

Analyse de la faisabilité juridique des mesures d'élimination progressive des véhicules à carburant fossile

4 AVRIL 2024

POUR LE COMPTE DE



Santé publique
Sécurité de la Chaîne alimentaire
Environnement

Mémo

Date :	3 avril 2024
À :	SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement - Service Changement climatique
De :	Deloitte Legal – <i>Lawyers</i> BV (Bruxelles)
Objet :	Analyses de la faisabilité juridique des mesures d'élimination progressive des véhicules à carburant fossile

Lawyers

Gateway Building
Aéroport de Bruxelles
National 1J
1930 Zaventem (Bruxelles)*
Belgique
Tél. + 32 2 800 70 00
Fax + 32 2 800 70 01

Lange Lozanastraat 270
2018 Anvers
Belgique
Tél. + 32 3 242 42 20
Fax + 32 3 242 42 21

Raymonde de Larochelaan
19B
9051 Gand
Belgique
Tél. + 32 9 331 64 11
Fax + 32 9 331 64 01

Pres. Kennedypark 8a/0001
8500 Courtrai
Belgique
Tél. + 32 56 59 43 00
Fax + 32 56 59 43 01

Boitsfort Building
Terhulpesteenweg 185
1170 Bruxelles
Belgique
Tél. + 32 2 800 70 00
Fax + 32 2 800 70 01

www.deloittelegal.be

RÉSUMÉ SUCCINCT

1. À la demande du SPF Santé publique, cette note analyse la faisabilité juridique de certaines mesures visant à réduire les émissions de CO₂. Cette analyse entre dans le cadre de l'enquête du SPF Santé publique sur d'éventuelles mesures plus ambitieuses qui accéléreraient l'élimination (progressive) des voitures à carburant fossile et permettraient au gouvernement belge d'atteindre les objectifs climatiques applicables. Les analyses portent notamment sur la compatibilité de certaines mesures proposées avec les dispositions pertinentes du droit communautaire.

2. La première étape consiste à analyser la faisabilité juridique de mesures restreignant l'accès au marché des voitures à carburant fossile, en particulier (i) l'interdiction de la vente de voitures à carburant fossile d'ici 2030, (ii) l'interdiction de la mise en service de voitures à carburant fossile d'ici 2030 et (iii) l'imposition de normes techniques pour les voitures à carburant fossile. En principe, ces mesures relèvent de la compétence du gouvernement fédéral en Belgique, mais les régions doivent être impliquées dans l'élaboration des normes de produits et des réglementations techniques relatives aux moyens de circulation et de transport.

La législation européenne relative aux émissions de CO₂ n'interdit pas en principe aux États membres de l'UE d'adopter les trois types de mesures plus ambitieuses susmentionnées, dans la mesure où elles sont conformes au droit primaire et à d'autres dispositions du droit dérivé de l'UE. Toutefois, l'analyse juridique fait apparaître un risque réel que les mesures susmentionnées entrent en conflit avec la législation européenne en matière d'approbation par type dans sa forme actuelle, qui harmonise les normes pouvant être imposées aux véhicules par un État membre de l'UE pour l'accès à leur marché respectif, et qu'elles soient donc actuellement interdites en vertu du droit dérivé de l'UE. Lors de l'adoption des nouvelles normes d'émission de CO₂, le législateur européen a néanmoins insisté sur le souhait de plusieurs États membres de l'UE d'interdire rapidement la vente de voitures à carburant fossile. Une modification ou une exception à la législation sur la réception par type dans un avenir proche n'est donc pas inconcevable.

3. La législation sur la réception par type n'exclut pas les mesures visant à éliminer **l'utilisation** des voitures à carburant fossile. C'est pourquoi la présente note examine également certaines mesures alternatives visant à décourager l'utilisation de véhicules à carburant fossile. Une taxe kilométrique visant à réduire les émissions de CO₂ pourrait être considérée comme une mesure potentiellement pertinente qui, dans le contexte fédéral belge, constitue en principe une compétence régionale. Il existe une grande variété de modalités dans une telle mesure, qui peut être légalement réalisable en fonction de la combinaison des modalités au sein d'un même ensemble de mesures. On peut supposer que les mesures concernées constituent au moins une restriction à la libre circulation, bien qu'il existe des arguments solides quant à la question de savoir si les mesures sont adoptées dans la poursuite d'un objectif spécifique (accepté) d'intérêt public et quant à la question de savoir si ces mesures sont proportionnées à l'objectif susmentionné.

4. Une autre solution pour réduire les émissions de CO₂ consiste à **décourager fiscalement** l'utilisation d'une voiture à carburant fossile. La législation européenne laisse aux États membres de l'UE une marge de manœuvre pour réglementer eux-mêmes ce domaine, par exemple en fixant le niveau des droits d'accises sur les carburants au-delà d'un taux minimum.

1. Introduction et portée de l'analyse

1. En 2023, l'Union européenne (« **l'UE** ») a adopté une série de mesures dans le cadre des objectifs « Fit-for-55 ». ¹ Plus précisément, l'UE vise à réduire ses émissions globales de 55 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030. ² Ces efforts s'inscrivent dans le cadre de l'objectif plus large de l'UE de devenir totalement neutre sur le plan climatique à l'horizon 2050. ³

2. Le paquet « Fit-for-55 » comprend plusieurs mesures réglementaires, notamment sur la déforestation, l'agriculture et le système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Dans le cadre de ce paquet, le Règlement 2023/851 (le « **règlement de modification** ») (i) renforce les normes d'émission de CO₂ pour les nouvelles

¹ Factsheet (Comm.) The European Green Deal – Delivering the EU's 2030 Climate Targets, 9 octobre 2023.

² Communication (Comm.) Le Pacte vert pour l'Europe, 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final.

³ Communication (Comm.) Le Pacte vert pour l'Europe, 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final.

voitures particulières et les nouveaux véhicules utilitaires légers et (ii) élimine progressivement les nouveaux véhicules à carburant fossile, aucun véhicule émettant du CO₂ ne pouvant être vendu dans l'UE à l'horizon 2035.⁴

3. Nous comprenons que le SPF Santé publique étudie actuellement la possibilité d'adopter des mesures plus ambitieuses pour accélérer l'élimination (progressive) des voitures à carburant fossile. Dans ce cadre, la présente note examine la faisabilité juridique des mesures potentielles suivantes au regard des réglementations primaires et secondaires de l'UE :

- **une interdiction anticipée des ventes de voitures à carburant fossile d'ici 2030**, soit cinq ans avant l'entrée en vigueur de l'interdiction au niveau européen ;
- **une interdiction de mise en circulation de voitures à carburant fossile d'ici 2030**, notamment via l'interdiction d'immatriculer de telles voitures ;
- **un renforcement des normes techniques pour (le niveau des) émissions de CO₂ des voitures à carburant fossile** ;
- **des restrictions sur l'utilisation des véhicules à carburant fossile**, par exemple en imposant une redevance après un certain nombre de kilomètres parcourus ; et
- **des mesures fiscales visant à décourager l'utilisation de véhicules utilisant des combustibles fossiles**, par exemple en augmentant les droits d'accise sur le carburant ou en modifiant les paramètres des taxes de circulation.

4. L'analyse juridique présentée dans cette note tient également compte de la répartition des compétences des domaines réglementaires pertinents se situant, plus particulièrement, aux niveaux fédéral et régional. À la demande du SPF Santé publique, ce document aborde également les mesures à mettre en œuvre au niveau régional dans la mesure où ces mesures spécifiques sont associées à une plus grande faisabilité juridique escomptée. Ce mémo ne fournit pas une analyse approfondie de la faisabilité politique ou pratique des mesures potentielles susmentionnées, chacune d'entre elles ayant ses propres défis à relever dans le cadre de sa mise en œuvre.

5. Le chapitre 2 présente une vue d'ensemble des instruments réglementaires au niveau de l'UE permettant de déterminer la faisabilité juridique des mesures susmentionnées. Le chapitre 3 examine la faisabilité juridique des mesures qui restreignent l'accès au marché pour les voitures à carburant fossile ou qui soumettent cet accès à des conditions. Enfin, le chapitre 4 analyse les mesures (fiscales) visant à décourager l'utilisation de voitures à carburant fossile, et le chapitre 5 présente une conclusion générale.

6. Le présent mémo est non exhaustif et ne tient pas compte de toute législation applicable au niveau international, régional ou national, qui n'est pas explicitement mentionnée. Deloitte Legal demeure disponible pour fournir une analyse juridique supplémentaire sur demande dans le contexte d'éventuelles mesures d'élimination progressive des voitures fonctionnant aux combustibles fossiles.

2. Aperçu de la réglementation pertinente au niveau de l'UE

7. Une mesure nationale ne peut être introduite en cas de conflit avec les règlements et directives applicables au niveau de l'UE. Les différentes mesures énumérées ci-dessus au point **3** sont donc comparées dans un premier temps avec les instruments suivants :

⁴ Règl. n° 2023/851 du 19 avril 2023 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émission de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat, *J.O.L.* 25 avril 2023, n° 110, 5-20.

- Règlement (UE) 2019/631 du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs ⁵(le « **règlement CO₂** »), modifié par le règlement (UE) 2023/851 du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat (le « **règlement de modification** ») ;⁶
- Règlement UE 2018/858 du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules (le « **Règlement sur la réception par type** ») ;⁷
- Règlement (CE) n° 715/2007 du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules ; ⁸et
- Directive européenne 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (la « **directive péage** »)⁹, récemment modifiée par la directive (UE) 2022/362.¹⁰

8. Le présent mémo examine également les mesures susmentionnées sous l'angle du droit primaire de l'UE, étant donné qu'une mesure nationale, qui n'est pas contraire à un règlement ou à une directive, peut éventuellement être contraire aux dispositions des traités sur le fonctionnement de l'Union européenne (y compris les libertés de circulation) telles qu'elles sont interprétées dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (la « **CJCE** ») et du Tribunal de l'Union européenne.

3. Interdiction de vente, de mise en circulation ou de normes techniques

9. Ce chapitre 3 traite de la faisabilité juridique des trois mesures suivantes, telles qu'elles figurent dans l'appel d'offres initial lancé par le SPF Santé publique en 2023 (les « **mesures d'accès au marché** » ou « **mesures d'accès** ») :

- (i) une interdiction de vente anticipée des voitures à carburant fossile d'ici 2030 ;
- (ii) une interdiction de mettre en circulation d'ici 2030 des voitures fonctionnant aux combustibles fossiles ;
et

⁵ Règl. n° 2019/631 du 17 avril 2019 du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émission de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011, *JO L*. 25 avril 2019, n° 111, 13.

⁶ Règl. n° 2023/851 du 19 avril 2023 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émission de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat, *JO L*, 25 avril 2023, n° 110, 5.

⁷ Règl. n° 2018/858 du 30 mai 2018 du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE, *JO L* 14 juin 2018, n° 151, 1.

⁸ Règl. n° 715/2007 du 20 juin 2007 du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules *JO.L*. 29 juin 2007, n° 171, 1.

⁹ Directive n° 1999/62/CE du 17 juin 1999 du Parlement européen et du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, *JO L*. 20 juillet 1999, n° 187, 42.

¹⁰ Directive n° 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures, *JO L* 4 mars 2022, n° 69, 1.

- (iii) un renforcement des normes techniques pour (le niveau des) émissions de CO₂ des voitures à carburant fossile.

Étant donné que l'analyse des mesures d'accès au regard du droit communautaire est largement similaire, elles sont traitées ensemble ci-dessous.

3.1. Les mesures d'accès relèvent essentiellement de la compétence fédérale

10. L'interdiction de la vente ou de l'immatriculation des voitures à carburant fossile peut être considérée comme l'imposition d'une norme de produit.¹¹ L'imposition de normes de produits et de normes techniques relève de la compétence fédérale en Belgique.¹² En principe, ces mesures d'accès relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, mais les régions doivent être impliquées dans l'élaboration des normes de produits et des réglementations techniques relatives aux moyens de circulation et de transport.¹³

3.2. Le règlement sur le CO₂ n'exclut pas nécessairement les mesures d'accès

11. Au niveau de l'UE, des réglementations spécifiques fixent les émissions maximales de CO₂ pour l'ensemble du parc automobile de l'UE.¹⁴ La première question qui se pose est donc de savoir si ces règlements laissent aux États membres de l'UE une marge de manœuvre leur permettant d'adopter des mesures plus ambitieuses.

12. Les normes actuelles en matière d'émissions de CO₂ sont définies dans le règlement sur le CO₂, récemment modifié et renforcé par le règlement de modification qui stipule qu'aucune voiture émettant du CO₂ ne pourra être vendue à l'horizon 2035.¹⁵

13. Plusieurs considérations soulignent une **éventuelle admissibilité** de mesures nationales plus ambitieuses en vertu du règlement sur le CO₂ / du règlement de modification.

Par exemple, le considérant 31 du règlement de modification évoque les projets de plusieurs États membres de l'UE visant à accélérer l'introduction de véhicules à émission zéro en fixant une date antérieure à 2035 pour l'élimination progressive des nouvelles voitures particulières et des nouveaux véhicules utilitaires légers émettant du CO₂. Le même considérant stipule que la Commission européenne (la « **Commission** ») doit identifier les options permettant de faciliter cette transition et évaluer si des mesures supplémentaires sont nécessaires. Pour l'instant, nous n'avons identifié aucune autre communication de la Commission concernant ces options. Dans ce contexte, le SPF Santé publique peut éventuellement contacter la Commission (de manière informelle) pour vérifier si des options sont déjà identifiées pour une élimination accélérée, par les États membres de l'UE, des nouvelles voitures particulières et des nouveaux véhicules utilitaires légers émettant du CO₂.

De plus, le règlement de modification a été adopté sur la base de l'article 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (le « **TFUE** »), qui confère au législateur européen le pouvoir d'adopter une législation dans le domaine de la protection de l'environnement.¹⁶ En principe, la législation adoptée sur la base de l'article 192 du TFUE n'interdit pas aux États membres de l'UE d'appliquer ou d'adopter des mesures de

¹¹Loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs, MB 11 février 1999.

¹² Art. 6, § 1, II 1° LSRI.

¹³ Art. 6, § 4, 1° LSRI.

¹⁴Cette législation prévoit également des plafonds d'émissions moyennes au niveau du fabricant ; voir l'article 4, paragraphe 1, du règlement sur le CO₂. Dans le contexte de la présente note, ces questions ne sont pas traitées séparément.

¹⁵ Art. 1 (1), (b), (a) Règlement de modification.

¹⁶ Art. 191 TFUE.

protection plus étendues, pour autant que ces mesures soient compatibles avec les traités de l'UE et qu'elles soient notifiées à la Commission.¹⁷

14. En principe, la nature du règlement sur le CO₂ n'interdit pas aux États membres de l'UE d'appliquer ou de prendre des mesures de protection plus ambitieuses. Néanmoins, ces mesures d'accès doivent toujours être conformes au droit primaire de l'UE et au droit dérivé de l'UE.¹⁸ Ainsi, l'admissibilité des mesures d'accès dépendra en partie d'une analyse du règlement de réception par type, comme détaillé au chapitre 3.3 ci-dessous.

3.3. Le règlement de réception par type exclut les mesures d'accès

3.3.1. Fonctionnement général du règlement de réception par type

15. La législation européenne relative à la réception par type des véhicules comprend plusieurs règlements, qui fixent les normes européennes en matière de sécurité, de dimensions, de bruit, d'émissions et d'autres aspects des voitures particulières et d'autres véhicules.

16. Le règlement sur la réception par type harmonise la procédure de réception par type des véhicules à moteur dans l'UE. Concrètement, les constructeurs automobiles doivent demander une réception par type pour les véhicules qu'ils fabriquent. Cette réception confirme que le véhicule répond à toutes les normes européennes applicables au segment spécifique du parc automobile auquel il appartient. Si une autorité nationale accorde une telle réception, la vente, l'immatriculation et la mise en service ne doivent en principe pas être entravées dans un autre État membre de l'UE.¹⁹

3.3.2. Portée et exceptions

17. Le règlement sur la réception par type interdit aux États membres d'empêcher, de restreindre ou d'interdire la mise sur le marché, l'immatriculation ou la mise en service de véhicules qui satisfont aux normes fixées au niveau européen.²⁰ Par conséquent, les États membres de l'UE ne sont en principe pas autorisés à imposer des exigences supplémentaires aux véhicules ayant fait l'objet d'une réception européenne par type.

18. Le principe susmentionné souffre au moins deux exceptions qui, selon nous, ne s'appliquent pas dans le contexte des mesures d'accès :

- les États membres de l'UE peuvent interdire l'entrée ou l'immatriculation d'un type de véhicule s'il présente un risque grave pour la santé ou la sécurité des personnes ou pour d'autres aspects de la protection de l'intérêt public couverts par le règlement sur la réception par type.²¹ Cette interdiction ne peut s'appliquer que pour une durée limitée, jusqu'à ce que le fabricant ait pris les mesures nécessaires pour éliminer les risques allégués.²²
- Les États membres de l'UE peuvent également déroger de manière générale au règlement sur la réception par type s'ils estiment nécessaire d'adopter des dispositions nationales fondées sur de nouvelles preuves scientifiques relatives à la protection de l'environnement (professionnel) en raison d'un problème spécifique dans l'État membre concerné et survenu après le règlement sur la réception

¹⁷ Art. 193 TFUE. Toutefois, aucune sanction complémentaire ou plus stricte ne peut être infligée aux fabricants qui n'atteignent pas les objectifs fixés dans le règlement sur le CO₂. Voir le considérant 46 du règlement sur le CO₂.

¹⁸ CJCE 9 mars 1978, n° C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, Simmenthal, para. 17.

¹⁹ Art. 6 Règlement sur la réception par type

²⁰ Art. 6 (5) Règlement sur la réception par type

²¹ Art. 52 Règlement sur la réception par type

²² Art. 52 Règlement sur la réception par type

par type (ou une autre mesure d'harmonisation).²³ Cette exception est interprétée de manière stricte²⁴ et la dérogation nationale doit également être soumise à la Commission, qui doit l'approuver.²⁵

Dans un délai de six mois à compter de la notification, la Commission approuve ou rejette les dispositions nationales concernées, après avoir évalué si les mesures nationales constituent ou non (i) un moyen de discrimination arbitraire, (ii) une restriction déguisée au commerce entre les États membres de l'UE ou (iii) une entrave au fonctionnement du marché intérieur de l'UE. En cas d'adoption des dispositions nationales, la Commission européenne examine également si la mesure d'harmonisation doit être modifiée de quelque manière que ce soit.²⁶

19. La législation relative à la réception par type, qui se compose de plusieurs règlements comme indiqué ci-dessus, n'inclut en principe pas de normes pour les émissions de CO₂.²⁷ Toutefois, les autorités chargées de la réception par type peuvent mesurer les émissions de CO₂ des voitures afin de se conformer aux exigences du règlement sur le CO₂. Ces autorités vérifient si les émissions réelles des voitures correspondent à celles déclarées dans les certificats de conformité.²⁸

20. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que les mesures d'accès sont automatiquement compatibles avec la législation relative à la réception par type. Cela résulte des considérations suivantes :

- Les mesures d'accès imposeraient aux véhicules ayant déjà subi une réception par type une exigence supplémentaire en matière d'émissions de CO₂, ce qui irait probablement à l'encontre du texte de la législation relative à la réception par type.²⁹
- Les mesures d'accès vont potentiellement à l'encontre de l'objectif et de la conception de la législation sur la réception par type, en particulier la facilitation de la libre circulation des véhicules réceptionnés par type au sein du marché intérieur de l'UE. Cet objectif découle de la formulation du règlement sur la réception par type.³⁰
- En 2018, le gouvernement danois a envisagé d'interdire complètement l'importation et la commercialisation de nouvelles voitures à essence et diesel, ce qu'il a signalé à la Commission. Dans sa réponse, le Commissaire compétent de l'époque a écrit que la législation européenne applicable, y compris la législation sur la réception par type, ne permettait pas aux États membres de l'UE d'imposer des interdictions nationales concernant la commercialisation, l'immatriculation ou l'importation de voitures à moteur diesel ou à essence.³¹ Bien que la lettre date de 2018, la législation relative à la réception par type n'a pas fondamentalement changé à cet égard, selon nous.

²³ Art. 114 (5) TFUE.

²⁴ CJCE (2e ch.) 6 novembre 2008, n° C-405/07 P, ECLI:EU:C:2008:613, Pays-Bas / Commission.

²⁵ Art. 114 (7) TFUE.

²⁶ Art. 114, (6) en (7) TFUE.

²⁷ Règl. n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules JO.L. 29 juin 2007, n° 171, 1, qui fixe les normes d'émission des différentes substances pour les véhicules (par ex., l'azote).

²⁸ Art. 13 Règlement sur le CO₂.

²⁹ CJCE 12 juillet 1988, n° C-60/86 EU:C:1988:382, Royaume-Uni contre Commission, paragraphes 11 et 12.

³⁰ Voir l'article 6, paragraphe 5, du règlement sur la réception par type : « *Les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou empêcher la mise sur le marché, l'immatriculation ou la mise en service des véhicules, systèmes, composants ou entités techniques distinctes qui sont conformes au présent règlement, sauf dans les cas prévus au chapitre XI.* ».

³¹ Lettre (Comm.) Enquête sur l'éventuelle interdiction de l'importation et de la vente de nouvelles voitures à essence et diesel au Danemark, 18 décembre 2018, Réf. Ares(2018)6516379 - 18/12/2018.

- En 2020, le gouvernement irlandais envisageait également d'interdire la vente de voitures fonctionnant aux combustibles fossiles à l'horizon 2030.³² En 2023, l'Irlande a toutefois décidé d'abandonner ce projet après que la Commission lui a fait savoir qu'une telle interdiction ne serait pas conforme à la réglementation européenne.³³
- Une mesure similaire d'interdiction des ventes à l'horizon 2030 a également été envisagée en Suède, mais l'initiative a été abandonnée en raison d'un conflit inévitable avec la réglementation européenne.³⁴

21. Compte tenu de ce qui précède, il existe un risque réel que **l'introduction des mesures d'accès soit contraire à la législation sur la réception par type** et soit donc actuellement interdite par le droit dérivé de l'UE.

3.4. POUR MÉMOIRE : Droit primaire de l'UE

22. Depuis la correspondance susmentionnée au point 20 entre la Commission et plusieurs États membres de l'UE, le règlement de modification a été adopté comme une indication d'un changement possible dans le paysage politique au niveau européen. Comme indiqué ci-dessus au point 13, le considérant 31 du règlement de modification impose à la Commission de faciliter les options d'élimination anticipée et d'évaluer toute mesure supplémentaire. Cet exercice de la Commission pourrait également déboucher sur de nouvelles réglementations au niveau de l'UE permettant l'introduction de mesures plus ambitieuses au niveau national.

23. Il n'est donc pas exclu que, à l'avenir, des mesures d'accès soient également adoptées conformément au droit dérivé de l'UE, y compris le règlement relatif à la réception par type. Dans ce cas, les mesures d'accès doivent toujours être conformes au droit primaire de l'UE,³⁵ dont la libre circulation des biens visée aux articles 34 à 36 du TFUE et détaillées ci-dessous.³⁶

24. La jurisprudence de la CJCE définit généralement trois conditions pour l'application de la libre circulation des marchandises :

- (i) la libre circulation des marchandises ne s'applique qu'aux actes des États membres de l'UE, y compris les autorités régionales telles que les communautés et les régions ;
- (ii) le produit commercialisé doit être considéré comme un « bien »³⁷ ; et
- (iii) il existe un commerce transfrontalier dans les États membres de l'UE/EEE ; même les mesures qui sont simplement susceptibles d'empêcher le commerce interétatique, réel ou potentiel, peuvent entrer dans le champ d'application de la libre circulation des marchandises.³⁸

³² C. Randall, "Ireland opts for 2030 combustion ban", *electrive*, 18 juin 2019.

³³ S. Carswell, "Delay in ban on new fossil-fueled car sales branded 'hugely disappointing'", *Irish Times* 26 février 2023.

³⁴ A. De Vries, F.M. Fleurke, & J. Somsen, "Juridische quickscan – verenigbaarheid van een nationale zakelijke vlootnorm met het EU-recht", *Natuur & Milieu*, 13 janvier 2023.

³⁵ Ainsi l'article 193 du TFUE exige que les mesures nationales plus ambitieuses dans le domaine de l'environnement « *(doivent) être compatibles avec les traités* ».

³⁶ Outre la libre circulation des biens, les mesures d'accès peuvent également restreindre d'autres libertés de circulation, telles que la libre circulation des services (par exemple, les services de location de voitures). La présente note se limite à la compatibilité éventuelle des mesures visées avec la libre circulation des marchandises, notamment, car (i) les analyses des libertés de circulation respectives sont largement similaires, (ii) selon nous, les mesures d'accès imposent principalement des restrictions à la libre circulation des marchandises, et (iii) la libre circulation des services ne s'applique que si la libre circulation des marchandises ne peut être appliquée (à cet égard, voir l'article 57 du TFUE : « *sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises* » - soulignement ajouté).

³⁷ Les marchandises sont des produits qui peuvent être valorisés et qui, en tant que tels, peuvent faire l'objet de transactions commerciales. Voir CJCE 10 décembre 1969, n° C-7/68, ECLI : ECLI:EU:C:1968:51, Commission c. Italie, para. B(1).

Chacune des mesures d'accès concerne une législation potentielle du gouvernement belge relative aux voitures (qualifiées de biens) qui font généralement l'objet d'échanges transfrontaliers. Ces mesures doivent donc être testées pour vérifier leur conformité avec (au moins) la libre circulation des marchandises.

25. Les restrictions à la libre circulation des marchandises peuvent être qualifiées de (i) directement discriminatoires, (ii) indirectement discriminatoires ou (iii) non discriminatoires, mais restrictives.

- (i) Les mesures directement discriminatoires imposent des conditions ou des restrictions spécifiques aux marchandises originaires d'un autre État membre de l'UE.³⁹
- (ii) Les mesures indirectement discriminatoires sont basées sur des critères apparemment objectifs, mais conduisent en pratique à une discrimination à l'encontre des produits étrangers.⁴⁰
- (iii) Les mesures restrictives non discriminatoires s'appliquent sans discrimination, quelle que soit l'origine d'un produit, en particulier si ces mesures imposent des exigences supplémentaires aux produits légalement fabriqués dans un autre État membre de l'UE.⁴¹

À la lumière de ce qui précède, les mesures d'accès constituent chacune une **restriction** à la libre circulation des marchandises :

- L'interdiction de vente d'un produit a un impact évident sur la libre circulation des marchandises, car les producteurs sont empêchés de proposer leur produit dans un État membre de l'UE donné.⁴² Une interdiction belge de la vente de voitures à carburant fossile impliquera également une restriction de l'importation de ces voitures en Belgique, ce qui entravera la libre circulation des marchandises. Une telle interdiction est susceptible d'être considérée comme une restriction non discriminatoire puisqu'elle s'applique quelle que soit l'origine du véhicule. Toutefois, si, dans la pratique, seule la production de voitures dans d'autres États membres de l'UE est visée et non la production de voitures en Belgique, une telle entrave pourrait également être qualifiée de mesure indirectement discriminatoire, par exemple si les voitures à carburant fossile ne sont pas produites en Belgique, mais dans d'autres États membres de l'UE.
- Une interdiction de mise en circulation peut probablement être considérée comme une restriction d'utilisation. En général, la jurisprudence de la CJCE estime que les restrictions d'utilisation sont des restrictions quantitatives à l'importation sur la libre circulation des marchandises.⁴³ En effet, une restriction nationale sur l'utilisation d'un bien a également un effet sur la commercialisation (interétatique) de ce bien.⁴⁴ Une telle restriction devrait également être qualifiée de restriction non discriminatoire ou éventuellement de mesure indirectement discriminatoire.
- Une procédure et une analyse distinctes s'appliquent pour ce qui concerne les normes techniques. Ces normes doivent notamment être soumises à la Commission avant d'être mises en œuvre. La Commission peut refuser de mettre en œuvre une norme technique nationale si elle constitue une

³⁸ CJCE 11 juillet 1974, n° C-8/74 ECLI : ECLI:EU, Dassonville, paragraphe 5.

³⁹ CJCE 3 décembre 1974, n° C-33/74 ECLI:EU:C:1974:131, Johannes Henricus Maria van Binsbergen contre Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, paragraphe 27.

⁴⁰ CJCE 3 février 1982, n° C-63/81 ECLI:EU:C:1982:34, Société anonyme de droit français Seco et Société anonyme de droit français Desquenne & Giral contre Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, paragraphe 8.

⁴¹ CJCE 12 septembre 2013, n° C-475/11 ECLI:EU:C:2013:542, Justice c. Kostas Konstantinides, para. 44.

⁴² Guide (Comm.) pour l'application des dispositions du Traité relatives à la libre circulation des marchandises, Office des publications, 2010, p. 17.

⁴³ Au sens de l'article 34 du TFUE.

⁴⁴ CJCE (2^e ch.) 4 juin 2009, n° C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Mickelsson et Roos.

entrave injustifiable à la libre circulation (voir ci-dessous).⁴⁵ Une telle mesure devrait également être qualifiée de restriction non discriminatoire ou éventuellement de mesure indirectement discriminatoire.

26. Les restrictions à la libre circulation des marchandises et aux autres libertés de circulation peuvent toutefois être **justifiées** dans la mesure où ces restrictions :

- (i) sont adoptées dans un but spécifique d'intérêt public. Pour les mesures directement discriminatoires, cet objectif doit en principe être expressément inclus comme motif de justification à l'article 36 du TFUE.⁴⁶ Les mesures indirectement discriminatoires et les mesures restrictives non discriminatoires peuvent généralement être justifiées sur la base d'objectifs d'intérêt public acceptés par la CJCE dans sa jurisprudence décisionnelle⁴⁷; et
- (ii) être proportionnée à cet objectif.⁴⁸

En ce qui concerne le premier critère susmentionné, on peut affirmer que chacune des mesures d'accès vise à protéger l'environnement en réduisant les émissions de CO₂. Par le passé, la CJCE a reconnu à plusieurs reprises que la protection de l'environnement était un objectif d'intérêt public.⁴⁹ En outre, la réduction des émissions de CO₂ a également été explicitement définie comme un objectif dans plusieurs instruments de droit dérivé et, dans ces instruments, elle est généralement liée à l'atténuation du changement climatique et à la protection de l'environnement.⁵⁰

Le deuxième critère exige que la restriction de la liberté de circulation soit proportionnée à l'objectif poursuivi, ce qui implique que la mesure soit (i) appropriée et (ii) nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt public.⁵¹

- Une mesure est « appropriée » si elle garantit la réalisation de l'objectif d'intérêt public. Dans ce contexte, on peut faire référence au choix de l'UE d'adopter au niveau supranational une interdiction de vente des voitures à carburant fossile afin de réduire les émissions de CO₂. Il existe également de bons arguments en faveur de l'imposition de normes techniques pour réduire les émissions de CO₂. Ces normes pourraient, par exemple, obliger les constructeurs automobiles à réduire les émissions de CO₂ des voitures qu'ils produisent. L'opportunité d'une interdiction de mise en circulation (plus étendue) dépendra largement de la mise en œuvre concrète et n'a pas été adoptée précédemment par le législateur de l'UE dans ce contexte.
- Une mesure est nécessaire pour atteindre un objectif s'il n'existe pas d'alternative moins restrictive pour la libre circulation.⁵² Dans ce contexte, l'interdiction de la vente de voitures à carburant fossile est plus

⁴⁵ Directive n° 2015/1535 du 9 septembre 2015 du Parlement européen et du Conseil concernant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, *JO L.* 17 septembre 2015, n° 241, 10.

⁴⁶ Voir CJCE 10 janvier 1985, n° C-229/83 ECLI:EU:C:1985:1, Association des Centres distributeurs Édouard Leclerc et autres contre SARL « Au blé vert » et autres, para. 30 (précisant que « dérogeant à une règle fondamentale du traité, l'article 36 est d'interprétation stricte et ne saurait être étendu à des objectifs qui n'y sont pas expressément énumérés »).

⁴⁷ Comme l'explique la CJCE 20 février 1979, n° C-120/78 ECLI:EU:C:1979:42, Rewe-Zentral AG contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, paragraphe 8.

⁴⁸ CJCE 20 février 1979, n° C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Cassis de Dijon.

⁴⁹ Voir, par exemple, CJCE 20 septembre 1988, n° C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, Commission c. Danemark ; CJCE 9 juillet 1992, n° C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310, « Déchets wallons » ; CJCE 11 septembre 2014, n° C-204/12, ECLI:EU:C:2014:2192, Essent Belgium ; CJCE 15 novembre 2005, n° C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, Commission c. Autriche, para. 70-73.

⁵⁰ Voir, notamment, l'art. 2 du Règl. n° 2021/1119 du 30 juin 2021 du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999, *JO L.* 9 juillet 2021, n° 243 ; 1.

⁵¹ CJCE 20 septembre 1988, n° C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, Commission c. Danemark ; para. 1er ; CJCE 13 mars 2001, n° C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, PreussenElektra ; CJCE (2^e ch.) 4 juin 2009, n° C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Mickelsson et Roos ; CJCE 13 novembre 2018, n° C-33/17, Čepelnik d.o.o. c. Michael Vavti, ECLI:EU:C:2018:896, para. 42.

restrictive que l'imposition de normes techniques. Toutefois, une telle interdiction offre une protection environnementale plus étendue que l'imposition de normes techniques, de sorte que la mesure ne doit pas nécessairement satisfaire au critère de nécessité.

La présence et la capacité de moyens de transport alternatifs peuvent jouer un rôle dans l'évaluation de la justification des mesures d'accès. En effet, une des conséquences prévisibles de ces mesures réside dans le transfert d'une partie des transports en voiture vers des méthodes de transport alternatives. Selon la jurisprudence de la CJCE, l'existence d'un moyen de transport alternatif réaliste est un élément pertinent pour évaluer la proportionnalité.⁵³

De plus, le législateur européen a explicitement tenu compte des intérêts des constructeurs automobiles lors de la rédaction du règlement modificatif, en optant pour une suppression progressive, qui offre aux constructeurs la possibilité de s'adapter.⁵⁴ C'est en partie pour cette raison que l'on peut supposer que les intérêts des constructeurs automobiles doivent également être pris en compte lors de l'évaluation de la proportionnalité des mesures d'accès. Toute mise en œuvre de mesures d'accès doit donc tenir compte explicitement des intérêts des constructeurs automobiles.

27. La justification des mesures d'interdiction nécessite une argumentation détaillée. Ce qui précède donne un aperçu provisoire des arguments potentiellement pertinents pour un test de proportionnalité dans le contexte des mesures d'accès. En cas de mise en œuvre ultérieure, les modalités spécifiques de la mesure choisie doivent également être prises en compte dans le cadre du test de proportionnalité.

3.5. Conclusion

28. Le règlement sur le CO₂ ne peut pas s'opposer à la mise en œuvre des mesures d'accès, en partie car les États membres de l'UE sont en principe compétents pour assurer un niveau de protection plus élevé. Dans ce cas, des mesures plus strictes doivent toutefois être conformes au droit primaire et au droit dérivé de l'UE.

Néanmoins, les mesures d'accès sont susceptibles d'entrer en conflit avec la législation relative à la réception par type, étant donné que les États membres de l'UE ne peuvent pas soumettre l'accès au marché des voitures à carburant fossile à des exigences nationales supplémentaires. Plus spécifiquement, les mesures d'accès signifient que les véhicules qui remplissent toutes les conditions de la réception par type européenne peuvent encore être exclus du marché belge.

En dépit de la contradiction potentielle avec la législation sur la réception par type, le règlement de modification tient expressément compte du souhait de plusieurs États membres de l'UE de prendre des mesures plus ambitieuses et prévoit que la Commission est chargée de faciliter l'adoption de ces mesures supplémentaires. Le gouvernement fédéral peut faire pression pour une telle intervention au niveau européen afin de faciliter la mise en œuvre d'une ou plusieurs mesures d'accès. Dans ce cas, les mesures d'accès doivent toutefois demeurer conformes au droit primaire de l'UE, y compris aux dispositions relatives à la libre circulation dans l'UE. En ce qui concerne ces dernières dispositions, les mesures d'accès pourraient constituer une restriction à la libre circulation, bien que de bons arguments puissent être invoqués dans le cadre d'une éventuelle justification des mesures concernées.

⁵² CJCE 10 juillet 1984, n° C-72/83, ECLI:EU:C:1984:256, Campus Oil Limited e.a. / Minister for Industry and Energy.

⁵³ CJCE 15 novembre 2005, n° C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, Commission c. Autriche, para. 88-89.

⁵⁴En la matière, voir également le considérant 21 du règlement de modification : « *Les constructeurs devraient disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour adapter leurs parcs au fil du temps afin de gérer la transition vers des véhicules à émission nulle avec un bon rapport coût-efficacité, d'une manière qui favorise leur compétitivité et prépare le terrain à de nouvelles innovations. Il convient par conséquent de maintenir l'approche consistant à diminuer les niveaux cibles tous les cinq ans* ».

4. Mesures alternatives à l'utilisation des voitures à carburant fossile

29. Étant donné que la législation européenne en matière de réception par type est, dans sa forme actuelle, susceptible de s'opposer aux mesures d'accès, le présent chapitre 4 examine certaines mesures alternatives qui ne visent pas l'accès au marché, mais plutôt **l'utilisation de voitures à carburant fossile**. Ces mesures peuvent servir à décourager l'utilisation des voitures à carburant fossile dans l'attente de leur interdiction plus large au niveau de l'UE.

30. Dans ses plans sur le climat, le législateur européen part du principe que les voitures à carburant fossile seront encore utilisées jusqu'en 2050, même si leur utilisation diminuera progressivement.⁵⁵ Dans ce contexte, l'interdiction européenne des ventes de voitures à carburant fossile devrait prendre effet en 2035, compte tenu de la durée de vie moyenne d'une voiture, qui est de 15 ans.⁵⁶ Étant donné que ces voitures devraient être utilisées pendant longtemps, des mesures visant à limiter leur utilisation pourraient contribuer à la réalisation des objectifs nationaux et européens en matière de climat.

4.1. Réduire l'utilisation des voitures à carburant fossile, par exemple en taxant l'utilisation.

4.1.1. Présentation des mesures potentielles

31. Une restriction d'utilisation pourrait prendre la forme d'une taxe sur l'utilisation des voitures particulières (fossiles) et des petits véhicules commerciaux, basée sur le nombre de kilomètres parcourus.⁵⁷ Outre la réduction des émissions de CO₂, la mesure peut également être utile pour résoudre d'autres problèmes sociaux tels que les embouteillages. Le gouvernement néerlandais, notamment, envisage depuis un certain temps d'introduire une taxe en fonction du nombre de kilomètres parcourus.⁵⁸ Ainsi, ce n'est pas la possession, mais l'utilisation d'une voiture qui est taxée. Par le passé, l'Autorité flamande a également commandé une étude juridique sur l'introduction d'une taxe routière pour les voitures particulières.⁵⁹

32. Une telle taxe peut être modulée de différentes manières en fonction de ses objectifs spécifiques. En particulier, il pourrait être prévu que les propriétaires de voitures à carburant fossile paient une redevance après un certain nombre de kilomètres parcourus (ou dès le premier kilomètre), qui pourrait éventuellement être augmentée selon des tranches progressives en fonction du nombre de kilomètres parcourus. Ces kilomètres peuvent être suivis de différentes manières, par exemple via une combinaison d'auto-déclarations et de contrôles périodiques.

33. En fonction de la mise en œuvre spécifique d'une redevance pour l'utilisation d'un véhicule à carburant fossile, une telle redevance peut ou non être considérée comme une extension du système actuel de tarification routière pour les poids lourds.⁶⁰ Cette redevance kilométrique pour les camions est calculée sur la base des kilomètres parcourus sur des routes à péage spécifiques (généralement les grandes autoroutes) et

⁵⁵ PE, « EU-verbod op de verkoop van nieuwe benzine- en dieslelauto's vanaf 2035 uitgelegd » (Tout savoir sur l'interdiction de l'UE concernant la vente de voitures neuves à essence et diesel à partir de 2035), 28 octobre 2022.

⁵⁶ PE, « EU-verbod op de verkoop van nieuwe benzine- en dieslelauto's vanaf 2035 uitgelegd » (Tout savoir sur l'interdiction de l'UE concernant la vente de voitures neuves à essence et diesel à partir de 2035), 28 octobre 2022.

⁵⁷ Rapport de PWC pour l'Autorité flamande, « Opties voor een klimaatvriendelijke energiefiscaliteit in het Vlaamse gewest », 14 novembre 2019.

⁵⁸ Cabinet Rutte-IV, *Accord de coalition 2021-2025*, 15 décembre 2021, *Accord de coalition 2021 - 2025, Se protéger mutuellement, regarder vers l'avenir*.

⁵⁹ Motivity, « Uitrol van een systeem van wegenheffing », 2019.

⁶⁰ Tel que cela est actuellement appliqué en Région flamande, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale. Pour la Flandre, par exemple, voir le Décr. VI. 3 juin 2015 introduisant le prélèvement kilométrique et annulant le prélèvement de l'Eurovignette et modifiant le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 en la matière, *MB* 10 août 2015.

est suivie par une unité embarquée (On Board Unit - OBU) qui enregistre la distance parcourue sur ces routes.⁶¹

34. Cette note n'a pas pour objectif de couvrir en détail les modalités potentielles d'une taxe sur la consommation des véhicules à carburant fossile, en partie car les choix en la matière sont largement de nature politique. Par exemple, des choix peuvent être faits en ce qui concerne :

- l'application éventuelle d'une tarification routière aux voitures électriques afin de décourager l'utilisation de toutes les voitures (et donc pas uniquement des voitures à carburant fossile), par exemple pour accroître l'effet positif sur les embouteillages ;
- l'application de la tarification routière dès le premier kilomètre parcouru avec un véhicule à carburant fossile ou après avoir dépassé une distance maximale hebdomadaire, mensuelle ou annuelle (par exemple, 10 000 km par an). Dans ce cadre, la surtaxe concernée peut augmenter par tranches progressives en fonction du nombre de kilomètres parcourus au-delà du nombre autorisé⁶² ;
- l'adaptation de la redevance en fonction du type de routes sur lesquelles les kilomètres sont parcourus ;
- la modulation de la redevance en fonction du moment où les kilomètres sont parcourus, par exemple en appliquant des taux plus élevés pendant les heures de pointe ou en multipliant les kilomètres parcourus pendant ces heures par un facteur ;
- l'application de la redevance kilométrique aux automobilistes non belges ; et/ou
- la méthode d'enregistrement du kilométrage, les considérations relatives à la protection de la vie privée et à la prévention de la fraude étant des facteurs pertinents, entre autres.⁶³

35. Les sections suivantes fournissent un aperçu non exhaustif des problèmes juridiques liés à l'application de mesures restrictives à l'utilisation de voitures à carburant fossile, en mettant l'accent, à titre d'exemple pratique, sur le paiement d'une redevance après un nombre prédéterminé de kilomètres parcourus. Tout d'abord, la répartition des compétences en Belgique est abordée ainsi que la question de la compatibilité des mesures d'utilisation avec les règles du droit communautaire, en mettant également l'accent sur certaines considérations politiques dans la mesure où elles peuvent influencer sur la faisabilité juridique.

4.1.2. *La taxation de la circulation est une compétence régionale*

36. En vertu de l'article 3 de la *loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions* (la « **Loi Spéciale de Finance** »), la taxation de la circulation relève essentiellement de la compétence des régions.⁶⁴ Toutefois, l'article susmentionné ne mentionne pas explicitement la taxe kilométrique ou toute autre taxe sur l'utilisation des véhicules à carburant fossile.

La qualification en tant que compétence régionale d'une éventuelle redevance pour l'utilisation de véhicules à carburant fossile est démontrée de manière plausible par, par exemple (i) l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre les trois régions belges sur l'introduction d'une redevance kilométrique pour les camions, dans lequel l'introduction d'une telle redevance est explicitement liée à la compétence régionale en matière de

⁶¹Décr. VI. 3 juin 2015 introduisant le prélèvement kilométrique et annulant le prélèvement de l'Eurovignette et modifiant le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 en la matière, MB 10 août 2015.

⁶² Par exemple, les 1 000 premiers kilomètres excédant le maximum annuellement fixé engendrent le paiement d'une indemnité de X euros par km et les 1 000 kilomètres suivants engendrent le paiement d'une taxe de (un montant plus élevé de) XY euros par km.

⁶³ Decisio, Rapport final pour le ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement (NL), « Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor betalen na gebruik », 8 décembre 2022, p. 7.

⁶⁴ Art. 3, 10°-12° Loi Spéciale de Finance.

gestion des routes⁶⁵, ainsi que par (ii) les documents parlementaires préparatoires au décret flamand introduisant la redevance kilométrique pour les camions.⁶⁶

37. Selon les modalités de la tarification routière, celle-ci ne serait pas nécessairement liée strictement à la gestion des routes (par exemple, par le biais du lien avec le nombre de kilomètres parcourus). La doctrine du centre de gravité de la Cour constitutionnelle dispose que, dans les matières qui relèvent dans une certaine mesure de la compétence de différentes autorités en Belgique, l'autorité compétente pour le centre de gravité d'une mesure peut réglementer.⁶⁷ Sur cette base, une taxe kilométrique est forcément une question régionale, quelle que soit sa forme spécifique. Nous comprenons que le SPF Santé est intéressé par une analyse juridique plus approfondie de cette mesure, indépendamment de son éventuelle qualification en tant que compétence régionale.

4.1.3. *Le règlement sur la réception par type ne s'applique pas*

38. Les restrictions d'utilisation des véhicules à carburant fossile doivent être revues pour s'assurer qu'elles sont conformes à la législation relative à la réception par type.

39. Le règlement sur la réception par type stipule à l'article 6, paragraphe 5, que les États membres de l'UE ne peuvent en principe pas « *interdire ou entraver la mise sur le marché, l'immatriculation ou la mise en service* » de certains véhicules s'ils satisfont aux normes de réception par type.⁶⁸ Compte tenu de cette formulation, on peut affirmer que la législation relative à la réception par type couvre les mesures qui ne réglementent pas l'accès au marché, mais bien l'utilisation des voitures.

La jurisprudence de la CJCE concernant le champ d'application de la législation relative à la réception par type témoigne également de ce qui précède.⁶⁹ Plus spécifiquement, les tribunaux de l'UE ont déjà statué sur la conformité des zones à faibles émissions dans les grandes villes avec la législation européenne relative à la réception par type :

- La Cour de l'Union européenne a d'abord jugé que ces zones à faibles émissions violaient la législation relative à la réception par type⁷⁰, puisque les restrictions d'utilisation étaient imposées aux voitures réceptionnées par type. Pour ce faire, la Cour s'est référée à la disposition de la directive 2007/46/CE, le prédécesseur du règlement sur la réception par type, qui stipule que « *la mise en circulation d'un véhicule* » ne peut être interdite, empêchée ou restreinte.⁷¹
- Toutefois, la CJCE a statué en appel que l'obtention d'une réception par type n'excluait pas les restrictions d'utilisation locale.⁷² À cet égard, la CJCE a suivi le raisonnement de l'avocat général Bobek, qui estimait que la législation relative à la réception par type vise uniquement à établir les normes techniques du produit requises au moment où le véhicule est mis sur le marché pour la première fois. Selon l'avocat général, la législation sur la réception par type n'interdit pas aux États

⁶⁵ Art. 6, § 1, X, premier alinéa 1° et 2°bis LSRI.

⁶⁶Projet de loi spéciale (A. Laaouej) modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réforme institutionnelle et du 16 janvier 1989 sur le financement des communautés et des régions, *Doc. Parl. Sénat* 2013-14, n° 5-2354/2.

⁶⁷ CC 15 janvier 2009, n° 2/2009, 32, cons. B.11.2 ; CC 28 mai 2009, n° 87/2009, 20, cons. B.10.

⁶⁸ Art. 6 (5) Règlement sur la réception par type

⁶⁹ CJCE 13 janvier 2022, n° C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10 Ville de Paris et autres contre Commission.

⁷⁰Notamment, Reg. Comm. n° 2016/646, 20 avril 2016 portant modification du règlement (CE) n° 692/2008 en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6), *JO L.* 26 avril 2016, n° 109, 1-22.

⁷¹ Art. 4, (3), Directive n° 2007/46/CE du 5 septembre 2007 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, *JO L.* 9 octobre 2007, n° 263.

⁷² CJCE 13 janvier 2022, n° C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10 Ville de Paris et autres contre Commission.

membres de l'UE d'adopter des mesures réglementant l'utilisation ultérieure d'un véhicule, notamment pour des raisons environnementales.⁷³

- La CJCE a donc estimé que la Cour avait interprété de manière trop large l'application de la législation en matière de réception par type, en particulier la notion de « *mise en circulation d'un véhicule* ». ⁷⁴ Les restrictions d'utilisation d'un type de voiture ne sont donc pas entravées par la législation relative à la réception par type. ⁷⁵ Il en résulte qu'une taxe kilométrique ou une limitation du kilométrage pour les voitures à carburant fossile n'entre pas dans le champ d'application de cette législation.

40. Dans la même affaire sur les zones à faibles émissions, la CJCE a noté que la restriction de l'utilisation des voitures à faible consommation est potentiellement disproportionnée. C'est pourquoi la redevance kilométrique peut être modulée en fonction du niveau d'émission par voiture, ce qui n'est pas nécessairement considéré comme discriminatoire par la CJCE. ⁷⁶ Ce raisonnement est également conforme au principe plus général du « pollueur-payeur » qui contribue à former la base de diverses réglementations environnementales de l'UE.

4.1.4. Libre circulation des marchandises

41. Le champ d'application prévu par le règlement sur l'homologation pour les restrictions d'utilisation ne signifie pas que ces mesures sont en tout état de cause compatibles avec le droit communautaire, car elles doivent également être évaluées au regard, notamment, des dispositions pertinentes en matière de libre circulation au niveau de l'UE.

42. Les restrictions et/ou les taxes basées sur le kilométrage sont des restrictions d'utilisation, qui peuvent enfreindre la libre circulation des marchandises selon la jurisprudence de la CJCE. ⁷⁷ En effet, ces restrictions d'utilisation affectent le comportement des consommateurs, qui peuvent être moins enclins à acheter un produit, et les producteurs étrangers peuvent également être confrontés à un marché plus limité dans certains États membres de l'UE en raison des restrictions d'utilisation. ⁷⁸ Ainsi, une restriction d'utilisation dans ce contexte constitue généralement une **restriction** à la libre circulation des marchandises.

43. Les restrictions d'utilisation qui constituent une entrave à la libre circulation des marchandises peuvent être **justifiées** si elles (i) servent un objectif d'intérêt public et (ii) sont proportionnées à cet objectif particulier. ⁷⁹

En ce qui concerne le premier critère, comparable aux mesures d'accès examinées précédemment, les restrictions d'utilisation viseraient à réduire les émissions de CO₂ et, partant, à garantir une plus grande protection environnementale. Cet objectif d'intérêt public plus large a déjà été accepté par la CJCE. ⁸⁰

⁷³ Concl. Av. Gén. BOBEK 10 juin 2021, n° C-177/19 P, ECLI:EU:C:2021:476.

⁷⁴ Toutefois, le raisonnement de l'avocat général, adopté par la CJCE, s'appuie en partie sur le libellé spécifique de la directive 2007/46. Cette formulation a été légèrement modifiée dans la législation relative à la réception par type. Néanmoins, cette jurisprudence de la CJCE semble faire un peu la lumière sur l'objectif de la législation en matière de réception par type, qui ne fait que réglementer l'accès au marché et n'exclut pas les restrictions d'utilisation ultérieures.

⁷⁵ CJCE 13 janvier 2022, n° C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10 Ville de Paris et autres contre Commission.

⁷⁶ CJCE 13 janvier 2022, n° C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10 Ville de Paris et autres contre Commission.

⁷⁷ CJCE (2e ch.) 4 juin 2009, n° C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Mickelsson et Roos.

⁷⁸ CJCE (2e ch.) 4 juin 2009, n° C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Mickelsson et Roos.

⁷⁹ CJCE 20 février 1979, n° C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Cassis de Dijon.

⁸⁰ Voir, par exemple, CJCE 20 septembre 1988, n° C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, Commission c. Danemark, para. 9 ; CJCE 9 juillet 1992, n° C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310, Déchets wallons.

En ce qui concerne le deuxième critère (proportionnalité), il convient d'évaluer (i) le caractère approprié et (ii) la nécessité des restrictions d'utilisation concernées :

- La pertinence d'une restriction de l'utilisation des véhicules à carburant fossile dépend des modalités spécifiques. Ainsi, la redevance à payer par les utilisateurs respectifs devrait être fixée à un niveau suffisamment élevé pour décourager efficacement l'utilisation des voitures à carburant fossile, par exemple en imposant un nombre maximum de kilomètres à parcourir avec une voiture à carburant fossile selon des modalités (d'application) qui réduisent effectivement les émissions de CO₂.
- La question de la nécessité évalue l'existence de mesures alternatives, qui servent l'objectif d'intérêt public visé dans la même mesure et qui sont moins restrictives pour la libre circulation. L'impact sur la liberté de circulation variera en fonction de la mise en œuvre d'une éventuelle redevance kilométrique. Par exemple, certaines modalités d'indemnisation des personnes liées à des charges administratives élevées (par exemple, des contrôles réguliers) peuvent empêcher la libre circulation de manière disproportionnée par rapport à d'autres modalités moins restrictives.

Le test de proportionnalité peut notamment porter sur la manière dont les frais kilométriques sont perçus. Si la redevance est basée sur le nombre de kilomètres parcourus, enregistré par une UBO ou par un relevé du compteur kilométrique, les considérations relatives à la protection de la vie privée et à la sensibilité à la fraude peuvent également être incluses dans les considérations de proportionnalité. Naturellement, des recherches supplémentaires sur les justifications seront nécessaires pour toute mise en œuvre, en tenant compte de la forme spécifique de mise en œuvre de ces restrictions d'utilisation.

4.1.5. Application éventuelle de la directive « Péage » aux restrictions d'utilisation

44. En vue de la mise en œuvre d'une restriction d'utilisation, il convient également de tenir compte de l'application éventuelle de la directive « Péage ». ⁸¹

45. La directive sur les péages crée le cadre juridique permettant aux États membres de l'UE d'introduire des péages et des droits d'usage sur leur territoire, mais n'interdit pas leur introduction en principe. ⁸² Jusqu'à récemment, elle ne s'appliquait qu'aux poids lourds (MTT de plus de 3,5 tonnes), mais en 2022, le champ d'application de la directive sur les péages a été étendu aux péages et aux droits d'usage pour tous les véhicules. C'est pourquoi l'application de la directive sur les péages peut également avoir un impact sur l'introduction d'un éventuel système de redevance kilométrique pour les voitures à carburant fossile. Plus spécifiquement, cette application dépend de la manière dont une restriction de l'utilisation des voitures à carburant fossile serait introduite :

- Si les mesures prennent la forme d'une redevance routière et taxent donc le nombre de kilomètres parcourus sur des routes spécifiques ⁸³, la mesure relèvera en principe du champ d'application de la directive sur les péages. ⁸⁴ Dans ce cas, certaines conditions devront être remplies, notamment la non-discrimination fondée sur la nationalité du conducteur ou le pays d'immatriculation du

⁸¹ Directive n° 1999/62/CE du 17 juin 1999 du Parlement européen et du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, telle que récemment modifiée par la Directive 2022/362, JO L. 20 juillet 1999, n° 187.

⁸² Les péages et les droits d'usage sont deux moyens distincts de faire payer les usagers de la route pour l'utilisation de l'infrastructure routière. Une redevance d'utilisation désigne un montant fixe qui, après paiement, confère le droit d'utiliser l'infrastructure routière pendant une certaine période. Le péage est un montant variable qui dépend de la distance parcourue sur certaines infrastructures routières.

⁸³ Comme cela a déjà été partiellement étudié pour le compte du gouvernement flamand ; voir Motivity, « Uitrust van een systeem van wegenheffing », 2019.

⁸⁴ Un droit de péage au sens de la directive sur les péages, Voir art. 12 du Décr. VI. 3 juin 2015 introduisant le prélèvement kilométrique et annulant le prélèvement de l'Eurovignette et modifiant le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 en la matière, MB 10 août 2015.

véhicule, le non-cumul des péages et des droits d'usage⁸⁵ et la proportionnalité avec la durée d'utilisation de l'infrastructure routière⁸⁶. Le présent mémo n'examine pas en détail les exigences spécifiques de la directive sur les péages concernant les péages nationaux et les droits d'usage, mais il convient de noter que, depuis 2022, la directive sur les péages autorise explicitement la différenciation des péages et des droits d'usage sur la base de la classe d'émission de CO₂.⁸⁷

- En revanche, si la redevance n'est pas liée à l'utilisation (d'un certain nombre de routes publiques spécifiques), mais explicitement au nombre de kilomètres parcourus (y compris, par exemple, sur des domaines privés), la redevance n'est en principe pas liée à un péage ou à un droit d'usage. On peut faire valoir qu'une surtaxe prélevée sur le nombre de kilomètres parcourus par une voiture ne vise pas en premier lieu à taxer l'utilisation de l'infrastructure routière, mais plutôt à taxer spécifiquement l'utilisation de la voiture à carburant fossile et donc à réduire les émissions. Par conséquent, une telle redevance n'entre vraisemblablement pas dans le champ d'application de la directive sur les péages.⁸⁸

4.2. Pour mémoire - Mesures fiscales

4.2.1. Augmentation des accises sur les carburants

46. Pour mémoire, il peut être fait référence à la possibilité de décourager l'utilisation de voitures à carburant fossile en augmentant les droits d'accises sur le carburant. Une telle mesure pourrait avoir pour effet de réduire l'utilisation des voitures fonctionnant aux combustibles fossiles, ce qui pourrait conduire à une réduction des émissions de CO₂. Une augmentation des d'accises équivaut *de facto* à une redevance kilométrique indirecte : une augmentation de l'utilisation des voitures à carburant fossile s'accompagne d'une augmentation des d'accises à payer. Une différence pertinente dans ce contexte réside dans le fait qu'une augmentation des d'accises taxe l'utilisation d'un véhicule à carburant fossile dès le premier kilomètre parcouru, alors que dans le cas d'une redevance kilométrique, il est théoriquement possible de ne prélever la surtaxe qu'à partir d'un certain nombre de kilomètres parcourus.

47. Ce qui suit fournit un aperçu préliminaire très succinct de la compatibilité possible des mesures fiscales nationales avec une sélection d'instruments au niveau de l'UE. La mise en œuvre effective d'une augmentation des accises nécessite des recherches techniques et juridiques supplémentaires.

4.2.2. Répartition des compétences

48. L'imposition et la fixation des accises sur les carburants et les produits énergétiques est une compétence fédérale. Le gouvernement fédéral a défini le cadre de la perception des accises dans la *loi de 2009 relative au régime général des droits d'accise*.⁸⁹ Les taux sont fixés par arrêté royal.⁹⁰

⁸⁵ Art. 7, alinéa 4 de la directive sur les péages.

⁸⁶ Art. 7, alinéa 1er, de la directive sur les péages.

⁸⁷ Art. 7bis, alinéa 3 de la directive sur les péages.

⁸⁸ Art. 1er et 2, paragraphes 7 et 13 de la directive sur les péages.

⁸⁹ Voir, entre autres, la loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accise, *MB* 31 décembre 2009.

⁹⁰ Voir l'AR du 16 mars 2022 modifiant provisoirement l'article 419, points b), c), e), i) et f), i), l'article 420, paragraphe 3, et l'article 429, paragraphe 5, point 1, de la loi-programme du 27 décembre 2004, *MB* 18 mars 2022.

4.2.3. *Les droits d'accises en vertu de la législation de l'UE*

49. La réglementation européenne applicable comprend un cadre général de normes que les États membres de l'UE doivent respecter lorsqu'ils perçoivent des droits d'accises.⁹¹ Cette réglementation fixe notamment des taux d'accises minimaux sur les produits énergétiques, en partie pour éviter d'affecter la concurrence entre les États membres de l'UE.⁹² Les États membres de l'UE sont en principe libres d'introduire des taux d'accises plus élevés.

4.2.4. *Autres mesures fiscales*

50. Une autre mesure fiscale consiste à modifier les paramètres sur la base desquels la taxe de circulation est calculée. Actuellement, les émissions sont déjà un critère de calcul de la taxe de circulation. Une réforme pourrait consister à exonérer complètement de la taxe de circulation les véhicules à carburant non fossile, ou à augmenter encore le taux de taxation des véhicules à carburant fossile.

51. Comme indiqué ci-dessus, la taxe de circulation prévue par la Loi Spéciale de Finance est essentiellement une question régionale. Les modifications des paramètres de cette taxe doivent donc être effectuées par les États fédérés.

5. Conclusion sommaire

52. À la demande du SPF Santé publique, cette note analyse la faisabilité juridique de certaines mesures visant à réduire les émissions de CO₂. Cette analyse entre dans le cadre de l'enquête du SPF Santé publique sur d'éventuelles mesures plus ambitieuses qui accéléreraient l'élimination (progressive) des voitures à carburant fossile et permettraient au gouvernement belge d'atteindre les objectifs climatiques applicables.

53. En ce qui concerne (i) l'interdiction de la vente de voitures à carburant fossile d'ici 2030, (ii) l'interdiction de la mise en service de voitures à carburant fossile d'ici 2030 et (iii) l'imposition de normes techniques pour les voitures à carburant fossile, l'analyse juridique a mis en exergue une éventuelle absence de compatibilité de telles mesures avec la législation européenne sur la réception par type, considérée dans sa forme actuelle. Plus spécifiquement, cette législation interdit les restrictions à l'accès au marché ou à la mise en service des véhicules qui répondent aux exigences de la réception européenne par type. Dans ce contexte, les États membres de l'UE ne peuvent pas imposer unilatéralement des exigences supplémentaires.

Lors de l'adoption des nouvelles normes d'émission de CO₂, le législateur européen a néanmoins insisté sur le souhait de plusieurs États membres de l'UE d'interdire à un stade précoce la vente de voitures à carburant fossile.⁹³ Une modification ou une exception à la législation sur la réception par type dans un avenir proche n'est donc pas inconcevable.

La note présente également un aperçu préliminaire des facteurs susceptibles de jouer un rôle crucial dans l'évaluation des mesures susmentionnées au regard des dispositions pertinentes des traités de l'UE. Il en ressort que ces mesures relèvent de la libre circulation des marchandises, auquel cas les restrictions doivent être justifiées par les États membres de l'UE. Les mesures concernées constituent au moins une

⁹¹ Directive du Conseil n° 2020/262 du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise (refonte), *JO L* 27 février 2020, n° 58, 4-42.

⁹² Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, *JO.L.* 30 octobre 2003, n° 283, 51-70.

⁹³ Cons. 31. Règlement de modification.

restriction à la libre circulation, bien qu'il existe des arguments solides quant à la question de savoir si les mesures sont adoptées dans la poursuite d'un objectif spécifique (accepté) d'intérêt public et quant à la question de savoir si ces mesures sont proportionnées à l'objectif susmentionné. En fonction des modalités concrètes (de mise en œuvre), les mesures ne doivent donc pas nécessairement se heurter à la question de la proportionnalité dans le cadre de la libre circulation.

54. Compte tenu des objectifs climatiques du gouvernement belge, ce mémo a également examiné certaines mesures alternatives visant à réduire les émissions de CO₂ dans le transport de passagers. La législation sur la réception par type n'exclut pas les mesures visant à éliminer l'utilisation des voitures à carburant fossile. Une taxe kilométrique visant à réduire les émissions de CO₂ peut donc être considérée comme une mesure potentiellement pertinente qui, dans le contexte fédéral belge, constitue en principe une compétence régionale. Il existe une grande variété de modalités dans une telle mesure, qui peut être légalement réalisable en fonction de la combinaison des modalités au sein d'un même ensemble de mesures.

55. Enfin, certaines mesures fiscales visant à décourager la consommation de véhicules émettant du CO₂ ont été évoquées. La législation européenne laisse aux États membres de l'UE une marge de manœuvre pour réglementer eux-mêmes ce domaine.