

N° 465058

Société Gaz'Up et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 4 janvier 2023

Décision du 25 janvier 2023

CONCLUSIONS

M. Philippe Ranquet, rapporteur public

Vous êtes saisis d'un recours en excès de pouvoir contre un arrêté du 11 avril 2022, modifiant 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. Derrière ces termes se trouve un objet du quotidien qui occupe en outre une certaine place dans l'actualité : le classement des vignettes « Crit'Air » ; et l'objet de la modification critiquée est d'y introduire une catégorie nouvelle de véhicules, les poids-lourds, autobus et autocars « *biodiesel* ».

1.1. C'est depuis plus de vingt ans que l'article L. 318-1 du code de la route dispose que « *les véhicules à moteur font l'objet d'une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique* », dans des conditions déterminées par DCE. Certains se souviennent peut-être encore du signe distinctif institué à l'origine sur ce fondement, la « *pastille verte* » dont pouvaient alors s'enorgueillir des véhicules dont certains n'entreraient même pas dans le classement actuel. Les enjeux cruciaux de la lutte contre la pollution atmosphérique, en particulier dans les grandes agglomérations, ont en effet imposé une refonte complète du dispositif.

Sa première étape remonte à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite « LTCE »), qui permet la création, à ce stade encore facultative, de zones à circulation restreinte (ZCR) dans les agglomérations couvertes par un plan de protection de l'atmosphère, la décision appartenant au maire ou au président de l'intercommunalité quand la compétence en matière de circulation lui a été transférée (article L. 2213-4-1 du CGCT). La loi établit un lien étroit entre ce dispositif et l'identification des véhicules conformément à l'article L. 318-1 du code de la route, puisque les véhicules qui circulent dans une ZCR doivent faire l'objet d'une telle identification. En parallèle, l'article R. 318-2 du code de la route est revu pour remplacer la « *pastille verte* » par des « *certificats qualité de l'air* » (CQA, qu'on a d'emblée désignés sous le nom courant de « *vignettes Crit'Air* »), avec différentes classes de véhicules établies « *en tenant compte du niveau d'émission de polluants atmosphériques et de leur sobriété énergétique* », le classement renvoyé à un arrêté interministériel devant « *notamment* » s'appuyer sur la « *catégorie* » (telle

que voiture, véhicule utilitaire léger, poids-lourd etc.), la motorisation et les normes techniques applicables à la date de réception du véhicule.

D'où une économie générale qui est depuis lors inchangée dans son principe : les véhicules font l'objet d'un classement national dans les conditions qui viennent d'être énoncées ; les collectivités décident des règles applicables dans la zone qu'elles mettent en place mais elles le font par référence à ce classement – concrètement, en fixant un échancier d'interdiction progressive de circulation selon la classe Crit'Air des véhicules, qui peut être différent d'une zone à l'autre.

1.2. Le principal changement apporté depuis lors à ce cadre est que l'institution de ces zones, rebaptisées « *zones à faibles émission mobilité* » (ZFE-m, mais le langage courant s'arrête en général à ZFE), est devenue obligatoire « *lorsque les normes de qualité de l'air [...] ne sont pas respectées de manière régulière* » (depuis la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités), et le sera au 31 décembre 2024 pour toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain (par l'effet de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets). La même loi a imposé aux collectivités (VI de l'article L. 2213-4-1 du CGCT) d'interdire « *au plus tard* » à certaines dates la circulation de certaines voitures particulières qui correspondent, dans les faits, aux classes Crit'Air les moins favorables – ainsi, dès ce 1^{er} janvier, tous les « *non classés* » et Crit'Air 5. Mais l'échancier de chaque zone peut être plus ambitieux, comme celui de la métropole du Grand Paris qui a déjà interdit jusqu'aux Crit'Air 4 et prévoit de n'autoriser que les Crit'Air 1 et « *verts* » dès 2024.

Ajoutons qu'à côté de son usage pour la mise en œuvre des ZFE, le classement Crit'Air a aussi une incidence lorsque sont décidées, par le préfet, des restrictions temporaires de circulation à l'occasion d'une pointe de pollution : aux termes de l'article R. 411-9 du code de la route, celles-ci peuvent être fonction du numéro d'immatriculation (circulation alternée) ou du classement (circulation différenciée).

1.3. Quant à l'arrêté de classement lui-même, daté du 21 juin 2016, il distingue dans ses grandes lignes : les véhicules 100 % électriques ou à hydrogène, qui sont les seuls à recevoir la vignette « *verte* » ; les véhicules roulant au gaz et les hybrides rechargeables, qui sont tous classés Crit'Air 1 ; les autres véhicules, répartis entre les classes 1 à 5, ou à défaut non classés, selon la norme technique applicable à la date de réception, mais avec un classement plus favorable pour les véhicules essence d'une même catégorie que pour les véhicules diesel. Ainsi, parmi les poids lourds, autobus et autocars de norme Euro VI (immatriculés pour la première fois à partir du 1^{er} janvier 2014), les véhicules « *essence* » rejoignent les véhicules « *gaz* » et hybrides rechargeables dans la classe 1, tandis que les véhicules « *diesel* » relèvent de la classe 2.

Pour être tout à fait exact, les véhicules à moteur font l'objet en France d'une autre classification, par source d'énergie selon l'arrêté du 9 février 2009 relatif aux modalités d'immatriculation des véhicules, qui entre beaucoup plus dans le détail que les grands ensembles de véhicule « *essence* » ou « *diesel* » (qu'on pense par exemple aux véhicules

pouvant rouler avec le carburant E85). L'arrêté de classement en fonction du niveau d'émissions procède de ce fait aussi à un exercice de définition en rattachant à ces ensembles des listes précises de sources d'énergie. L'essentiel des modifications apportées jusqu'à présent à cet arrêté a consisté à compléter ces listes pour suivre les innovations en la matière. Et c'est là que la modification intervenue le 11 avril 2022 se distingue.

1.4. Outre quelques compléments classiques à la liste des sources d'énergie correspondant aux véhicules « essence », l'arrêté de ce jour réserve un sort à part à une nouvelle source d'énergie, « B1 », qui correspond au carburant « biogazole B100 » dont les caractéristiques sont définies par un arrêté du 29 mars 2018. Ce carburant, s'il alimente des moteurs fonctionnant selon le cycle diesel (allumage par compression), a la particularité d'être produit en quasi-totalité à partir de la biomasse, par transformation d'huiles végétales. Selon le même arrêté de 2018, il « ne peut être utilisé que dans des flottes professionnelles disposant d'une logistique d'approvisionnement spécifique et de leurs propres capacités de stockage et de distribution », de sorte qu'en pratique ne sont concernés que des véhicules de transport de marchandises ou de transport collectif de personnes.

A cette source d'énergie B1, l'arrêté associe un nouvel ensemble autonome, celui des « poids-lourds, autobus et autocars biodiesel », pour lesquels il procède à un classement distinct de celui des véhicules « essence » et « diesel ». En substance, ce classement est le même que celui du « diesel » pour les véhicules immatriculés jusqu'au 31 décembre 2013 (normes Euro V et plus anciennes), soit Crit'Air 3 au mieux. Mais pour ceux immatriculés à partir du 1^{er} janvier 2014 (norme Euro VI), le couplage disparaît : au lieu d'être versés dans la classe 2 comme leurs homologues diesel, ils entrent dans la classe 1 comme les véhicules de même norme essence ou gaz. Cette dernière mesure avait été annoncée, peu de temps auparavant, par le président de la République devant le congrès de la FNSEA.

2. C'est cela que contestent les sociétés Gaz'up, Primagaz, Proviridis et Endesa Energia, toutes spécialisées dans la distribution de gaz naturel pour véhicules et qui estiment que le classement des véhicules biodiesel au même niveau que les véhicules roulant au gaz suscite une concurrence qui peut nuire au développement de cette source d'énergie – une considération qui nous paraît bien leur conférer un intérêt pour agir selon votre jurisprudence constante en la matière (voir par exemple 26 septembre 2005, *M. F... et Sté Laboratoire F... Pharm*, n° 266004, B). Pour les mêmes raisons, nous vous proposons d'admettre l'intérêt pour intervenir en défense de la société Saipol, productrice de biogazole B100.

3. La requête soulève d'abord deux moyens de légalité externe, qui sont selon nous tous deux fondés, et qu'exceptionnellement, nous croyons opportun que vous accueilliez tous deux de manière expresse.

Le premier est tiré de ce que l'arrêté attaqué n'a pas été signé par tous les ministres à qui la compétence a été déléguée par l'article R. 318-2 du code de la route. Et de fait, ce dernier renvoie la fixation des critères de classement à un arrêté conjoint des ministres « chargés de l'environnement, des transports et de l'intérieur », or l'arrêté n'a été signé que par la ministre

de la transition écologique, qui était alors chargée de l'environnement et des transports, et son ministre délégué chargé des transports – manque, manifestement, le ministre de l'intérieur.

C'est en vain que l'administration invoque, en défense, votre jurisprudence d'assemblée du 2 juillet 1982, *H... et autres*, n° 25288-25323, A. Celle-ci concerne seulement la détermination des ministres « *chargés de l'exécution* » d'un *décret*, au sens de l'article 22 de la Constitution, et donc tenus de le contresigner : elle est fonction des mesures d'exécution que le décret implique, de sorte que dans certains cas, on pourra admettre qu'un décret contresigné par certains ministres puisse être modifié par un décret contresigné seulement par une partie d'entre eux, si la modification n'appelle de mesures d'exécution que de leur part. En revanche, quand un arrêté est pris sur renvoi d'une norme supérieure, la liste des ministres qui doivent l'adopter est entièrement fixée par cette norme, et on ne peut sans la méconnaître faire modifier l'arrêté par une partie des ministres seulement, au prétexte qu'ils seraient les seuls intéressés.

4.1. Le second moyen est tiré de la méconnaissance du principe de participation du public consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement – c'est-à-dire, pour cet acte réglementaire qui n'est par ailleurs soumis à aucune procédure d'adoption particulière, de l'absence de toute consultation dans les conditions définies à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. On sait qu'au terme de ces dispositions, ne sont concernées que les décisions qui ont sur l'environnement une incidence directe et significative – la défense du ministre de la transition écologique fait valoir que tel ne serait ici pas le cas. Nous sommes d'un avis contraire et si vous nous suivez, il nous paraît souhaitable de vous prononcer là aussi expressément pour donner à l'administration une ligne de conduite claire, sur un point où de nouvelles décisions sont appelées à être prises et où votre jurisprudence reste, inévitablement, casuistique.

Le raisonnement suivi par le ministre n'a rien d'inédit dans une configuration où plusieurs actes contribuent à la mise en place d'un dispositif d'ensemble, ici celui des ZFE-m dont l'incidence sur l'environnement va quant à elle de soi. Les mesures portant restriction de la circulation de certains véhicules n'interviennent qu'au stade où l'exécutif de la collectivité adopte un arrêté en ce sens, pour lequel l'article L. 2213-4-1 du CGCT prévoit d'ailleurs de manière expresse une consultation du public. Un arrêté établissant ou modifiant le classement des véhicules n'a en revanche pas un tel effet par lui-même. Dès lors, est-il soutenu, son incidence ne peut être regardée que comme indirecte.

4.2. Le fait qu'un dispositif fasse intervenir plusieurs actes ne vous retient cependant pas par principe : ainsi, il y a lieu à consultation sur une ordonnance mettant des obligations à la charge des vendeurs de produits phytopharmaceutiques, alors même que leur détail est renvoyé à des textes d'application (28 décembre 2016, *Fédération du négoce agricole et autres*, n° 394696-395115, B). Ici, les arrêtés adoptés à l'échelle de chaque ZFE ne sont certes pas pris en application de l'arrêté de classement, mais comme on l'a vu, l'échéancier des interdictions de circulation s'y réfère nécessairement et ne peut que traiter comme un bloc tous les véhicules de la même classe. Il y a donc là un choix qui détermine par lui-même des

éléments concrets du dispositif, un choix que le langage courant qualifierait de « structurant », et il intervient bien au stade de l'arrêté interministériel, puisque les normes supérieures lui fixent un cadre mais laissent à ses auteurs une réelle marge d'appréciation.

A cela s'ajoute que le classement est conçu pour avoir un effet incitatif sur les comportements d'acquisition de véhicules bien avant que n'interviennent des interdictions effectives de circulation : la seule perspective des interdictions futures oriente l'achat vers les véhicules les mieux classés. Le fait d'en favoriser certains dans le classement se répercute donc nécessairement – et c'est le but poursuivi – sur le niveau général des émissions de polluants.

4.3. L'effet direct ne nous paraît donc pas faire de doute. L'hésitation est davantage permise au regard du critère de l'effet significatif dès lors que l'on n'a affaire qu'à une modification du classement, concernant en outre un type de véhicules encore peu répandu pour les raisons techniques que nous avons exposées – la flotte actuelle en France se compte seulement en milliers d'unités. L'incidence pourrait de ce fait n'être que marginale.

Cette objection nous semble toutefois devoir être surmontée en raison précisément de la dimension incitative des choix de classement : le classement plus favorable d'un type de véhicule, par rapport à un autre, place le type mieux classé dans une dynamique de croissance de ses parts de marché. Il ne s'agit pas de savoir à ce stade si cette croissance est bénéfique ou nuisible à la lutte contre la pollution atmosphérique – cette question relève du débat sur le fond. En tout cas, dès lors que sont en cause des véhicules qui émettent des polluants atmosphériques, les niveaux d'émissions sont susceptibles d'être affectés bien davantage qu'à proportion de la flotte actuelle des véhicules concernés.

5. Les autres moyens contestent la légalité interne de l'arrêté, c'est-à-dire le bien-fondé du classement des véhicules biodiesel les plus récents en Crit'Air 1, et ont donné lieu à des échanges très abondants. Nous pourrions entrer dans ce débat par souci de faire reste de droit. Nous nous en garderons toutefois, alors qu'il est probable dans la configuration contentieuse présente qu'il vous soit à nouveau soumis à plus ou moins brève échéance, après que des décisions auront été reprises dans des conditions de forme régulières, et alors qu'en l'état du dossier, la réponse aux questions de fond est loin d'être aussi évidente qu'à celles de légalité externe.

Qu'il nous soit simplement permis de faire une observation sur cet état du dossier. Si les échanges ont été si volumineux, c'est en particulier parce que les parties ont produit de nombreuses données chiffrées censées démontrer : pour les sociétés requérantes, que les véhicules biodiesel de norme Euro VI ont les mêmes performances en termes d'émission de polluants que les véhicules diesel de même norme, de sorte qu'ils auraient dû être classés avec eux en Crit'Air 2 ; pour l'administration et la société intervenante en défense, qu'ils ont les mêmes performances que les véhicules roulant au gaz et sont donc légitimement classés avec eux en Crit'Air 1. Mais il n'existe aucune étude synthétique sur ce point, seulement des études de cas comparatives ponctuelles portant sur des moteurs et des conditions d'utilisations donnés et les tests d'homologation de différents moteurs. Or ces études et tests donnent des

résultats variables selon le polluant concerné, le terme de comparaison choisi, le moteur et les conditions.

Il est sans doute illusoire d'espérer disposer de données plus univoques en cette matière, et on comprend d'autant mieux dans ces conditions que le classement soit un exercice laissé à l'appréciation des ministres à qui il revient de combiner les différents éléments à prendre en considération et de procéder à d'inévitables globalisations – bref, de définir un *parti* de classement, qui doit en revanche être conforme aux finalités du dispositif et mis en œuvre de manière cohérente. Or après lecture du dossier, nous nous avouons bien en peine pour identifier ce parti en ce qui concerne en tout cas la modification contestée, la défense de l'administration se bornant à rappeler l'annonce présidentielle que nous avons mentionnée.

On ne peut donc qu'espérer, si la même modification a vocation à être à nouveau décidée, qu'une phase de consultation contribue à davantage de clarté, tant sur les données disponibles que sur ce parti de classement.

Dans l'immédiat en tout cas, NC, PCM :

- A l'admission de l'intervention de la société Saipol ;
- A l'annulation de l'arrêté du 11 avril 2022 ;
- Et à ce qu'au titre de l'article L. 761-1 du CJA, l'Etat verse à chacune des quatre sociétés requérantes une somme de 750 €, soit un total de 3 000 €.