définition de la ZFE

Au regard de la sensibilité du sujet, il est possible pour les collectivités d'associer le public en amont de la consultation réglementaire afin de recueillir leurs observations et les prendre en compte dans la définition de la zone et des mesures de restriction. Sur ce point, le guide d'interprétation juridique et pratique des ZFE-m préconise d'entrer dans une « phase de préfiguration et de consultation afin de bien dimensionner la zone à faibles émissions mobilité aux enjeux locaux de la qualité de l'air ». Cette consultation n'est alors pas encadrée par un texte particulier et peut donc être organisée librement par la collectivité en cause.

De Bordeaux à Toulouse : expériences de consultation

C'est ainsi qu'un certain nombre de collectivités a organisé, avant de proposer un projet d'arrêté, des réunions publiques d'information et de participation du public. Ainsi, la métropole de Bordeaux a organisé des réunions publiques entre octobre 2022 et mars 2023 dans plusieurs des com- ●●●

●●● munes concernées par la ZFE-m qu'elle s'apprête à définir. Il s'agit alors de créer un espace dédié à la population pour qu'elle exprime ses attentes et fasse part de ses interrogations. Des stands d'information ont été installés dans les différentes villes (au sein des mairies ou dans les marchés par exemple). Et une foire aux questions a été mise en ligne sur le site dédié à la participation. Sur ce site, on peut constater que cette participation a permis de recueillir 671 avis et 289 réactions.

Autre exemple : Toulouse métropole a organisé du 21 mars au 10 juillet 2019, soit durant plus de trois mois et demi, des opérations d'information, de sensibilisation et de concertation avec le public et les acteurs socio-économiques du territoire.

Consultations volontaires, une piste à creuser ?

La métropole de Grenoble a également mis en place une concertation volontaire qui, selon le bilan présenté sur le site internet, a permis de recueillir 2000 contributions en ligne. Cette concertation s'est quant à elle déroulée selon différents « formats » : seize rencontres dans l'espace public pour informer les usagers, recueillir leurs besoins, inquiétudes et propositions, sept ateliers d'intelligence collective pour réfléchir aux modalités concrètes de mise en œuvre et trois ateliers avec vingt personnes volontaires sur l'accompagnement des habitants vers le changement des modes de déplacement. Une synthèse des avis recueillis a ensuite été présentée aux élus pour éclairer leurs décisions.

Cette consultation qui précède la consultation réglementaire permet d'associer dès le début de la procédure les populations

dans un souci non seulement d'assurer une meilleure information mais également d'adapter les mesures prescrites dans la ZFE-m au contexte local. Si une telle consultation peut être écartée car jugée trop contraignante, soulignons qu'elle n'est régie par aucun formalisme particulier, de sorte que les canaux de communication choisis peuvent dépendre de la volonté mais également des moyens de la collectivité concernée.

A cette procédure préalable à la consultation réglementaire s'ajoute par ailleurs, de manière obligatoire cette fois, la procédure d'information qui suit la définition de la ZFE-m.

L'information du public après la définition de la ZFE

L'autorité qui adopte l'arrêté de ZFE-m doit ensuite, selon l'article L. 2213-4-1 du CGCT, s'assurer de la bonne information de la population. C'est ainsi que, outre la publication de la synthèse des avis recueillis lors de la consultation réglementaire, l'autorité compétente doit accompagner la création de la ZFE-m d'une campagne d'information d'une durée minimale de trois mois. Cette campagne donne les informations suivantes :

- le périmètre contrôlé ;
- les restrictions de circulation mises en œuvre ;
- les alternatives à l'usage individuel de la voiture au sein du périmètre contrôlé, notamment l'offre de transport public, dont le transport à la demande.

Une campagne a minima sur les alternatives de transport public

Sur ce point, le guide d'interprétation indique que le lancement de cette campagne peut se faire par la diffusion d'un communiqué de presse et des

démarches d'affichage. Il précise par ailleurs que si la campagne ne doit pas obligatoirement précéder l'entrée en vigueur des restrictions, il est préférable de la débiter avant la mise en œuvre de la ZFE-m afin de respecter l'esprit pédagogique de cette disposition législative.

On retient de l'ensemble de ces éléments que tant les dispositions légales que les démarches volontaires entreprises par les collectivités ont vocation à garantir au public une bonne information relative à l'instauration des ZFE-m et témoignent de la volonté de les associer au projet. Pourtant, le rapport de mission « flash » de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire en octobre 2022 pointait une information encore largement insuffisante et formulait des recommandations pour la renforcer : la mise en place d'une campagne d'information nationale pour sensibiliser aux bénéfices de ces zones sur la qualité de l'air et la santé, pour informer sur les calendriers, les vignettes Crit'Air et les aides disponibles ; la mise en place d'une grande consultation citoyenne pour recueillir les avis des premiers concernés ; le renforcement des dispositifs d'informations au niveau local. La recommandation visant à recueillir les avis des citoyens étant en cours, il est possible que des dispositifs renforcés de communication soient intégrés dans la procédure légale, s'inspirant éventuellement des procédures de consultations volontaires déjà mises en place par certaines collectivités.

Par Clémence Du Rostu, avocate à la cour, cabinet Seban et associés