

Date de dépôt : 5 septembre 2018

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 169 « De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution »

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 11 mai 2018 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 11 septembre 2018 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 11 septembre 2018 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 11 mai 2019 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 11 mai 2020 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 169 « De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution » (IN 169) par un arrêté du 9 mai 2018, publié dans la Feuille d'avis officielle le 11 mai 2018. Cet arrêté définit également toutes les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires. La publication du lancement de l'initiative a eu lieu le 30 octobre 2017 et elle doit donc être traitée en application des articles 60 et suivants de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (A 2 00).

Le présent rapport relatif à la prise en considération de l'IN 169 doit être présenté au Grand Conseil au plus tard 4 mois après la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 11 septembre 2018.

Par arrêté du 5 septembre 2018, le Conseil d'Etat a validé l'IN 169, à l'exception de la troisième mesure de l'article 13A, alinéa 4, de l'initiative (limitation de vitesse à 80 km/h sur tout le canton), qui est contraire au droit fédéral.

Le Conseil d'Etat entend désormais prendre position sur la prise en considération de cette initiative comme suit :

A. PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE

- I.** Description des dispositions de l'initiative
- II.** Présentation des éléments contextuels en matière de pollution de l'air
- III.** Présentation des éléments contextuels en matière de protection contre le bruit

B. CONCLUSIONS

A. PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE

I. Description des dispositions prévues par l'initiative

L'IN 169 demande que le canton prenne des mesures concrètes en matière de protection de l'air et de lutte contre le bruit et introduise des dispositions spécifiques en la matière afin de protéger la santé de la population genevoise.

Plus concrètement, l'IN 169 propose que la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement¹ (LaLPE) soit modifiée comme suit :

1. **Une nouvelle disposition relative à l'information de la population sur la qualité de l'air** demandant au Conseil d'Etat de communiquer régulièrement et de manière détaillée (pour chaque secteur statistique, chaque commune et à proximité des infrastructures d'importance) les données actualisées sur les niveaux de pollution et les risques liés à la santé (art. 7 al. 2).
2. **De nouvelles dispositions relatives à l'amélioration de la qualité de l'air** demandant au Conseil d'Etat :
 - a. La fixation d'objectifs chiffrés et graduels pour le respect, d'ici 2030, des valeurs limites annuelles d'immissions fixées par le droit fédéral et l'instauration de délais par tranche de 5 ans pour ce faire (art. 13A, al. 1).
 - b. L'adoption de mesures, énumérées de manière non exhaustive et à caractère général, visant la limitation des émissions (art. 13A, al. 2).
 - c. En cas d'échec ou d'insuffisance des mesures susmentionnées, l'adoption et la mise en œuvre dans un délai court (6 mois) d'un catalogue de mesures restrictives supplémentaires, telles que la restriction de l'utilisation de certaines installations (art. 13A, al. 3).
 - d. L'adoption d'une série de mesures urgentes relatives au trafic motorisé en cas de pic de pollution, en fixant des seuils limites pour les principaux polluants (art. 13A, al. 4). En l'occurrence, les mesures proposées sont : la diffusion spontanée de l'information, la gratuité des transports publics et le renforcement ponctuel de l'offre, la limitation de la vitesse à 80 km/h sur tout le canton, ainsi que l'adaptation des régimes différenciés de l'article 13A, alinéa 2, selon le niveau de pollution atteint.

¹ Loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997 (K 1 70).

- 3. De nouvelles dispositions relatives à la protection contre le bruit** demandant au Conseil d'Etat :
- La mise en œuvre de mesures structurelles sur les sources des nuisances afin d'assurer le respect des valeurs limites annuelles d'immissions fixées par le droit fédéral (art. 15A, al. 1). Les sources d'émissions visées par l'IN 169 sont notamment : les travaux sur la voirie, les véhicules motorisés, les chantiers et l'industrie.
 - En cas de dépassement des valeurs limites d'immissions fixées par le droit fédéral, l'adoption et la mise en œuvre dans un délai court (6 mois) d'une série de mesures restrictives supplémentaires, telles que le contrôle des véhicules bruyants et la limitation de l'utilisation de certaines installations (art. 15A, al. 2).

A l'appui de l'initiative, l'exposé des motifs relève que :

- plus de 3 000 personnes meurent en Suisse chaque année des suites de la pollution atmosphérique et que les nuisances sonores détériorent toujours plus la qualité de l'air;
- les coûts de la santé explosent;
- l'environnement se dégrade fortement;
- l'Etat doit s'engager clairement, via des mesures concrètes et efficaces, à diminuer les nuisances sonores et la pollution de l'air.

II. Eléments de contexte en matière de pollution de l'air

II.1 Impacts sanitaires de la pollution de l'air et politique menée par le canton pour améliorer la qualité de l'air

Depuis plusieurs années, le Conseil d'Etat mène une politique publique active et ambitieuse, dictée notamment² par les enjeux en termes de santé publique, puisque la pollution de l'air entraîne de nombreuses maladies et des décès prématurés.

En effet, bien qu'ils soient souvent invisibles, l'effet néfaste de certains polluants atmosphériques, tels que les particules fines en suspension (PM10), les oxydes d'azote (NOx) ou l'ozone (O₃), ne doit pourtant pas être ignoré ou sous-estimé, même en quantité modérée.

Lorsque les conditions météorologiques sont propices à la stagnation de l'air (absence de vent, phénomène d'inversion thermique, etc.), la situation

² La pollution de l'air cause également des dégâts à l'environnement, aux cultures et au patrimoine bâti.

devient critique pour les personnes les plus fragiles dès lors que les concentrations de l'ozone ou des particules fines dans l'air dépassent, dans plusieurs zones du canton, les seuils de court terme définis par l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air³ (OPair), induisant un pic de pollution. Sur un plan terminologique, rappelons que les pollutions atmosphériques et le bruit sont dénommés émissions au sortir des installations et immissions au lieu de leur effet.

Les données de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sont éloquentes à plus d'un titre. En Suisse, près de 4 000 décès, 20 000 jours d'hospitalisation, 4,7 millions de jours d'activité réduite sont annuellement attribués à la pollution atmosphérique, ce qui engendre des coûts de 4 milliards de francs par an.

Le dioxyde d'azote (NO₂)

Le dioxyde d'azote constitue le polluant majeur de l'atmosphère terrestre. Les émissions anthropiques de NO₂ proviennent principalement de la combustion (chauffage, moteurs de véhicules, etc.). En combinaison avec les composés organiques volatils, et sous l'action de l'énergie solaire, les oxydes d'azote interviennent dans la formation de l'ozone troposphérique.

Le dioxyde d'azote est un gaz irritant qui pénètre dans les voies respiratoires profondes. Il peut provoquer de nombreux effets sur la santé, tels que déclenchement de crises d'asthme, diminution de la résistance aux infections, endommagement des tissus pulmonaires, augmentation des symptômes de maladies chroniques respiratoires.

Les particules fines (PM₁₀)

Pour ce qui est des PM₁₀, les sources d'émission sont tous les processus de combustion incomplets (moteurs à combustion, chauffage à bois, incinération, etc.), les phénomènes d'abrasion (usure des freins ou des pneus) ainsi que les procédés industriels.

D'après les données de l'OFEV, la circulation routière émet chaque année près de 4 500 tonnes de PM₁₀, dont 1 800 tonnes sont cancérogènes (p. ex. suies de diesel). On identifie également les PM₁₀ comme étant l'un des principaux composants du smog hivernal, notamment lors des périodes de stratus.

En termes d'impact sanitaire, des taux élevés de PM₁₀ peuvent augmenter les risques de cancers ainsi que de maladies respiratoires et cardiovasculaires,

³ RS 814.318.142.1.

en particulier chez les personnes déjà malades et les personnes vulnérables, telles que les personnes âgées et les enfants. Selon les dernières études, aucun seuil de pollution inférieur n'existe permettant de garantir un impact sanitaire nul.

L'ozone (O₃)

L'ozone s'accumule dans la basse atmosphère (troposphère) en cas de fort ensoleillement et de faible circulation atmosphérique (absence de vent).

Tout comme les PM10, l'ozone peut également avoir des effets néfastes pour la santé. Les résultats d'études épidémiologiques indiquent que des concentrations journalières élevées sont associées à une augmentation de crises d'asthme et d'admissions hospitalières pour causes respiratoires ou cardiovasculaires, lesquelles peuvent conduire à un excès de mortalité. En outre, l'ozone ralentit la croissance des plantes, engendrant des pertes sèches pour les agriculteurs.

Face à ces constats, la politique de protection de l'air du canton de Genève se déploie autour de trois piliers :

1. Des mesures d'assainissement à long terme agissant sur les principales sources.
2. La surveillance de la qualité de l'air cantonal.
3. Des mesures d'urgence en cas de pics de pollution.

II.1.1 Mesures d'assainissement à long terme entreprises par l'Etat en faveur de la qualité de l'air

Avec ce premier pilier, l'objectif principal affiché de la protection de l'air consiste en l'assainissement de la qualité de l'air sur le territoire. Il s'agit de mettre en œuvre des mesures à long terme agissant sur les principales sources. En effet, seules des mesures pérennes permettent de réduire de façon durable les émissions polluantes, de limiter l'occurrence de pics de pollution (en diminuant la quantité de gaz précurseurs) ainsi que d'agir sur l'impact sanitaire lié à une qualité de l'air insatisfaisante.

La loi fédérale sur la protection de l'environnement⁴ (LPE) et l'OPair constituent le cadre légal d'application de cette politique. Elles obligent les autorités cantonales à prendre des mesures d'assainissement lorsque la qualité de l'air ambiant n'est pas conforme aux valeurs limites d'immission pour les principaux polluants. Cette situation prévaut dans la plupart des cantons suisses, notamment à Genève où la qualité de l'air, malgré une amélioration

⁴ Loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01).

notable ces dernières décennies, est encore insatisfaisante pour les polluants suivants : dioxyde d'azote (NO₂), PM10 et O₃.

Renforcement récent des dispositions légales cantonales

Dès 2012, le règlement sur la protection de l'air (RPAir)⁵ a été renforcé, avec notamment l'obligation pour le Conseil d'Etat d'élaborer une Stratégie de protection de l'air, laquelle « forme le cadre conceptuel des actions préventives et d'assainissement entreprises en vue de maîtriser la pollution de l'air dans le canton de Genève », ainsi qu'un plan de mesures quinquennal (le Plan de mesures OPair).

Le RPAir prévoit l'implication de tous les acteurs concernés par la pollution de l'air. Un comité de pilotage, composé des directeurs chargés de la mobilité, de l'urbanisme, de la santé, des affaires économiques, de l'énergie et de l'environnement, contrôle et coordonne la mise en œuvre des mesures définies dans la stratégie et dans son plan de mesures.

Elaboration et mise en œuvre d'une stratégie de protection de l'air et objectifs chiffrés

Si les plans d'assainissement appliqués ces dernières années à Genève ont déjà porté leurs fruits dans certains domaines, le Conseil d'Etat reconnaît que les efforts doivent être poursuivis, sinon renforcés. Ainsi, conscient de son devoir de préserver la santé et le bien-être de la population en mettant tout en œuvre pour lutter contre les conséquences néfastes de la pollution, le canton de Genève a redéfini le cadre conceptuel des actions de prévention et d'assainissement en élaborant, en 2015, une stratégie de protection de l'air à l'horizon 2030 (Stratégie Air).

S'inscrivant en parfaite cohérence avec d'autres documents directeurs cantonaux stratégiques⁶, dont la problématique a un impact sur la qualité de l'air et de la santé, la Stratégie Air prend comme cadre de référence la stratégie fédérale⁷ de protection de l'air qui fixe à long terme des pourcentages de réduction des émissions nécessaires pour atteindre des objectifs basés sur les effets sur la santé et l'environnement.

⁵ Règlement sur la protection de l'air (K 1 70.08), révisé le 22 février 2012.

⁶ Plan directeur cantonal 2030, Stratégie multimodale Mobilités 2030, Concept cantonal de la protection de l'environnement 2030 et Concept de promotion de la santé et de prévention 2030.

⁷ Rapport « Stratégie fédérale de protection de l'air », du 11 novembre 2009.

S'appuyant sur le bilan de la qualité de l'air de ces 15 dernières années, la stratégie cantonale fixe 3 objectifs de protection de l'air à l'horizon 2030 :

1. Viser le respect des valeurs limites d'immission de l'OPair sur le territoire cantonal, notamment pour les NO₂ et les PM10.
2. Faire respecter, pour toutes les installations stationnaires, les valeurs limites d'émission fixées dans l'OPair et le RPAir.
3. Par rapport à la situation de référence de 2005, réduire de façon volontariste les émissions d'oxydes d'azote (NOx) de 50% et les émissions de PM10 de 18%.

Pour parvenir à ces objectifs, la stratégie repose sur 5 axes déclinés selon une vingtaine d'actions assorties d'objectifs à l'horizon 2030 et concernant les émissions liées au trafic routier, aux installations de chauffage, aux installations industrielles et artisanales, ainsi que des actions pluridisciplinaires ou transversales, notamment transfrontalières (projet d'agglomération du Grand Genève).

Les objectifs chiffrés à l'horizon 2030 de la stratégie cantonale, de même que les axes stratégiques identifiés, rejoignent les éléments de l'IN 169. Cette dernière introduit en sus un phasage temporel et des objectifs gradués.

La population genevoise a augmenté d'environ 30% entre 1990 et 2016, avec comme corollaire un accroissement des besoins en déplacements ainsi qu'en énergie, notamment en chauffage. Parallèlement, la qualité de l'air s'est améliorée, bien qu'avec une tendance à la stagnation depuis les années 2000. Cette constatation parle ainsi en faveur de l'efficacité et du succès des mesures prises à Genève depuis près de 30 ans.

Elaboration et mise en œuvre d'un nouveau Plan de mesures OPair

Les 3 objectifs de la stratégie susmentionnée sont traduits dans l'actuel Plan de mesures OPair 2018-2023⁸, qui constitue l'instrument opérationnel de mise en œuvre de la Stratégie Air et qui regroupe 15 mesures ciblées sur les principaux émetteurs : mobilité, industries, chantiers, chauffages et aéroport.

S'agissant de la réduction des émissions dues au trafic routier, la démarche du canton est conforme aux dispositions fédérales en vigueur qui exigent⁹ des cantons qu'ils élaborent un plan de mesures s'il est établi ou à prévoir que des véhicules ou des infrastructures destinées aux transports provoquent des immissions excessives. En l'occurrence, le plan de mesures OPair en vigueur

⁸ Plan de mesures OPair 2018-2023 – Assainissement de la qualité de l'air, approuvé par le Conseil d'Etat le 17 janvier 2018.

⁹ Art. 19 OPair (Mesures contre les immissions excessives dues au trafic).

démontre l'engagement du Conseil d'Etat en la matière, puisque près de la moitié des mesures (7 sur 15) est consacrée à la mobilité, dont une mesure spécifique concernant l'incitation à l'électromobilité (voir point suivant). De plus, une mesure spécifiquement dédiée à la santé intègre notamment l'information de la population sur les risques sanitaires liés à la pollution de l'air. A noter que l'IN 169 ne mentionne pas cet outil principal, voulu par la Confédération, qu'est le Plan de mesures OPair.

Mesures supplémentaires dans les zones à immissions excessives

Conformément aux dispositions légales précitées, le plan de mesures cantonal soumet les installations stationnaires sises dans les zones¹⁰ à immissions excessives à des exigences supplémentaires, à savoir :

- fixation d'un délai d'assainissement court, allant de 6 mois à 3 ans maximum, en cas de non-respect des valeurs limites d'émissions fixées par l'OPair, sachant que le délai ordinaire¹¹ est de 5 ans;
- restriction de l'installation de chaudières à bois;
- l'obligation d'optimiser la conception et l'exploitation des réseaux de chaleur et de refroidissement au regard des enjeux de la qualité de l'air;
- limitation des émissions de composés organiques volatiles (COV) des installations industrielles et artisanales;
- limitation des émissions de poussières et de substances dangereuses sur les chantiers.

S'agissant de la proposition des initiants de limiter, en cas de non-respect des valeurs limites d'immission (VLI) OPair, l'exploitation de certaines installations (art. 13A, al. 3, de l'initiative), le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de la législation fédérale les mesures restrictives supplémentaires ne s'appliquent¹² que dans le cas où il est établi qu'une installation entraîne à elle seule des immissions excessives dans son voisinage. Dans ce cas, quand bien même ladite installation respecte la limitation préventive des émissions, l'autorité doit imposer une limitation d'émissions complémentaire ou plus sévère jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'immissions excessives. En l'espèce, l'autorité ordonnera des mesures d'assainissement à exécuter dans un délai

¹⁰ Villes de Genève, de Carouge et du Grand-Saconnex.

¹¹ L'OPair prescrit un délai ordinaire lorsque les émissions d'une installation ne dépassent pas plus de deux fois les valeurs limites d'émission applicables en la matière.

¹² Art. 9 OPair (Limitation plus sévère des émissions des installations stationnaires existantes).

court¹³ et, au besoin, imposera une réduction de l'activité ou l'arrêt de l'installation pour la durée de l'assainissement¹⁴. Ce type de mesures est pris indépendamment des niveaux de pollution de fond.

Cette pratique a par exemple été mise en œuvre en 1997 dans le cas de l'usine d'incinération des Cheneviers, dont une des lignes d'incinération présentait des émissions excessives d'oxydes d'azote et de poussières. Afin de protéger la population et l'environnement, le canton a imposé des valeurs limites d'émissions (VLE) inférieures aux VLE OPair pour ces polluants.

Elaboration et mise en œuvre de la stratégie de l'électromobilité

Parallèlement aux actions spécifiques sur les sources actuelles de pollution, le Conseil d'Etat s'est doté d'une stratégie de l'électromobilité à l'horizon 2030¹⁵ pour inciter les automobilistes à opter pour des véhicules électriques moins polluants en lieu et place des véhicules thermiques. Le canton a choisi de travailler sur les conditions-cadres en misant, d'une part, sur des infrastructures de recharge rapide sur le domaine public et, d'autre part, sur des mesures incitatives.

Grâce à cette orientation politique, le nombre de bornes de recharge a été multiplié par 10, passant de 20 à la fin de 2015 à plus de 200 à ce jour. Les prévisions à l'horizon 2030 misent sur le remplacement d'un véhicule sur dix par un véhicule électrique.

A la lumière de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que les actions déjà engagées en matière d'assainissement de la qualité de l'air s'inscrivent dans la ligne des demandes des initiants (art. 13A de l'initiative).

II.1.2 Mesure de la qualité de l'air à Genève

Les législations fédérale¹⁶ et cantonale¹⁷ exigent des cantons de mesurer les concentrations dans l'air ou VLI d'un certain nombre de polluants¹⁸.

Dans le canton de Genève, c'est le Réseau d'observation de la pollution atmosphérique à Genève (ROPAG) du service de l'air, du bruit et des

¹³ Le délai d'assainissement doit être inférieur au délai ordinaire (cinq ans) fixé par l'OPair (art. 10, al. 1 OPair).

¹⁴ Art. 10, al. 3 OPair.

¹⁵ Stratégie de l'électromobilité 2030, approuvée par le Conseil d'Etat le 28 juin 2017.

¹⁶ Art. 27 OPair.

¹⁷ Art. 7 RPAir.

¹⁸ L'OPair fixe pour un certain nombre de polluants (NO₂, O₃, PM₁₀, SO₂, CO et retombées de poussières) des concentrations moyennes maximales (horaires,

rayonnements non ionisants (SABRA) qui, depuis plus de 40 ans, a pour mission d'analyser la qualité de l'air, d'en suivre l'évolution et d'informer la population. Ces mesurages permettent de connaître la situation de la qualité de l'air sur le territoire genevois (état actuel et évolution) et de déterminer si les VLI fixées par l'OPair sont respectées et, cas échéant, de déclencher les mesures d'urgence en cas de pic de pollution.

Actuellement, le ROPAG dispose de 4 stations de mesure fixes, dont les emplacements¹⁹ (urbain, suburbain et rural) ont été déterminés en fonction des particularités propres au canton de Genève, selon les critères de densité de la population, de sources de pollution et de météorologie. Ces stations disposent de points de mesure des retombées de poussières.

En parallèle, la pollution au NO₂ est également mesurée au moyen d'un réseau de près de 80 capteurs installés par le ROPAG dans l'agglomération genevoise, à l'écart des sources d'émissions directes d'oxydes d'azote (routes à fort trafic, chantiers importants, etc.). Grâce à ce réseau de capteurs, le canton dispose d'un cadastre lui permettant de suivre l'évolution²⁰ des immissions moyennes annuelles de dioxyde d'azote.

A ce propos, le Conseil d'Etat souligne que les données susmentionnées sont actualisées par le ROPAG et mises à la disposition du public, à titre gratuit, sur le site Internet de l'Etat (www.ge.ch) ainsi que sur des applications Smartphone spécifiques ([AirCheck](#) et [MeteoSuisse](#)), et ce afin de permettre aux personnes à la santé vulnérable d'adapter si nécessaire leur comportement.

En outre, le canton publie chaque année un rapport sur la qualité de l'air qui reprend toutes les données collectées quotidiennement et qui indique pour chaque station de mesure les concentrations annuelles, journalières et horaires mesurées. Ce rapport est public et disponible sur le site Internet de l'Etat de Genève.

Concernant la qualité de l'air à proximité des sites des gros émetteurs du canton, il convient de noter que les dispositions²¹ prévues en l'espèce par l'OPair sont appliquées, à savoir, qu'en sus des contrôles périodiques de leurs

journalières ou annuelles) dans l'air qui ne doivent pas être dépassées (annexe 7 OPair).

¹⁹ Milieux retenus : urbain-centre-ville (station de Necker), suburbain-périphérie (stations de Meyrin et du Foron) et rural-campagne (station de Passeiry).

²⁰ La connaissance de l'évolution des immissions sur plusieurs années permet de pondérer les résultats des mesures en limitant l'influence des fluctuations annuelles dues en partie à des facteurs météorologiques (régime des vents, précipitations, inversions de température, etc.).

²¹ Art. 29 OPair (Surveillance des immissions de certaines installations).

émissions, le canton impose que leurs immissions soient surveillées en permanence. C'est le cas de l'usine d'incinération des Cheneviers (UIOM) et de l'aéroport²² qui disposent chacun d'une station de mesure des immissions.

Ainsi, à la lumière de ce qui précède, le premier volet des dispositions prévues par l'article 7, alinéa 2, de l'IN 169, à savoir la communication régulière au public des données actualisées sur les niveaux de pollution, est déjà satisfait.

S'agissant du deuxième volet de l'article 7, alinéa 2, de l'IN 169, soit la communication des données précitées pour chaque secteur statistique, de chaque commune, ainsi qu'à proximité des infrastructures d'importance, cela nécessiterait un renforcement majeur (60 stations supplémentaires²³) du réseau de surveillance de la qualité de l'air. Vu que la mise en place d'une station de mesures requiert un investissement d'environ 250 000 francs, en plus des frais d'entretien et de maintenance ainsi que des ressources humaines nécessaires pour la maintenance des équipements et la gestion des mesurages, il ne se justifie pas d'installer massivement et sans distinction des stations de mesures supplémentaires.

Néanmoins, dans le cadre du projet Interreg PACT'Air²⁴, programme d'actions transfrontalier pour la qualité de l'air, le canton examine actuellement l'utilisation d'un logiciel permettant d'obtenir par calcul des valeurs de la pollution atmosphérique en tout point du canton, à l'instar de ce qui se fait en France voisine. En l'occurrence, les données de la qualité de l'air peuvent être obtenues au moyen d'un logiciel de simulation qui intègre toutes les données relevées par les stations de mesure, ainsi que les différents paramètres relatifs aux conditions météorologiques, aux sources d'émissions et au contexte géographique de la zone étudiée.

Dans l'intervalle, lorsqu'il est nécessaire d'évaluer l'impact sur la qualité de l'air d'un projet d'envergure ou d'une installation d'importance, le canton opte pour la mise en place d'une station de mesure mobile sur un site dont l'emplacement est défini selon des critères pertinents. Ainsi, l'installation d'une nouvelle station de mesure mobile est prévue en 2019 dans le secteur de

²² Depuis 1996, la station EOLE mesure la qualité de l'air en bordure de piste, à l'endroit où la poussée des réacteurs est maximale. Les données concernant la station de Genève Aéroport sont disponibles sur son site Internet : <http://www.gva.ch/desktopdefault.aspx/tabid-111/>.

²³ Une station dans chacun des 16 secteurs statistiques de la Ville de Genève, ainsi que dans les 44 autres communes.

²⁴ Protocole d'accord transfrontalier PACT'Air signé aux Assises de la transition énergétique en janvier 2018.

l'aéroport, répondant ainsi aux préoccupations de nombreux riverains exprimées lors de la consultation publique sur le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA).

En conclusion, il appert que le canton surveille la qualité de l'air de manière active, continue et conforme aux exigences légales. Ces informations servent les besoins d'une communication publique et transparente des données mesurées. S'il est peu probable que le canton puisse se doter de 60 stations de mesure de la qualité de l'air pour réaliser des mesures dans chaque commune et chaque secteur statistique, les outils de simulation actuels permettent déjà d'évaluer la qualité de l'air en chaque point du territoire. C'est cette dernière variante que le Conseil d'Etat entend étudier de façon à poursuivre sa communication régulière et actualisée au grand public sur la qualité de l'air. Partant, il se justifie de considérer que les demandes de l'IN 169 quant à la surveillance de la pollution de l'air et à la communication des données mesurées (art. 7, al. 2) sont déjà mises en œuvre ou en voie de l'être et sont de fait partagées par le Conseil d'Etat.

II.1.3 Mesures d'urgence en cas de pic de pollution

En cas d'accumulation de la pollution de l'air et d'augmentation des valeurs mesurées, le canton active le dispositif d'urgence pour limiter à court terme l'effet néfaste sur la santé et sur l'environnement des pics de pollution. Le dispositif d'urgence, mis en place dès 2004 déjà, prévoit des mesures proportionnées et graduées en fonction du seuil de pollution atteint.

Dispositif d'urgence actuel

A ce jour, le dispositif s'articule en 3 niveaux de réponse :

- 1^{er} niveau : Prévention
- 2^e niveau : Information et incitation
- 3^e niveau : Intervention.

1^{er} niveau : Prévention

Lorsque la VLI journalière en particules fines ou une fois et demie la VLI horaire en ozone sont dépassées en deux points de mesure du canton de Genève, le niveau de prévention est atteint. La vitesse est alors limitée, à titre de recommandation, à 80 km/h sur l'autoroute de contournement genevoise. Si la pollution persiste deux jours consécutifs, la recommandation se mue en une obligation. Cette mesure de réduction de vitesse a été acceptée par voie d'arrêté par le Conseil d'Etat le 5 novembre 2014. Elle a été mise en œuvre à plusieurs reprises en 2015 et 2017.

2^e niveau : Information et incitation

Si les taux de pollution augmentent jusqu'à ce que le 2^e niveau du dispositif susmentionné soit atteint, les mesures suivantes sont alors mises en œuvre : envoi d'avis de pollution aux médias, coordonné à l'échelle romande, et mesure Unireso « tarif réduit » d'incitation à prendre les transports publics. Même si cette dernière mesure est spécifiquement genevoise, ses effets sont attendus au-delà des frontières cantonales, puisque la mesure Unireso comprend les lignes transfrontalières du réseau de transports publics. Ladite mesure a été annoncée par un communiqué de presse le 11 mai 2015 et a été mise en œuvre une fois, début juillet 2015.

3^e niveau : Intervention

Si l'épisode de pollution perdure et augmente, le 3^e niveau, spécifique aux PM10, constitue l'étape suivante. A ce niveau, une mesure coercitive coordonnée à l'échelle romande est introduite, soit l'interdiction de tous les feux en plein air, mesure qui est doublée d'une recommandation de ne pas utiliser les feux de confort.

Le niveau d'intervention 2 constitue la dernière étape du dispositif gradué. Aux mesures coercitives et recommandées coordonnées à l'échelle romande, une mesure spécifiquement genevoise est ajoutée, à savoir : la circulation alternée obligatoire. Le règlement genevois sur la circulation alternée obligatoire (H 1 05.04) a été adopté par le Conseil d'Etat en février 1989 (polluant dioxyde d'azote – NO₂), puis modifié respectivement en avril 2004 (ajout du polluant O₃) et en février 2006 (ajout du polluant PM10). A noter que les mesures des niveaux d'intervention 1 et 2 n'ont jamais été mises en œuvre à ce jour car les seuils n'ont jamais été atteints.

Evolution du dispositif d'urgence

Le Conseil d'Etat entend faire évoluer le dispositif d'urgence actuel et rappelle qu'il a soumis, en 2017, un projet de loi (PL 12196²⁵) visant le renforcement du dispositif, avec notamment l'introduction :

- d'une mesure de circulation différenciée en fonction du niveau de pollution atteint, qui se traduit par la mise en œuvre d'une restriction progressive et temporaire de la circulation selon les performances environnementales des véhicules;
- la gratuité des transports publics dès l'activation du dispositif d'urgence.

Le Grand Conseil se prononcera prochainement sur la version amendée du PL 12196, puisque sa commission des transports a adopté ce projet de loi le 26 juin 2018.

S'agissant de la limitation de la vitesse sur tout le canton en raison d'un dépassement des VLI en zone urbaine (art. 13A, al. 4, 3^e mesure de l'initiative), il sied de préciser que d'après l'avis de droit de la « Division Droit » de l'OFEV sur cette initiative, cette mesure est contraire au droit fédéral. En effet, une telle mesure doit, d'une part, faire l'objet d'une expertise préalable de l'Office fédéral des routes (OFROU) – qui est compétent en matière de routes nationales. D'autre part, si elle devait être prononcée par le canton, elle ne pourrait alors l'être que pour une durée maximale de 8 jours, ce qui n'est pas ce que prévoit l'initiative. Comme expliqué plus haut, la réduction de vitesse est déjà prévue dans le dispositif actuel sur l'autoroute de contournement, seul axe avec une vitesse supérieure à 80 km/h, en cas de pics de pollution. Pour le surplus, la vitesse maximale sur toutes les autres routes du canton est déjà plafonnée à 80 km/h.

Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut approuver cette 3^e mesure de l'article 13A, alinéa 4, de l'initiative, qu'il a d'ailleurs invalidée par arrêté du 5 septembre 2018. En revanche, il relève que les autres mesures proposées dans l'article 13A s'inscrivent en droite ligne du projet de loi 12196 discuté en commission des transports du Grand Conseil.

²⁵ Projet de loi visant à renforcer la législation cantonale relative à la protection de l'environnement, soit la LaLPE.

III. Eléments contextuels en matière de protection du bruit

L'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit²⁶ (OPB) préconise de limiter en premier lieu les émissions de bruit à la source. L'OPB réglemente également la limitation des immissions de bruit extérieur des installations fixes. L'OPB précise aussi les exigences en matière de zonage et d'équipement de zones à bâtir ainsi que pour l'octroi de permis de construire dans les secteurs exposés au bruit. Le bruit lié à un comportement inadéquat ou résultant d'une utilisation anormale d'un équipement n'est, en revanche, pas régi par l'OPB.

Les annexes de l'OPB fixent des VLI admises sur un lieu précis en fonction d'une source donnée. Du fait de la multitude potentielle des sources d'émissions de bruit, chaque source de bruit doit respecter ses propres valeurs limites légales. D'une manière générale, les valeurs limites se rapportent à des valeurs moyennes sur un certain intervalle de temps (par exemple période de jour et de nuit pour le bruit routier) et les aspects de pics de bruit ne sont actuellement pas couverts par la législation fédérale appliquée par les cantons.

Le bruit de chantier se traite sous l'angle de la directive fédérale sur le bruit des chantiers, qui définit plusieurs niveaux de mesures d'accompagnement à mettre en œuvre selon la typologie de chantier. Le législateur fédéral a toutefois refusé de fixer des valeurs limites pour le bruit de chantier.

Enfin, l'ordonnance fédérale sur le bruit des machines²⁷ (OBMa) régit les limitations préventives des émissions pour la mise sur le marché de machines et appareils.

Mesures structurelles

Pour les nouvelles installations, le principe de précaution est intégré dans des valeurs limites plus sévères (valeurs de planification). Ces dernières servent par exemple de référence en cas de réalisation de nouvelles routes.

Pour les installations existantes, si les valeurs limites sont dépassées, des mesures doivent être prises et une procédure d'assainissement de l'installation est engagée. Ce dispositif est notamment valable pour le bruit de l'industrie et le bruit routier dont il est fait mention dans l'initiative.

Par ailleurs, le canton accorde une attention particulière à la problématique bruit lors de l'évaluation environnementale des projets de construction, de rénovation ou d'exploitation d'installations sources d'émissions sonores. Afin de limiter leur impact sonore, les projets d'envergure sont notamment soumis

²⁶ RS 814.41

²⁷ RS 814.412.2.

à des exigences qui sont reprises dans les conditions des autorisations qui sont délivrées au requérant.

Partant, le but visé par les dispositions proposées par l'initiative (art. 15A) est louable et partagé par le Conseil d'Etat. Lesdites propositions sont d'ailleurs déjà partiellement mises en œuvre puisque, d'une part, la Stratégie de l'électromobilité 2030 a précisé pour but d'orienter le choix des automobilistes vers des motorisations limitant drastiquement le bruit et que, d'autre part, le plan de mesures de l'assainissement contre le bruit routier²⁸ prévoit également des mesures stratégiques visant à limiter les émissions sonores dues au trafic motorisé. Ces dernières incluent le renforcement des contrôles de l'état des véhicules et du comportement des conducteurs *in situ* par la police de la sécurité routière ainsi que l'organisation de campagnes d'information à l'aide des médias, ceci dans l'objectif de modifier à terme le comportement des conducteurs grâce à une prise de conscience du rôle de chacun dans la lutte contre le bruit routier.

Parmi les mesures opérationnelles du plan de mesures susmentionné, on retiendra celle concernant la mise en place des limitations de vitesse et des restrictions d'accès aux véhicules bruyants et de transit lorsque cette mesure est compatible avec les objectifs de mobilité et permet un abaissement des nuisances sonores. Cette mesure fait l'objet d'une analyse systématique dans les projets d'assainissement et dans les autres projets, voire de tests *in situ* dans certaines situations.

S'agissant de l'assainissement du bruit routier, la mise en œuvre par le Conseil d'Etat du plan de mesures susmentionné de l'assainissement contre le bruit routier a permis d'engager rapidement les travaux sur les routes cantonales. Concrètement, la longueur de routes cantonales à assainir s'élève approximativement à 142 km et, sur la base d'un ratio coût, l'avancement des travaux était de 78% à fin 2017. Les routes à assainir nécessitent la pose de 131 km de revêtements phonoabsorbants dont 109 km étaient déjà posés à fin 2017 (83%). Le solde à poser est en partie lié à d'autres projets d'aménagements (exemple requalification du quai de Cologny en 2021). Genève a d'ailleurs joué un rôle pionnier en recourant le plus systématiquement possible à la pose de revêtement silencieux, réduisant ainsi le bruit à la source.

²⁸ Plan de mesures d'assainissement du bruit routier, *version actualisée en 2016, adoptée par le Conseil d'Etat le 20 avril 2016.*

Evolution fédérale de la protection contre le bruit et prolongement au niveau cantonal

Désireux de mieux cibler la lutte contre le bruit, le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2017 un « Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores »²⁹. Il mise avant tout sur la réduction des émissions à la source et sur la promotion de la tranquillité et de la détente dans le développement urbain.

Pour prolonger cette nouvelle impulsion fédérale au niveau cantonal, le département chargé de l'environnement a commencé, avec la commission cantonale de protection contre le bruit, l'élaboration d'un document novateur : une stratégie cantonale de protection contre le bruit.

Ce document devrait être soumis au Conseil d'Etat en 2020. Il offrira l'opportunité d'identifier les grands axes d'action en matière de protection contre le bruit et de formaliser des mesures ambitieuses pour lutter non seulement contre le bruit des installations fixes mais aussi contre le bruit de comportement, afin *in fine* de préserver la qualité de vie de la population.

Ainsi, des mesures structurelles pourront être édictées, notamment dans le domaine des chantiers, de l'industrie, de la motorisation des véhicules, des comportements et des contrôles y relatifs.

²⁹ Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores », adopté par le Conseil fédéral le 28 juin 2017, en particulier les mesures relatives à l'aménagement du territoire (plan de mesures 2).

B. CONCLUSIONS

L'action de l'Etat en faveur de la qualité de l'air s'est traduite ces dernières années par :

- une meilleure répartition des efforts de réduction des émissions demandée aux acteurs (entreprises et particuliers) responsables de la pollution;
- la surveillance en continu des concentrations de polluants dans l'air et le maintien des budgets y relatifs;
- le renforcement de sa politique publique en la matière, et une meilleure synergie pour assurer la cohérence des autres politiques publiques qui ont une incidence sur la qualité de l'air;
- la mise en œuvre concrète des objectifs fixés dans divers documents fondateurs stratégiques³⁰ de sa politique en la matière.

Le Conseil d'Etat considère qu'il a déjà intégré dans sa politique publique en matière de protection de l'air la majeure partie des dispositions proposées par l'IN 169 en matière de renforcement du plan de mesures et d'objectifs de réduction de la pollution de l'air. Ses stratégies en matière de protection de l'air et de l'électromobilité vont au-delà des prescriptions fédérales en vigueur, puisque ces dernières n'imposent aux cantons qu'un plan de mesure à court terme alors que Genève s'est doté de documents stratégiques à plus long terme. Ces stratégies offrent un cadre conceptuel complet et une vision à long terme qui témoignent de son engagement ambitieux en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air, ce qui est conforté ces dernières années par la diminution des dépassements des valeurs limites fédérales pour les principaux polluants. Les articles de l'initiative sur la communication au public et les mesures d'assainissement s'inscrivent ainsi dans l'action d'ores et déjà engagée par l'Etat, en fixant des échéances.

S'agissant des mesures d'urgence en cas de pics de pollution, le Conseil d'Etat a déjà déposé un projet de loi qui a été amendé en commission des transports du Grand Conseil et qui reprend deux des trois propositions de l'initiative, à savoir la circulation différenciée et la gratuité des transports publics. Le Grand Conseil devra se prononcer prochainement sur le projet de loi. La réduction générale de vitesse à 80 km/h dans le canton étant contraire au droit fédéral, le dispositif d'urgence a retenu la seule mesure possible, à savoir la limitation temporaire de vitesse sur l'autoroute de contournement en cas de pic de pollution.

³⁰ Plan directeur cantonal 2030, Stratégie multimodale Mobilités 2030, Concept cantonal de la protection de l'environnement 2030 et Concept de promotion de la santé et de prévention 2030.

Enfin, concernant la protection de la population contre le bruit, le Conseil d'Etat entend se doter à l'horizon 2020 d'une stratégie cantonale de protection contre le bruit, qui sera issue du récent plan de mesures fédéral sur le sujet. Ce document novateur sera l'occasion d'inclure des mesures structurelles fortes, tant en matière de bruit des installations fixes que de bruit comportemental. Les dispositions de l'initiative rejoignent cette volonté, et peuvent donc être soutenues.

Au vu des explications susmentionnées, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à accepter les propositions de l'IN 169 qui ont été validées. Il estime en effet qu'elles sont déjà, pour la plupart, mises en œuvre ou en voie de l'être.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le vice-président :
Antonio HODGERS