



Date de dépôt : 31 août 2022

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Mmes et MM. Bertrand Buchs, Jean-Luc Forni, Jean-Marc Guinchard, Anne Marie von Arx-Vernon, Geneviève Arnold, Delphine Bachmann, Guy Mettan, Jean-Charles Lathion, Olivier Cerutti, Marie-Thérèse Engelberts, François Lefort, Boris Calame, Emilie Flamand-Lew, Olivier Baud, Sarah Klopmann, Mathias Buschbeck, Yves de Matteis, Sophie Forster Carbonnier pour la création de zones à faibles émissions polluantes (LEZ – Low Emission Zones) dans le canton de Genève

En date du 18 mars 2022, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- les dépassements systématiques, notamment durant les années 2015 et 2016 à la station de Necker, de la norme OPAir pour les particules fines, l'ozone et les oxydes d'azote (valeurs limites annuelles de 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ pour les émissions de dioxyde d'azote (NO_2), de 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ pour les particules fines de taille PM 10 et pour l'ozone O_3 d'un seul dépassement annuel de la moyenne horaire de 120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) ;*
- l'évolution des moyennes annuelles du NO_2 pour les vingt dernières années en zone urbaine, incluant 270 dépassements en 2015 et 252 en 2016 (au 24.11), en moyenne journalière des valeurs limites d'émissions annuelles ;*
- le cadastre des émissions du NO_2 pour 2015 ;*

- l'évolution des moyennes annuelles des PM 10 pour les 18 dernières années en zone urbaine, incluant les 149 dépassements en 2015 et 85 en 2016 (au 24.11), en moyenne journalière des valeurs limites d'émissions annuelles ;
- les sources d'émission des 2,361 tonnes de NO_x en 2015 à Genève ;
- les sources d'émission des 313 tonnes de PM 10 en 2015 à Genève ;
- l'absence de mesures contraignantes relatives aux émissions de NO₂ et de PM 10, issues en particulier du trafic routier ;
- le danger pour la santé desdites particules fines (PM 10 et PM 2,5) ainsi que du dioxyde d'azote (NO₂), particules issues de la combustion du diesel et déclarées par l'OMS, en octobre 2013, comme substances cancérigènes pour l'homme ;
- le décès prématuré estimé à 250 personnes, en raison de la mauvaise qualité de l'air, dans le seul canton de Genève et le coût sanitaire important y relatif, selon le conseiller d'Etat chargé de la santé (déclaration du magistrat du 17 janvier 2016, reprise dans la Tribune de Genève du 18.01.2016 et dans le Courrier du 19.01.2016) ;
- les mesures vigoureuses prises actuellement dans ce domaine à l'étranger par nos voisins français, allemands et italiens ;
- les mesures déjà prises et proposées dans le document de positionnement « Stratégie de protection de l'air 2030 », approuvé par le Conseil d'Etat le 16 décembre 2015, lesquelles constituent certes une bonne dynamique à long terme (cf. p. 30 à 34 du document), mais ne permettent qu'insuffisamment, en l'absence de mesures contraignantes, la réduction à court terme des émissions polluantes actuelles, issues du trafic routier et dangereuses pour la santé publique,

invite le Conseil d'Etat

à créer à brève échéance dans les centres urbains du canton, et en particulier au centre-ville de Genève, des zones à faibles émissions polluantes (LEZ) comme mesure de lutte contre : la pollution atmosphérique émanant du trafic routier (plus particulièrement les particules fines (PM 10 et PM 2,5) et les oxydes d'azote (NO_x – NO et NO₂)) ; et la mise en danger de la santé publique, causée par ladite pollution.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En matière de protection de l'air, la politique menée par le Conseil d'Etat s'articule autour de 4 axes complémentaires :

- les mesures préventives et d'assainissement, portées par la Stratégie de protection de l'air 2030 et les plans de mesures OPair, révisés tous les 4 ans;
- le monitoring en continu de la qualité de l'air via le réseau genevois d'observation de la qualité de l'air;
- les mesures d'urgence en cas de pics de pollution, avec notamment des restrictions de la circulation routière dans le centre urbain du canton (dispositif Stick'Air);
- la coordination transfrontalière avec le programme Pact'Air.

En l'espèce, la Stratégie de protection de l'air 2030 offre un cadre complet et une vision à long terme, en fédérant l'ensemble des politiques publiques liées à la protection de l'air (environnement, énergie, transports, urbanisme, santé et promotion économique), et fixe des objectifs volontaristes et réalisables. Pour atteindre lesdits objectifs, dont notamment la réduction de 50% des émissions d'oxydes d'azote (NO_x) et de 18% des émissions de particules fines (PM10), par rapport à 2005, ladite stratégie s'appuie sur des axes stratégiques ciblés sur les gros émetteurs, ainsi que des axes stratégiques transversaux concernant des activités à large échelle de territoire. A ce sujet, il est intéressant de relever que le but poursuivi par la motion, à savoir la réduction des émissions dues au trafic routier, constitue précisément le premier axe de la stratégie susmentionnée.

Evolution de la qualité de l'air

Dans l'ensemble, la qualité de l'air à Genève enregistre une amélioration continue ces dernières années en regard des prescriptions de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985 (OPair; RS 814.318.142.1). Certes, des dépassements des valeurs limites persistent encore pour l'ozone, qui dépend fortement de l'ensoleillement et dont une partie est d'origine non locale. Mais force est de constater une amélioration constante de la qualité de l'air, notamment pour les oxydes d'azote et les particules fines, et une réduction très nette de la zone à immissions excessives ces dernières années. Ce fut ainsi le cas durant l'année 2021 qui s'inscrit pleinement dans cette tendance favorable. Cette évolution positive confirme la pertinence et l'efficacité de la politique menée par le canton, avec notamment la révision périodique de son plan de mesures

d'assainissement de la qualité de l'air en fonction de l'évolution de la situation.

Parallèlement, cette amélioration notable de la qualité de l'air sur les dernières années ne permet pas de justifier un nouveau dispositif fortement contraignant, du point de vue de la proportionnalité de la mesure.

A ce titre, il convient de noter que les chiffres relatifs aux dépassements des valeurs limites d'immissions qui sont indiqués dans la motion mélangent les valeurs limites journalières et annuelles, et sont ainsi inexacts. En l'espèce, d'après les enregistrements du réseau d'observation de la pollution atmosphérique de Genève (ROPAG) et les rapports annuels publiés :

- pour le NO₂ : un seul dépassement, et non pas 270, de la valeur limite d'immission journalière a été enregistré en 2015;
- pour les PM10 : 9 dépassements, et non pas 149, de la valeur limite d'immission journalière ont été enregistrés en ville en 2015. Pour l'année 2016, un seul dépassement, et non pas 85, a été enregistré, ce qui est conforme aux exigences OPair.

Absence de bases légales fédérales – Démarches initiées auprès de la Confédération en 2008

Pour mémoire, considérant les concentrations de polluants du début des années 2000, l'instauration pérenne de zones à émissions réduites avait été envisagée par le Conseil d'Etat en 2008, avec l'introduction d'une mesure spécifique dans son plan de mesures OPair de l'époque et le lancement d'études de faisabilité. Deux ans plus tard, sur demande des cantons de Genève et du Tessin, le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) avait mis en consultation un projet d'ordonnance d'étiquette écologique permettant aux cantons qui le souhaitaient d'instaurer des zones pérennes de restriction de circulation. Mais la majorité des cantons ayant exprimé leur opposition, arguant notamment de l'absence de besoin, de doutes quant à l'efficacité de la mesure et des conséquences contre-productives telles qu'un trafic de contournement, le DETEC a dû abandonner ledit projet législatif.

Depuis, plusieurs motions¹ visant l'instauration de zones pérennes ont été déposées auprès du Conseil national, mais elles ont toutes été rejetées par le

¹ Motion 17.3569 : Protection contre la pollution atmosphérique. Permettre la création de zones environnementales. Interpellation 18.3271 : Canton de Genève. Vignette écologique et interdiction temporaire de circuler. Interpellation 18.3084 : Zones environnementales et mesures contre la pollution de l'air.

Conseil fédéral, qui a notamment estimé en 2019 qu'un nouveau projet législatif était inopportun vu l'absence de nouveaux paramètres. Dès lors, une nouvelle initiative de Genève pour une zone à émissions réduites pérenne se heurterait très probablement au refus du DETEC ainsi qu'à celui de la majorité des cantons.

En cas d'urgence, lors de pics de pollution, et sous certaines conditions de dépassements des valeurs limites, la mise en place de restrictions de circulation est toutefois conforme au droit fédéral. Genève s'est ainsi doté, depuis 2020, d'une nouvelle législation et d'un nouveau dispositif d'urgence (Stick'AIR) permettant la mise en place d'une telle zone de restriction de circulation, ponctuellement, en cas de pics de pollution. A noter que Genève est le seul canton suisse disposant de cette législation, les autres cantons ne souhaitant pas à ce stade inscrire la circulation différenciée dans leur dispositif d'urgence en cas de pics de pollution.

A ce sujet, il convient de rappeler que l'instauration de cette zone environnementale temporaire n'a été admise, en 2020, par la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice (CCCJ) qu'en cas de dépassement de 1,5 fois les valeurs limites fixées dans l'OPair. Aussi, envisager d'interdire de manière pérenne la circulation routière pour certains véhicules dans une zone donnée alors même que les exigences OPair y sont globalement respectées serait contrevenir à cette décision de la CCCJ.

En l'absence de bases légales fédérales et vu les refus répétés du DETEC de reconsidérer sa position, le canton n'a aucune marge de manœuvre pour envisager l'instauration de zones de restrictions pérennes à la circulation routière dans le canton. Depuis le dépôt de la motion, le canton a toutefois largement renforcé le dispositif d'urgence en cas de pics de pollution, avec la mise en place d'une zone de restriction ponctuelle pour le trafic routier.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA