

Améliorer la qualité de l'air

La zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

La zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) est un outil de reconquête de la qualité de l'air qui a pour but principal la réduction de la pollution de l'air en accélérant le renouvellement du parc roulant.

La pollution de l'air, particulièrement aux particules fines, est à l'origine de 48 000 morts prématurées par an, soit 9% de la mortalité nationale et une perte d'espérance de vie à 30 ans pouvant dépasser 2 ans.

Réglémentée par la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dite « LOM » et renforcée par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, la ZFE-m est née de la volonté de protéger les conditions de santé des résidents des lieux concernés, en diminuant la pollution de l'air provoquée par les véhicules les plus polluants. La ZFE-m est régie par les articles L. 2213-4-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Fiche outils - janvier 2022

Cadre juridique de la protection de la qualité de l'air

Cadre juridique européen

Au niveau européen, le droit communautaire s'est doté des directives de 2004 (2004/107/CE) et de 2008 relative à la qualité de l'air ambiant (2008/50/CE), qui fixent les normes sanitaires et les seuils réglementaires à ne pas dépasser concernant de nombreux polluants (arsenic, nickel, dioxyde d'azote, particules fines, plomb...).

Dans ce contexte, les Etats membres de l'Union se sont vus imposer des échéances, aux termes desquelles ces derniers devront :

- **Déterminer des zones et des agglomérations** sur leur territoire et procéder à l'évaluation de la qualité de l'air et à sa gestion,
- **Veiller** à ce que, dans l'ensemble de ces zones et agglomérations, **les niveaux des polluants ne dépassent pas les valeurs limites fixées**. Des échéances précises ont été imposées pour le dioxyde d'azote et le benzène.
- Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant **dépassent** toute valeur limite ou valeur cible, les Etats membres veillent à ce que des **plans relatifs à la qualité de l'air soient établis** pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante.
- **En cas de dépassement après le délai prévu**, les plans doivent prévoir des mesures appropriées pour que la **période de dépassement soit la plus courte possible**.

La directive relative à la qualité de l'air ambiant a été transposée au sein du code de l'environnement aux articles L. 221-1 et suivants, et R. 221-1 et suivants.

À noter

La directive 2008/50/CE doit faire l'objet d'une révision à partir de 2022 pour intégrer les nouvelles lignes directrices de l'OMS publiées en septembre 2021 concernant les seuils de qualité de l'air de six polluants pour lesquels des données plus récentes quant à leurs effets sur la santé sont disponibles.

Pourtant, en France, de nombreuses zones de surveillance de la qualité de l'air dépassent régulièrement les valeurs limites. Après plusieurs

mis en demeure, la Commission Européenne a renvoyé l'Etat français devant la Cour de Justice de l'Union Européenne pour non-respect des seuils en dioxyde d'azote et insuffisance des plans d'actions, ayant conduit à sa condamnation en 2019. Parallèlement, plusieurs associations ont également saisi le Conseil d'Etat, lequel a enjoint le gouvernement d'agir, en juillet 2020, sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros.

Cadre juridique interne

La France s'est dotée de plusieurs instruments juridiques œuvrant pour une amélioration constante de la qualité de l'air et transposer les directives communautaires, lesquels sont pris à différents échelons politiques.

■ Au niveau national

- **Une stratégie nationale bas carbone (SNBC)** : elle vise à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. En matière de transport, elle vise une réduction de 28% des émissions du secteur en 2030 par rapport à 2015 et la transformation complète du parc de véhicules, ainsi que le développement des infrastructures de recharge électrique et de distribution de gaz renouvelable. Elle ne traite cependant pas directement les polluants locaux.
- **Un plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)** : il s'agit d'un document interministériel révisé tous les 4 ans qui fixe la stratégie de l'Etat en la matière.

■ Au niveau régional

- Les **schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET)**, établis par les Régions, se substituent aux Schémas Climat Air Energie (SRCAE).
- Ils permettent de fixer des objectifs de moyens et longs termes sur le territoire de la région en matière de lutte contre le changement climatique, d'énergies renouvelables, de pollution de l'air et de restauration de la biodiversité. Ces objectifs doivent être pris en compte par les documents d'urbanisme intercommunaux et locaux (SCOT, PLU, plans de mobilité), c'est-à-dire par les documents de planification du droit des sols.

■ Au niveau local

- **Les plans de protection de l'atmosphère (PPA) :** les PPA couvrent les agglomérations de plus de 250 000 habitants et les zones de dépassements des seuils réglementaires. Ils sont établis par le Préfet en concertation avec les collectivités locales.
- **Les plans de mobilités (PDM) :** l'établissement d'un PDM est obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées dans le code de l'environnement. Le plan de déplacement urbain (PDU) est devenu PDM suite à la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019.

- **Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) :** les PCAET doivent être établis pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants. La loi LOM a imposé la présence d'un plan d'action qualité de l'air afin de respecter les valeurs limites dans de courts délais, dans le PCAET de la Métropole de Lyon, des EPCI de plus de 100 000 habitants, ainsi que des EPCI dont le territoire est couvert en tout ou partie par un Projet Partenarial d'Aménagement (PPA).
- **Le plan d'action qualité de l'air du PCAET doit comporter une étude sur l'opportunité de créer une ou plusieurs zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m).**

ZFE : définition et instauration

La ZFE, qu'est-ce que c'est ?

Une ZFE est un outil de la reconquête de la qualité de l'air qui a pour but principal la réduction de la pollution de l'air par une accélération du renouvellement du parc roulant. La Suède est le premier pays européen à l'avoir instaurée dès 1996 dans les centres-villes de Göteborg, Malmö et Stockholm, suivie par l'Italie du Nord en 2005, les Pays-Bas en 2007 et l'Allemagne puis l'Angleterre en 2008. On compte aujourd'hui 274 ZFE à travers l'Europe.

En France, les ZFE-m ont été créées par la loi LOM, en remplacement des zones à circulation restreinte (ZCR) instaurées par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Elle a été renforcée par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, qui rend obligatoire les ZFE-m pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants.

Une zone à faibles émissions mobilité désigne une aire dans laquelle sont instaurées des restrictions ou interdictions permanentes d'accès pour les véhicules les plus polluants dans le but d'améliorer la qualité de l'air et d'accélérer le renouvellement du parc automobile.

Instauration des ZFE : Caractère obligatoire dans certains cas

■ Instauration

La loi LOM permet aux territoires couverts par un PPA de créer des ZFE-m. Ainsi, les ZFE-m peuvent être créées de manière volontaire dans les agglomérations et dans les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère est adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision.

L'instauration d'une ZFE-m est même **obligatoire** :

- Avant le 31 décembre 2020 lorsque les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière sur le territoire de l'EPCI ou de la commune compétente, au regard de critères définis par voie réglementaire ;
- A compter du 1er janvier 2021, et dans un délai de deux ans, lorsque les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées sur le territoire de l'EPCI ou de la commune compétente, au regard de critères définis par voie réglementaire, **et que les transports terrestres sont à l'origine d'une part prépondérante des dépassements** ;
- Avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain. Une liste des communes incluses dans ces agglomérations est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports.

Il y a dépassement des normes de qualité de l'air lorsque les valeurs relatives au dioxyde d'azote (NO₂) et aux particules (PM₁₀ et PM_{2,5}) ne sont pas respectées au moins trois années sur les cinq dernières disponibles.

■ **Dérogations**

La loi Climat et Résilience permet des dérogations à ces obligations pour des motifs légitimes, à raison de la faible proportion de la population exposée aux dépassements, ou en cas d'actions alternatives mises en place et conduisant à des effets similaires à ceux de la création d'une ZFE-m.

Cette dernière possibilité doit répondre à l'exigence selon laquelle la durée du dépassement soit la plus courte possible.

Compétence

Les ZFE-m sont instaurées par le maire ou par le Président d'un EPCI à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation.

Toutefois, par dérogation aux modalités de transfert habituel du pouvoir de police spéciale de la circulation des maires au Président de l'EPCI pour l'exercice de la compétence en matière de voirie, la loi Climat a prévu un **transfert de plein droit** du pouvoir de police spéciale de création et de réglementation des ZFE-m au Président de l'EPCI à fiscalité propre, que l'EPCI exerce ou non une compétence en matière de voirie.

Cela concerne les communes membres d'un EPCI lorsqu'elles sont situées dans les périmètres de ZFE volontaires, de ZFE obligatoires d'ici 2025, et lorsqu'elles sont concernées par les dépassements réguliers des valeurs limites.

Ce transfert automatique est assorti d'une possibilité d'opposition des maires dans un délai de 6 mois à compter de la date à laquelle les compétences ont été transférées si au moins la moitié des maires des communes membres se sont opposés au transfert, ou si les maires s'opposant à ce transfert représentent au moins la moitié de la population de l'établissement ou du groupement.

Réalisation d'une étude réglementaire

L'instauration des ZFE-m doit faire l'objet d'une étude réglementaire 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 attendue à l'échelle de la zone urbaine.

Cette étude, qui accompagne le projet d'arrêté de police, est mise à la **disposition du public**.

Lorsqu'un projet de ZFE-m couvre le territoire de plusieurs collectivités territoriales, une étude unique et une seule procédure de participation du public peuvent être réalisées. Le périmètre de l'étude réglementaire n'est pas nécessairement le périmètre de la ZFE-m, il peut être plus large.

Procédure d'élaboration d'une ZFE-m

Les ZFE-m sont instituées par un **arrêté de police de la circulation** après consultation :

- Des autorités organisatrices de la mobilité
- Des communes limitrophes
- Des gestionnaires de voirie
- Et des chambres consulaires

Une des particularités de la création d'une ZFE-m tient à l'intervention de la consultation du public avant celles des acteurs précités.

Le projet d'arrêté accompagné de l'étude réglementaire est mis à la disposition du public.

Contenu de l'arrêté de police

L'arrêté de police de la circulation créant la ZFE-m est tenu de :

- Fixer un périmètre et une durée ;
- Préciser les catégories de véhicules concernées ;
- Fixer les mesures de restriction de circulation applicables aux véhicules en fonction de leur classement matérialisé par la vignette « Crit'Air » ;
- D'indiquer les motifs légitimes pour lesquels des dérogations individuelles peuvent être accordées. Il peut s'agir de dérogation permanente pour certains types de véhicules ou de dérogations temporaires.

Focus

En France, les ZFE-m reposent sur un **certificat de qualité de l'air**, qui est un document sécurisé qui permet de classer les véhicules en fonction de leurs émissions polluantes.

Il se matérialise par la vignette Crit'Air :

- Les véhicules immatriculés avant 1997 sont « non classés » (NC)
- Les autres véhicules sont classés selon leur ancienneté (année d'immatriculation) et leur motorisation (diesel, essence, motorisation alternatives) des catégories Crit'Air de 5 à 0, étant précisé que la catégorie Crit'Air 0 est réservée aux véhicules 100% électriques ou hydrogènes.

La loi précise le calendrier minimal de mise en œuvre des restrictions de circulation dans les territoires en dépassement fort des seuils de pollution :

- 1^{er} janvier 2023 : interdiction des Crit'Air 5 pour les véhicules Diesel dont l'immatriculation est antérieure au 31 décembre 2000 et NC pour les véhicules essence
- 1^{er} janvier 2024 : interdiction des Crit'Air 4 pour les véhicules Diesel dont l'immatriculation est antérieure au 31 décembre 2005
- 1^{er} janvier 2025, interdiction des Crit'Air 3 pour les véhicules Diesel dont l'immatriculation est antérieure au 31 décembre 2010 et les véhicules essence dont l'immatriculation est antérieure au 1^{er} janvier 2005

Renforcer son acceptabilité : la mise en place de dispositifs d'accompagnement

La loi climat et Résilience entend favoriser une meilleure compréhension et acceptation des ZFE-m.

La campagne d'information locale accompagnant la création de la zone doit ainsi porter à la connaissance du public, outre le périmètre contrôlé et les restrictions de circulation mises en œuvre, les **alternatives à l'usage individuel** de la voiture, et notamment le transport public et les itinéraires cyclables.

Pour assurer son efficacité et son acceptabilité, la ZFE-m s'accompagne notamment :

- De **mesures pour soutenir la mutation du parc** vers des véhicules plus vertueux pour l'environnement via le dispositif d'aide au renouvellement et à la transformation des véhicules, le micro-crédit, les aides des collectivités
- D'un **renforcement des modes de transports collectifs et des modes de transports doux et partagés**
- D'un **déploiement des infrastructures de recharges** pour véhicules électriques

Assurer son respect : Constatation des infractions

Pour améliorer le respect du dispositif des ZFE-m, le cadre législatif permet la mise en place d'un système de contrôle automatisé sur la base d'un dispositif de surveillance homologué de Vidéo-Verbalisation Assistée par Ordinateur.

La mise en œuvre de ce dispositif doit être autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, et à Paris, du préfet de police.

L'autorisation de mise en œuvre de ces dispositifs ne pourra être délivrée qu'à condition que :

- Les modalités de contrôle ne conduisent pas à contrôler plus de 15% du nombre moyen journalier de véhicules circulant au sein de la zone ;
- Le rapport entre le nombre de dispositifs de contrôle et la longueur totale de la voirie publique ne doit pas excéder 0,025 ;
- Les lieux de déploiement ne doivent pas avoir pour effet de permettre un contrôle de l'ensemble des véhicules entrant dans la ZFE-m ou dans un espace continu de cette zone.

Il ne s'agit donc pas d'un contrôle systématique mais d'un contrôle par échantillonnage, fonctionnant de manière aléatoire et complétant le contrôle par interception, toujours possible. Les occurrences de contrôle sont ainsi limitées pour des questions de protection de la vie privée.

Le code de la route punit le fait, pour tout conducteur, de circuler dans le périmètre d'une ZFE-m en violation des restrictions édictées ou sans l'identification Crit'Air par l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe pour un véhicule lourd et de la troisième classe pour les VP et les VUL. En outre, est puni d'une amende de quatrième classe le fait de stationner dans le périmètre de la ZFE, sans identification Crit'Air ou lorsque l'accès du véhicule à la zone est interdit en permanence. Ces infractions peuvent entraîner l'immobilisation du véhicule.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- Améliorer, de façon continue, la qualité de l'air
- Accélérer le renouvellement du parc roulant afin de diminuer la contribution du transport routier tant des particuliers que des professionnels et des marchandises au réchauffement climatique et à la pollution de l'air
- Respecter nettement et durablement les normes européennes

Points de vigilance

- Prévoir des dérogations et exemptions suffisantes pour assurer l'acceptabilité sociale de la mesure mais aussi raisonnables pour ne pas diminuer l'impact positif attendu des ZFE sur la qualité de l'air
- Mettre en place des mesures d'accompagnement, notamment financières, ciblées, afin d'aider ceux qui n'ont pas les moyens de compenser et/ou de bénéficier d'un report modal adapté

- Communiquer sur l'impact positif de la ZFE et associer la population le plus en amont possible de son instauration afin d'assurer son acceptabilité
- Développer le report modal de la voiture vers les transports collectifs, notamment en entrée de ville (parking-relais etc.) ainsi que le transport de marchandises par des moyens moins émetteurs de polluants et de gaz à effet de serre
- Déployer rapidement les infrastructures de recharges et développer les solutions de covoiturage et d'autopartage
- Anticiper, via la réalisation d'études, les effets reportés à l'extérieur du périmètre de la ZFE
- L'efficacité de la ZFE-m, au regard des bénéfices attendus, est évaluée tous les 3 ans par l'autorité compétente pour prendre l'arrêté de police

Textes de référence

- Directive UE 2008/50/CE du 21 mai 2008 (art. 13 et 23 notamment)
- Code de l'environnement : L. 221-1 et L. 222-4 à L. 222-7 et R. 222-13 à R. 222-36 (PPA), L. 228-3, L. 229-26 (PCAET)
- Code des transports : L. 1214-3
- Code de la route : R. 411-19-1
- Code général des collectivités territoriales : L. 2213-1 à L. 2213-6-1 et R. 2213-1-0-1 à R. 2213-1-0-4, L. 5211-9-2
- Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
- Loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
- Loi Climat et Résilience n°2021-1104 du 22 août 2021
- Décret n°2022-99 du 1er février 2022 relatif aux conditions de l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité

Pour aller plus loin ●●●

- La rubrique « environnement » du site outils de l'aménagement

<https://outil2amenagement.cerema.fr/environnement-r4.html>

- La sous-rubrique « air »

<https://outil2amenagement.cerema.fr/air-r1226.html>

- ADEME

<https://librairie.ademe.fr/air-et-bruit/5786-guide-d-aide-a-l-elaboration-et-la-mise-en-oeuvre-des-zfe-m.html>

<https://librairie.ademe.fr/mobilite-et-transport/6006-comment-reussir-le-deploiement-d-une-zone-a-faibles-emissions-mobilite-zfe-m--9791029720567.html>

Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau et Julie Chvetzoff, Adden avocats Auvergne-Rhône-Alpes

Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<https://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

juillet 2023

© 2023 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment