

Audition relative aux bases juridiques nécessaires à l'instauration de zones environnementales

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance avec intérêt du projet d'ordonnance sur la vignette écologique, élaboré conjointement par les offices fédéraux des routes et de l'environnement, mis en audition du 27 août 2010 au 26 novembre 2010, et vous remercions de la possibilité qui nous est donnée d'exprimer notre opinion.

Les instances suivantes ont été consultées dans le cadre de cette procédure afin de forger la prise de position du canton :

- service des ponts et chaussées (SPCH);
- office des transports (OCTR);
- service des automobiles et de la navigation (SCAN);
- service de l'aménagement du territoire (SCAT);
- service de l'énergie et de l'environnement (SENE);
- office de la protection des monuments et des sites (OPMS);
- service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN);
- service juridique de l'Etat.

Remarques générales

Le canton de Neuchâtel est favorable à une réflexion visant à réduire les atteintes à l'environnement causées par le trafic routier dans les zones sensibles, notamment les plus exposées à la pollution de l'air.

Par contre, il est réservé quant à l'introduction de zones environnementales combinée à un système de vignettes, en dehors d'une démarche élargie et coordonnée de planification.

Il nous semble en effet que, pour être efficaces, les zones environnementales doivent couvrir un territoire assez vaste, ce qui est facilement applicable dans les grandes villes (notamment à l'étranger) qui disposent de nombreuses voies de communication et d'un réseau de transports publics efficace. De plus, comme l'a signalé l'OFROU, il ne faut pas s'attendre à une diminution significative des émissions en cas de faible limitation de la circulation.

Cela signifie que la mise en place d'une telle mesure dans l'une des trois villes du canton aurait sans aucun doute une efficacité relativement moindre par rapport aux désagréments/inconvénients qui en découleraient.

L'instauration de zones environnementales apparaît également comme une mesure supplémentaire par rapport aux mesures de gestion du trafic et de contrôle d'accès prévues dans les projets d'agglomération. Nous sommes d'avis que la création de telles zones doit

s'inscrire dans une réflexion globale et un souci de coordination entre les thématiques d'urbanisation, de transport et d'environnement. On devrait donc attendre les résultats des projets d'agglomération avant d'instaurer ce type de mesure.

Sur le plan pratique, ces zones environnementales devront être prévues dans un plan des mesures relatif aux pollutions atmosphériques selon l'article 44a de la LPE et l'article 31 ss de l'OPair. Le plan OPair de 1993 du canton de Neuchâtel ne prévoit pas de telles zones.

En tenant compte du critère des immissions excessives d'oxydes d'azote, dans le canton de Neuchâtel, seuls les centres-villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle répondraient à ce critère. Le cas échéant, il serait alors possible de les intégrer dans la révision du plan des mesures OPair planifiée en 2011. Dans le contexte neuchâtelois toutefois, l'efficacité de cette mesure devrait encore être démontrée.

Nous avons pris acte que la vignette écologique ne concerne pas les transports publics, ce qui nous semble judicieux, même si un effort doit également être effectué sur ce type de véhicules.

Remarques de détail sur les textes soumis

La création de zones environnementales entraîne des modifications législatives, d'où les projets de textes proposés : l'ordonnance sur la vignette écologique (OVE), la modification de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière, la modification de l'annexe 1 de l'ordonnance du 4 mars 1996 sur les amendes d'ordre.

L'ordonnance sur la vignette écologique (OVE) : plusieurs points doivent encore être précisés dans le projet d'ordonnance, notamment la durée de validité de la vignette dans le but de s'adapter à l'évolution de la technique automobile, le coût et les lieux d'achat, sa validité à l'extérieur du territoire national et pour les étrangers, etc. (cf. annexe).

L'application de cette ordonnance apparaît d'ores et déjà complexe, au vu du nombre de cas distincts décrits.

Modification de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière : la liste des véhicules qui ne sont pas concernés par le signal "zone environnementale" est particulièrement longue et les autorités d'exécution de la loi peuvent encore l'allonger. Nos juristes y voient le signe d'une grande difficulté d'application et la voie ouverte vers l'arbitraire et l'inégalité de traitement.

Il est à relever que les exceptions à l'application uniforme d'une loi doivent répondre à un intérêt commun supérieur (ex. : passage d'une ambulance, etc.), mais ne doivent en aucun cas créer des privilèges (ex. : exception pour véhicules munis de plaques "CD", etc.).

Par ailleurs, les panneaux pour signaler les zones environnementales sont particulièrement chargés d'informations et pourraient s'avérer difficiles à comprendre rapidement par un automobiliste au volant.

Annexe 1 de l'ordonnance du 4 mars 1996 sur les amendes d'ordre : il paraît incohérent de pénaliser en fonction du temps de stationnement, puisque le but est de diminuer la pollution, donc de limiter l'usage du véhicule; l'infraction étant plutôt de ne pas disposer de la vignette appropriée à la zone, ou de ne pas en avoir une.

Le contrôle du temps de stationnement s'avèrera au surplus extrêmement difficile à établir, si ce n'est impossible, si les zones environnementales ne sont pas associées à une gestion du

stationnement. Dans ce cas, la gravité de l'infraction n'est pas mesurable. Actuellement, le contrôle du temps de stationnement trouve son fondement dans la surveillance d'un usage accru du domaine public. La nouvelle norme cherche à pénaliser, non pas un usage accru du domaine public, mais une personne, parce qu'elle possède un véhicule qui pollue (bien qu'il soit à l'arrêt). La norme proposée ne s'avère pas conforme à l'esprit actuel de la législation, ni à son but.

Incidence sur la législation cantonale

Afin d'assurer une certaine qualité de l'air, les cantons sont d'ores et déjà tenus d'établir des plans de mesures, contraignants pour les autorités auxquelles les cantons confient des tâches d'exécution (art. 44a, al. 2 de la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983; LPE; RS 814.01). Dans le champ de ces mesures, le droit fédéral suggère un nouvel outil : l'aménagement de zones environnementales, définies dans le projet d'article 19a de l'Ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (RS 741.21; OSR) enrichi d'un article 19a "zone environnementale".

Vu l'article 106, alinéa 1er de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR; RS 741.01) et l'article 39, alinéa 1er de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983, le Conseil fédéral prévoit d'instaurer un système de vignettes, que l'autorité d'immatriculation ou l'organe désigné par elle sera chargé de remettre, sur demande, accompagnée du permis de circulation du véhicule concerné.

Souverains en matière de route (art. 3 Cst.; RS 101), le législateur cantonal a donné au Conseil d'Etat la compétence de restreindre ou de régler la circulation sur certaines routes et d'édicter des prescriptions complémentaires concernant la circulation [dans la mesure prévue par le droit fédéral] (art. 1^{er}, al. 2, lettre a de la loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière du 1er octobre 1968; RSN 761.10). Le Conseil d'Etat a lui-même délégué une partie de ses compétences aux communes, qui sont habilitées à interdire, restreindre ou réglementer la circulation sur toutes les routes sises à l'intérieur de son agglomération, moyennant l'approbation des ponts et chaussées (art. 1er de l'arrêté d'exécution de la loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière, du 4 mars 1969; RSN 761.100). Il incombe également au Conseil communal, sous réserve de l'approbation du Département, de placer et d'entretenir la signalisation (art. 2 et 3 de la loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière).

Dans la pratique cantonale, la création de zones environnementales pourrait s'avérer être d'une application délicate dans la mesure où il s'agirait de délimiter au préalable les compétences de chaque partenaire, le partage des coûts, entre canton, communes concernées et Confédération. Il faudrait naturellement adapter la législation.

Conclusions

Les zones environnementales entrent dans le cadre de mesures que les cantons peuvent d'ores et déjà prendre dans le cadre de la LPE. Preuve en est que de telles zones existent déjà à Genève et au Tessin. Il ne nous semble pas nécessaire d'établir une législation fédérale contraignante en la matière. La définition de telles zones devrait rester du domaine des possibilités, parmi d'autres mesures du plan Opair.

Les zones environnementales peuvent également se présenter comme de mauvaises solutions pour un vrai problème : la qualité de l'air dans les agglomérations. Cette question doit impérativement être traitée de manière globale, en gérant la mobilité dans son ensemble et en réglant de manière beaucoup plus stricte les exigences imposées aux nouveaux véhicules.

Tout comme la voiture en ville, la vignette écologique est un objet à utiliser avec modération !

Compte tenu de ce qui précède, le canton de Neuchâtel formule un **préavis réservé** aux textes proposés.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 24 novembre 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe :

Questions et remarques de détail des services cantonaux concernant l'ordonnance "vignette écologique"

- La question des véhicules étrangers n'apparaît pas dans le texte (critères d'attribution, mode de délivrance de la vignette).
- Quel sera le coût et la validité de ces vignettes ? Les vignettes seront-elles également valables dans les zones environnementales à l'étranger ?
- L'ordonnance sur la vignette écologique (OVE) stipule – article 1 : la vignette est établie pour un véhicule et doit comporter le n° de plaques. Qu'en est-il pour les plaques interchangeables ?
- Le critère de la date de mise en circulation du véhicule pour l'attribution de la vignette est "sévère". Y aurait-il une volonté cachée de pousser / favoriser le secteur de la vente automobile ? (modernisation du parc ou soutien économique...).
- Compte tenu des progrès techniques réalisés sur les véhicules, est-ce que ce type de mesure contraignante a sa raison d'être ? Ne faudrait-il pas plutôt mettre la pression sur les constructeurs automobiles ?
- En page 2/6, troisième paragraphe depuis le bas : les véhicules équipés de feux bleus (...) ne sont pas concernés par cette mesure, en cas de trajets aller et retour - au bout de combien de temps de présence dans la zone (interventions urgentes), sans vignette, seront-ils amendables ?
- Une étude d'impact sur les commerces n'a pas été établie, pas plus que l'impact touristique de telles mesures et leurs conséquences.
- Les couleurs choisies pour les vignettes stigmatisent le propriétaire du véhicule. Le pire est noir, le meilleur est doré. Ce n'est pas très heureux.
- Il peut être soulevé au passage qu'une voiture pollue prioritairement en fonction du nombre de kilomètres accomplis et pas de sa catégorie d'émission.