

**N° 2204199**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

L'ASSOCIATION MEDEF ALSACE  
LA FÉDÉRATION NATIONALE DES  
TRANSPORTS ROUTIERS D'ALSACE

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Léa Perabo Bonnet  
Rapporteuse

---

Le tribunal administratif de Strasbourg

(4<sup>ème</sup> chambre)

M. Alexandre Therre  
Rapporteur public

---

Audience du 4 avril 2024  
Décision du 6 mai 2024

---

49-04-01-01-01  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés respectivement les 23 juin 2022, 23 mai 2023 et 11 septembre 2023, l'association MEDEF Alsace et la fédération nationale des transports routiers d'Alsace, représentées par Me Harada, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° P2022-002 du 30 décembre 2021 par laquelle l'Eurométropole de Strasbourg a complété le calendrier de déploiement de la zone à faible émissions mobilité (ZFE-m) sur son territoire, ensemble la décision du 22 avril 2022 par laquelle la présidente de l'Eurométropole a rejeté son recours gracieux du 25 février 2022 ;

2°) de mettre à la charge de l'Eurométropole de Strasbourg une somme de 1 500 euros à verser à chaque association en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles disposent d'un intérêt à agir contre l'arrêté litigieux ;
- l'obligation de consulter certains établissements publics n'a pas été remplie par l'Eurométropole de Strasbourg, en méconnaissance des dispositions du III de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales ;
- la procédure de consultation des représentants des catégories professionnelles méconnaît les dispositions de l'article L.131-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'étude d'impact est entachée d'insuffisances, en ce qu'elle n'évalue pas la proportion des véhicules concernés par les dérogations prévues, qu'elle exclut du périmètre de la ZFE-m un certain nombre de voiries du territoire de l'Eurométropole sans en justifier, qu'elle n'apporte pas de justification suffisante quant à la nécessité d'interdire la circulation de véhicules Crit'Air 2 au 1<sup>er</sup> janvier 2028 et que la mise en service du contournement ouest de Strasbourg n'a pas été prise en compte ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 2213-4-1, II, alinéa 3, en ce que le périmètre qu'il définit n'est pas cohérent avec les objectifs du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération strasbourgeoise ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 2213-4-1, VII, en ce que, d'une part il ne comporte pas les éléments devant figurer au schéma directeur de développement des infrastructures de recharge des véhicules électriques et, d'autre part, en ce que l'insuffisance des infrastructures d'avitaillement portera atteinte à la liberté de déplacement de nombreux professionnels ;

- la discontinuité du périmètre de l'interdiction de circulation aux véhicules Crit'Air 2, ainsi que la multiplicité des dérogations, dont certaines ont une portée peu claire, rend la mise en œuvre de l'arrêté attaqué illisible et excessivement complexe ;

- l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 est illégale, inadaptée et inutile au regard des objectifs poursuivis, dès lors que les valeurs cible de qualité de l'air sont atteintes dès 2025 avec la seule interdiction des véhicules de catégorie Crit'Air 3, 4 et 5 ;

- l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 est disproportionnée, en ce qu'elle entraîne des charges financières et administratives excessives, qu'il n'est pas démontré que l'offre sur le marché automobile sera suffisante en 2028 pour remplacer la quasi-totalité du parc automobile des professionnels ;

- l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 est également disproportionnée, en ce qu'elle impose des charges particulièrement lourdes aux personnes les plus précaires ;

- l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 est enfin disproportionnée, en ce qu'elle aura des effets pervers sur le plan écologique ;

- la motivation réelle de l'arrêté en litige est de bannir l'utilisation des véhicules à moteur diesel sur le territoire de l'Eurométropole au 1<sup>er</sup> janvier 2028 ;

- l'arrêté attaqué porte une atteinte injustifiée au principe d'égalité des usagers sur le domaine public et au principe d'égalité entre les usagers de la route ;

- il porte atteinte au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 7 février, 14 août et 26 septembre 2023, l'Eurométropole de Strasbourg, représentée par la Selarl Adden avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association MEDEF Alsace et de la fédération nationale des transports routiers d'Alsace la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les associations requérantes sont dépourvues d'intérêt à agir ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du code des relations entre le public et l'administration est inopérant ;

- les autres moyens soulevés par l'association MEDEF Alsace et la fédération nationale des transports routiers d'Alsace ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code de la route ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Léa Perabo Bonnet,
- les conclusions de M. Alexandre Therre, rapporteur public,
- les observations de Me Harada, avocat de l'association MEDEF Alsace et de la fédération nationale des transports routiers d'Alsace ;
- les observations de Me Benoît, avocate de l'Eurométropole de Strasbourg.

Considérant ce qui suit :

1. Par un premier arrêté n° P2022-001 du 30 décembre 2021, l'Eurométropole de Strasbourg (ci-après EMS) a prévu la création d'une zone à faible émissions mobilité (ci-après ZFE-m) sur l'ensemble de son territoire pour une durée de 8 ans et a établi un calendrier prescrivant l'interdiction des véhicules Crit'Air 5 et sans Crit'Air au 1<sup>er</sup> janvier 2023, celle des véhicules Crit'Air 4 au 1<sup>er</sup> janvier 2024 et celle des véhicules Crit'Air 3 au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Par un second arrêté n° P2022-002 du même jour, dont les associations requérantes demandent l'annulation, l'EMS a complété le calendrier de déploiement de la ZFE-m en ajoutant une interdiction de circulation portant sur les véhicules Crit'Air 2 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028 sur un périmètre géographique particulier et plus restreint, à savoir le réseau routier du territoire de quatre communes de l'EMS, Holtzheim, Ostwald, Schiltigheim et Strasbourg.

Sur la légalité externe :

*En ce qui concerne la procédure de consultation :*

2. Aux termes du III de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le projet d'arrêté, 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, est mis à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et soumis pour avis, par l'autorité compétente, aux autorités organisatrices de la mobilité dans les zones et dans leurs abords, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie, ainsi qu'aux chambres consulaires concernées. A l'expiration d'un délai fixé par le décret prévu au V du présent article, cet avis est réputé favorable. (...)* ».

3. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'EMS a consulté, en application des dispositions précitées, les autorités organisatrices de la mobilité situées dans les abords de la ZFE-m, à savoir les communautés de communes du Pays Rhénan, de Basse Zorn, de Haguenau, du Kochersberg, de la Région Molsheim-Mutzig, des Portes de Rosheim, Mossig et Vignoble, du Pays de Sainte Odile et du Canton d'Erstein. Les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir qu'en omettant de solliciter l'avis des pôles d'équilibre territorial et rural de l'Alsace Nord, du Piémont des Vosges et de Bruche Mossig, qui n'ont pas reçu transfert de la compétence mobilité par leurs EPCI membres d'une part, ni celui de communautés de communes non situées aux abords de la ZFE-m d'autre part, la procédure d'adoption de l'arrêté attaqué serait entachée d'irrégularité.

4. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que, d'une part, l'EMS a mis en place, dès le début de l'année 2021, un dispositif de consultation spécifique avec les acteurs socio-économiques, auprès d'entreprises du Bas-Rhin, en partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie Alsace Eurométropole, la chambre de métiers et la chambre d'agriculture Alsace ainsi que le groupement des usagers du port autonome de Strasbourg. D'autre part, la phase de consultation réglementaire, dans les conditions prévues à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, a été menée du 18 octobre au 10 novembre 2021. Ainsi, sans que les requérantes puissent utilement invoquer l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration dès lors que les dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement régissent entièrement cette procédure, le moyen tiré de l'insuffisance de la consultation des représentants des catégories professionnelles ne peut qu'être écarté.

*En ce qui concerne l'étude d'impact :*

5. Aux termes de l'article R. 2213-1-0-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable : « *L'étude justifiant la création d'une zone à circulation restreinte telle que mentionnée au III de l'article L. 2213-4-1 comporte notamment un résumé non technique, une description de l'état initial de la qualité de l'air sur la zone concernée ainsi qu'une évaluation : 1° De la population concernée par les dépassements ou le risque de dépassement des normes de qualité de l'air ; 2° Des émissions de polluants atmosphériques dues au transport routier sur la zone concernée ; 3° De la proportion de véhicules concernés par les restrictions et, le cas échéant, les dérogations prévues ; 4° Des réductions des émissions de polluants atmosphériques attendues par la création de la zone à circulation restreinte. Les avis prévus au III de l'article L. 2213-4-1 sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de deux mois. Les restrictions de circulation peuvent être différenciées en fonction de la nature et de l'usage des véhicules. (...)* ».

6. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment de la partie dédiée aux impacts sur les émissions routières du dossier de consultation réglementaire, que l'impact de l'interdiction progressive de circulation des véhicules est justifiée de façon précise et chiffrée, notamment par des graphiques qui comparent l'évolution des émissions de substances polluantes avec et sans mise en oeuvre de la ZFE-m, pour chacune des étapes prévues au calendrier de déploiement, et qui font apparaître les baisses de pollution prévues en corrélation avec la classification Crit'air des véhicules interdits de circulation entre 2023 et 2028. Ainsi, l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 permet une diminution d'émissions de 32 % du dioxyde d'azote, de 30 % du monoxyde d'azote, de 14 % des PM10 dues aux gaz d'échappement et de 14 % des PM2,5 dues aux gaz d'échappement. Dès lors, les différences entre les deux hypothèses, clairement matérialisées dans des graphiques, sont suffisamment significatives pour contribuer à justifier de la mesure contestée. En outre, l'objectif attendu de l'interdiction des véhicules Crit'Air 2, qui consiste à poursuivre l'amélioration de la qualité de l'air au-delà des résultats atteints avec les

restrictions à la circulation des véhicules Crit'Air 3, 4 et 5 et des véhicules sans Crit'Air, et ce alors même que la mesure permettrait d'aller au-delà des valeurs limites réglementaires en vigueur à la date de réalisation de l'étude, est clairement identifié. Par suite, les requérantes ne sont nullement fondées à soutenir que l'étude d'impact serait insuffisante, faute de justifier de la nécessité d'interdire la circulation des véhicules Crit'Air 2 au 1<sup>er</sup> janvier 2028.

7. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que certains axes routiers ont été exclus du périmètre de la ZFE-m afin de « *garantir un itinéraire de contournement assurant la continuité des flux de transit nord/sud et est/ouest, en connexion avec le futur contournement Ouest de Strasbourg* » sans toutefois allonger exagérément les distances et de ce fait les émissions de substances polluantes, ni, du fait de la superficie et de la localisation de ce périmètre en lisière du territoire métropolitain, d'obérer l'efficacité globale de la ZFE-m. En outre, l'étude d'impact précise que les modélisations prospectives de trafic routier prennent en compte les futures infrastructures et projets routiers, commerciaux et résidentiels prévus par la collectivité. Ainsi, alors même que l'étude ne comporte pas de développements spécifiques à l'impact de la mise en service de l'autoroute A 355 de contournement ouest de Strasbourg, il ne ressort pas des pièces du dossier que celui-ci aurait été omis dans l'analyse réalisée. Par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'étude d'impact est insuffisante en ce qu'elle ne justifie pas de l'exclusion de certaines voiries et ne tient pas compte du contournement ouest de Strasbourg.

8. En dernier lieu, il n'est pas contesté que la proportion des véhicules concernés par les dérogations prévues par l'arrêté attaqué n'a pas été préalablement évaluée, comme le prescrit le 3° de l'article R. 2213-1-0-1 du code général des collectivités territoriales précité. L'EMS fait valoir que les données correspondantes sont inexistantes au niveau national et que, s'agissant des outils statistiques et des données nationales à utiliser, elle a suivi les recommandations du guide d'accompagnement pour la mise en œuvre d'une ZFE-m rédigé par le ministère de la transition écologique de décembre 2020. Toutefois, les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. En l'espèce, le cadre méthodologique de la démarche d'évaluation des impacts de la ZFE-m et l'ensemble des hypothèses retenues sont détaillés dans le dossier de consultation réglementaire. Ainsi, les hypothèses d'évolution de la composition et des flux du trafic ont été déterminées en se basant sur les projections de trafic aux horizons 2023 et 2026 fournies par un bureau d'études spécialisé dans les infrastructures de transport, sur les parcs automobiles nationaux fournis par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique pour l'année 2018 et par le ministère de la Transition Ecologique pour les parcs prospectifs prévus aux horizons 2023, 2025, 2027 et 2028, sur les classes de véhicules Crit'Air, autorisées ou interdites à chacune de ces échéances, ainsi que sur le renouvellement des véhicules soumis à restriction par des véhicules de catégorie Crit'Air autorisés à pénétrer dans la ZFE-m. Ont également été inclus le report modal et un taux de fraude. Ces hypothèses ont notamment été soumises à l'association ATMO Grand Est et à un bureau d'étude spécialisé dans l'ensemble des domaines de la mobilité. Dans ces conditions, pour regrettable que soit l'absence d'évaluation de la proportion des véhicules concernés par les dérogations nombreuses prévues par l'arrêté en litige, eu égard à l'exposé de la méthodologie retenue et au caractère détaillé et fourni du dossier de consultation réglementaire, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que cette lacune a été de nature à vicier l'information du public.

9. Il résulte de l'ensemble ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact doit être écarté en toutes ses branches.

*En ce qui concerne la motivation de l'arrêté en litige :*

10. Il ressort des termes mêmes de l'arrêté en litige qu'il comporte l'exposé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Les requérantes ne sont ainsi, en tout état de cause, pas fondées à soutenir qu'il serait insuffisamment motivé.

Sur la légalité interne :

11. Aux termes du point 9 de l'exposé des motifs de la directive 2008/50/C : « *Lorsque les objectifs en matière de qualité de l'air ambiant définis dans la présente directive ne sont pas atteints, les États membres devraient prendre des mesures en vue de respecter les valeurs limites et les niveaux critiques et, si possible, d'atteindre les valeurs cibles et les objectifs à long terme* ».

12. Aux termes de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales : « *I. Pour lutter contre la pollution atmosphérique, des zones à faibles émissions mobilité peuvent être créées 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 en application de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, par le maire ou par le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation, sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale./ (...) A compter du 1er janvier 2021, l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité est également obligatoire, dans un délai de deux ans, lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées au même article L. 221-1 ne sont pas respectées de manière régulière, au regard de critères définis par voie réglementaire, sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent et que les transports terrestres sont à l'origine d'une part prépondérante des dépassements (...)./L'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité est obligatoire avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain.(...) / II. Les zones à faibles émissions mobilité sont délimitées 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. (...) Les véhicules circulant dans une zone à faibles émissions mobilité font l'objet de l'identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique prévue à l'article L. 318-1 du code de la route. / L'arrêté précise la durée pour laquelle les zones à faibles émissions mobilité sont créées. Les mesures de restriction fixées par l'arrêté sont cohérentes avec les objectifs de diminution des émissions fixés par le plan de protection de l'atmosphère défini à l'article L. 222-4 du code de l'environnement. / III. – (...) / La création d'une zone à faibles émissions mobilité est accompagnée d'une campagne d'information locale, d'une durée minimale de trois mois. Cette campagne porte à la connaissance du public le périmètre contrôlé ainsi que les restrictions de circulation mises en œuvre. Elle expose également 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. (...) ».*

13. Les mesures de restriction de circulation prévues au sein de la ZFE-m en litige, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent. A cet égard, le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi. Sa simplicité et sa lisibilité,

nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse, sont un élément de son effectivité qui doivent, à ce titre, être prises en considération.

*En ce qui concerne le périmètre de la ZFE-m :*

14. En premier lieu, aux termes de l'alinéa 3 du II de l'article L.2213-4-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les mesures de restriction fixées par l'arrêté sont cohérentes avec les objectifs de diminution des émissions fixés par le plan de protection de l'atmosphère défini à l'article L. 222-4 du code de l'environnement.* ».

15. Il ressort des pièces du dossier que le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération strasbourgeoise s'est fixé pour objectifs de réduire le nombre de personnes exposées annuellement aux dépassements de normes de qualité de l'air et de permettre un retour progressif des concentrations en oxydes d'azote et en particules sous les valeurs limites dans un délai rapproché, atteignable vers 2020. Alors que l'arrêté en litige a pour effet de diminuer les émissions et de réduire le nombre de personnes qui y sont exposées, la circonstance que l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 au 1<sup>er</sup> janvier 2028 ne concerne que les communes de Holtzheim, Ostwald, Schiltigheim et Strasbourg n'est nullement de nature à établir, contrairement à ce qui est soutenu, que l'arrêté contesté ne serait pas cohérent avec les objectifs du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération strasbourgeoise.

*En ce qui concerne les infrastructures de recharge :*

16. Aux termes 3 du VII de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales : « (...) *l'autorité compétente s'assure du déploiement et de l'installation des infrastructures de recharge pour véhicules électriques nécessaires au respect des normes de circulation. / L'autorité compétente a notamment la charge de concevoir, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, un schéma directeur de développement des infrastructures de recharge prévu à l'article L. 353-5 du code de l'énergie. Ce schéma directeur tient compte des spécificités techniques de chaque borne et, le cas échéant, de la compensation financière des difficultés techniques qui y sont liées.* ».

17. En premier lieu, les associations requérantes ne sauraient utilement se prévaloir, à l'encontre de l'arrêté portant création d'une ZFE-m, de la méconnaissance des dispositions des articles R. 353-5 et suivants du code de l'énergie, applicables au schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques.

18. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que l'EMS, dont le territoire comportait à la date de la décision attaquée, 22 bornes de recharge pour véhicules électriques, prévoit de porter le nombre de bornes publiques à 250 d'ici 2025 et 500 en 2026, précise que trois stations de gaz naturel pour véhicules compléteront les 4 stations déjà existantes et planifie la construction d'ici à fin 2022 d'une station de distribution d'hydrogène. Les associations requérantes soutiennent que le dispositif est sous-dimensionné et que l'insuffisance des infrastructures d'avitaillement ainsi prévues constituera un obstacle à la liberté de déplacement des professionnels. Toutefois, en se bornant à faire état de l'avis du 15 décembre 2021 de la Chambre de Commerce et d'industrie Alsace Eurométropole, elles n'apportent pas d'élément de nature à l'établir. Au demeurant, l'EMS fait valoir qu'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage est en cours pour élaborer le schéma directeur de développement des infrastructures de recharge mentionné aux dispositions précitées. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de l'alinéa 3 du II de l'article L.2213-4-1 du code général des collectivités territoriales doit, en tout état de cause, être écarté.

*En ce qui concerne le caractère lisible de l'arrêté attaqué :*

19. En premier lieu, l'EMS, ainsi qu'il a été dit, par un arrêté n° P2022-001 du 31 décembre 2021, a approuvé l'interdiction de circulation portant sur les véhicules Crit'Air 5, 4 et 3 sur l'ensemble de son territoire et, par l'arrêté en litige, a étendu l'interdiction de circulation aux véhicules Crit'Air 2 aux seules communes de Holtzheim, Ostwald, Schiltigheim et Strasbourg à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028. Les associations requérantes soutiennent que la différenciation géographique des règles applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2028, d'une part rend l'application de l'arrêté attaqué complexe, difficilement contrôlable et illisible pour la population, et d'autre part n'est pas cohérente avec les niveaux de dépassement des normes de qualité de l'air relevés sur le territoire. Toutefois, aucun texte ni disposition n'interdit de prévoir un déploiement des ZFE-m gradué dans le temps et dans l'espace, sans que l'autorité compétente ne soit tenue de fonder ces différenciations sur l'état de la qualité de l'air. En outre, cette distinction a vocation à être temporaire, dès lors que le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté prévoit que les autres communes de l'EMS feront l'objet d'un arrêté ultérieur relatif à l'application de l'interdiction de circuler des véhicules Crit'Air 2. Ainsi, alors que les communes concernées sont aisément identifiables, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la circonstance que cette interdiction soit applicable à un périmètre non contigu d'une partie seulement du territoire de l'EMS serait de nature à nuire à la lisibilité de l'arrêté en litige.

20. En second lieu, les associations requérantes soutiennent que la multiplicité des dérogations et la portée peu claire de certaines d'entre elles rend l'arrêté attaqué illisible. Toutefois, le nombre élevé de dérogations, qui tend à établir un équilibre entre l'efficacité de la ZFE-m en matière d'amélioration de la qualité de l'air et la nécessité de répondre aux besoins spécifiques du territoire, n'est pas, en lui-même, de nature à rendre l'arrêté en litige excessivement complexe au regard du but d'intérêt général poursuivi. En outre, l'EMS a déployé un dispositif d'accompagnement conséquent, incluant des guides pratiques adaptés aux différentes situations, une campagne d'affichage, un site internet et un numéro vert. Elle a noué un partenariat avec l'Agence pour le climat, qui dispense un service de conseil individualisé aux particuliers ainsi qu'aux employeurs, ces derniers pouvant recevoir un appui dans la réalisation des plans de mobilité et bénéficiant de la mise à disposition d'une plateforme numérique pour réaliser le diagnostic de mobilité des salariés. Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté attaqué dispose que l'interdiction de circulation aux véhicules Crit'Air 2 fera l'objet de contrôles pédagogiques, c'est-à-dire sans sanction financière, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, soit pendant une durée de trois ans. Enfin, en ce qui concerne les modalités de contrôle, l'article 5 de l'arrêté attaqué dispose que, lorsque la dérogation est accordée, un justificatif doit être affiché de manière visible derrière le pare-brise du véhicule pour lequel elle a été obtenue.

*S'agissant de la dérogation n° 11 relative aux véhicules d'entreprises dont le propriétaire peut justifier de l'achat d'un véhicule de remplacement avec un délai de livraison important :*

21. Si les requérantes soutiennent que la portée de cette dérogation est incertaine en ce qu'il n'est pas précisé comment justifier de l'achat d'un tel véhicule ni ce qu'est un délai important, l'EMS fait valoir que la seule production d'un bon de commande mentionnant un délai de livraison permettra de bénéficier de la dérogation.

*S'agissant de la dérogation n° 9 relative aux véhicules affectés à la distribution de denrées alimentaires en circuit court :*

22. Si l'arrêté attaqué ne mentionne pas le nombre d'intermédiaires à partir duquel un circuit est qualifié de court, il est constant que le critère sera celui du périmètre de son territoire.

*S'agissant de la dérogation n° 17 relative aux véhicules transportant une personne dans le cadre de rendez-vous médicaux en établissement de santé :*

23. Les requérantes ne sauraient se prévaloir de la dérogation précitée, qui a été prévue par un arrêté n° P2022-110 du 5 décembre 2022, postérieur à l'arrêté attaqué, en remplacement de la dérogation pour les véhicules « *transportant une personne suivant des traitements médicaux lourds dans le cadre des rendez-vous médicaux dédiés à ces traitements* ». Au demeurant, l'EMS précise que c'est la définition des établissements de santé, au sens du code de la santé publique, qui sera utilisée pour sa mise en œuvre de la dérogation n° 17.

24. Il résulte de ce qui a été dit des points 19 à 23 que les requérantes n'établissent pas le manque de lisibilité de l'arrêté attaqué dont elles se prévalent.

*En ce qui concerne le caractère adapté, nécessaire et proportionné de l'arrêté attaqué au regard des objectifs poursuivis :*

25. En premier lieu, il résulte des dispositions précitées du I de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales que, si le deuxième alinéa prévoit une obligation d'instaurer une ZFE-m lorsque les normes de qualité de l'air prévues à l'article L. 221-1 du code de l'environnement ne sont pas respectées de façon récurrente sur le territoire, le premier alinéa autorise la création d'une telle zone à la seule condition qu'un plan de protection de l'atmosphère soit adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision. Dès lors, la circonstance que la valeur limite de 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  à ne pas dépasser pour le dioxyde d'azote soit respectée dès 2025 avec l'interdiction de circulation des véhicules de catégorie Crit'Air 3 n'est pas de nature, à elle seule, à interdire à l'EMS de poursuivre la démarche d'amélioration de la qualité de l'air par l'interdiction de circulation des véhicules de catégorie Crit'Air 2 en tenant compte des nouvelles valeurs guides de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) de 2021, qui fixe cette limite à 10  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Au demeurant, cet abaissement de la valeur limite a, postérieurement à la date de l'arrêté attaqué, acquis une valeur réglementaire, avec l'adoption du décret du 23 décembre 2022 relatif aux conditions de l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué ne serait pas nécessaire eu égard aux valeurs à ne pas dépasser pour le dioxyde d'azote doit être écarté.

26. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier, ainsi qu'il a été dit au point 6, que l'impact de l'interdiction de circulation des véhicules de catégorie Crit'Air 2 est significatif dès lors qu'il permet une réduction supplémentaire de 30% pour le monoxyde d'azote, 32% pour le dioxyde d'azote et 14% pour les particules à l'échappement, de même, pour les polluants émergents qu'une réduction supplémentaire de 15% pour les particules PM1 à l'échappement et de 13% pour les black carbon à l'échappement. En ce qui concerne la population exposée, l'étude d'impact indique qu'en 2023, environ 15 000 habitants sont potentiellement exposés à un dépassement de l'ancienne valeur guide de l'OMS de 2005 de 20  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  de dioxyde d'azote sur une superficie de 8,5  $\text{km}^2$ , soit une réduction de 39% par rapport à 2019. En 2028, ce chiffre passe à 6 000 sur une superficie de 5,2  $\text{km}^2$ , soit une baisse de 76% par rapport à 2019. En 2023, environ 198 000 personnes sur une superficie de 33  $\text{km}^2$  sont potentiellement exposées à un dépassement de la valeur guide de l'OMS préconisant de ne pas dépasser 50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  en moyenne journalière plus de 3 jours par an, soit une diminution de 39% par rapport à 2019. En 2028, ce chiffre passe à 138 000, soit une diminution de 41% par rapport à 2019 sur une superficie de 22,5  $\text{km}^2$ . Dès lors, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les mesures de restriction de circulation prévues par l'arrêté attaqué seraient inutiles eu égard à l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air poursuivi.

27. En troisième lieu, les associations requérantes, en leur qualité de représentantes des professionnels et des entreprises usagers des voies de circulation, soutiennent que la mesure adoptée est disproportionnée, eu égard aux charges financières et administratives qu'ils auraient à supporter. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le dispositif d'accompagnement déployé par l'EMS et dont peuvent bénéficier les entreprises est d'une ampleur suffisante. En effet, l'Eurométropole a prévu d'allouer un budget global de 50 millions d'euros à l'accompagnement des particuliers et des entreprises pour le changement des pratiques de mobilité ou de véhicule. Les entreprises peuvent bénéficier, ainsi qu'il a été dit, d'un diagnostic mobilité gratuit auprès de l'Agence du Climat. Sont en outre prévues pour les professionnels des aides à la conversion, susceptibles de s'élever jusqu'à 15 000 euros pour l'achat ou la location d'un véhicule propre neuf ou d'occasion, ainsi que des aides aux projets innovants, ce dispositif étant cumulable avec les aides de l'Etat et celles de la région Grand Est. Par une délibération du 17 décembre 2021, le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a notamment approuvé l'inclusion des détenteurs de véhicules poids-lourds dans les bénéficiaires potentiels des aides à la conversion. En outre, de nombreuses dérogations sont prévues au bénéfice des professionnels, telles que la dérogation n° 8 dédiée « aux camions citerne portant mention CIT et CARB sur la carte grise, aux véhicules, véhicules frigorifiques, bétonnières, camions benne, camionnettes benne, camions benne amovible, camionnettes benne amovible, camions porte-engins, camionnettes porte-engins, camions citerne à eau, camionnettes citerne à eau », la dérogation n° 10 pour les « véhicules spécifiques dont les caractéristiques ne permettent pas un remplacement par un véhicule présentant des caractéristiques équivalentes respectant les restrictions sur le certificat de qualité de l'air (CQA), à condition que la carence du marché à proposer ce type de matériel soit démontrée par le demandeur et qu'il soit justifié que les caractéristiques en cause soient indispensables ou de nature expérimentale » ou la dérogation n° 11 au bénéfice des « véhicules d'entreprises pouvant justifier de l'achat de véhicules de remplacement avec un délai de livraison important ». De plus, postérieurement à l'arrêté attaqué, les groupes de travail constitués autour de la création de la ZFE-m ayant poursuivi leurs réflexions, l'EMS a amendé le dispositif dans un sens favorable aux professionnels par deux arrêtés n°s P2022-109 et n P2022-110 du 5 décembre 2022. Tout d'abord, des dérogations ont été ajoutées, dont une au bénéfice des poids-lourds de plus de 3,5 tonnes et des véhicules utilitaires de moins de 2,6 tonnes dont la première immatriculation est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Ensuite, dans le sens d'une plus grande souplesse et progressivité du dispositif, et notamment pour prendre en compte le délai nécessaire au renouvellement du parc automobile y compris en termes de véhicules professionnels, a été instauré le « pass ZFE 24h », lequel permet à tout propriétaire de véhicule n'entrant dans aucune des catégories prévues par les articles 3 et 4 de l'arrêté attaqué de solliciter 24 fois par année civile, une autorisation permettant de circuler pendant 24 heures consécutives dans la ZFE-m. ainsi, contrairement à ce qui est soutenu, l'EMS a pris en compte l'hypothèse que le marché automobile des véhicules utilitaires et des poids lourds ne permettrait pas, en 2028, de proposer une offre suffisante pour remplacer le parc des professionnels et entreprises. Par ailleurs, le territoire de l'Eurométropole, cité en exemple par la mission « flash » du 12 octobre 2022 relative aux mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des zones à faibles émissions, diligentée par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, dispose d'une offre particulièrement dense en ce qui concerne les alternatives à la voiture individuelle. Alors qu'elle possède déjà l'un des réseaux le plus développé de France en transports en communs, sont prévus des investissements totalisant 500 millions d'euros au profit de l'extension et du renforcement de ces transports en commun. L'EMS envisage notamment de dédier 100 millions d'euros au développement du réseau de pistes cyclables métropolitaines d'ici 2026 et d'étoffer l'offre de parcs relais, en lien avec les extensions du tramway. Ainsi, compte tenu des aides financières prévues, du dispositif d'accompagnement déployé, de l'ensemble des dérogations adoptées, complétées par le « pass ZFE », de même qu'au développement de l'offre de mobilités alternatives pour se déplacer, les

associations requérantes, qui n'assortissent leur moyen d'aucun élément précis, n'établissent pas que la création de la ZFE-m entraînerait des charges financières et administratives excessives pour les professionnels. Par suite, et alors que l'objectif de l'arrêté attaqué est de réduire la pollution atmosphérique et de permettre une transition progressive du parc de véhicules circulant sur le territoire de l'EMS vers des catégories moins polluantes, tout en tenant compte de la situation particulière de certains professionnels, le moyen tiré de ce que l'arrêté en litige serait disproportionné eu égard aux charges financières et administratives excessives qu'il imposerait aux professionnels doit être écarté.

28. En quatrième lieu, si les associations requérantes soutiennent que l'arrêté attaqué est disproportionné en ce qu'il impose des charges particulièrement lourdes pour les personnes les plus précaires et méconnaît ainsi l'objectif de justice sociale qui sous-tend la transition écologique, il ressort des pièces du dossier que les aides attribuées aux particuliers par l'EMS, qui présentent des modalités diversifiées, telles que l'aide à la conversion automobile, le retrofit et les aides aux mobilités alternatives à la voiture individuelle, sont allouées sous conditions de ressources. Par ailleurs, ainsi qu'il a été exposé au point précédent, l'offre de mobilités alternatives, moins onéreuses que l'entretien d'un véhicule, telles que l'usage des transports commun, est particulièrement étoffée dans l'agglomération strasbourgeoise et sera renforcée dans le cadre du déploiement de la ZFE-m. Dès lors, les requérantes n'établissent pas le caractère disproportionné des charges imposées aux usagers les plus précaires. Le moyen soulevé en ce sens doit être écarté.

29. En dernier lieu, en se bornant à soutenir que l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 aura des effets pervers sur le plan écologique au motif que plus de 100 000 de ces véhicules deviendront des déchets à traiter, les associations requérantes n'établissent nullement que l'arrêté en litige serait disproportionné eu égard à ses objectifs d'amélioration de la qualité de l'air.

*En ce qui concerne le détournement de procédure allégué :*

30. Les associations requérantes soutiennent que l'arrêté en litige procède d'un détournement de procédure dès lors qu'il est fondé, non sur un objectif d'améliorer la qualité de l'air, mais sur la volonté de bannir du territoire de l'EMS l'utilisation des véhicules à moteur diesel. Toutefois, l'arrêté en cause applique les critères issus de la classification établie par 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, qui prévoit en son article 1<sup>er</sup> que « *Les véhicules routiers à moteur sont classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques locaux (...). Cette classification s'opère en fonction de la catégorie de véhicule, de sa motorisation (...)* ». En outre, il ressort des pièces du dossier que, selon l'inventaire d'ATMO Grand Est, 96 % des émissions d'oxyde d'azote issues du trafic routier proviennent des véhicules fonctionnant au diesel et que ces mêmes émissions sont 5 à 10 fois plus importantes que pour les véhicules dotés d'un moteur essence. Ainsi, alors que la contribution des moteurs diesel à la pollution atmosphérique est largement documentée ainsi qu'il ressort des pièces du dossier, il ne saurait être fait grief à l'EMS d'avoir eu recours aux critères prévus par la réglementation en vigueur pour définir les restrictions à la circulation au sein de la ZFE-m en litige. Par suite, le détournement de procédure allégué n'est pas établi.

*En ce qui concerne l'atteinte au principe d'égalité, au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie :*

31. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de

traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

32. En premier lieu, les associations requérantes soutiennent que la dérogation n° 1 bénéficiant aux « véhicules d'approvisionnement des marchés des différentes communes situées sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg munis d'une carte permettant l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale ambulante en cours de validité », la dérogation n° 14 destinée aux « véhicules techniques utilisés dans le cadre de tournages de films » et la dérogation n° 15 prévue pour les « véhicules des professionnels du déménagement », introduisent des différences de traitement injustifiées. A supposer toutefois que ces dérogations ne soient justifiées ni par un motif d'intérêt général, ni par une différence de contribution à la pollution atmosphérique de ces véhicules par rapport aux véhicules d'approvisionnement des autres types de commerces, aux véhicules techniques utilisés pour les tournages de clips ou shooting photo ou aux véhicules des professionnels de l'industrie, ainsi que le font valoir les requérantes, il est constant que ces dernières contestent non le principe des dérogations accordées à certaines catégories de véhicules mais les mesures de restriction appliquées aux véhicules qui n'en bénéficient pas. Par suite, ce moyen est inopérant à l'appui de conclusions tendant à l'annulation de ces restrictions pour l'ensemble des véhicules visés par l'arrêté litigieux.

33. En second lieu, à supposer que l'arrêté en litige porte atteinte à la propriété privée des détenteurs de véhicules concernés par les mesures de restriction de circulation, cette atteinte, qui est atténuée par les dérogations prévues aux articles 3 et 4 de l'arrêté attaqué, par l'instauration du « pass ZFE 24h » ainsi que par la possibilité pour les propriétaires de ces véhicules d'utiliser des modes de transport alternatifs, n'est pas disproportionnée par rapport aux buts en vue desquels elle a été édictée. Alors que la mesure de police contestée contribue à la lutte contre la pollution atmosphérique et repose sur des critères objectifs et adaptés à la poursuite de cette finalité d'intérêt général, les associations requérantes ne sont par suite, pas fondées à soutenir que l'arrêté litigieux porterait une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété ni à la liberté d'entreprendre et à la liberté de commerce et d'industrie des personnes qui utilisent leur véhicule pour l'exercice de leur activité professionnelle. Ce moyen doit être écarté.

34. Il résulte de l'ensemble ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par l'EMS, que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté n° P2022-002 du 30 décembre 2021 doivent être rejetées.

#### Sur les frais du litige :

35. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Eurométropole de Strasbourg, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par l'association MEDEF Alsace et la fédération nationale des transports routiers d'Alsace au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire de l'association MEDEF Alsace et de la fédération nationale des transports routiers d'Alsace une somme de 1 500 euros à verser à l'Eurométropole de Strasbourg au même titre.

## D E C I D E :

Article 1 : La requête de l'association MEDEF Alsace et de la fédération nationale des transports routiers d'Alsace est rejetée.

Article 2 : L'association MEDEF Alsace et la fédération nationale des transports routiers d'Alsace verseront la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros à l'Eurométropole de Strasbourg en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association MEDEF Alsace, à la fédération nationale des transports routiers d'Alsace et à l'Eurométropole de Strasbourg.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

M. Dhers, président,  
M. Biget, premier conseiller,  
Mme Perabo Bonnet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 6 mai 2024.

La rapporteure,

Le président,

L. Perabo Bonnet

S. Dhers

La greffière,

N. Adjacent

La République mande et ordonne à la préfète du Bas-Rhin en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
La greffière,