



Date de dépôt : 26 avril 2023

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de 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 14 octobre 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

Lors de sa séance du 14 octobre 2022, le Grand Conseil a refusé le rapport du Conseil d'Etat du 31 août 2022 sur la motion 2416, au motif qu'il ne répondait pas de manière satisfaisante à l'invite de ladite motion sur la création, à brève échéance, de zones à faibles émissions (LEZ) dans les centres urbains du canton.

Le Conseil d'Etat a pris acte du refus susmentionné du Grand Conseil et note que cette décision occulte le contexte légal en vigueur et la position du Conseil fédéral à ce sujet : la restriction de circulation de véhicules dans un périmètre donné doit être prévue par le droit fédéral, ce qui n'est pas le cas actuellement.

A cet égard, il convient de souligner que le cadre légal fédéral n'offre aucune option qui permettrait aux cantons de restreindre de manière pérenne la liberté de circulation et, partant, d'instaurer des LEZ. Aussi, le département du territoire (DT) a choisi un nouvel angle pour réinterpeller le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) sur cette problématique : il a questionné la pertinence du dispositif légal fédéral actuel en regard des dernières lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en matière de qualité de l'air.

Dans le détail, le DT s'est enquis de l'évolution des travaux de la Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA) s'agissant des conséquences pour la Suisse des nouveaux seuils de référence¹ recommandés par l'OMS, pour les principaux polluants atmosphériques, seuils qui ont été révisés à la baisse en 2021. En particulier, le canton a demandé si une éventuelle adaptation de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985 (OPair; RS 814.318.142.1), pouvait être examinée à l'aune de ces seuils plus exigeants, soulignant l'importance d'une telle évolution légale pour les cantons qui doivent maintenir une cohérence à l'échelle d'une région transfrontalière (annexe 1).

En réponse à l'interpellation du DT, le DETEC a d'abord rappelé² que les mesures permanentes contre la pollution de l'air ne peuvent être envisagées

¹ Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air – Particules (PM_{2,5} et PM₁₀), ozone, dioxyde d'azote, dioxyde de soufre et monoxyde de carbone – Résumé d'orientation – 2021.

² Dans sa réponse du 21 décembre 2022, le DETEC rappelle que « les valeurs limites d'immission de l'OPair constituent les bases d'évaluation pour l'élaboration des plans

qu'en considération des valeurs limites d'immissions de l'OPair (VLI OPair). En outre, le DETEC indique qu'un éventuel examen (par le Conseil fédéral) de la pertinence desdites VLI OPair est suspendu aux recommandations de la CFHA, dont la publication des travaux susmentionnés est prévue pour le 2^e semestre 2023 (annexe 2).

A la lumière de ce qui précède, il sied de retenir que le DETEC n'exclut pas la possibilité de réexaminer les VLI OPair, dans le respect des objectifs de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01), pour autant que la CFHA l'estime pertinent, notamment en regard des valeurs guides de l'OMS mentionnées supra. Une éventuelle révision des valeurs limites en matière de protection de l'air devra alors s'accompagner de mesures plus incisives, notamment en lien avec le trafic automobile, ce qui nécessitera de considérer des évolutions du cadre légal fédéral (notamment la possibilité de créer des zones à faibles émissions dans les centres urbains).

Enfin, le Conseil d'Etat remarque que l'efficacité des LEZ qui ont été instaurées ces 15 dernières années dans divers pays européens mérite d'être examinée objectivement et globalement. En effet, plusieurs publications récentes³ soulignent que l'impact des LEZ ne dépend pas uniquement de leur degré de restriction, mais également des stratégies mises en place en matière de mobilité (déviation, report du trafic sur d'autres axes, etc.) pour les populations exclues des périmètres des LEZ. A ce titre, certaines études préconisent une approche pluridisciplinaire, incluant l'étude des comportements des usagers de la route selon différents scénarios, avant l'instauration de LEZ.

Partant, le Conseil d'Etat confirme que la création de zones à faibles émissions à brève échéance n'est pas possible avec le cadre légal fédéral actuel, mais le Conseil d'Etat suivra avec attention la position du Conseil fédéral sur les recommandations susmentionnées de la CFHA et l'évolution éventuelle du cadre légal fédéral.

cantonaux de mesures permanentes contre la pollution de l'air, au sens de l'article 44a LPE ».

³ Urban low emissions zones : A behavioral operations management perspective (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0965856420307850>)
Dissuasive effect of low emission zones on traffic : the case of Madrid Central (<https://link.springer.com/article/10.1007/s11116-022-10318-4>).

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

Annexes :

- 1. Courrier du DT au DETEC du 9 décembre 2022*
- 2. Réponse du DETEC au DT du 21 décembre 2022*



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département du territoire
Le Conseiller d'Etat

DT
Case postale 3880
1211 Genève 3

Madame
Simonetta SOMMARUGA
Conseillère fédérale
Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et la communication (DETEC)
3003 Berne

N/réf. : AH/ASS/mbs - 507250-2022

Genève, le 9 décembre 2022

Concerne : Création de zones pérennes à faibles émissions polluantes (LEZ – Low Emission Zones) – Point de situation sur l'évolution de la législation fédérale en matière de protection de l'air

Madame la Conseillère fédérale,

Je vous sollicite à nouveau au sujet des zones environnementales pérennes dites LEZ (Low Emission Zone) car cette question a récemment donné lieu à un débat au sein du Grand Conseil genevois.

En effet, ce dernier a interpellé le Conseil d'Etat via une motion¹ qui demande notamment la création, à brève échéance, de LEZ dans les centres urbains (en annexe), les mesures d'urgence, telles que la circulation différenciée (mesure Stick'Air en cas de pics de pollution) étant jugées insuffisantes pour protéger la santé de la population genevoise.

Pour mémoire, suite à nos échanges sur les différents volets de la problématique susmentionnée durant le premier trimestre 2021 (dont vous trouverez copie en annexe), nous avons pris acte que le droit fédéral en vigueur ne permet pas aux cantons d'instaurer des LEZ ou de prendre des mesures restrictives dès le dépassement des valeurs limites d'immission fixées par l'OPair. Notre réponse à la motion comprenait ces informations mais elle a été jugée insuffisante et a été refusée par le parlement genevois. Il nous est demandé d'aller plus loin.

En ce sens, la révision par l'OMS en 2021 des seuils de référence pour les principaux polluants atmosphériques (PM 2.5, PM10, NO₂, etc.) soulève de nouveau la question de la cohérence et de la pertinence des dispositions de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair), en particulier s'agissant de la compétence des cantons d'instaurer des mesures permanentes, potentiellement restrictives, dans l'objectif de réduire la pollution induite par le trafic.

Par ailleurs, sachant que la commission fédérale de l'hygiène de l'air a été chargée, fin 2021, d'évaluer les recommandations de l'OMS mentionnées supra, et entre autres de déterminer leur implication pour la Suisse, le gouvernement genevois souhaite être informé de l'avancement desdits travaux.

¹ Motion pour la création de zones à faibles émissions polluantes (LEZ – Low Emission Zones) dans le canton de Genève

En particulier, le canton est intéressé de savoir si une éventuelle adaptation de l'OPair, voire de la loi sur la protection de l'environnement, est envisagée à terme pour permettre aux cantons, notamment ceux qui doivent maintenir une cohérence à l'échelle d'une région transfrontalière, d'instaurer des mesures pérennes de restriction du trafic motorisé.

A ce sujet, il sied de noter que cette évolution des bases juridiques est actuellement questionnée à Genève, tant par le parlement que par la population, car des zones à faibles émissions (ZFE) seront vraisemblablement prochainement instaurées dans les principales agglomérations françaises limitrophes, telles qu'Annecy et Annemasse.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre demande et, dans l'attente de votre réponse, je vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de ma haute considération.



Antonio Hodgers



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

La Cheffe du
Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC

CH-3003 Berne

SG-DETEC

POST CH AG

M. le Conseiller d'Etat
Antonio Hodgers
Département du territoire
Case postale 3880
1211 Genève 3

CE	AIGLE	58701-22
GC	TE	
21 DEC. 2022		
Pour info: KSK /		
Traitement: OCEV		
<input type="checkbox"/> PLP	<input type="checkbox"/> Urgent	<input checked="" type="checkbox"/> TD

Berne, le 21 décembre 2022

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Che Antonio,

J'ai pris bonne note de votre courrier du 9 décembre 2022 relatif à la création de zones environnementales pérennes à faibles émissions polluantes, où vous questionnez l'état de la situation en matière légale.

Comme communiqué dans un précédent courrier, l'instauration de telles zones est réglementée par la législation sur la circulation routière, notamment l'Ordonnance sur la signalisation routière (OSR). Une proposition de modification de cette ordonnance allant dans le sens que vous souhaitez avait été mise en consultation en 2010. Face au manque de soutien au projet, le DETEC avait décidé de ne pas poursuivre cette modification. Depuis lors, des interventions parlementaires visant à l'instauration de telles zones ont été traitées par le Conseil national et rejetées sans exception.

Pour ce qui est des autres questions concernant la protection de l'air, je peux vous fournir les informations suivantes :

- La Commission fédérale pour l'hygiène de l'air analyse les conséquences pour la Suisse des nouvelles recommandations de l'OMS et des valeurs-guides en matière de protection de l'air publiées en septembre 2021. La publication des résultats de ses travaux est attendue pour l'été 2023. Ensuite, le Conseil fédéral examinera s'il y a lieu de modifier l'annexe 7 de l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair), afin de la remettre en conformité avec les objectifs de la loi sur la protection de l'environnement (LPE).
- Actuellement, les valeurs limites d'immission de l'OPair constituent les bases d'évaluation pour l'élaboration des plans cantonaux de mesures permanentes contre la pollution de l'air, au sens de l'article 44a LPE.



- En ce qui concerne le projet de révision de la directive sur la qualité de l'air de l'Union européenne, les valeurs limites proposées par la Commission européenne (cf. communication du 26 octobre 2022) correspondent en grande partie aux valeurs limites d'immissions actuelles de l'OPair. Il ne devrait donc pas y avoir d'incohérence avec la législation suisse. L'adoption de cette nouvelle directive de l'Union européenne est annoncée pour le premier semestre 2024 à la suite du traitement par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne.

J'espère avoir répondu à vos différentes questions et je vous adresse, Monsieur le Conseiller d'Etat, mes salutations distinguées.

Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale