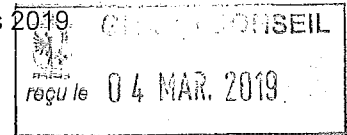




Genève, le 1^{er} mars 2019.



A/789/2019 JMV ABST

C3827

Chambre constitutionnelle
 Rue de Saint-Léger 10
 Case postale 1956
 CH - 1211 GENEVE 1

GRAND CONSEIL
 Secrétariat général
 Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
 Case postale 3970
 1211 Genève 3

Réf : **A/789/2019 JMV ABST**
 à rappeler lors de toute communication

Parties recourantes

ASSOCIATION SUISSE DES TRANSPORTS
 ROUTIERS, SECTION GENEVE ET AUTRES
 c/o Me WISARD Nicolas
 BMG Avocats
 Avenue de Champel 8C
 Case postale 385
 1211 Genève 12
 et consorts

Partie intimée

GRAND CONSEIL
 Secrétariat général
 Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
 Case postale 3970
 1211 Genève 3

Motif de la requête :

Lois du Grand Conseil

GRAND CONSEIL	
Expédié le:	Séance CC: 21-22.03.2019
Président	X Dépôts (100)
Correspondance CC	X Bureau
Secrétaire	X Chefs de groupe
Commission:	Transports
Objet:	
Copie à M. HANGILLI (PRE) Mme Solibian Kolly (DT)	

Madame, Monsieur,

Vous trouverez ci-joint photocopie du recours cité ci-dessus, ainsi que copie du courrier du 27 février 2019 des parties recourantes et des annexes afférentes.

Nous vous invitons à nous faire parvenir vos observations et votre dossier d'ici au 12 avril 2019.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

La greffière

Remarque: dans la mesure du possible, nous vous remercions de bien vouloir nous transmettre autant d'exemplaires de mémoires et de bordereaux de pièces (à savoir liste des pièces) que de parties.

COPIE

CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE DE LA COUR DE JUSTICE

25 février 2019

Case 248

Cause N°: A/789/2019
COUR DE JUSTICE
Chambre constitutionnelle
mise à la poste le 25.02.2019
reçue le 27.02.2019

RECOURS

Cour de justice
Chambre constitutionnelle

R 27 FEV. 2019

Pour

ASTAG, ASSOCIATION SUISSE DES TRANSPORTS ROUTIERS, SECTION GENÈVE,
association ayant son siège rue de St-Jean 98, case postale 5278, 1211 Genève 11.

et

Monsieur Lionel EICHER, domicilié rue Benjamin Franklin 5, 1201 Genève.

et

SECTION GENEVOISE DU TOURING CLUB SUISSE, association ayant son siège
Quai Gustave-Ador 2, 1207 Genève.

tous les trois représentés aux fins des présentes par Me Nicolas WISARD, avocat, et
élisant domicile en l'Etude BMG Avocats, 8c av. de Champel, Case postale 385,
1211 Genève 12.

Recourants

contre

LA LOI 12196 DU 23 NOVEMBRE 2018 MODIFIANT LA LOI D'APPLICATION DE LA LOI
FÉDÉRALE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (LALPE ; K 1 70) DONT L'ARRÊTÉ
DE PROMULGATION A ÉTÉ PUBLIÉ DANS LA FEUILLE D'AVIS OFFICIELLE DU 25.01.2019

adoptée par

le GRAND CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, rue de l'Hôtel-de-Ville
2, Case postale 3964, 1211 Genève 3.

Autorité intimée

TABLE DES MATIERES

I.	LA LOI 12196 DU 23.11.2018 MODIFIANT LA LALPE	5
A.	GENESE ET PROCEDURE D'ADOPTION DE LA LOI 12196	5
B.	LA LOI 12196 DU 23.11.2018.....	6
1.	Le texte législatif adopté	6
2.	Le dispositif de lutte contre les pics de pollution instauré par la Loi 12196.....	8
3.	Les travaux préparatoires.....	10
II.	EN FAIT	12
A.	LES REOURANTS.....	12
1.	La Section genevoise du Touring Club Suisse	12
2.	La Section genevoise de l'Association suisse des transports routiers.....	13
3.	Monsieur Lionel EICHER.....	14
B.	LE CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DES RESTRICTIONS DE CIRCULATION INSTAUREES PAR LA LOI 12196.....	14
C.	LES ORIGINES ET LES EFFETS PRINCIPAUX POLLUANTS ATMOSPHERIQUES AINSI QUE .. LES VALEURS LIMITEES D'IMMISSION (VLI) FIXEES PAR L'OPAIR.....	17
1.	Les origines des principaux polluants atmosphériques	17
2.	Les effets sur la santé des polluants atmosphériques et les valeurs limites d'immission (VLI) fixées par l'OPair.....	20
D.	L'EVOLUTION DE LA QUALITE DE L'AIR A GENEVE	22
1.	Dioxydes d'azote (NO ₂).....	23
2.	Ozone (O ₃).....	25
3.	Poussières fines (PM10)	25
4.	Constats finaux sur la qualité de l'air à Genève.....	26
E.	LES NORMES EUROPEENNES D'ÉMISSION	27
F.	EMISSIONS DUES AU TRAFIC ROUTIER EN SUISSE - HISTORIQUE ET PERSPECTIVES.....	30
G.	DIFFERENCES DE LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE SUISSE ET FRANÇAISE.....	31

III.	DROIT	33
A.	RECEVABILITÉ.....	33
1.	Objet du recours	33
2.	Qualité pour recourir	33
	<i>a. Les principes</i>	33
	<i>b. La qualité pour recourir de la Section genevoise du TCS (art. 60 al. 1 litt. b LPA)</i> 35	
	<i>c. La qualité pour recourir de M. EICHER</i>	36
3.	Délai de recours	36
B.	FOND	37
1.	Introduction : les problèmes posés par la LaLPE révisée	37
2.	Le principe de la force dérogatoire du droit fédéral et les règles délimitant les compétences de la Confédération et des cantons	39
3.	Validité de la loi 12196 en regard de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection de l'environnement	41
	<i>a. Ancrage constitutionnel</i>	41
	<i>b. Ancrage législatif : Loi fédérale sur la protection de l'environnement</i>	41
	<i>c. Concrétisation réglementaire : Ordonnance sur la protection de l'air</i>	43
	<i>d. Compétences cantonales</i>	45
	<i>e. Synthèse intermédiaire</i>	46
4.	Compétence de la Confédération et des cantons dans le domaine de la circulation routière	47
	<i>a. Ancrage constitutionnel</i>	47
	<i>b. Ancrage législatif : Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière</i>	47
	<i>i. La compétence de la Confédération pour instaurer une vignette écologique sur tout le territoire suisse (art. 2 al. 1 litt. b LCR)</i>	49
	<i>ii. La compétence des cantons pour adopter des réglementations de circulation visant à interdire ou à restreindre la circulation sur certaines routes (art. 3 al. 1 à 3 LCR)</i>	50
	<i>iii. La compétence des cantons pour adopter d'autres limitations ou prescriptions (art. 3 al. 4 (et 5) LCR)</i>	51

iv.	<i>La compétence des cantons pour prendre des mesures pour restreindre ou détourner temporairement la circulation dans des cas exceptionnels (art. 3 al. 6 LCR).....</i>	51
v.	<i>La compétence pour édicter des prescriptions relatives aux exigences techniques et équipements des véhicules (art. 8 LCR).....</i>	52
vi.	<i>Cohérence de la législation routière suisse.....</i>	53
vii.	<i>Sanctions.....</i>	54
c.	<i>Conclusion : l'instauration du régime de la « vignette environnementale » par le canton de Genève viole le principe de la force dérogatoire du droit fédéral.....</i>	54
5.	<i>Violation de la liberté économique (art. 27 Cst.).....</i>	56
a.	<i>La liberté économique (art. 27 Cst.).....</i>	56
b.	<i>Les restrictions de trafic prévues par les art. 15D ss LaLPE constituent une atteinte grave à la liberté économique.....</i>	57
c.	<i>Les restrictions posées par les art. 15D ss LaLPE ne répondent pas aux conditions posées par l(es) art. 36 Cst. (et 43 Cst.-GE).....</i>	58
i.	<i>La condition de la base légale : les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs.....</i>	58
ii.	<i>Les notions-clés de la loi 12196 sont trop vagues et consomment une violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs.....</i>	60
iii.	<i>Proportionnalité (1) : pour respecter le domaine de compétence cantonale vu la LPE, le dispositif des art. 15D ss LaLPE ne peut que manquer sa cible.....</i>	63
iv.	<i>Proportionnalité (2) : le dispositif est inapte à résoudre le problème de l'ozone.....</i>	64
v.	<i>Proportionnalité (3) : le dispositif est inapte à résoudre le problème des PM10.....</i>	65
vi.	<i>Proportionnalité (4) : globalement considéré, le dispositif prévu par la Loi 12196 entraîne des restrictions insoutenables eu égard à ses effets sur la liberté économique.....</i>	66
d.	<i>Conclusion sous l'angle des art. 27 et 36 Cst.....</i>	67
C.	<i>SYNTHÈSE DES DISPOSITIONS INCONSTITUTIONNELLES DE LA LOI ET ÉTENDUE DE L'ANNULATION JUDICIAIRE.....</i>	68
IV.	<i>CONCLUSIONS.....</i>	70

I. LA LOI 12196 DU 23.11.2018 MODIFIANT LA LALPE

A. GENESE ET PROCEDURE D'ADOPTION DE LA LOI 12196

1. Dès 2004, le canton de Genève s'était doté d'un dispositif d'urgence permettant de limiter à court terme l'effet néfaste (sur l'environnement et la santé de la population) des épisodes de pics de pollution par l'adoption de mesures d'urgence. Ce dispositif était complémentaire au plan d'assainissement de la qualité de l'air OPair et à la stratégie de protection de l'air 2030 qui prévoient des mesures pérennes permettant de réduire de façon durable les émissions polluantes. On relève que, outre les mesures visant le trafic routier, le dispositif précité contient également des mesures afférentes aux feux en plein air et aux feux de confort (poêle et cheminée d'appoint) ainsi qu'aux véhicules de chantier et véhicules agricoles non équipés de filtres à particules.

Pièce 1 : Dispositif genevois en cas de pics de pollution

2. Dans l'optique de clarifier et de formaliser ce dispositif d'urgence et regrouper les bases légales topiques dans un même acte, le Conseil d'Etat a, le 11 octobre 2017, déposé un projet de loi (ci-après : PL) modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement¹. Ce projet de loi a été enregistré sous le numéro de PL 12196.
3. A teneur de son exposé des motifs, le PL 12196 avait ainsi pour objectif « de modifier la LaLPE et de créer la base légale nécessaire déléguant au Conseil d'Etat la compétence d'adopter un règlement regroupant et unifiant les différentes mesures existantes et destinées à lutter contre les pics de pollution ».

Pièce 2A : PL 12196 du 11.10.2017

4. En particulier, le PL 12196 proposait d'introduire deux nouvelles dispositions dans la LaLPE, à savoir l'art. 12 ancrant le dispositif d'urgence et l'art. 12A visant à introduire les grandes lignes d'une réglementation fondée sur les performances environnementales des véhicules motorisés (vignette écologique).

Pièce 2A, précitée

5. Le projet de loi a été traité par la Commission des transports qui a demandé que le Département le retravaille et fasse remonter au niveau législatif les mesures prévues au niveau du règlement.

Pièce 2B : PL 12196-A - Rapport du 25.09.2018 de la commission des transports chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi

¹ LaLPE ; RS-GE K 1 70.

*d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement
(LaLPE) (K 1 70)*

6. La Loi 12196 a été adoptée par le parlement genevois le 23 novembre 2018. En l'absence de référendum, elle a été promulguée par arrêté du Conseil d'Etat du 23 janvier 2019, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 25 janvier suivant, et est entrée en vigueur le lendemain de sa promulgation, soit le 26 janvier 2019.

Pièce 2C : Loi 12196 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LaLPE) du 23.11.2018

Pièce 3 : Arrêté de promulgation publié dans la FAO du 25.01.2019

B. LA LOI 12196 DU 23.11.2018

1. Le texte législatif adopté

7. La Loi 12196 mise en cause par le présent recours a la teneur suivante (les surlignements étant ajoutés par les Recourants en vue de la discussion juridique des notions ainsi mises en exergue) :

Art. 1 *Modifications*

La loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997, est modifiée comme suit :

*Chapitre VIA Dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique
(nouveau)*

Art. 15C Disposition générale (nouveau)

¹ En cas de pics de pollution atmosphérique, le Conseil d'Etat prend les mesures d'urgence pour réduire les concentrations dans l'air du polluant concerné. Ces mesures sont progressives en fonction du niveau de pollution, dont les seuils sont fixés dans le règlement d'application. Elles sont regroupées en 3 niveaux d'alerte.

² Le Conseil d'Etat préconise également, à titre préventif, d'autres mesures permettant de limiter la pollution.

³ Le Conseil d'Etat informe régulièrement la population de la situation de pollution de l'air.

⁴ L'annonce des niveaux d'alerte et des mesures mises en place est faite notamment par le biais des médias, des panneaux de signalisation, des publications en ligne et des réseaux sociaux.

Art. 15D Circulation différenciée (nouveau)

¹ En cas de pics de pollution aux particules fines, à l'ozone ou aux oxydes d'azote, le Conseil d'Etat applique des restrictions temporaires de circulation des véhicules en fonction de leurs performances environnementales. Des exceptions à cette restriction de circulation sont prévues dans le règlement d'application.

² Ces restrictions temporaires s'appliquent à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture routière, telle que définie par l'article 6, alinéa 2, de la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée, du 5 juin 2016.

³ Ces restrictions temporaires s'appliquent à tous les véhicules motorisés circulant dans les zones visées à l'alinéa 2, y compris aux véhicules qui ne sont pas immatriculés dans le canton de Genève.

⁴ La définition des classes de véhicules motorisés en fonction de leurs performances environnementales se fait sur la base des normes Euro. Le règlement d'application définit au minimum 5 classes, le système d'identification des véhicules par le biais de macarons, ainsi que les modalités de mise en œuvre de ce dispositif de macarons.

⁵ Les véhicules sans macaron ont interdiction de circuler dans les zones définies à l'alinéa 2. Ils peuvent emprunter le réseau autoroutier.

Art. 15E Niveau d'alerte 1 (nouveau)

Lorsque le premier niveau d'alerte est activé (niveau 1), le Conseil d'Etat ordonne la mise en œuvre des mesures suivantes :

- a) la limitation de la vitesse sur l'autoroute de contournement à 80 km/h;
- b) la circulation différenciée de la classe 1 des véhicules définie dans le règlement d'application.

Art. 15F Niveau d'alerte 2 (nouveau)

Lorsque le deuxième niveau d'alerte est activé (niveau 2), outre les mesures définies à l'article 15E, le Conseil d'Etat ordonne la mise en œuvre des mesures suivantes :

- a) la gratuité de tous les billets de l'offre de transport Unireso dès le lendemain de l'annonce du niveau d'alerte. Les titulaires d'abonnement ne peuvent prétendre ni à un remboursement ni à un dédommagement;
- b) la communication d'un avis intercantonal de pollution aux médias;
- c) la circulation différenciée de la classe 2 des véhicules polluants définie dans le règlement d'application.

Art. 15G Niveau d'alerte 3 (nouveau)

Lorsque le troisième niveau d'alerte est activé (niveau 3), outre les mesures prévues aux articles 15E et 15F, le Conseil d'Etat ordonne la mise en œuvre des mesures suivantes :

- a) l'interdiction des feux en plein air et des feux de confort;*
- b) la circulation différenciée de la classe 3 des véhicules définie dans le règlement d'application.*

Art. 15H Exécution (nouveau)

¹ Sont chargés de veiller à l'application des mesures d'urgence ordonnées par le Conseil d'Etat en cas de pics de pollution :

- a) les fonctionnaires de la police cantonale appartenant à un service de gendarmerie au sens de l'article 15 de la loi sur la police, du 9 septembre 2014;*
- b) les agents de la police municipale.*

² Tout contrevenant est passible d'une contravention de 500 F au plus.

³ Le Conseil d'Etat fixe dans un règlement d'application les modalités nécessaires à l'exécution de ces restrictions temporaires de la circulation motorisée en cas de pics de pollution de l'air.

Art. 15I Coordination (nouveau)

Le Conseil d'Etat coordonne l'application des mesures avec les autorités vaudoises et françaises du Grand Genève et a pour objectif d'harmoniser les mesures et les niveaux d'alerte avec les autorités précitées.

Art. 2 *Entrée en vigueur*

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Le Conseil d'Etat est chargé de promulguer les présentes dans la forme et le terme prescrits.

Pièce 2C, précitée

2. **Le dispositif de lutte contre les pics de pollution instauré par la Loi 12196**

8. En substance, la Loi 12196 prévoit les dispositifs suivants :

- Un **dispositif général de lutte contre les pics de pollution atmosphérique** (art. 15C) autorisant le Conseil d'Etat à adopter les mesures d'urgence pour réduire les concentrations dans l'air du polluant concerné et de préconiser

d'autres mesures préventives et progressives pour réduire la pollution (art. 15C al. 1 et 2).

Cette disposition introduit la notion de « pics de pollution atmosphérique » (général) sans définir - ou à tout le moins déterminer de manière générique - en fonction de quels critères les composantes polluantes visées, leur seuil de concentration et/ou la durée pendant laquelle elles doivent être présentes seront déterminés².

Elle précise qu'en cas de tels pics, des « mesures progressives en fonction du niveau de pollution » seront prises et que ces mesures seront regroupées en « 3 niveaux d'alerte », sans toutefois déterminer en fonction de quels critères ces mesures et/ou les niveaux d'alerte seront déterminés.

Partant, ce n'est que le règlement qui définira la notion de « pics de pollution », les composantes polluantes visées et leurs seuils respectifs qui déclencheront les 3 niveaux d'alerte ainsi que le catalogue de mesures progressives qui pourront être adoptées.

- La création d'une nouvelle vignette écologique (« macaron »), qui sera attribuée aux différents véhicules en fonction de leurs performances écologiques qui devront être déterminées en fonction des classes européennes de véhicules (Normes Euro) (art. 15 D).

Ce dispositif régira la « circulation différenciée » en cas de pics de pollution aux particules fines, à l'ozone ou aux oxydes d'azote uniquement. Si son champ d'application territorial est limité au (seul) canton de Genève et plus précisément aux quartiers situés à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture routière (cf. art. 15D al. 1, 2, 3 et 4), la notion même de « circulation différenciée » n'est pas définie par la loi. Rien ne cadre dans la loi la concrétisation que le Conseil d'Etat pourra lui donner dans la réglementation des modalités d'application.

- La loi précise que c'est le futur règlement d'exécution de la loi qui définira au minimum 5 classes de véhicules, le système d'identification des véhicules par le biais de vignettes et les modalités de mise en œuvre de ce dispositif (cf. art. 15D al. 4).
- La loi prévoit 3 niveaux d'alertes et énonce les mesures que le Conseil d'Etat est tenu d'ordonner lorsqu'ils sont atteints. En revanche, elle n'indique pas

² Le fait que la notion de « pics de pollution atmosphérique » n'est pas définie par la loi, n'a pas manqué d'étonner certains membres de la commission des transports qui avaient l'impression de « signer un chèque en blanc ». Le Département en charge de l'élaboration de la loi leur a rétorqué qu'il « était trop compliqué d'expliquer dans une loi quand il y a un pic de pollution » (cf. pièce 2B : PL 12196-A - Rapport du 25.09.2018 de la commission des transports chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LaLPE) (K 1 70), p. 4 et 10).

les seuils de pollution déclenchant ces différents niveaux d'alerte, ni les critères qui permettront de les déterminer, renvoyant ici aussi au futur règlement d'application (cf. art. 15E à 15G).

- La loi ne prévoit aucune phase préalable de « recommandation ». Elle instaure impérativement le principe de circulation alternée dès l'activation du niveau d'alerte 1 alors que l'interdiction des feux en plein air et de confort intervient seulement au niveau d'alerte 3. De plus, aucune mesure n'est prise en ce qui concerne les véhicules de chantier et agricoles non munis de filtres à particules. Finalement, la gratuité des transports publics, intervient seulement au niveau d'alerte 2, alors que dans l'actuel dispositif, elle intervient avant toute mesure d'interdiction. Le texte légal adopté se focalise ainsi prioritairement sur le trafic routier, lequel fait l'objet d'interdiction dès le premier niveau d'alerte.
- Enfin, le texte législatif prévoit une coordination de l'application des mesures de restriction à la circulation prévues avec les autorités vaudoises et françaises (cf. art. 15I). Or, le canton de Vaud n'envisage *a priori* pas de mettre en place un système de vignettes écologiques et les normes de pollution ne sont pas les mêmes en France qu'en Suisse.

Pièce 2C, précitée

3. Les travaux préparatoires

9. Les travaux préparatoires de la loi ne décrivent pas précisément le système concret que la nouvelle loi est destinée à mettre sur pied. La lecture de l'exposé des motifs et, surtout, du rapport de majorité de la Commission des transports (PL 12196-A) permet de comprendre que la mise en œuvre du « système de macarons » passera par la définition des paramètres suivants :

- zones d'application de la mesure ;
- classes de macarons « qualité de l'air » ;
- obtention et distribution des macarons ;
- signalisation routière ;
- contrôle des macarons et sanctions ;
- dérogations et dispositions transitoires ;
- équivalence système Crit'Air.

Pièce 2B, précitée, p. 7 s

10. Le rapport de la majorité de la Commission des transports poursuit avec les explications suivantes :

Les critères retenus pour la classification de macarons « qualité de l'air » sont la contribution à la pollution (coeff. MICET), la facilité de mise en œuvre opérationnelle (ils se sont cadrés sur les normes Euro) et la correspondance/cohérence avec le système Crit'Air. La catégorie ciblée est les voitures de tourisme, qui représentent 62% des émissions totales du trafic pour ce qui est des NOx et 60% des émissions totales du trafic pour ce qui est des PM10. Les questions suivantes se posent : quid des deux-roues, des véhicules à poids lourds et des véhicules de livraison ?

Il montre un tableau avec les différentes classes de macarons envisagées (cf. page 19 de la ppt), ainsi que les effets de cette circulation différenciée (cf. pages 16 et 17 de la ppt). Avec le niveau de prévention (macaron 1), 25% des émissions PM10 et 23% des émissions NOx dues au trafic seraient évitées. Avec le niveau d'information et d'incitation (macaron 1+2), 42% des émissions PM10 des 35% des émissions NOx dues au trafic seraient évitées.

(...)

La signalisation doit être compatible avec les dispositions de l'OSR. Evidemment, une communication préalable est nécessaire sur la mise en place de cette zone. La signalisation est un support. Il faut pouvoir identifier les zones et faire connaître les possibilités de contournement.

Il faut indiquer sur les panneaux les classes de macarons autorisés ou interdits.

(...)

Les dérogations sont celles usuelles : véhicules d'urgence, véhicules des services privés de surveillance, véhicule de transport public, véhicules conduits par des handicapés, véhicules avec des denrées alimentaires périssables, etc. Il pourrait y avoir des dispositions transitoires pour les véhicules de transport de biens ou de marchandises, les poids lourds et les engins agricoles ou de chantier »

Pièce 2B, précitée, p. 8ss

11. Le même rapport de majorité de la Commission des transports relate l'audition de MM. Pierre-Jean Crastes et Gabriel Doublet, vice-présidents du Pôle métropolitain du Genevois français, et M. Laurent Kompf, chef de service à la direction départementale des territoires de Haute-Savoie, entendu notamment au sujet du concept de circulation « différenciée ». Il en ressort que la Commission des transports du Grand Conseil s'intéressait au régime des vignettes Crit'Air comme système de mise en œuvre. La différenciation s'entend de distinguer l'admission à la circulation des véhicules, en cas de pics de pollution, non pas sur une base alternée (selon les numéros de plaques), mais en fonction du niveau d'émissions polluantes, réputée aussi efficace :

« Il constate que la circulation alternée génère une diminution de trafic de 18-20%. Cela concerne toutefois essentiellement les nouveaux véhicules. Or, la

circulation différenciée ne touchant que les vieux véhicules, le résultat est ainsi tout aussi probant en interdisant moins de véhicules. »

Pièce 2B, précitée, p. 14 s

12. En résumé, on déduit des travaux préparatoires que le régime de « circulation différenciée » que la Loi 12196 vise à instaurer tient à exclure de la circulation dans le centre urbain genevois, en période de « pics de pollution », les véhicules les plus polluants, par gradation selon leur niveau d'émissions polluantes. Ce régime suppose d'une part que chaque véhicule soit catégorisé et qu'il se voie à ce titre attribuer un « macaron » d'un certain type, et d'autre part qu'en cas de « pics de pollution », les autorités adoptent de cas en cas les restrictions de circulation applicables et les notifient au public non seulement par une information générale, mais par une signalisation routière installée à l'entrée de la zone (partiellement) interdite d'accès.
13. Dans le présent recours et après un rappel des faits pertinents nécessaires à l'appréciation du présent recours (*infra* II), les Recourants démontreront qu'en tant qu'elle prévoit la mise en place le système d'une vignette environnementale et des restrictions de circulation pour les véhicules en fonction de leurs performances environnementales, la nouvelle loi viole la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prévue par législation sur la protection de l'environnement et sur la circulation routière. Enfin, les Recourants montreront que la loi restreint indûment la liberté économique de ceux d'entre eux qui sont artisans, entrepreneurs ou des particuliers qui ont besoin de leur véhicule dans le cadre de l'exercice de leurs activités professionnelles (*infra* III). Les Recourants concluront à l'annulation partielle de la modification législative précitée (*infra* IV).

II. EN FAIT

A. LES REOURANTS

1. La Section genevoise du Touring Club Suisse

1. La Section genevoise du Touring Club Suisse (ci-après : « Section genevoise du TCS ») est une association de droit suisse au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907³.
2. Elle a en particulier pour but statutaire de « *sauvegarder et promouvoir les droits et les intérêts généraux des sociétaires, par rapport aux questions relatives à la circulation routière, à la complémentarité des modes de transport et à la mobilité dans le cadre de*

³ CC ; RS 210.

l'aménagement du territoire, des constructions et ouvrages et de la protection de l'environnement » (art. 4 lit d des Statuts).

Pièce 4 : Statuts de la Section genevoise du TCS du 14.07.2015

3. La Section genevoise du TCS environ 137377 membres, toutes des personnes physiques domiciliées dans le canton de Genève ou dans la zone frontalière (cf. art. 8 al. 1 et 9 des Statuts) disposant d'un véhicule motorisé.

Pièce 4, précitée

Pièce 5 : Extrait du site internet du Touring club suisse <https://www.tcs.ch/fr/le-tcs/sections>, consulté le 24.01.2019

4. Lors de sa séance du 17 décembre 2018, le Comité de la Section genevoise du TCS a pris la décision de recourir contre la Loi 12196 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LaLPE) du 23 novembre 2018.

Pièce 6 : Extrait du procès-verbal de la séance du Comité de la Section genevoise du TCS du 17.12.2018

2. La Section genevoise de l'Association suisse des transports routiers

5. La Section genevoise de l'Association suisse des transports routiers (ci-après : « Section genevoise de l'ASTAG ») est, à l'instar de la Section genevoise du TCS, une association de droit suisse au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907.

6. En tant que Section régionale de l'ASTAG, la Section genevoise a notamment pour objectif la réalisation du but de l'association centrale (ASTAG Suisse), à savoir « de sauvegarder et de développer les intérêts idéaux et économiques de ses membres » et de rechercher des « solutions à tous les problèmes touchant au trafic motorisé des véhicules utilitaires (transport pour compte propre et transport professionnel, transport de personnes et de marchandises) sur la base d'une économie de libre concurrence » ainsi que « notamment sur le plan régional et cantonal, d'assurer les relations avec les autorités cantonales et communales dans le cadre de l'examen des problèmes spécifiques au transport et à l'association ».

L'ASTAG a également pour but de « de développer et représenter les intérêts de ses membres sur le plan économique, politique et juridique » et de remplir les tâches qui lui sont confiées par le comité central et le comité de gestion (cf. art. 1 des Statuts de la Section genevoise et art. 2 des statuts de l'association centrale).

Pièce 7A : Statuts de la Section genevoise de l'ASTAG du 31.05.2007

Pièce 7B : Statuts de l'ASTAG Suisse de mai 2008

7. La Section genevoise de l'ASTAG compte une centaine de membres, personnes physiques ou morales possédant des véhicules utilitaires servant au transport professionnel ou pour compte propre des personnes ou de marchandises ou encore qui exploitent une maison d'expédition par camion sur le territoire cantonal (cf. art. 3a des Statuts de la Section genevoise et art. 3 des Statuts de l'association centrale).

Pièces 7A et 7B, précitées

Pièce 7C: Liste nominative des membres de la Section genevoise de l'ASTAG

8. Lors de sa séance du 16 janvier 2019, le Comité de la Section genevoise de l'ASTAG a pris la décision de recourir contre la Loi 12196 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LaLPE) du 23 novembre 2018.

Pièce 8: Extrait du procès-verbal de la séance du Comité de la Section genevoise de l'ASTAG du 16.01.2019

3. Monsieur Lionel EICHER

9. M. Lionel EICHER habite et travaille dans le canton de Genève. Son domicile, situé à rue Benjamin Franklin se trouve à l'intérieur de la moyenne ceinture et son lieu de travail à Blandonnex.
10. Il est propriétaire d'une voiture immatriculée le 1^{er} avril 1999 qui répond à la Norme Euro 2.

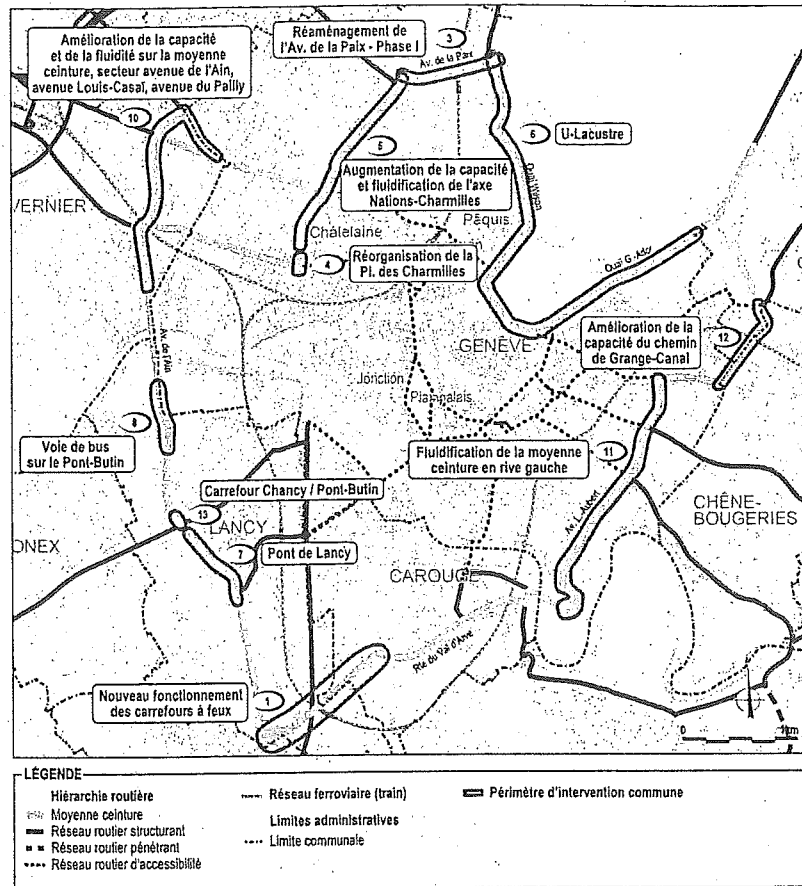
Pièce 9: Carte grise du véhicule de M. EICHER

B. LE CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DES RESTRICTIONS DE CIRCULATION INSTAUREES PAR LA LOI 12196

11. A teneur de l'art. 15D al. 2 de la Loi 12196, les restrictions temporaires de circulation des véhicules en cas de pics de pollution aux particules fines, à l'ozone ou aux oxydes d'azote, s'appliquent à « l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture routière, telle que définie par l'article 6, alinéa 2, de la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée, du 5 juin 2016 »⁴.
12. La carte des zones illustrant les diverses zones prévues par la LMCE est jointe à la loi précitée. En version plus détaillée, la moyenne ceinture est illustrée par le trait jaune-vert apparaissant sur la carte intégrée dans le document « 100 MESURES COHÉRENTES ET ÉQUILIBRÉES » qui a été édicté par le

⁴ LMCE ; RS-GE H 1 21.

Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture, direction générale des transports, en mars 2017.

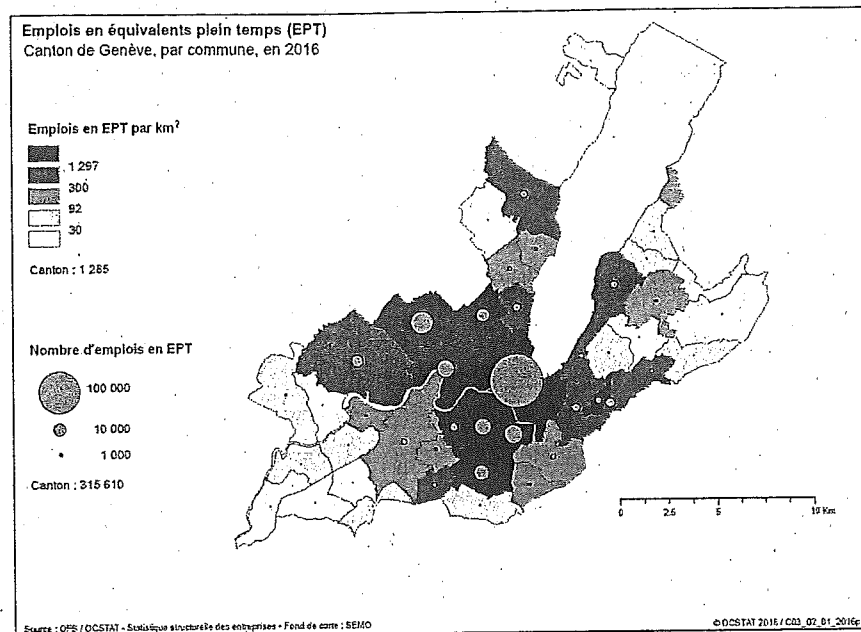


Pièce 10 : Carte des zones illustrant les diverses zones prévues par la LMCE (validée par le Grand Conseil le 7 janvier 2007)

Preuve : Carte extraite du rapport « 100 MESURES COHÉRENTES ET ÉQUILIBRÉES », p. 4

13. Il ressort de la carte reproduite ci-dessus qu'une large partie du territoire urbain genevois, soit les quartiers du centre-ville, de la Jonction, de Plainpalais, de Cornavin, des Pâquis, de la Servette, de Carouge, de Lancy, des Acacias, de Châtelaine, de St. Jean, de Florissant, de Malagnou, des Eaux-Vives, de Champel, etc., est situé à l'intérieur de la moyenne ceinture.
14. Ces quartiers, tous situés à l'intérieur de la moyenne ceinture, sont également ceux dans lesquels sont localisés la majorité des emplois, de nombreux commerces et plusieurs services de l'administration cantonale.
15. Ainsi, il ressort du schéma reproduit ci-dessous que la densité des emplois est particulièrement élevée dans les communes de Genève, Carouge et de Lancy, étant précisé que ces dernières disposent également de grandes zones industrielles et artisanales.

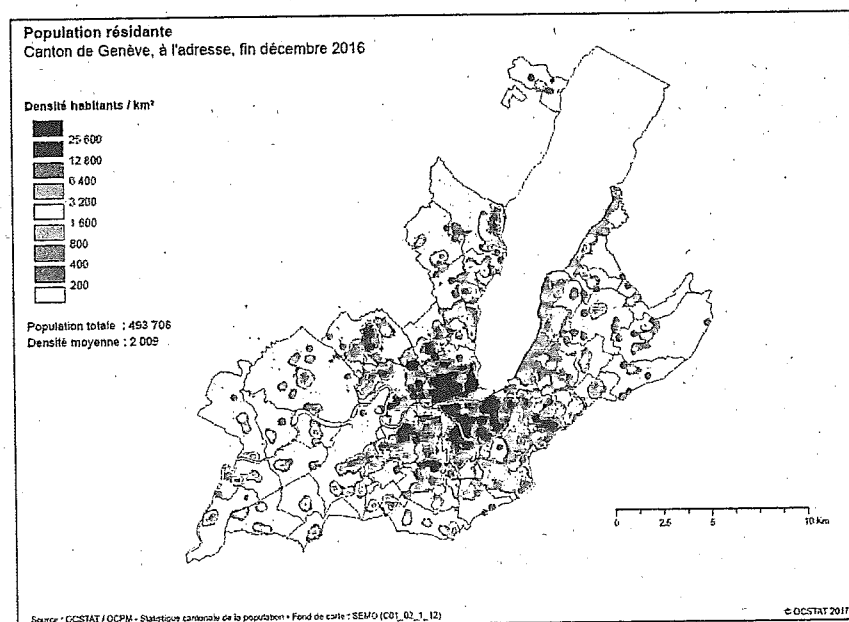
Toutes ces communes bénéficient aussi d'un important secteur tertiaire.



Pièce 11A : Carte illustrant les emplois en équivalents plein temps, canton de Genève, par commune en 2016, édictée par l'Office cantonal de la statistique

Pièce 11B : Informations statistiques, La localisation des emplois dans le canton de Genève, édictés par l'Office cantonal de la statistique en février 2012

16. Enfin, ces mêmes quartiers sont également ceux dans lesquels la population résidente est la plus forte.



Pièce 11C : Carte illustrant la population résidente dans le canton de Genève à fin décembre 2016, édicté par l'Office cantonal de la statistique

17. Il résulte des explications qui précèdent que les restrictions temporaires de circulation des véhicules en cas de pics de pollution que la Loi 12196 vise à instaurer impacteront des quartiers dans lesquels la densité de la population résidente, tout comme celle des emplois est particulièrement élevée.

18. Force est ainsi de constater que la nouvelle réglementation légale touchera la majeure partie :

- de la population résidente du canton
- des personnes travaillant dans le canton

et ceci puisque tout usager de la route devra (pro-activement) équiper son véhicule d'une vignette, s'il entend être certain de pouvoir continuer à circuler dans le périmètre de la moyenne ceinture, même avec le véhicule le plus récent et le plus écologique qui soit.

C. LES ORIGINES ET LES EFFETS PRINCIPAUX POLLUANTS ATMOSPHERIQUES AINSI QUE LES VALEURS LIMITEES D'IMMISSION (VLI) FIXEES PAR L'OPAIR

1. Les origines des principaux polluants atmosphériques

19. Les principaux polluants atmosphériques sont :

- o les particules ou poussières en suspension (PM)
- o le dioxyde de soufre (SO₂)
- o les oxydes d'azote (NO_x)
- o l'ozone (O₃)
- o les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)
- o les composés organiques volatils (COV)
- o le monoxyde de carbone (CO)
- o l'ammoniac (NH₃)
- o les métaux lourds : plomb (Pb), mercure (Hg), arsenic (As), cadmium (Cd), nickel (Ni), cuivre (Cu)

20. De manière générale, trois d'entre eux sont particulièrement problématiques en raison du dépassement des normes de qualité de l'air, à savoir :

- a) Les **oxydes d'azote** (NO_x) qui sont essentiellement produits par l'homme.
En effet, la combustion des combustibles fossiles et de la biomasse dans les foyers fixes d'une part, et des combustibles gazeux et liquides dans

les moteurs thermiques d'autre part, génère des émissions d'oxydes d'azote (NO_x⁵).

- b) Les **particules PM10 et PM 2,5** qui sont issues de toutes les combustions et de l'industrie ainsi que de l'agriculture et, **dans une moindre mesure, des transports.**

S'agissant des PM 10, la part effectivement due à la combustion des moteurs des véhicules routiers (voitures, véhicules de transport légers et lourds) est faible (4,5%).

La part la plus importante (17,3%) est due aux frottements/érosion, soit aux poussières fines générées par le frottement des pneus sur la route ou des roues du train/tram sur les rails ou encore le freinage (disques de frein), ce qui concerne tous les véhicules terrestres (y. c. les trains, les véhicules électriques et hybrides).

Table 2 **Jahresstatistik 2016 und 1990 Emissionen Feinstaub (PM10)**

		1990		2015	
Industrie		9'315	35.0%	5'072	29.2%
Transport	Personenwagen	718	2.7%	386	2.2%
	Leichte Nutzfahrzeuge	333	1.3%	141	0.8%
	Schwere Nutzfahrzeuge	1'073	4.0%	263	1.5%
	Schiene	970	3.6%	1'260	7.3%
	Luft- und Schifffahrt	167	0.7%	63	0.4%
	Abrieb	2'289	8.6%	3'006	17.3%
	Total	5'569	20.9%	5'118	29.5%
Landwirtschaft		5'276	19.8%	4'460	25.7%
Haushalte		5'456	20.5%	2'350	13.5%
Abfallwirtschaft		689	2.6%	372	2.1%
Militär		285	1.1%	273	1.6%
Diverses		202	0.8%	175	1.0%
Total		26'791		17'820	(-33.5% seit 1990)

Switzerland's Informative Inventory Report 2017 (IIR) - Submission under the UNECE Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (Submission of March 2017 to the United Nations ECE Secretariat)

Preuve : La table insérée ci-dessus a été établie par le Touring club suisse en se basant sur les données contenues dans le rapport IIR Informative Inventory Report 2017 publié sur le site suivant <https://www.infras.ch/en/projects/Switzerlands-Air-Pollutant-Emissions-from-1990-to-2015/>

⁵ Cf. Combustion et Émissions de NO_x - Technologies actuelles et futures de réduction des émissions [archive] Journée d'études annuelle du CITEPA (année 2004).

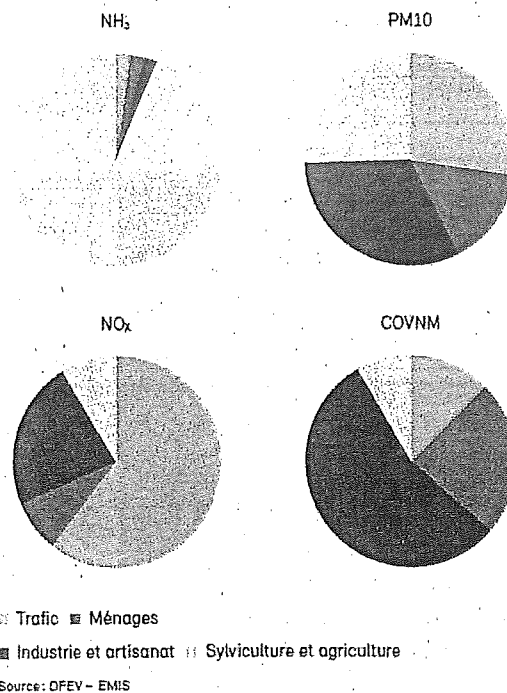
c) L'ozone (O_3) qui est produit dans l'atmosphère sous l'effet du rayonnement solaire par des réactions complexes entre certains polluants primaires tels que les NO_x , le CO et les composés organiques volatiles (COV).

21. S'ils peuvent être d'origine naturelle, les polluants atmosphériques sont en majeure partie liés à l'activité humaine. Les principaux secteurs émetteurs sont l'industrie, les transports (globalement, soit la route, le rail, le transport aérien et le transport fluvial), l'habitat et l'agriculture.

Figure 27

Contribution des différents secteurs d'activités aux émissions

Contribution des secteurs Trafic, Industrie et artisanat, Ménages et Sylviculture et agriculture aux émissions totales d'oxydes d'azote (NO_x), de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), d'ammoniac (NH_3) et de poussières fines primaires (PM10).



Preuve : *Environnement suisse 2018, rapport du Conseil fédéral, p. 93 cf. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/rapports.html>*

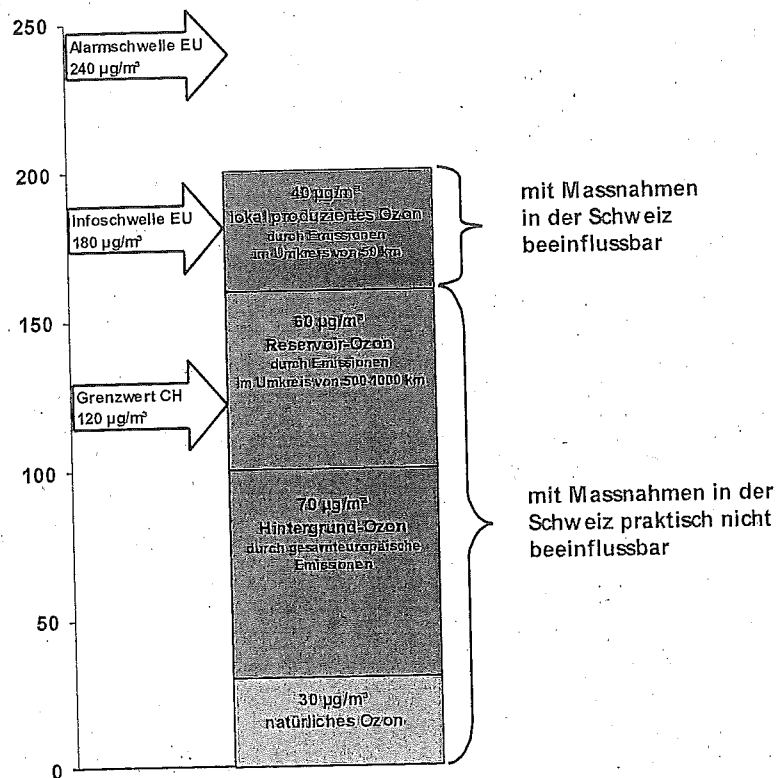
22. S'agissant des sources de pollutions, le Conseil fédéral a expressément relevé dans le rapport précité que :

- une part importante de la pollution provient de sources lointaines, ainsi la région Lombarde fortement industrialisée s'agissant du Tessin (PM 10 et O_3) ;
- « selon les prévisions, l'Europe et l'Amérique du Nord seront moins exposées à la pollution aux oxydes d'azote, au soufre et à l'ozone, tandis que l'Asie devrait faire face à une forte hausse. Cependant, les transports hémisphériques de l'ozone

et des poussières fines par exemple s'étendront sur de longues distances, ce qui pourrait atténuer l'impact des mesures de réduction prises localement pour lutter contre l'ozone ».

Preuve : *Environnement suisse 2018, rapport du Conseil fédéral, p. 9 et 93 cf. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/rapports.html>*

23. Le graphique ci-dessous, établi par le Touring club suisse sur la base des données communiquées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), met en évidence que, pour une valeur de 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ d'ozone, seuls 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ sont « indigènes » et produits dans un rayon de moins de 50 km. Il s'ensuit que des « mesures locales » ne déploieront des effets que sur 20% des sources de pollution, les 80% restantes étant issues de sources d'émissions plus éloignées, par l'ozone « de fond » et par l'ozone naturel :



2. Les effets sur la santé des polluants atmosphériques et les valeurs limites d'immission (VLI) fixées par l'OPair

24. Il est constant que la pollution de l'air a un impact sur la santé qui dépend du type et de la concentration des différents polluants dans l'air, de la durée d'exposition à ces polluants, de la morphologie des personnes ainsi que de leur état général et de leur âge. Ainsi, certaines populations sont plus sensibles: les enfants, les personnes âgées, ainsi que les personnes déjà fragilisées, telles que

les insuffisants cardiaques ou respiratoires, les asthmatiques ou les personnes atteintes de bronchites chroniques.

25. C'est l'annexe 7 de l'Ordonnance fédérale sur la protection de l'air⁶ qui fixe la charge polluante admissible de l'air, soit les valeurs limites d'immission (VLI) pour un certain nombre de polluants atmosphériques. Ces VLI ont été fixées par le Conseil fédéral de manière à ce que, lorsqu'elles sont respectées, les hommes, animaux, plantes, sols, etc. sont réputés être protégés contre toute atteinte nuisible ou incommode due à la pollution atmosphérique⁷.
26. Le tableau ci-dessous donne ces différentes VLI fixées par l'OPair pour le Dioxyde d'azote (NO₂), l'Ozone (O₃), les poussières en suspension (PM10), le Dioxyde de soufre (SO₂), le Monoxyde de carbone (CO) et les retombées de poussières :

Substance		VLI OPair	Définition statistique
Dioxyde d'azote (NO ₂)		20 µg/m ³	Moyenne annuelle (arithmétique)
		100 µg/m ³	Percentile 95 des moyennes semi-horaires annuelles
		80 µg/m ³	Moyenne par 24 h ; ne doit en aucun cas être dépassée plus d'une fois par année
Ozone (O ₃)		100 µg/m ³	Percentile 96 des moyennes semi-horaires mensuelles
		120 µg/m ³	Moyenne horaire ; ne doit en aucun cas être dépassée plus d'une fois par année
Poussières en suspension (PM10)	Total	20 µg/m ³	Moyenne annuelle (arithmétique)
		50 µg/m ³	Moyenne sur 24 h ; ne doit en aucun cas être dépassée plus d'une fois par année
	Plomb (Pb)	500 ng/m ³	Moyenne annuelle (arithmétique)
	Cadmium (Cd)	1,5 ng/m ³	Moyenne annuelle (arithmétique)
Anhydride sulfureux (SO ₂) (syn. : dioxyde de soufre)		30 µg/m ³	Moyenne annuelle (arithmétique)
		100 µg/m ³	Percentile 95 des moyennes semi-horaires annuelles
		100 µg/m ³	Moyenne par 24 h ; ne doit en aucun cas être dépassée plus d'une fois par année
Monoxyde de carbone (CO)		8 mg/m ³	Moyenne par 24 h ; ne doit en aucun cas être dépassée plus d'une fois par année
Retombées de poussières	Total	200 µg/(m ² ·jour)	Moyenne annuelle (arithmétique)
	Plomb (Pb)	100 µg/(m ² ·jour)	Moyenne annuelle (arithmétique)
	Cadmium (Cd)	2 µg/(m ² ·jour)	Moyenne annuelle (arithmétique)
	Zinc (Zn)	400 µg/(m ² ·jour)	Moyenne annuelle (arithmétique)
	Thallium (Tl)	2 µg/(m ² ·jour)	Moyenne annuelle (arithmétique)

Tableau 3. Valeurs limites d'immission de l'OPair

Pièce 12 : Rapport sur la qualité de l'air à Genève, édicté par le SERVICE DE L'AIR, DU BRUIT ET DES RAYONNEMENTS NON IONISANTS (SABRA) en avril 2018, p. 25

⁶ OPair ; RS 814.318.142.1.

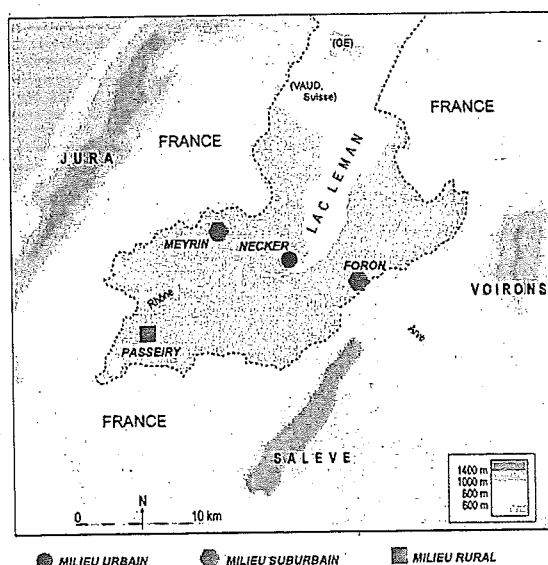
⁷ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/air/info-specialistes/qualite-de-l-air-en-suisse/valeurs-limites-pour-la-pollution-de-lair.html>, consulté le 14.02.2019.

D. L'EVOLUTION DE LA QUALITE DE L'AIR A GENEVE

27. Le canton de Genève dispose de 4 stations de mesures de la qualité de l'air dont les emplacements ont été déterminés en fonction des particularités propres au canton de Genève selon les critères suivants : (i) densité de la population, (ii) sources de pollution, (iii) météorologie régionale et locale.

Il s'agit des stations suivantes :

- a) **station de Necker** qui est située en milieu urbain - centre-ville, non loin de la gare Cornavin qui est représentative d'une zone d'urbanisation dense.
- b) **stations de Meyrin et du Foron** qui sont situées en milieu suburbain - périphérie. La station de Meyrin se trouve à la limite d'une zone industrielle et de la cité de Meyrin, au nord-ouest de Genève. Celle du Foron est située à l'est de Genève sur la commune de Thônex dans une zone périphérique à forte densité d'habitations.
- c) **station de Passeiry** qui est située en milieu rural - campagne, sur la commune d'Avully, au sud-ouest de Genève, dans une zone éloignée des sources importantes d'émissions polluantes. Elle permet notamment d'évaluer les apports des émissions de la ville lors de périodes de bise.



Pièce 12, précitée, p. 4 et 5

28. Les constats exposés ci-après, découlent des mesures effectuées au cours de l'année 2017 par le réseau d'observation de la pollution atmosphérique à Genève (ROPAG) dans les stations précitées, ainsi que l'évolution de la situation dans le canton durant les dernières années.

Pièce 12, précitée, p. 4 et 5

29. En 2017, les stations précitées ont enregistré :

- Pour le NO₂ : un dépassement (38.4 µg/m³) de la VLI en moyenne annuelle (30 µg/m³) à la station de Necker, toutes les autres VLI étant respectées, et ce dans les quatre stations ;
- Pour l'O₃, des dépassements (de 102 à 141 µg/m³) de la VLI exprimée en percentile 98 des moyennes semi-horaires mensuelles (100 µg/m³) dans toutes les stations de mesures, entre les mois de mars et de septembre, ainsi que de fréquents dépassements de la moyenne horaire (entre 60 et 208 dépassements selon la station) ;
- Pour les PM₁₀, de faibles dépassements des moyennes journalières (entre 4 et 6 journées à > 50 µg/m³) dans toutes les stations.

Pièce 12 : *Rapport Qualité de l'air 2017 édicté par le Service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (SABRA) en avril 2018, p. 6 ss*

30. Ces mesurages appellent les commentaires suivants.

1. Dioxydes d'azote (NO₂)

31. Les concentrations de NO₂ mesurées en 2017 (stations et capteurs passifs) se situent dans les valeurs basses des concentrations observées depuis le début des années 2000, avec des valeurs similaires, voire en légère diminution par rapport à celles mesurées en 2016.

Pièce 12, précitée, p. 8-9

32. La valeur limite d'immission (VLI) OPair annuelle, qui s'élève à 30 µg/m³ n'a été dépassée que dans le centre de l'agglomération, à savoir à la station de Necker, qui a enregistré des valeurs de 38,4 µg/m³ pour l'année 2017. En milieu suburbain et en milieu rural, les moyennes annuelles restent stables et en dessous de la VLI OPair.

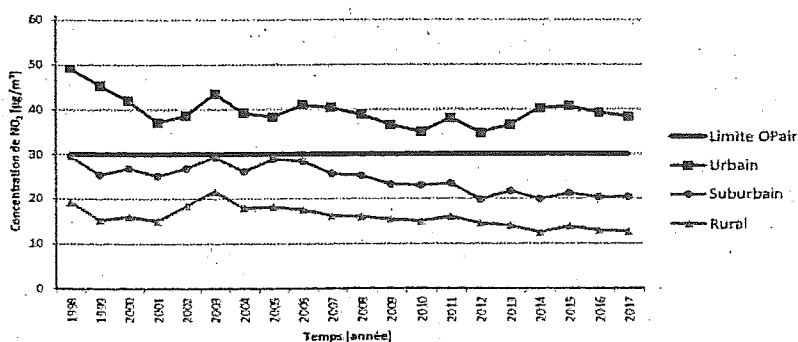


Figure 3. Concentration moyenne annuelle de NO₂

Pièce 12, précitée, p. 8

33. Pour le surplus et comme durant l'année 2016, la VLI OPair journalière pour le NO₂ (80 µg/m³) a été respectée sur tout le canton et aucun dépassement n'a été mesuré en 2017 ; la moyenne journalière la plus élevée a atteint 78 µg/m³ le 20 février à la station de Necker.

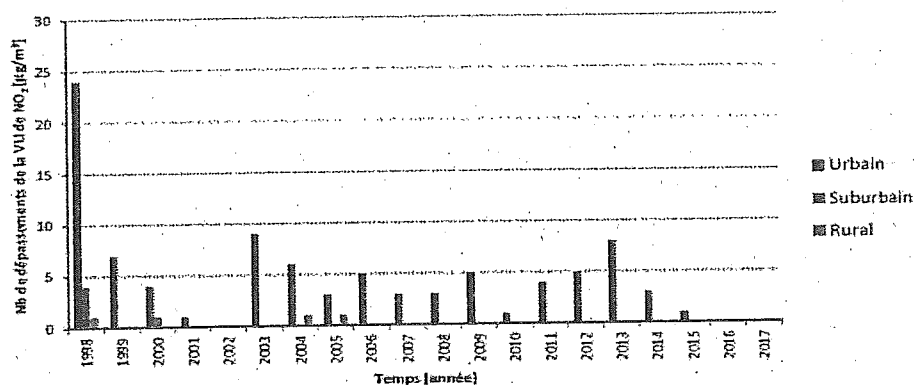


Figure 5. Nombre de dépassements de la VLI OPair journalière pour le NO₂

Pièce 12, précitée, p. 9

34. Enfin, les percentiles 95 se situent en dessous de la VLI OPair (100 µg/m³) depuis de nombreuses années sur toute la région genevoise.

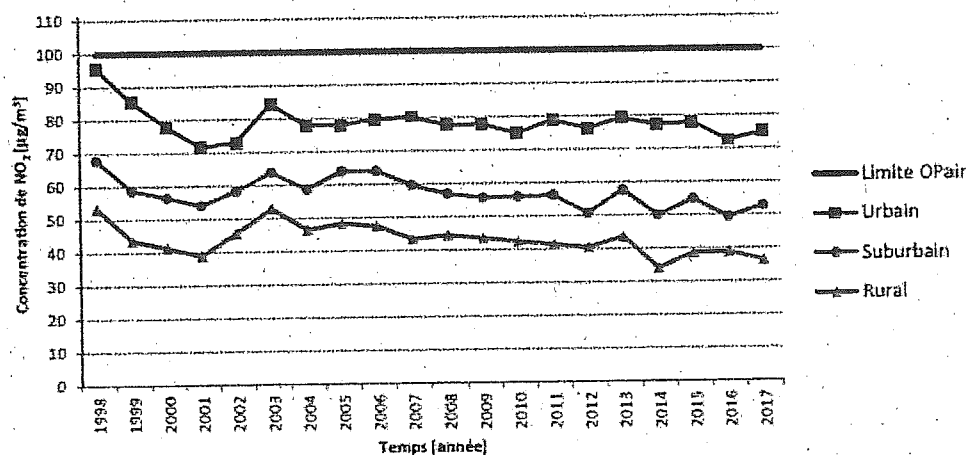


Figure 4. Percentile 95 des moyennes semi-horaires annuelles de NO₂

Pièce 12, précitée, p. 9

2. Ozone (O₃)

35. Comme les années précédentes, des concentrations excessives d'O₃ ont été mesurées sur l'ensemble du canton en 2017, les plus faibles valeurs ayant été mesurées en milieu urbain, soit à l'intérieur de la moyenne ceinture.

Pièce 12, précitée, p. 10-11

36. En 2017, les percentiles 98 (P98) ont dépassé la VLI OPair (100 µg/m³) du mois de mars jusqu'au mois de septembre, suivant la même périodicité que les années précédentes. Pendant cette période, la concentration d'ozone a augmenté progressivement pour atteindre un P98 maximum au mois de juillet de 141 µg/m³ à la station de Foron.

Pièce 12, précitée, p. 10

37. Les dépassements de la VLI OPair horaire ont essentiellement été observés en début de saison (plus de la moitié de tous les dépassements enregistrés en 2017) du fait des conditions météorologiques (ensoleillement important et température élevée dès la mi-mai et au mois de juin). Néanmoins, le nombre de dépassements enregistrés en 2017 reste sensiblement comparable aux années précédentes, à l'exception de 2003 et 2015 qui avaient connu un niveau élevé d'ozone durant leurs étés caniculaires.

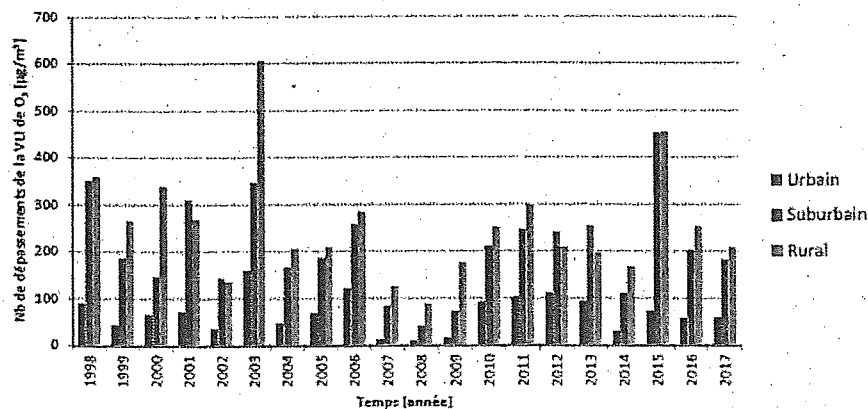


Figure 7. Nombre de dépassements de la VLI OPair horaire pour l'O₃.

Pièce 12, précitée, p. 10

3. Poussières fines (PM10)

38. L'année 2017 a confirmé la baisse de la concentration en PM10 observée depuis près d'une décennie. La VLI OPair annuelle a ainsi été respectée sur tous les emplacements de mesure pour la seconde année consécutive. Ces

moyennes annuelles ont été proches de celles mesurées en 2016 qui représentait la meilleure année depuis le début des mesures en 1998.

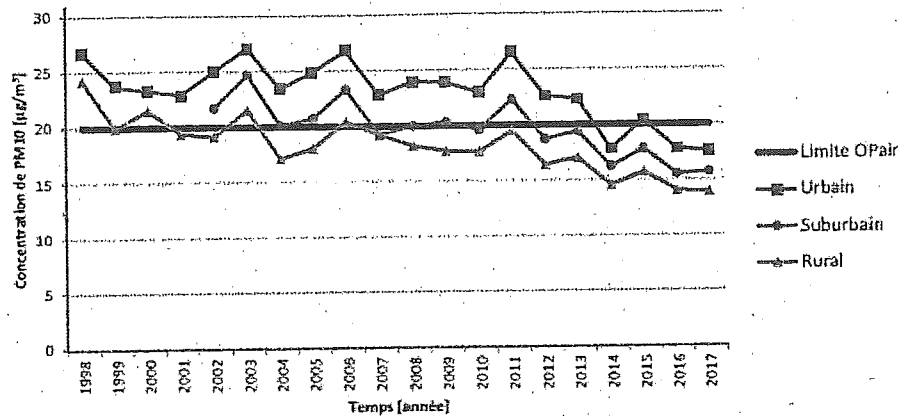


Figure 8. Concentration moyenne annuelle de PM10

Pièce 12, précitée, p. 12-14

39. Comme on l'a vu ci-dessus, seuls quelques dépassements de la VLI OPair journalière (entre 4 et 6 jours) ont été enregistrés pour chacune des stations de mesure (essentiellement au mois de janvier durant une phase de forte inversion de température).

Pièce 12, précitée, p. 13

4. Constats finaux sur la qualité de l'air à Genève

40. Il résulte des explications qui précèdent qu'en 2017 :

- Les VLI OPair journalière et percentiles 95 pour le NO₂ ont été largement respectées sur tout le canton en 2017. Seule la VLI OPair annuelle a été dépassée dans le centre de l'agglomération de 8 µg/m³, alors qu'en milieu suburbain et en milieu rural, les moyennes annuelles sont restées stables et en dessous de la VLI OPair.
- La VLI OPair annuelle pour le PM10 a été respectée sur tous les emplacements de mesure pour la seconde année consécutive. La VLI OPair journalière été dépassée pendant une très brève durée, soit entre 4 et 6 jours pour chacune des stations de mesure au mois de janvier durant une phase de forte inversion de température.
- Ce n'est en définitive que pour l'O₃ que des concentrations excessives ont été mesurées sur l'ensemble du canton en 2017, les plus faibles valeurs ayant été mesurées en milieu urbain, soit à l'intérieur de la moyenne ceinture.

E. LES NORMES EUROPÉENNES D'ÉMISSION

41. Les normes européennes d'émission, dites « normes Euro » résultent des règlements de l'Union européenne qui fixent les limites maximales de rejets polluants pour les véhicules roulants en définissant les plafonds applicables aux rejets de NOx, HC, CO et PM. Elles concernent les voitures de tourisme et véhicules utilitaires légers (Normes Euro 1 - 6) ainsi que les véhicules utilitaires lourds (poids lourds, bus et car de plus de 3,5 tonnes) (Normes Euro 0 - VI).
42. A l'heure actuelle, chaque voiture ou camionnette neuve vendue en Europe doit être conforme à la norme Euro 6 (Euro 6c pour une première mise en circulation en septembre 2018 et 6d-TEMP dès septembre 2019). Il en va de même pour les poids lourds, bus et cars neufs, qui doivent désormais être conformes à la norme Euro VI⁸.
43. En résumé et s'agissant des voitures, les Normes Euro applicables et les émissions autorisées sont mises en exergue dans le schéma suivant⁹ :

Voitures

norme Euro	A partir de ^(#)	Essence					Diesel				
		CO	HC	NOx	PM	PN	CO	HC+NOx	NOx	PM	PN
Euro 1	1/07/1992	2,72	0,97	-	-	-	2,72	0,97	0,873	0,14	-
Euro 2	1/01/1996	2,3	0,50	-	-	-	1	0,7	0,630	0,08	-
Euro 3	1/01/2000	2,3	0,2	0,15	-	-	0,64	0,56	0,500	0,05	-
Euro 4	1/01/2005	1,0	0,1	0,08	-	-	0,5	0,3	0,250	0,025	-
Euro 5a	1/09/2009	1,0	0,1	0,06	0,005*	-	0,5	0,23	0,180	0,005	-
Euro 5b	1/09/2011	-	-	-	-	-	0,5	0,23	0,180	0,005	6x10 ¹¹
Euro 6	1/09/2014	1,0	0,1	0,06	0,005*	6x10 ^{11*}	0,5	0,17	0,080	0,005	6x10 ¹¹

Toutes les émissions exprimées en g/km, sauf PN (nombre de particules par km).

(#) La date s'applique aux nouvelles homologations, la date d'application pour tous les véhicules neufs se situe toujours un an plus tard. Exceptions: les nouvelles voitures Euro 5 (a et b) doivent accomplir un an et 4 mois après. Une autre exception est PN pour Euro 6 essence, qui doit prendre effet à partir du 1/9/2017 pour des nouvelles homologations et à partir du 1/9/2018 pour tous les nouvelles voitures. Dans l'attente, la dernière norme (Euro 6 essence) est assouplie à 6x10¹² particules/km.

(*) uniquement pour moteurs essence avec injection directe (DI).

⁸ Cf. sites https://fr.wikipedia.org/wiki/Norme_europ%C3%A9enne_d%27%C3%A9mission, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/normes-euros-demissions-polluants-vehicules-lourds-vehicules-propres#e0>; <http://ecoscore.be/fr/legislation/european>, consultés le 01.02.2019.

⁹ Extrait du site <http://ecoscore.be/fr/legislation/european>, consulté le 01.02.2019. Pour les sources suisses, cf. p. ex. le rapport OFEV (de 2015) sous : https://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKewjF8Z6zj7ngAhWlZqYKHUuGBU8QFjACegOICBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.bafu.admin.ch%2Fdam%2Fbafu%2Ffr%2Fdokumente%2Fluft%2Ffachinfo-daten%2Fentwicklung_der_schweizerischengesetzgebungimbereichderabgasemis.pdf.download.ad.pdf%2Fevolution_de_la_legislationsuisserelativeauxgazdechappementdesve.pdf&usg=AOvVaw1KbPZ-fnQUpKPsf9coQQ.

44. Pour les camionnettes, les Normes Euro applicables et les émissions autorisées sont mises en exergue dans le schéma suivant¹⁰ :

Camionnettes

norme Euro	A partir de ^(*)	Classe ^(*)	Essence					Diesel				
			CO	HC	NOx	PM	PN	CO	HC+NOx	NOx	PM	PN
Euro 1	1/10/1994	I	2,27	0,97	-	-	-	2,72	0,97	-	0,14	-
		II	5,17	1,4	-	-	-	5,17	1,4	-	0,19	-
		III	6,9	1,7	-	-	-	6,9	1,7	-	0,25	-
Euro 2	1/01/1998	I	2,2	0,5	-	-	-	1	0,6	-	0,1	-
		II	4	0,65	-	-	-	1,2	1,1	-	0,15	-
		III	5	0,8	-	-	-	1,35	1,3	-	0,2	-
Euro 3	1/01/2001	I	2,3	0,2	0,15	-	-	0,64	0,56	0,5	0,05	-
	1/01/2002	II	4,17	0,25	0,18	-	-	0,8	0,72	0,65	0,07	-
	1/01/2002	III	5,22	0,29	0,21	-	-	0,95	0,86	0,78	0,1	-
Euro 4	1/01/2005	I	1	0,1	0,08	-	-	0,5	0,30	0,25	0,025	-
	1/01/2006	II	1,81	0,13	0,1	-	-	0,63	0,39	0,33	0,04	-
	1/01/2006	III	2,27	0,16	0,11	-	-	0,74	0,46	0,39	0,06	-
Euro 5a	1/09/2009	I	1,0	0,1	0,06	0,005*	-	0,5	0,230	0,180	0,005	-
	1/09/2010	II	1,81	0,13	0,075	0,005*	-	0,63	0,295	0,235	0,005	-
	1/09/2010	III	2,27	0,16	0,082	0,005*	-	0,74	0,350	0,280	0,005	-
Euro 5b	1/09/2011	I	-	-	-	-	-	0,5	0,230	0,180	0,005	6x10 ¹¹
	1/09/2011	II	-	-	-	-	-	0,63	0,295	0,235	0,005	6x10 ¹¹
	1/09/2011	III	-	-	-	-	-	0,74	0,350	0,280	0,005	6x10 ¹¹
Euro 6	1/09/2014	I	1,0	0,1	0,06	0,005*	6x10 ¹¹ *	0,5	0,170	0,08	0,005	6x10 ¹¹
	1/09/2015	II	1,81	0,13	0,075	0,005*	6x10 ¹¹ *	0,63	0,195	0,105	0,005	6x10 ¹¹
	1/09/2015	III	2,27	0,16	0,082	0,005*	6x10 ¹¹ *	0,74	0,215	0,125	0,005	6x10 ¹¹

Toutes les émissions exprimées en g/km, sauf PN (nombre de particules par km).

(*) - Catégorie de poids Euro 1 et 2: I < 1250 kg, II: 1250-1700, III: > 1700 kg

- Catégorie de poids Euro 3 à 6: I < 1350 kg, II: 1350-1760 kg, III > 1760 kg

(*) La date s'applique aux nouvelles homologations, la date d'application pour tous les véhicules neufs se situe toujours un an plus tard. Exceptions: les nouvelles camionnettes Euro 5 (a et b) doivent accomplir un an et 4 mois après. Une autre exception est PN pour Euro 6 essence, qui doit prendre effet à partir du 1/9/2017 pour des nouveaux types de véhicules et à partir du 1/9/2018 pour tous les nouveaux véhicules. Dans l'attente, la dernière norme (Euro 6 essence) est assouplie à 6x10¹² particules/km.

(*) uniquement pour moteurs essence avec injection directe (DI).

45. Enfin, pour les poids lourds, bus et car, les Normes Euro applicables et les émissions autorisées sont mises en exergue dans le schéma suivant¹¹ :

Normes	Règles de référence (directives)	Date de mise en application (tous types)	NOx (g/kWh)	CO (g/kWh)	HC (g/kWh)	Particules (g/kWh)
Euro 0	88/77	01-10-1990	14,4	11,2	2,4	-
Euro I	91/542 (A)	01-10-1993	9	4,9	1,23	0,36
Euro II	91/542 (B)	01-10-1996	7	4	1,1	0,15
Euro III	1999/96	01-10-2001	5	2,1	0,66	0,13
Euro IV	1999/96	01-10-2006	3,5	1,5	0,46	0,02
Euro V	1999/96	01-10-2009	2	1,5	0,46	0,02
Euro VI	Règlement (CE) n° 595/2009	31-12-2013	0,4	1,5	0,13	0,01

¹⁰

Cf. les références figurant à la note précédente.

¹¹

Extrait du site <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/normes-euros-demissions-polluants-vehicules-lourds-vehicules-propres#e0>, consulté le 01.02.2019.

46. Les Normes Euro ont été intégrées dans le droit suisse par l'Ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers¹².
47. Les normes antipollution régissant la mise en circulation des véhicules ont permis de réduire, de façon significative, les plafonds des émissions polluantes des différents véhicules qui sont devenus de plus en plus respectueux de l'environnement au fil des années. A titre d'exemples¹³, on peut relever que :
- une voiture nouvelle diesel rejette aujourd'hui 50 fois moins de particules qu'une voiture construite avant 1992 ;
 - les émissions de NOx ont diminués de 90% depuis la norme Euro 1 ;
 - les rejets de SO₂ ont eux aussi fortement diminué depuis l'introduction de normes limitant la teneur en soufre des carburants, la réduction enregistrée dans ce domaine est supérieure à 80% ;
 - s'agissant des véhicules lourds et en 23 ans (entre Euro 0 et Euro VI), les NOx ont été divisés par 36, les HC par 18 et les particules par 35.
48. Il convient encore de mentionner les modifications récentes du Règlement 715/2007, qui introduisent pour les voitures un **nouveau cycle de mesure de la consommation et des émissions des véhicules, dit WLTP**. Ce nouveau cycle comporte notamment des essais en conditions de circulation réelles (RDE Real Driving Emissions), donc des valeurs en terme de polluants atmosphériques plus proches de la réalité et des émissions effectives des véhicules pour l'homologation des véhicules.

L'introduction progressive de ces nouveaux cycles de test consacre les nouvelles catégories Euro 6c, 6d-TEMP et 6d. Sans qu'il y ait une modification (abaissement) des valeurs légales d'émissions, **ces véhicules émettront concrètement moins d'émissions, du fait des conditions de test plus strictes.** Depuis septembre 2017, les nouveaux modèles pour lesquels une réception par type est demandée doivent également respecter les limites d'émission en condition de route (tests RDE). Dès septembre 2019, tous les nouveaux

¹² RS SR 741.41 ; OETV 1. Celle-ci reprend dans le droit suisse les directives «EURO 2» pour les voitures automobiles légères (directive 70/220/CEE dans sa version 94/12/CE et/ou 96/69/CE) et «EURO II» pour les voitures automobiles lourdes (directive 88/77/CEE dans sa version 91/542/CE); «EURO 3» et «EURO 4» (directive 98/69/CE pour les voitures légères) et «EURO III/IV/V» (directive 1999/96/CE pour les véhicules lourds); «EURO IV/V» pour les voitures automobiles lourdes (directive 2005/55/CE); «EURO 5/6» pour les voitures automobiles légères (règlement 715/2007/CE) et «EURO VI» pour les voitures automobiles lourdes (règlement 595/2009/CE).

¹³ Cf. sites https://fr.wikipedia.org/wiki/Norme_europ%C3%A9enne_d%27%C3%A9mission, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/normes-euros-demissions-polluants-vehicules-lourds-vehicules-propres#e0>; <http://ecoscore.be/fr/legislation/european>, consultés le 01.02.2019.

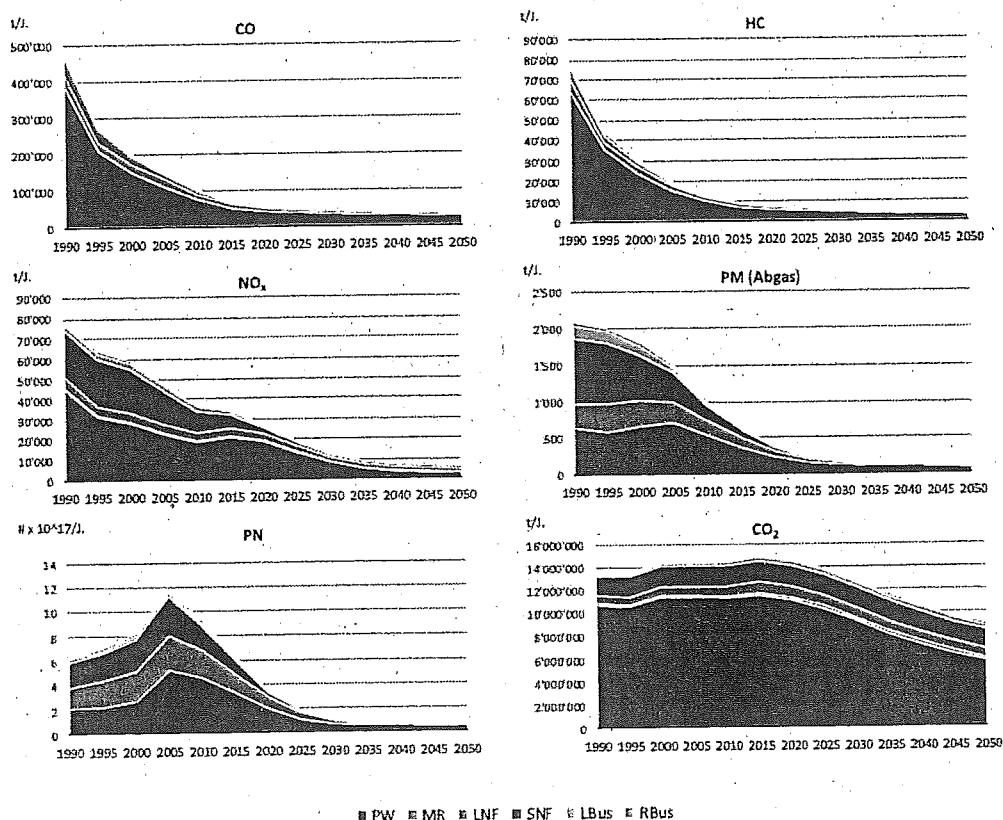
véhicules vendus en Suisse devront respecter les limites d'émission en conditions de route (tests RDE).

Preuve : *Introduction du WLTP en Suisse (OFEN/OFROU), FAQ téléchargeable, en particulier questions 3.3 à 3.5*

F. EMISSIONS DUES AU TRAFIC ROUTIER EN SUISSE - HISTORIQUE ET PERSPECTIVES

49. En raison des normes techniques toujours plus strictes et malgré une augmentation constante du trafic routier depuis des décennies - qui se poursuivra à moyen terme - les **émissions des véhicules routiers vont continuer à diminuer**. C'est particulièrement vrai pour les voitures de tourisme (PW, en bleu foncé) s'agissant du NOx et des PM concernés par la Loi 12196.

Abbildung 1: Emissionsentwicklung 1990-2050 nach Fahrzeugkategorien
 Figure 1: Évolution des émissions 1990-2050 en fonction des catégories de véhicules
 Figura 1: Evoluzione delle emissioni 1990-2050 per categoria de veicoli



Grafik: INFRA3 Quelle: INFRA5

Preuve : *Rapport « Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs der Schweiz 1990-2050 » sur mandat de l'OFEV, 24.11.2017. Figure 1 en page 9, résumé en français pages 11 à 13.*

G. DIFFERENCES DE LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE SUISSE ET FRANÇAISE

50. Les législations européenne et suisse en matière d'environnement diffèrent sur bien des points¹⁴. En cas de pics de pollution, ceci représente un problème particulier pour les cantons frontaliers qui se voient confrontés à des situations différentes, d'une part et d'autre de la frontière.
51. Le canton de Genève est probablement un cas extrême puisqu'avec 103 km de frontière avec la France et seulement 4,5 km avec le reste de la Suisse, il est presque complètement entouré par une région soumise à la législation européenne.
52. Les difficultés causées par les différences de législation entre la Suisse et l'Union européenne sont multiples. Le problème le plus évident réside dans le fait que les valeurs limites d'immission (VLI) ne sont pas les mêmes en Suisse et en Europe et que le droit suisse ne comprend pas de seuils légaux d'information ou d'alerte :
- Pour les particules fines (PM10) par exemple, la moyenne annuelle fixée pour la Suisse dans l'OPair est de **20 µg/m³** alors qu'elle est actuellement de **40 µg/m³** en France, soit le double. **La moyenne journalière est la même en Suisse et en Europe (50 µg/m³) mais l'OPair permet un seul dépassement annuel alors que la réglementation européenne en autorise 35.** Officiellement, il n'existe pas de seuil d'information ou d'alerte pour les PM10 (EU 2008/50/CE).
 - La situation n'est pas plus simple pour l'ozone puisque l'OPair prévoit que **la moyenne horaire de 120 µg/m³ ne peut pas être dépassée plus d'une fois par année** alors qu'en France, le seuil à respecter est de **120 µg/m³ en moyenne horaire glissante sur 8h à ne pas dépasser plus de 25 jours par an** (EU 2008/50/CE).
 - Enfin, pour les NO₂, l'OPair prévoit que **la moyenne horaire de 80 µg/m³ ne peut pas être dépassée plus d'une fois par année** alors qu'en France, le seuil à respecter est de **200 µg/m³ en moyenne horaire à ne pas dépasser pendant 18 jours par an** (EU 2008/50/CE)
 - Pour les **seuils d'information et d'alerte**, ils sont les mêmes des deux côtés de la frontière puisque la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a repris les valeurs européennes (EU2002/3/CE et EU 2008/50/CE) dans le « *Concept d'information pour le smog estival* » qu'elle a adopté à titre de recommandation pour les cantons.

¹⁴ Cf. DUBAS, La problématique du smog: Situation des cantons frontaliers, in DEP 2007, p. 958ss.

- Ces seuils sont les suivants :

○ Pour l'ozone :

seuil d'information : 180 µg/m³/heure

seuil d'alarme : 240 µg/m³/heure

○ Pour les NO₂ :

seuil d'information : néant

seuil d'alarme : 400 µg/m³/ sur 3 heures consécutives

Pièce 13 : Résumé des valeurs limites, d'alerte et d'alarme issues des directives européennes, publié par Airparif

Pièce 14 : Concept d'information pour le smog estival élaboré par la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)

53. Notons que les seuils d'information et d'alerte français pour l'ozone et les NO₂ n'ont jamais été atteints dans le canton de Genève durant ces dernières années. En effet et pour mémoire, les VLI OPAIR ont certes été dépassées pour l'ozone, mais la valeur maximale enregistrée s'élevait à 139 µg/m³ à la station de Passeiry pendant le mois de juin, soit 42 µg/m³ en deçà du seuil d'information et 101 µg/m³ en dessous du seuil d'alarme déclenchant le concept d'urgence (en France). Il en va de même des NO₂ qui n'ont jamais et dans aucune des stations de mesure dépassé la VLI OPAIR de 80 µg/m³ et se situaient, dès lors, très largement en deçà du seuil d'alarme !

Pièce 12, précitée, p. 4

54. A ces obstacles légaux s'ajoutent des problèmes techniques. En effet, les méthodes de mesure et les facteurs de correction utilisés dans un pays ou dans l'autre (méthodes et facteurs recommandés ou imposés par les spécialistes nationaux) ne sont pas nécessairement les mêmes. Ainsi, des concentrations de polluants égales ne donnent pas toujours les mêmes valeurs lorsqu'elles sont mesurées par différents réseaux.

III. DROIT

A. RECEVABILITÉ

1. Objet du recours

A teneur de l'art. 124 litt. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012¹⁵, la Cour constitutionnelle, soit la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice (art. 1 litt. h ch. 3, 1^{er} tiret de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010¹⁶), est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité au droit supérieur des normes cantonales. Ce contrôle s'étend, d'après l'art. 130B al. 1 litt. a LOJ, aux lois constitutionnelles, aux lois et aux règlements du Conseil d'État¹⁷.

Le présent recours, dirigé contre une loi formelle adoptée par le Grand Conseil, relève donc bien de la compétence de la Chambre constitutionnelle.

2. Qualité pour recourir

a. Les principes

La Cst-GE ne détermine pas elle-même qui peut requérir un contrôle abstrait des normes cantonales devant la chambre constitutionnelle ; elle renvoie à la loi la définition de la qualité pour agir en la matière (art. 124 litt. a Cst-GE).

Lorsque, par la loi 11311 du 11 avril 2014, il a mis en œuvre la juridiction constitutionnelle voulue par le constituant genevois aux fins de contrôle de la validité des actes normatifs (art. 124 litt. a Cst-GE), le législateur a simplement étendu à ce type de contentieux la notion de qualité pour recourir valant pour les recours interjetés auprès de juridictions administratives contre des décisions. Ainsi, selon l'art. 60 al. 1 litt. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 198¹⁸, a qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié.

Dès lors qu'à teneur de l'art. 111 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005¹⁹, la qualité de partie à la procédure devant toute autorité

¹⁵ Cst-GE ; RS-GE A 2 00.

¹⁶ LOJ ; RS-GE E 2 05.

¹⁷ ACST/3/2017 du 23 février 2017 consid. 1a ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 2.

¹⁸ LPA ; RS-GE E 5 10.

¹⁹ LTF ; RS 173.110.

cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, l'art. 60 al. 1 litt. b LPA précité s'interprète à tout le moins à l'aune de l'art. 89 al. 1 LTF, selon lequel a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (litt. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (litt. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (litt. c). La chambre constitutionnelle ne doit pas se montrer à cet égard plus restrictive que le Tribunal fédéral²⁰. Il lui serait loisible, dans le respect de l'esprit tant de l'art. 124 litt. a Cst-GE que de l'art. 60 al. 1 litt. b de la LPA, d'avoir, pour le contrôle abstrait des normes, une conception le cas échéant moins exigeante que le Tribunal fédéral. Dans ce contexte, il sied de rappeler²¹ qu'un contrôle abstrait des normes cantonales par une Cour constitutionnelle a été voulu par un constituant finalement acquis majoritairement à cette innovation institutionnelle dans l'idée qu'elle permettrait d'assurer, dans la sphère de souveraineté cantonale (donc sans les limites que le Tribunal fédéral s'impose en la matière), une pleine effectivité à la Cst-GE et de la cohérence au droit genevois, au surplus d'une façon plus accessible aux citoyens et administrés que ne peut l'être l'instance judiciaire suprême de la Suisse²².

L'action populaire se trouve exclue par l'exigence – qu'expriment tant l'art. 89 al. 1 LTF que l'art. 60 al. 1 litt. b LPA – que le recourant soit atteint par l'acte attaqué dans des intérêts de fait ou de droit dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. Il doit avoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de l'acte contesté, soit un intérêt qui consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours lui apporterait en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que l'acte attaqué lui occasionnerait ou – s'agissant d'un acte normatif – pourrait un jour l'exposer à subir. L'intérêt requis peut n'être que de fait, et il n'a pas à coïncider avec les intérêts protégés par la norme invoquée. Le recourant doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet du litige ; un intérêt général tendant à une application correcte du droit n'est pas suffisant²³.

²⁰ ATF 139 II 233 consid. 5.2.1; ATF 138 II 162 consid. 2.1.1 ; ATF 136 II 281 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_90/2016 du 2 août 2016 consid. 3.1, 2C_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.2 et 2C_885/2014 du 28 avril 2015 consid. 5.1.

²¹ ACST/3/2017 du 23 février 2017 consid. 4d ; ACST/12/2016 du 10 novembre 2016 consid. 2a ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 4b.

²² BOACG tome XVII, p. 8930, tome XXII, p. 11308 s., 11311, 11312, 11315, 13240, 13241, 13248 ; BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, 2014, p. 291 ss et 316 ; HOTTELIER/TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 377 ss (378). Il faut aussi souligner que le législateur a entendu ouvrir « très largement la qualité pour recourir tout en évitant l'action populaire » (MGC 28-29 novembre 2013, session II, tome I [14/20]).

²³ ATF 144 I 43 consid. 2.1; ATF 142 V 395 consid. 2 ; ATF 140 I 90 consid. 1.2.2; ATF 138 II 162 consid. 2.1.2; ATF 136 I 49 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_80/2016 du 9 octobre 2018

En cas de recours contre un acte normatif, l'intérêt du recourant peut ne pas être actuel, mais simplement virtuel. Il suffit que celui-ci puisse un jour, avec un minimum de vraisemblance, être touché par l'application des normes considérées dans l'un ou l'autre de ses intérêts précités dans une mesure supérieure à celle de la généralité des administrés²⁴.

En plus des cas où elle est elle-même touchée par l'acte attaqué aux conditions précitées ou se voit attribuée par la loi une qualité pour recourir spécifique dans certaines matières, une association peut également recourir pour la défense des intérêts de ses membres aux quatre conditions du recours dit corporatif. Pour que tel soit le cas, il faut que l'association soit dotée de la personnalité juridique, que la défense des intérêts de ses membres figure parmi ses buts statutaires, que la majorité de ceux-ci ou du moins une grande partie d'entre eux soient personnellement touchés par l'acte attaqué, actuellement ou à l'avenir avec un minimum de vraisemblance, et avoir qualité pour recourir à titre individuel²⁵. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux²⁶.

b. La qualité pour recourir de la Section genevoise du TCS (art. 60 al. 1 litt. b LPA)

La qualité pour recourir de sections locales d'associations d'automobilistes a été reconnue depuis longtemps en lien avec la contestation de limitations fonctionnelles du trafic touchant des routes ou autoroutes fréquentées quotidiennement par de nombreux usagers²⁷.

En l'espèce, tant la Section genevoise du TCS que la Section genevoise de l'ASTAG remplissent les conditions pour interjeter un recours corporatif. En effet, :

consid. 1.3.1 ; POLTIER, Les actes attaquables et la légitimation à recourir en matière de droit public, in BOHNET/TAPPY, Dix ans de la Loi sur le Tribunal fédéral, 2017, p. 123 ss, 151 ss ; AUBRY GIRARDIN, in CORBOZ et al., Commentaire de la LTF, 2ème éd., 2014, no 11 ad art. 89 LTF ; NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER, Bundesgerichtsgesetz, 2ème éd., 2011, no 13 ad art. 89 LTF,

²⁴ ATF 141 I 78 consid. 3.1; ATF 141 I 36 consid. 1.2.3; POLTIER, op. cit., p. 178 s; NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER, op. cit., n. 13 ad art. 89 LTF.

²⁵ ATF 137 II 40 consid. 2.6.4; ATF 131 I 198 consid. 2.1 ; ATF 130 I 26 consid. 1.2.1 ; ACST/12/2017 du 6 juillet 2017 consid. 1d ; ACST/10/2016 du 29 août 2016 consid. 1c ; ACST/7/2016 du 19 mai 2016 consid. 4c et la jurisprudence citée ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, no 1384 s ; ZEN-RUFFINEN, Droit administratif. Partie générale et éléments de procédure, 2ème éd., 2013, p. 317 no 1312.

²⁶ ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 et les réf. citées ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_779/2015 du 8 août 2016 consid. 4.4.1 ; cf. également les arrêts du Tribunal administratif fédéral C 6519/2015 et C-6712/2015 du 1er février 2016 consid. 3.1.

²⁷ ATF 136 II 539 (consid. 1.1) ; voir également l'arrêt du Tribunal fédéral non publié 1C_121/2017 du 18 juillet 2017.

- les deux associations disposent de la personnalité juridique et elles ont pour vocation de défendre les intérêts de leurs membres (cf. art. 4d des Statuts de la Section genevoise du TCS et art. 1 des Statuts de la Section genevoise de l'ASTAG et art. 2 des statuts de l'association) ;
- une large majorité de leurs membres – personnes physiques domiciliées dans le canton de Genève ou dans la zone frontalière et dont la quasi exclusivité dispose d'un véhicule motorisé (cf. art. 8 al. 1 et 9 des Statuts de la Section genevoise du TCS) et personnes physiques ou morales possédant des véhicules utilitaires servant au transport professionnel ou pour compte propre des personnes ou de marchandises ou encore qui exploitent une maison d'expédition par camion sur le territoire cantonal (cf. art. 3a des Statuts de la Section genevoise de l'ASTAG et art. 3 des Statuts de l'association centrale) - se verront forcément appliquer un jour les restrictions de circulation contestées ;
- enfin, la Section genevoise du TCS a, par décision de son Comité du 17 décembre 2018, décidé de recourir contre la la Loi 12196 du 23 novembre 2018.
- le 16 janvier 2019, le Comité de la Section genevoise de l'ASTAG a également pris la décision de recourir contre la Loi 12196 du 23 novembre 2018.

La qualité pour recourir devra donc être reconnue aux associations précitées.

c. La qualité pour recourir de M. EICHER

En l'espèce, M. EICHER qui habite dans le canton de Genève et, plus particulièrement à l'intérieur de la moyenne ceinture et est propriétaire d'une voiture immatriculée le 1^{er} avril 1999 dont les qualités correspondent à la Norme Euro 2), se verra directement appliquer les restrictions de circulation contestées.

Il dispose, par conséquent, également de la qualité pour recourir.

3. Délai de recours

Le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, d'une loi ou d'un règlement du Conseil d'Etat (art. 62 al. 1 litt. d LPA). En cas de recours contre une loi constitutionnelle ou une loi, il court dès le lendemain de sa promulgation (art. 62 al. 4 LPA)

***In casu*, la loi entreprise a été publiée dans la FAO du 25 janvier 2019 et le délai pour recourir arrive donc à échéance le lundi 25 février 2019. Le présent recours déposé auprès d'un bureau de poste le 25 février 2019 est donc formé dans les délais.**

Pour le surplus, le présent recours respecte les formes fixées par la loi et il contient en particulier un exposé détaillé des griefs des recourants (art. 64 et 65 al. 3 LPA²⁸).

Pour l'ensemble de ces motifs, le présent recours doit être déclaré recevable à la forme.

B. FOND

1. Introduction : les problèmes posés par la LaLPE révisée

Le régime que les art. 15D ss LaLPE introduits par la Loi 12196 veut poser, paraît en apparence extrêmement simple. Il s'agit de la réplique de la vignette écologique connue notamment dans le système français (système « Crit'Air ») qui limite la circulation en milieu urbain en cas de pollution particulièrement élevée : seuls les véhicules présentant des performances environnementales élevées sont admis à se rendre dans lesdits centres urbains.

Le législateur genevois a pris le parti de se limiter à introduire dans la loi formelle les dispositions de principe, laissant au Conseil d'Etat le soin de régler les modalités d'application. Les *guidelines* donnés à l'Exécutif pour ce faire sont extrêmement réduits.

Ce faisant, le législateur genevois a - à dessein? - éludé une question fondamentale, puisque les principes ancrés dans la LaLPE ne permettent pas de comprendre, en réalité, à partir de quel niveau de pollution le dispositif sera applicable, à quelles catégories de véhicules il s'appliquera (voitures de tourisme, utilitaires légers, poids lourds, deux roues motrices), à partir de quelle gradation dans la pollution les différentes catégories de véhicules seront affectées, ni même en quoi consisteront exactement les restrictions de circulation imposées. De la même manière, la loi est muette sur les modalités concrètes d'application, pourtant strictement nécessaires à mettre en œuvre un dispositif qui sortira des effets sur des axes routiers, et devra prendre effet, sur le terrain, à l'égard des usagers de la route par un système de signalisation idoine.

Le silence de la loi est, en réalité, un empiètement du canton sur les prérogatives législatives de la Confédération. En effet, en tant qu'elles s'appliquent directement à la circulation routière, les dispositions de la LaLPE touchent au droit fédéral de la circulation routière, d'une part. D'autre part, de par son but même, le nouveau régime des art. 15 c ss LaLPE s'inscrit nécessairement dans

le cadre du droit de l'environnement, dont on sait qu'il est en très large partie régi par le droit fédéral sur la base de l'art. 64 Cst.

Pour les Recourants, le principe de portée indéterminée ancré aux art. 15 c ss LaLPE excède en réalité les compétences législatives du canton, d'une part. D'autre part, les restrictions apportées à la circulation des véhicules doivent être considérées comme des atteintes à la liberté économique, pour tout ce qui a trait au trafic professionnel.

A considérer, par pure hypothèse, que ces restrictions ne soient pas invalides du seul fait qu'elles empiètent sur les compétences législatives fédérales, elles ne résistent pas au critère posé par l'art. 36 Cst. Le flou des notions-clés du dispositif ancré aux art. 15 c ss LaLPE implique en effet que cette base légale ne peut valablement supporter l'importation à Genève d'un régime tel que le système « Crit'Air » français. D'un autre côté, si l'on ramène l'application du nouveau dispositif genevois dans un champ d'intervention qui respecte la délimitation des compétences législatives cantonale et fédérale, on constate qu'il n'a en réalité pas de portée utile : typiquement, en alignant par hypothèse le dispositif genevois sur les valeurs d'intervention du dispositif français, le système ne rime concrètement à rien compte-tenu du niveau de pollution à Genève. C'est dire que dans le meilleur des cas, les art. 15 c ss LaLPE, en tant qu'ils s'en prennent au trafic routier, constituent une réglementation vide de sens et de portée, donc finalement arbitraire.

Force est de constater que, somme toute, la Loi 12196 constitue un remake de l'initiative lucernoise contre le smog que le Tribunal fédéral a invalidée dans un arrêt de 1995 (ATF 121 I 334), qui a placé les jalons déterminants. En substance, le TF a retenu dans cette affaire que les cantons ne peuvent pas instituer, par voie législative, un dispositif de lutte contre la pollution de l'air qui repose sur des valeurs d'intervention proches des valeurs limites d'immission de l'OPair, d'une part ; et que, d'autre part, les volets de tels dispositifs qui veulent agir sur les émissions du trafic par des restrictions d'usage des véhicules motorisés ne peuvent prendre effet qu'aux conditions - limitatives - de l'art. 3 (al. 6) LCR. Les art. 15C ss LaLPE introduits par la loi 12196 tentent d'éviter le premier écueil en ne posant pas par eux-mêmes les valeurs seuils de pollution qui déclencheront les « alertes » et les restrictions envisagées ; mais ce faisant, ces dispositions aboutissent à créer une situation juridique confuse, qui ne garantit en rien le respect de la délimitation des compétences entre Confédération et cantons. Elles s'achoppent en outre aux exigences du principe de la légalité : la stratégie du flou implique que les restrictions à la liberté économique que provoqueront les mesures restrictives de la circulation ne reposeront pas sur des bases légales suffisantes.

On va le voir ci-après en détail.

2. Le principe de la force dérogatoire du droit fédéral et les règles délimitant les compétences de la Confédération et des cantons

L'examen de la validité d'une nouvelle loi cantonale impose de s'assurer que ladite loi est conforme au droit supérieur, qu'il s'agisse du droit constitutionnel cantonal ou du droit fédéral.

Selon l'art. 49 al. 1 Cst.²⁹, le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Le principe de la force dérogatoire du droit fédéral est lié aux règles constitutionnelles relatives à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. L'art. 49 Cst doit donc se lire en relation avec l'art. 3 et les articles 42, respectivement 43 Cst.

En vertu de ces dispositions, la Constitution peut attribuer à la Confédération la compétence d'épuiser la matière en adoptant une réglementation exhaustive (compétence dite non limitée aux principes). Dans ce cas, la Confédération peut toutefois habilitier les cantons à légiférer en complément (les cantons exerçant alors des « compétences déléguées »)³⁰.

Les compétences fédérales peuvent être alternativement limitées aux principes (auquel cas la législation fédérale se présentera sous la forme de lois-cadres)³¹.

Enfin, les compétences fédérales peuvent confier une tâche ou une responsabilité déterminée à la Confédération sans empêcher pour autant les cantons d'exercer une responsabilité dans le même domaine, à leur niveau propre. Il s'agit alors de compétences parallèles³².

L'art. 49 al. 1 Cst, est interprétée comme signifiant que le droit fédéral adopté conformément à la répartition des compétences opérée par la Constitution fédérale et les lois fédérales l'emporte sur le droit cantonal édicté contrairement à ce partage de compétences, étant cependant rappelé que les tribunaux et autres autorités doivent appliquer les lois fédérales³³. En d'autres termes, cette règle de conflit matérielle signifie que, dès l'instant où la Confédération a adopté une règle qui a vocation à régler complètement une matière, elle épuise la question et ne laisse aucune place au droit cantonal. Si une règle cantonale

²⁹ RS 101 ; ci-après : Cst.

³⁰ Cf. p. ex. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, 3^{ème} éd. 2013, no 1056 ss.

³¹ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op.cit., Vol I, no 1062.

³² AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op.cit., Vol I, no 1063.

³³ WALDMANN/BELSER/ÉPINEY, Bundesverfassung - Basler Kommentar, 2015, n. 5 ad art. 49 Cst. ; BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, 2^{ème} éd., 2015, § 9 no 18 ; GONIN, Droit constitutionnel suisse, 2015, p. 48 s. ; MAHON, Droit constitutionnel, vol. I, 3^{ème} éd., 2014, no 112 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., Vol. I 1090 ; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8^{ème} éd. 2012, nos 1180-1182.

prétend saisir la même question, elle entre en conflit avec le droit fédéral. **L'art. 49 Cst a pour conséquence qu'elle est nulle et inapplicable.**

Il y a conflit entre une norme de droit fédéral et une norme de droit cantonal, à résoudre en appliquant le principe de la primauté du droit fédéral, lorsque les dispositions considérées, dûment interprétées (y compris au regard de la règle de l'interprétation conforme à la Constitution), visent ou aboutissent à ce que la disposition cantonale – qu'elle soit une règle de procédure ou une règle matérielle – empêche ou entrave l'application correcte du droit fédéral³⁴.

Les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral³⁵. Toutefois, même si la législation fédérale est exhaustive, dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral³⁶. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation cantonale dans un domaine particulier que le canton perd la compétence d'adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci³⁷. Dans les domaines non réglementés exhaustivement par le droit fédéral, les cantons peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation³⁸. Il incombe par ailleurs aux cantons de mettre en œuvre le droit fédéral (art. 46 al. 1 Cst.), en bénéficiant à cette fin d'une marge de manœuvre aussi large que possible eu égard à leurs particularités (art. 46 al. 3 Cst.³⁹).

La mise en place, dans le canton de Genève, d'un système de restriction, respectivement d'interdiction de la circulation en cas de pics de pollution, relève d'une part du domaine de la protection de l'environnement et, d'autre part, de celui de la circulation routière. La compétence de la Confédération et des cantons en matière de réglementation de la lutte contre les pics de pollution atmosphérique par des mesures de restriction de la circulation sera examinée ci-après à l'aune de ces deux domaines du droit.

³⁴ MAHON, Droit constitutionnel, vol. I, op. cit., no 113 ; AUER/MALINVERNI /HOTTELIER, op. cit., Vol. I, no 1104 et 1108 s.

³⁵ Arrêt 1C_33/2013 du 19 mai 2014 ; voir aussi ATF 140 I 277 consid. 4.1 ; ATF 140 I 218 consid. 5.1 ; ATF 138 I 435 consid. 3.1.

³⁶ ATF 133 I 110 consid. 4.1 ; ATF 131 I 333 consid. 2.2 ; ATF 125 I 431 consid. 3d/aa.

³⁷ ATF 133 I 110 consid. 4.1.

³⁸ ATF 134 I 125 consid. 2.1 ; 133 I 286 consid. 3.1.

³⁹ AUER/MALINVERNI /HOTTELIER, op. cit., Vol. I nos 1067 ss et no 1070 ; TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3^{ème} éd. 2011, § 22 no 23 ; AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, no 5 ad art. 46 Cst.

3. Validité de la loi 12196 en regard de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection de l'environnement

a. Ancrage constitutionnel

S'agissant de la protection de l'environnement, l'art. 74 Cst. prévoit que « *La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommode (al. 1). Elle veille à prévenir ces atteintes. Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent (al. 2). L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi (al. 3).* »

Il s'ensuit que la Confédération bénéficie d'une compétence législative globale et concurrente en droit de l'environnement (art. 74 Cst.⁴⁰). Plus qu'une simple faculté, l'art. 74 al. 1 Cst. donne à la Confédération un mandat de légiférer dans ce domaine⁴¹. Enfin, l'alinéa 3 prévoit que la mise en œuvre et l'application des dispositions fédérales en droit de la protection de l'environnement est et reste l'affaire des cantons dans la mesure où « *elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi* ».

b. Ancrage législatif : Loi fédérale sur la protection de l'environnement

La Confédération a concrétisé son mandat législatif en adoptant la Loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983⁴² et les ordonnances d'exécution qui y sont rattachées.

La LPE a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE).

Cette loi régleme dès lors les aspects les plus divers de la protection de l'environnement. Elle tend en particulier à limiter les nuisances résultant des pollutions atmosphériques ainsi que le bruit, les vibrations et les rayons.

A cet égard et concernant les émissions, l'art. 11 LPE prévoit que « *Les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions) (al. 1). Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la*

⁴⁰ AUBERT/MAHON, op. cit.; no. 5 ad. art. 74 Cst. ; HÄNER, Rechtslage in der Schweiz zur Bekämpfung von Smog, in DEP 2007, p. 898 ss (906) ; Message du Conseil fédéral, in FF 1997 I 250.

⁴¹ AUBERT/MAHON, op. cit., commentaire ad. art. 74 Cst, no 5.

⁴² LPE ; RS 814.01.

mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (al. 2). Les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes. »

L'art. 11 LPE est complété par l'art. 12 LPE qui précise que « *Les émissions sont limitées par l'application (a) des valeurs limites d'émissions; (b) des prescriptions en matière de construction ou d'équipement; (c) des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation; (d) des prescriptions sur l'isolation thermique des immeubles; (e) des prescriptions sur les combustibles et carburants.* » A teneur de l'alinéa 2 de cette disposition, **les limitations figurent dans des ordonnances** ou, pour les cas que celles-ci n'ont pas visés, **dans des décisions fondées directement sur la LPE.**

Toutefois, la jurisprudence du Tribunal fédéral a déjà largement montré que l'art. 12 LPE ne permet pas aux cantons d'imposer des restrictions fonctionnelles (ou d'exploitation) sans autre base légale lorsque ces mesures sont ordonnées à charge du détenteur d'une installation qui n'a en réalité pas de maîtrise sur le paramètre que concerne lesdites mesures. Cela vaut en particulier en matière de transports et du trafic au sens de l'art. 12 al. 1 let. c LPE⁴³. En d'autres termes, l'art. 12 LPE fonde les autorités administratives à imposer par décision des conditions d'exploitation directement liées à une installation. Pour le surplus, l'art. 12 LPE n'interdit pas aux cantons d'introduire par voie législative des mesures contribuant à limiter les émissions de polluants, pour autant cependant que les cantons respectent les (autres) dispositions du droit fédéral applicables au domaine visé par ces mesures cantonales⁴⁴.

En clair, l'art. 12 LPE ne constitue pas une délégation spécifique de compétence législative aux cantons qui les habiliterait, au nom de l'intérêt public à la protection de l'environnement, à édicter des mesures qui ne respecteraient pas les autres domaines de législation fédérale applicable. Il s'agit là d'une simple application du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst), sous l'angle de la hiérarchie des normes : la LPE n'a pas un rang supérieur aux autres lois fédérales.

Le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance les VLI applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes en tenant compte également de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (cf. art. 13 LPE). S'agissant en particulier **des VLI afférentes aux pollutions atmosphériques**, l'art. 14 LPE stipule qu'elles sont « *fixées de manière à ce que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne menacent pas les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes (litt. a) et ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être (litt. b) (...).* » Il s'ensuit que, lorsque

⁴³ Cf. p. ex l'ATF 119 Ib 480, consid. 7b.

⁴⁴ ATF 121 I 334, consid. 10.

les VLI fixées par le Conseil fédéral sont respectées, les hommes, les animaux, les plantes, les sols, etc. sont réputés protégés contre toute atteinte nuisible ou incommode due à la pollution atmosphérique⁴⁵.

C'est du reste dans cette logique que l'art. 65 al. 2 LPE, dans les dispositions transitoires de la loi, **interdit aux cantons de fixer de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification.**

L'art. 65 al. 2 LPE laisse **uniquement aux cantons la possibilité de déterminer des valeurs-seuils déterminant leurs programmes d'action, pour autant que ces valeurs-seuils ne soient pas identiques ou similaires aux valeurs d'exposition fédérales et n'impliquent pas des conséquences juridiques identiques à celles que le droit fédéral prévoit – ou a renoncé à prévoir**⁴⁶. On y reviendra.

c. Concrétisation réglementaire : Ordonnance sur la protection de l'air

Conformément aux dispositions précitées, la prévention des émissions et la lutte contre les immissions dues aux pollutions atmosphériques en particulier est concrétisée par l'OPair, qui a pour but de protéger l'homme et l'environnement des pollutions atmosphériques nuisibles ou incommodes (al. 1). Pour ce faire, elle régit la limitation préventive des émissions dues aux installations, **mais également la charge polluante admissible de l'air, soit les valeurs limites d'immission** (al. 2 litt. c OPair).

C'est l'annexe 7 de l'OPair qui fixe ainsi les VLI pour un certain nombre de polluants atmosphériques, soit en particulier pour le Dioxyde d'azote (NO₂), l'Ozone (O₃), les poussières en suspension (PM₁₀), le Dioxyde de soufre (SO₂), le Monoxyde de carbone (CO) et les retombées de poussières.

Notons que, comme dans le domaine des pollutions atmosphériques, la Confédération s'est bornée à fixer des VLI et elle a renoncé à déterminer des valeurs d'alarme (VA)⁴⁷, **il est communément admis que la Confédération a entendu appréhender la protection de l'air par des mesures préventives et pérennes dans la lutte contre ce type de pollutions et a renoncé à régir les mesures temporaires et urgentes**⁴⁸.

⁴⁵ Cf. aussi <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/air/info-specialistes/qualite-de-l-air-en-suisse/valeurs-limites-pour-la-pollution-de-lair/valeurs-limites-dimmission-fixees-dans-lordonnance-sur-la-protec.html>.

⁴⁶ GOSSWEILER, Das schweizerische Umweltschutzgesetz Rechtsprechung von 2011-2015, in DEP 2017 p. 234ss (254); BOVAY, SULLIGER, PFEIFFER, Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire, protection de l'environnement, in RDAF 2016 I p. 115 ss (212) et les références citées; ATF 121 I 334, consid. 12.

⁴⁷ Cf. par exemple art. 19 LPE concernant les valeurs d'alarme en matière de bruit.

⁴⁸ HÄNER, op. cit., p. 908; ATF 121 I 346.

Cette conclusion découle notamment des dispositions de la section 4 de l'OPair, intitulée « Emissions dues aux véhicules et aux infrastructures destinées aux transports », à savoir l'art. 17 (Limitation **préventive** des émissions dues aux véhicules), l'art. 18 (Limitation **préventive** des émissions dues aux infrastructures destinées aux transports) et l'art. 19 OPair (Mesures contre les immissions excessives dues au trafic).

Ces dispositions appellent les commentaires suivants :

- L'art. 17 OPair, relatif à la limitation préventive des émissions dues aux véhicules prévoit que ces limitations doivent être **conformes à la législation sur la circulation routière**. En effet, cette disposition prévoit que « *Les émissions des véhicules seront limitées à titre préventif, selon les législations sur la circulation routière, sur la navigation aérienne, sur la navigation et sur les chemins de fer, dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et économiquement supportable.* » Il en résulte que la LPE ne fonde pas la prise de mesures pour la protection de l'air, touchant le trafic, qui ne s'articuleraient pas harmonieusement avec la réglementation fédérale de la circulation routière. On y reviendra ci-après au sujet de l'art. 3 et 8 LCR (*infra* III.B.4.b).
- L'art. 19 OPair (Mesures contre les immissions excessives dues au trafic) prévoit que « *s'il est établi ou à prévoir que des véhicules ou des infrastructures destinées aux transports provoquent des immissions excessives, on procédera conformément aux art. 31 à 34* ». Cette disposition vise *a priori* également la mise en place de mesures pérennes et non pas de mesures temporaires urgentes. En effet, elle donne mandat aux cantons d'élaborer un **plan de mesures** s'il est établi ou à prévoir que, en dépit de limitations préventives des émissions, des immissions excessives sont ou seront occasionnées notamment par des infrastructures destinées aux transports (cf. art. 31 ss OPair et spéc. 44a OPair)⁴⁹. Pour les installations destinées aux transports, **des mesures touchant la construction ou l'exploitation de ces infrastructures ou visant à canaliser ou à restreindre le trafic peuvent ainsi être prévues** (cf. art. 32 al. 2 litt. b OPair).

Notons que si l'on devait retenir que l'art. 19 OPair couvre également les mesures urgentes et temporaires pouvant être mises en place en cas de « pics de pollution », force serait de constater que ces mesures devraient également s'inscrire dans le cadre posé par la législation sur la circulation routière (cf. les développements présentés ci-après au sujet de l'art. 3 et 8 LCR, *infra* III.B.4.b).

⁴⁹ MANFRINI/DÉLÈZE CONSTANTIN, in Commentaire romand de la Loi sur la protection de l'environnement, éd. 2012, ad. art. 44a, nos 7 ss et 11 ss.

d. Compétences cantonales

Ainsi que cela a été relevé ci-dessus, en fixant des VLI et non pas des VA, le législateur fédéral avait pour objectif de fixer les bases d'une lutte, par des mesures préventives et pérennes, contre la pollution atmosphérique. Se pose dès lors la question de savoir si les cantons sont compétents pour adopter des mesures temporaires urgentes dans ce domaine pour pallier à une situation de crise.

Il est communément admis tant par la doctrine que la jurisprudence⁵⁰, que le droit fédéral de l'environnement n'a pas pour objectif d'empêcher les cantons de mettre en place un instrumentarium pour lutter contre des situations de crise et de prendre des mesures temporaires pour prévenir des atteintes nuisibles ou incommodes à la santé⁵¹. Cette « compétence » peut d'ailleurs se fonder tant sur l'art. 65 al. 1 LPE⁵², que sur la clause générale de police⁵³ (voire sur les art. 19, 31 ss et 44a OPair exposés ci-dessus).

Cette compétence des cantons est compatible avec l'art. 65 al. 2 LPE en tant qu'elle n'entraîne pas la création de nouvelles valeurs limites d'exposition concurrentes avec celles du droit fédéral, mais uniquement des valeurs d'intervention en cas de situation de crise caractérisée.

L'arrêt de principe du TF du 18 décembre 1995 relatif à l'initiative populaire lucernoise a montré que, concrètement, les cantons ne peuvent définir des valeurs d'intervention qu'en se référant à des niveaux de pollution qui doivent nécessairement être bien plus élevés que les VLI fédérales :

« Ebenso müssen die IGW über die kurzfristigen Bedrohungen hinaus auch die möglichen Langzeitschäden und -gefahren berücksichtigen (SCHRADE, a.a.O., N 48 zu Art. 16).

Demgegenüber sind Interventionsgrenzwerte Maßstäbe zur Beurteilung, ob bzw. wann bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu treffen sind. Dass solche Werte höher als die vom Bundesrat festgesetzten IGW für Luftverunreinigung liegen und dass die für letztere maßgeblichen Kriterien in Art. 13 und 14 USG nicht unesehen als

⁵⁰ Cf. l'arrêt de principe ATF 121 I 334, consid. 4c; HÄNER, op. cit., p. 898 s, mais avec une argumentation différente que celle du Tribunal fédéral ; GANZ, Bekämpfung von Smog - sind die Kantone in der Pflicht ?, in DEP 2007, p. 977 ss.

⁵¹ Cf. ATF 121 I 334, consid. 4c; HÄNER, op. cit., p. 908; ATF 121 I 346.

⁵² L'art. 65 al. 1 LPE prévoit, sous le titre marginal, « Droit cantonal régissant la protection de l'environnement » que, tant que le Conseil fédéral n'aura pas fait expressément usage de sa compétence d'édicter des ordonnances, les cantons peuvent, après en avoir référé au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, édicter leurs propres prescriptions dans les limites de la loi.

⁵³ IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Vol. II, no. 134; ATF 121 I 334, consid. 4c.

Maßstab für kurzfristige Kriseninterventionen dienen können, versteht sich von selbst. Interventionsgrenzwerte liegen - nicht anders als Alarmwerte - in einem alarmierend hohen Belastungsbereich, in welchem bereits mit erheblichen akuten Schädigungen zu rechnen ist. Daraus erhellt, dass IGW und Interventionsgrenzwerte grundsätzlich unterschiedliche Fragen beantworten, unterschiedliche Funktionen haben. Das Verbot, neue IGW festzulegen, beschlägt daher nicht auch die Festsetzung von Interventionsgrenzwerten (ansonsten hätte wohl auch der Bundesrat dieses Vorgehen nicht empfehlen dürfen; BBl 1988 I 207 ff.), ausser das Bundesumweltrecht selber definiere solche Werte, was aber für das Gebiet der Luftreinhaltung nicht zutrifft. »⁵⁴

C'est précisément pour ces motifs que le Tribunal fédéral a invalidé les dispositions de l'initiative lucernoise anti-smog qui postulaient des mesures dès un niveau de pollution atmosphérique qui était quasiment équivalent à celui des VLI de l'OPair⁵⁵.

e. Synthèse intermédiaire

En résumé, en tant que les mesures de lutte urgentes incluses dans la modification de la LaLPE genevoise impliquent des restrictions, respectivement des interdictions de circulation, pour les véhicules motorisés, leur conformité au droit supérieur doit donc être examinée en regard du droit fédéral eu égard à la marge des cantons de définir des valeurs d'intervention, et non de nouvelles VLI concurrentes aux valeurs fédérales. A cet égard, le flou du texte de la Loi 12196 pose manifestement problème : la notion de « pics de pollution », aucunement définie, se laisse peut-être interpréter dans un sens conforme au droit fédéral, précisément à raison de ... son imprécision. Ce constat revient à souligner que la LaLPE révisée est creuse, puisqu'elle ne pose pas elle-même un paramètre essentiel au régime qu'elle prétend instituer. On y reviendra plus bas dans l'analyse des exigences de légalité inhérentes à l'art. 36 Cst.

Par ailleurs, il ressort clairement des principes qui viennent d'être rappelés ci-dessus que les mesures cantonales doivent en tout état respecter le cadre tracé par le droit fédéral applicable au domaine topique d'application de ces mesures. En laissant de la place aux cantons pour instituer (par voie législative) des dispositifs de lutte contre les émissions, la LPE ne leur donne pas carte blanche. Concrètement, les mesures cantonales de protection de l'air contre les émissions générées par le trafic motorisé ne peuvent être adoptées

⁵⁴ ATF 121 I 334, consid. 12a. ; mises en évidence ajoutées.

⁵⁵ ATF 121 I 334, consid. 12b.

valablement que pour autant qu'elles s'insèrent dans les limites définies par la législation sur la circulation routière⁵⁶.

4. Compétence de la Confédération et des cantons dans le domaine de la circulation routière

a. Ancrage constitutionnel

L'art. 82 Cst.⁵⁷ (art. 37bis aCst.) dispose que « *La Confédération légifère sur la circulation routière (al. 1). Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale; elle peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic (al. 2). L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions (al. 3).* »

L'art. 82 al. 1 Cst. est attributif de compétence. Il donne à la Confédération une compétence législative des plus étendues en matière de circulation routière⁵⁸. La circulation routière doit être entendue largement. Elle touche, jusqu'aux piétons, tous les usagers de la route. Elle concerne non seulement le mouvement, mais aussi le stationnement.

b. Ancrage législatif: Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière

La loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière⁵⁹, complétée par un grand nombre d'ordonnances, concrétise aujourd'hui la compétence législative fédérale fondée sur l'art. 82 al. 1 Cst.

Se fondant anciennement sur l'art. 37bis aCst. féd., dont le contenu a été repris sans changement à l'art. 82 Cst.⁶⁰, l'art. 2 al. 1 litt. b LCR détermine ce qui suit sous le titre « Compétence de la Confédération » : « *Le Conseil fédéral peut, après avoir consulté les cantons interdire temporairement, sur tout le territoire suisse, la circulation des véhicules automobiles ou de certaines catégories d'entre eux* ».

⁵⁶ Pour la limitation préventive des émissions dues aux véhicules, cf. le renvoi opéré à la Loi sur la circulation routière par l'art. 17 OPair.

⁵⁷ L'art. 82 est le premier d'une suite de cinq articles relatifs aux routes. Les art. 82 et 83 traitent des routes elles-mêmes et de la circulation routière; l'art. 84 a pour objet le transfert au rail de certains transports qui, jusqu'à maintenant, utilisaient la route. Les art. 85 et 86 règlent le financement des dépenses, notamment de construction et d'entretien de routes et d'autres ouvrages en rapport avec la circulation routière.

⁵⁸ GIGER, Kommentar Strassenverkehrsgesetz, mit ausführlichem Kommentar unter Einbezug damit verbundener Gesetze und Verordnungen, 7ème éd. 2008, ad. art. 3 no. 1.

⁵⁹ LCR, RS 741.01.

⁶⁰ Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 258 ss.

Les compétences cantonales sont réglées de la manière suivante à l'art. 3 LCR :

« Compétence des cantons et des communes

¹ *La souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral.*

² *Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale.*

³ *La circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit; les courses effectuées pour le service de la Confédération sont toutefois autorisées.*

⁴ *D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. Les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire.*

⁵ *Tant qu'elles ne sont pas nécessaires pour régler la circulation des véhicules automobiles et des cycles, les mesures concernant les autres catégories de véhicules ou les autres usagers de la route sont déterminées par le droit cantonal.*

⁶ *Dans des cas exceptionnels, la police peut prendre les mesures qui s'imposent, en particulier pour restreindre ou détourner temporairement la circulation. »*

L'art. 5 al. 1 et 3 LCR prescrit ce qui suit au sujet des « Signaux et marques » :
« Les limitations et prescriptions relatives à la circulation des véhicules automobiles et des cycles doivent être indiquées par des signaux ou des marques, lorsqu'elles ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire suisse (al. 1). Sur les routes ouvertes à la circulation des véhicules automobiles ou des cycles, ainsi qu'à leurs abords, seuls peuvent être employés les signaux et marques prévus par le Conseil fédéral; ils ne peuvent être placés que par les autorités compétentes ou avec leur approbation (al. 3) ».

Les dispositions précitées appellent les commentaires suivants⁶¹.

⁶¹ Cf. ATF 101 Ia 73, JdT 1977 I 69; ATF 101 Ia 571 c. 3; arrêt 1P.203/1992 du 6 avril 1994, publié in DEP 1994 494 ; sur la délimitation entre les interdictions totales de circuler selon l'art. 3 al. 3 LCR et les restrictions fonctionnelles de circuler selon l'art. 3 al. 4 LCR : JAAC 60/1996 p. 732 ; sur les

i. La compétence de la Confédération pour instaurer une vignette écologique sur tout le territoire suisse (art. 2 al. 1 litt. b LCR)

Selon l'art. 2 al. 1 litt. b LCR, lu en relation avec l'art. 5 al. 1 LCR, la Confédération, soit pour elle le Conseil fédéral, est seule compétente pour ordonner, par des règles de droit, des limitations à la circulation des véhicules automobiles et des cycles applicables à tout le territoire national, sans devoir les matérialiser par des panneaux sur le réseau routier.

La Confédération pourrait donc instaurer un régime de vignette écologique sur tout le territoire suisse – ce qu'elle a expressément renoncé à faire.

En effet, courant 2010, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) avait soumis à la discussion les bases juridiques requises pour l'instauration de zones environnementales durables par l'introduction d'un système de vignette. Il s'agissait de « *mettre à la disposition des cantons un instrument leur permettant d'aménager une zone environnementale en fonction de leurs propres besoins. [...] La classification des véhicules dans les différentes catégories d'émission doit être réalisée de manière uniforme.* »⁶². Les quelque 3700 avis recueillis étaient majoritairement opposés à la mise en place desdites zones environnementales. **Les cantons en particulier ont rejeté ce projet à une large majorité, invoquant notamment les motifs suivants: absence de besoin, forte charge administrative, doutes quant à l'efficacité et trafic de contournement contre-productif.**

En janvier 2011, le DETEC s'est fondé sur les résultats de l'audition pour abandonner le projet législatif « zones environnementales ». Aucune signalisation concernant ces zones n'a d'ailleurs été mise en place par la Confédération. Le corollaire de ce qui précède est qu'en l'absence de signaux prévus au niveau fédéral, **il n'est actuellement pas possible de signaler en Suisse une interdiction de circuler par zones basée sur des vignettes environnementales.**

Dans les réponses aux diverses interpellations de parlementaires quant à la possibilité pour un (seul) canton d'instaurer des zones environnementales par l'introduction d'un système de vignette, la Confédération a d'ailleurs toujours répondu qu'il s'agissait d'une compétence fédérale et, partant, que les cantons (et en particulier le canton de Genève) n'étaient pas compétents dans ce domaine.

Pièce 15 : *Interpellation 18.3271 ; Motion 17.3569 ; réponse de la Conseillère fédérale LEUTHARD à la question de M. VOGLER (objet 18.5166)*

exigences procédurales liées aux mesures selon l'art. 3 al. 4 et 3 al. 6 LCR: ATF 121 I 345 c. 6b et JdT 1997 I 362, avec réf.

⁶² DETEC, Commentaires de l'audition « Bases légales s'appliquant à l'instauration de zones environnementales », ch. 1.2.3 « Une réglementation uniforme pour toute la Suisse ».

ii. La compétence des cantons pour adopter des réglementations de circulation visant à interdire ou à restreindre la circulation sur certaines routes (art. 3 al. 1 à 3 LCR)

L'art. 3 al. 1 LCR ne réserve -- son texte l'indique expressément -- la souveraineté cantonale sur les routes que **dans les limites du droit fédéral**. Or, la circulation routière est régie presque exclusivement par ce dernier droit, notamment en ce qui concerne la circulation des véhicules automobiles⁶³.

Si l'art. 3 al. 2 LCR autorise les cantons à interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes, ils ne peuvent le faire que dans les limites précises prévues par les dispositions subséquentes de la loi, à savoir les alinéas 3 à 6 de l'art. 3 LCR.

Selon l'art. 3 al. 3 LCR, le canton peut interdire complètement ou restreindre temporairement la circulation de véhicules à moteur sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit.

Dans l'arrêt de principe lucernois précité, le Tribunal fédéral a toutefois précisé que les restrictions temporaires de circulation visées par l'art. 3 al. 3 LCR ne peuvent consister qu'en des restrictions de circulation fonctionnelles adoptées pour une certaine durée (« längerfristige Massnahmen » ; comp. art. 107 al. 2 et 2bis OSR⁶⁴). Une restriction ponctuelle (« kurzfristige Sofortmassnahme ») de circuler (en cas de pics de pollution par exemple) ne peut, par conséquent, être décrétée sur la base de cette disposition⁶⁵.

De plus, la restriction à la circulation décrétée par le canton n'est valable que si celui-ci observe la condition prévue à l'art. 5 al. 1 LCR, à savoir qu'il doit indiquer les limitations par des signaux ou des marques (cf. aussi art. 107 al. 1 OSR) ; ces signaux et marques doivent correspondre à ceux qui ont été prévus par le Conseil fédéral (art. 5 al. 3 LCR). Si un tel signal est apposé, la circulation de tous les véhicules automobiles et non pas seulement de certaines catégories de véhicules en fonction de leur date de première mise en circulation est interdite. **A défaut de signalisation, la restriction décrétée par le canton n'est pas valable**⁶⁶.

Enfin et à raison de leur durée, les interdictions ou restrictions de circulations adoptées sur la base de l'art. 3 al. 3 LCR doivent être publiées et elles peuvent faire l'objet d'une contestation auprès des juridictions administratives (cf. art. 107 al. 1 OSR et art. 4 ss LaLCR-GE). Les signaux ne peuvent être mis en place que lorsque la décision est exécutoire. Une mesure urgente ne peut matériellement - par manque de temps - pas être implémentée sur cette base.

⁶³ SCHLEGEL/GIGER, Strassenverkehrsgesetz, ad art. 3 al. 1, p. 9.

⁶⁴ JAAC 1993, no. 44, consid. 1.

⁶⁵ ATF 121 I 334, consid. 6a.aa.

⁶⁶ SCHLEGEL/GIGER, op. cit., ad art. 5 al. 1, p. 13

iii. La compétence des cantons pour adopter d'autres limitations ou prescriptions (art. 3 al. 4 (et 5) LCR)

Quant à l'art. 3 al. 4 (et 5) LCR, ces dispositions concernent **d'autres limitations ou prescriptions, c'est-à-dire des limitations ou prescriptions qui n'entraînent pas une interdiction ou une restriction de la circulation de véhicules automobiles et de cycles sur certaines routes au sens de l'art. 3 al. 3 LCR⁶⁷**. Au surplus, les art. 5 LCR et 107 al. 1 OSR, concernant les signaux et les marques, s'appliquent aussi à ces limitations ou prescriptions.

iv. La compétence des cantons pour prendre des mesures pour restreindre ou détourner temporairement la circulation dans des cas exceptionnels (art. 3 al. 6 LCR)

Enfin, l'art. 3 al. 6 LCR institue **une clause d'urgence (similaire à la clause générale de police) permettant, dans des cas exceptionnels, l'adoption par la police des mesures qui s'imposent, soit notamment des restrictions ou des détournements temporaires de la circulation.**

Selon la jurisprudence, **c'est sur la base de cette disposition que les cantons peuvent adopter des mesures ponctuelles - de type « Smog-Fahrverbot » - pour lutter contre des pics de pollution⁶⁸.**

Si de telles interdictions/restrictions de circulation doivent être appliquées pendant plus de huit jours, elles doivent faire l'objet d'une décision et d'une publication de l'autorité selon la procédure ordinaire (cf. art. 107 al. 4 OSR et art. 3 al. 1 LaLCR).

Dans l'arrêt de principe lucernois précité, le Tribunal fédéral a précisé que les cantons n'ont pas la compétence d'adopter une loi au sens formel pour formaliser les cas dans lesquels l'art. 3 al. 6 LCR s'applique et ainsi concrétiser les notions juridiques indéterminées figurant dans cette disposition, à savoir celles de « mesures » ou de « restrictions ou des détournements temporaires de la circulation ». Pour cette raison, les mesures prévues par l'initiative populaire lucernoise, destinées à figurer dans une loi au sens formel, avaient été jugées contraires au droit fédéral⁶⁹.

En d'autres termes et le cas échéant, seules des directives administratives (interprétatives) sous forme de « concept d'alarme », guidant les décisions concrètes pouvant être adoptées dans des situations nécessitant une intervention urgente, peuvent être édictées par les autorités pour cadrer la mise en œuvre de l'art. 3 al. 6 LCR. Dans ce contexte, le canton pourrait fixer

⁶⁷ Sur la délimitation entre les interdictions totales de circuler selon l'art. 3 al. 3 LCR et les restrictions fonctionnelles de circuler selon l'art. 3 al. 4 LCR : JAAC 60/1996 p. 732; sur les exigences procédurales liées aux mesures selon l'art. 3 al. 4 et 3 al. 6 LCR : ATF 121 I 345 c. 6b et JdT 1997 I 362, avec réf.

⁶⁸ ATF 121 I 334, consid. 6.b.

⁶⁹ ATF 121 I 334, consid. 10.b

des valeurs seuils, également appelées « valeurs dites d'intervention », déclenchant le dispositif d'urgence. Cette manière de procéder ne contreviendrait pas à l'art. 65 al. 2 LPE. En revanche, ces valeurs d'intervention devront se situer substantiellement au-dessus des VLI fixées par l'OPair. A cet égard et par exemple, dans l'union européenne, le dispositif « d'alarme » pour l'ozone est déclenché lorsque les valeurs dépassent 240 µg/m³.

v. La compétence pour édicter des prescriptions relatives aux exigences techniques et équipements des véhicules (art. 8 LCR)

La Confédération est compétente pour édicter des prescriptions sur la construction et l'équipement des véhicules (art. 8 al. 1 LCR). Ces prescriptions sont essentiellement contenues dans l'OETV.⁷⁰ **Les véhicules qui répondent aux prescriptions de la LCR et de ses ordonnances doivent fondamentalement pouvoir circuler sur tout le territoire suisse.**

On l'a vu (*supra* II.E), la Confédération a adopté des normes visant à réduire les émissions de véhicules (Normes Euro). Ces normes ont été régulièrement adaptées aux progrès technique et leur efficacité est démontrée : malgré une augmentation constante du volume du trafic les émissions générées par les véhicules baissent constamment depuis des décennies (*supra* II.E).

L'OETV prescrit quels sont les équipements qui doivent être présents sur les véhicules en circulation, y compris de simples autocollants :

- signe distinctif de nationalité (« CH ») pour les véhicules qui circulent à l'étranger (art. 45 OETV) ;
- autocollant indiquant l'échéance du prochain entretien du service du système antipollution (art. 35 al. 5 OETV), qui n'est qu'un moyen de faciliter les contrôles (comme ce serait le cas du macaron genevois). Conformément à l'art. 220 al. 1 lit b OETV, une ordonnance du DETEC (RS 741.437, ch. 1.3) définit comment l'autocollant doit être apposé.

Le système envisagé d'identification des véhicules au moyen de macarons empiète également sur les prérogatives exclusives de la Confédération découlant de l'art. 8 LCR, à deux titres :

- a) D'une part, l'implémentation d'un macaron environnemental telle qu'envisagée revient à obliger **tous les véhicules qui circulent (ou envisagent de circuler) sur le territoire genevois concerné à être munis d'un macaron, soit d'un équipement qui n'est pas prévu par la législation fédérale**, alors que ces véhicules sont fondamentalement conformes aux prescriptions fédérales et

⁷⁰ Ordonnance (de la LCR) concernant sur les exigences techniques requises pour les véhicules routiers, RS 741.41.

doivent par conséquent être admis à la circulation et pouvoir circuler sur tout le territoire suisse. L'art. 106 al. 3 LCR exclut que les cantons adoptent des prescriptions complémentaires et/ou d'exécution en lien avec les véhicules, car le droit fédéral règle exhaustivement la matière⁷¹.

- b) D'autre part, le système est contraire au principe fondamental de droit transitoire ancré à l'art. 4 al. 1 OETV, à savoir que les véhicules en circulation doivent répondre aux exigences techniques en vigueur au moment de leur première mise en service et, sauf disposition contraire, pas aux exigences techniques plus sévères adoptées ultérieurement. C'est une question de sécurité du droit et de protection (« droit acquis ») des consommateurs/détenteurs de véhicules, pour lesquels l'achat ou le financement d'un véhicule représente un poste conséquent et souvent indispensable du budget. Or, le système envisagé écarte purement et simplement – certes temporairement – des véhicules conformes aux prescriptions fédérales de la circulation routière.

vi. Cohérence de la législation routière suisse

Que l'on analyse le projet genevois sous l'angle de la possibilité de le signaler - *supra* i. - ou sous l'angle des exigences techniques des véhicules - *supra* v., il est absolument inconcevable que chaque canton (voire chaque commune selon les cantons - art. 3 al. 2 seconde phrase LCR) puisse :

- édicter sa propre classification des véhicules - par ailleurs admis à la circulation dans toute la Suisse - et ce que cette classification soit basée sur les performances environnementales ou tout autre critère ;
- implémenter un système d'identification par macarons sur la base de cette classification et imposer à tous les véhicules d'être équipés dudit macaron pour pouvoir circuler sur tout ou partie de son territoire.

La compétence constitutionnelle de la Confédération dans le domaine de la circulation routière a également pour finalité de garantir une législation uniforme et compréhensible par tous sur l'ensemble du territoire suisse (résidents suisses ou visiteurs de passage).

Au-delà des aspects juridiques, c'est une question de bon sens : en cautionnant le projet genevois, on court le risque de voir se développer en Suisse jusqu'à 26 systèmes de vignettes environnementales au gré des envies et affinités des cantons (un système basé sur la vignette allemande à Bâle et Zurich ? Seulement

⁷¹ ATF 91 IV 96.

pour les PM 10 ? Un système basé sur la vignette italienne au Tessin ? Pour quels polluants ? Visant quels véhicules ?).

vii. Sanctions

Finalement, si l'on admet que la signalisation doit être compatible avec l'OSR comme cela a été souligné lors des travaux préparatoires (cf. II.B.3 ci-dessus), et que dans tous les cas de telles restrictions de circulation doivent être conformes à la LCR, **il en découle que la violation de ces prescriptions ne peut relever que des dispositions pénales de la LCR.** Il n'y a donc pas de place pour une contravention cantonale (cf. art. 15H al. 2 de la Loi 12196).

L'art. 106 al. 3 LCR exclut en effet l'adoption de prescriptions complémentaires et/ou d'exécution par les cantons qui concerneraient les véhicules. Ceci est également valable s'agissant de dispositions pénales.⁷²

c. Conclusion : l'instauration du régime de la « vignette environnementale » par le canton de Genève viole le principe de la force dérogatoire du droit fédéral

Il résulte des développements qui précèdent que l'art. 74 Cst. et la LPE laissent certes aux cantons une compétence législative propre en matière de protection de l'environnement. Cette compétence peut être exercée pour instituer des mécanismes de lutte contre les émissions à conditions toutefois que ces mécanismes ne constituent pas une « copie concurrente » des mécanismes du droit fédéral. Ainsi et en particulier, l'institution de valeurs d'intervention déclenchant des mesures de limitation des émissions polluantes de l'atmosphère est admissible pour autant que les seuils de pollution pris en référence soient significativement plus élevés que les VLI de l'OPair.

La LaLPE révisée prétend s'inscrire dans ce cadre de compétence. La vocation de son nouveau dispositif à s'appliquer en cas de « pics de pollution » (art. 15D al. 1 LaLPE) est toutefois de nature, par son imprécision, à venir concurrencer les VLI fédérales. Les différents « niveaux d'alerte » (1 à 3 instaurés par les art. 15E à 15 G) ne sont pas cadrés pour éviter cet empiètement sur la compétence fédérale. Dans cette mesure, la LaLPE viole le droit fédéral.

Par ailleurs et en tant qu'elle implique des restrictions de circulation à charge de certains véhicules (encore indéterminées quant au type de véhicules concernés et à leur performance environnementale) à l'intérieur du périmètre urbain déterminé par la moyenne ceinture genevoise, le Fahrverbot en question doit être mis en œuvre en conformité à l'art. 3 LCR et des autres

règles de la LCR et de ses ordonnances (OSR) relatives à la signalisation routière.

Or, le dispositif légal de fermeture partielle à la circulation des routes genevoises prévu par les art. 15D ss LaLPE ne peut pas s'inscrire dans les alinéas 2 à 5 de l'art. 3 LCR.

En effet, les restrictions (ou interdiction) de circulation visées par l'art. 3 al. 2 et 3 LCR ne peuvent consister qu'en des restrictions de circulation fonctionnelles adoptées pour une certaine durée (« *längerfristige Massnahmen* » ; comp. art. 107 al. 2 et 2bis OSR). Une restriction ponctuelle (« *kurzfristige Sofortmassnahme* ») de circuler (en cas de pics de pollution par exemple) ne peut, par conséquent, être décrétée sur la base de cette disposition.

L'art. 3 al. 4 (et 5) LCR permettent aux cantons d'adopter d'autres limitations ou prescriptions, c'est-à-dire des limitations ou prescriptions qui n'entraînent pas une interdiction ou une restriction de la circulation de véhicules automobiles et de cycles sur certaines routes au sens de l'art. 3 al. 3 LCR. Une restriction ponctuelle (« *kurzfristige Sofortmassnahme* ») de circuler ne peut, par conséquent, pas non plus être décrétée sur la base de ces dernières dispositions, étant précisé que l'art. 5 LCR s'applique aussi à ces limitations ou prescriptions.

Enfin, il sied de rappeler l'art. 5 LCR concernant les signaux et les marques s'applique aux limitations ou prescriptions adoptées par les cantons sur la base de l'art. 3 al. 2-5 LCR. En l'espèce, le droit fédéral ne prévoit pas de dispositif de signalisation adéquat pour matérialiser la zone d'exclusion de circulation à charge des véhicules porteur d'un « macaron » (ou vignette) représentatif des (mauvaises) performances environnementales de leur moteur. **Ce silence est qualifié : le législateur fédéral a expressément refusé de compléter la réglementation à ce sujet.**

D'autre part, l'introduction d'une vignette environnementale à apposer sur tous les véhicules circulant dans la moyenne ceinture empiète également sur les compétences exclusives de la Confédération découlant de l'art. 8 LCR, et concrétisées dans l'OETV, en ce qu'elle :

- prescrit pour une partie importante du territoire une obligation d'équiper son véhicule d'un macaron inconnu du droit fédéral, basée sur une catégorisation de véhicules encore à établir, mais qui dans tous les cas sera propre au seul canton de Genève ;
- ignore le principe de base selon lequel un véhicule répondant aux exigences techniques applicables lors de sa première mise en circulation doit fondamentalement pouvoir circuler sur tout le territoire suisse.

Partant, force est de constater que l'instrumentarium que la Loi 12196 vise à instaurer s'avère en tout état inapplicable sans violer la LCR et ses ordonnances d'exécution.

Au vu des explications qui précèdent, toutes les dispositions de la loi mise en cause prévoyant les modalités d'une circulation différenciée en fonction des performances écologiques des véhicules devront être annulées, tout comme celle afférente aux sanctions en cas de violation de ces prescriptions. Ces dispositions seront explicitées au chapitre III.C. « *Synthèse des dispositions inconstitutionnelles de la loi et étendue de l'annulation judiciaire* » ci-après.

5. Violation de la liberté économique (art. 27 Cst.)

a. La liberté économique (art. 27 Cst.)

Selon l'art. 27 Cst. féd., la liberté économique est garantie (al. 1); elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu⁷³.

La liberté économique a une fonction institutionnelle, en tant qu'elle exprime, conjointement avec d'autres dispositions constitutionnelles (notamment l'art. 94 Cst.), le choix du constituant en faveur d'un système économique libéral, fondé sur la libre entreprise et la concurrence⁷⁴, et une fonction individuelle, en tant qu'elle assure une protection contre les mesures étatiques restreignant la liberté d'exercer toute activité économique privée, exercée aux fins de production d'un gain ou d'un revenu, à titre principal ou accessoire, dépendant ou indépendant⁷⁵.

Au nombre des sous-aspects de la liberté économique, est ici pertinent la faculté que celle-ci confère de choisir les modalités d'exercice d'une activité économique protégée, soit la liberté entrepreneuriale, comprenant la liberté

⁷³ Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 1 ss, p. 176; ATF 118 Ia 175 consid. 1.

⁷⁴ ATF 138 I 378 consid. 6.1

⁷⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_380/2016 consid. 5.1 ; DUBEY, Droits fondamentaux, 2018, vol. II, no 2764 ss, 2821 ss, 2844 ss ; MAHON, Droit constitutionnel, vol II, 2015, no 121 ss et 123 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 3ème éd., 2013, vol. II, no 882 ss, 904 ss et 909 ss ; VALLENDER, in Bernhard EHRENZELLER et al. [éd.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2008, p. 594 ss ad art. 27.

de déterminer les moyens à mettre en œuvre en vue de l'obtention d'un gain ou d'un profit, les moyens de production et les conditions de travail⁷⁶.

A moins d'être prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (hypothèses ici non pertinentes), les atteintes portées au principe même de la liberté économique sont en principe inadmissibles⁷⁷. Ne sont en revanche pas contraires au principe de la liberté économique, et donc admissibles aux conditions énoncées aux art. 36 Cst. et art. 43 al. 1 à 3 Cst-GE, notamment les mesures dites de police et/ou de politique sociale. Les premières sont celles qui protègent l'ordre public, par quoi on entend la tranquillité, la sécurité, la santé, la moralité publiques et la bonne foi en affaires et les deuxièmes celles qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie de la population ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs⁷⁸.

b. Les restrictions de trafic prévues par les art. 15D ss LaLPE constituent une atteinte grave à la liberté économique

En l'occurrence, les restrictions à la circulation routière prévues par les art. 15D ss LaLPE constituent une atteinte grave à la liberté économique des personnes physiques ou morales dont l'activité professionnelle implique le déplacement au moyen de véhicules qui servent au transport de personnes (cars, taxis, limousines, etc.) ou de marchandises (camions ou camionnettes) ou encore de ceux qui exploitent des entreprises de déménagement ou d'expédition par camion.

Sont en outre touchées toutes les personnes et/ou entreprises qui ont besoin de se déplacer avec du matériel (artisans, plombiers, électriciens, chauffagiste, menuisiers, etc.) et celles qui ont besoin de leur véhicule pour leurs activités professionnelles (aide à domicile, commerciaux, médecins, entreprises de nettoyage, etc.).

Or, les véhicules de transport professionnels (utilitaires) sont typiquement des véhicules diesel, dont les performances environnementales ne sont pas les meilleures - à moins qu'il ne s'agisse de véhicules très récents. Il s'agira, par conséquent, des véhicules visés par une restriction de circulation temporaire (circulation différenciée en fonction des performances environnementales).

Il a été démontré dans la partie EN FAIT des présentes que la part des transports professionnels à l'intérieur de la moyenne ceinture est notoirement essentielle

⁷⁶ ATF 130 II 245 consid. 2.3; DUBEY, op. cit., vol. II, no 2826 ss; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., vol. II, no 952; VALLENDER, op. cit., n. 13 ss ad art. 27.

⁷⁷ DUBEY, op. cit., vol. II, no 2869 ss; MAHON, op. cit., vol. II, no 125 et 129 ss; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., vol. II, nos 960 ss, 963 ss, 996 ss.

⁷⁸ ATF 140 I 218 consid. 6 s. et références citées.

(cf. EN FAIT, II. B et cartographie de localisation des activités). L'interdiction de circuler dans la zone moyenne ceinture équivaut, par conséquent, à une interdiction d'exercer l'activité économique de transporteur dans la partie économiquement la plus importante du territoire.

Pour tous les professionnels concernés, la Loi 12196 portera donc une atteinte grave à leur liberté économique puisqu'ils ne pourront tout simplement plus exercer leurs activités professionnelles si la restriction est activée.

c. Les restrictions posées par les art. 15D ss LaLPE ne répondent pas aux conditions posées par l'(es) art. 36 Cst. (et 43 Cst.-GE)

L'art. 36 Cst. (tout comme l'art. 43 Cst-GE) exige que toute restriction à une liberté fondamentale soit fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, et proportionnée au but visé. En vertu du principe de la proportionnalité, une restriction à la propriété privée ne doit pas entraîner une atteinte plus grave que ne l'exige le but d'intérêt public recherché; il faut en outre que ce but ne puisse pas être atteint par l'emploi de moyens moins rigoureux.

i. La condition de la base légale : les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs

Le principe de la légalité s'impose notamment dans le domaine des droits fondamentaux.

D'après l'art. 36 al. 1 Cst. comme l'art. 43 al. 1 Cst-GE, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, les restrictions graves devant être prévues par une loi et les cas de danger sérieux, direct et imminent étant réservés. Ainsi - abstraction faite des cas d'application de la clause générale de police (hypothèse ici non pertinente) -, **toute restriction grave à un droit fondamental doit être prévue par une loi formelle.** La distinction entre les atteintes simples et les atteintes graves tient à l'intensité de la restriction ; plus celle-ci est haute, plus le rang hiérarchique de la base légale doit être élevé. Une atteinte tend à être grave lorsqu'elle prive les titulaires d'un droit fondamental d'une grande partie ou d'un grand nombre des prérogatives subjectives que ce droit leur procure, selon une perception objective de la situation prenant en compte toutes les circonstances du cas d'espèce⁷⁹. La base légale requise, matérielle ou formelle, doit avoir un degré de précision suffisant pour que son application soit prévisible⁸⁰.

⁷⁹ DUBEY, op. cit., vol. I, no 424 ss ; MAHON, op. cit., vol. II, no 33 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., vol. II, no 190 s.

⁸⁰ DUBEY, op. cit., vol. I, no 611 ss ; MAHON, op. cit., vol. II, no 33 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., vol. II, no 192 s.

Le **principe de la légalité** s'applique de façon plus générale à l'activité de l'État régi par le droit (art. 5 al. 1 Cst.). En droit constitutionnel genevois, le principe de la légalité se trouve ancré, dès les premières dispositions de la Cst-GE, par l'affirmation que les structures et l'autorité de l'État sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs (art. 2 al. 2 Cst-GE) et par l'exigence que l'activité publique se fonde sur le droit (art. 9 al. 2 Cst-GE), dispositions dont la portée s'éclaire et se trouve précisée notamment par les dispositions faisant du Grand Conseil l'autorité qui exerce le pouvoir législatif (art. 80 Cst-GE) et adopte les lois (art. 91 al. 1 Cst-GE), tandis que le Conseil d'État, détenteur du pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE), joue un rôle important dans la phase préparatoire de la procédure législative (art. 109 al. 1 à 3 et 5 Cst-GE), promulgue les lois (art. 109 al. 4 phr. 1 Cst-GE) et est chargé de leur exécution et d'adopter à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 phr. 2 Cst-GE). La Cst-GE pose ainsi le principe de la priorité et de la primauté de la loi formelle – acte normatif voté par le Grand Conseil et passible du référendum facultatif (art. 67 Cst-GE) – comme moyen d'action de l'État, ce qui restreint considérablement le pouvoir normatif du Conseil d'État. Il s'ensuit que le Grand Conseil est fondamentalement et institutionnellement l'organe compétent pour édicter les règles de droit un tant soit peu importantes⁸¹.

Le principe de la séparation des pouvoirs impose le respect des compétences établies par la constitution et interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. En particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur⁸². Le principe de la légalité se compose de celui de la suprématie de la loi, voulant que les autorités sont tenues de respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes, et de celui de l'exigence d'une base légale, impliquant que les autorités ne peuvent agir que si la loi le leur permet⁸³.

Certes, la loi ne peut et ne doit pas contenir tous les détails, mais au moins les règles essentielles et les principaux droits et obligations, la mise en œuvre, soit l'exécution, étant, quant à elle, de la compétence de l'exécutif⁸⁴. **Le Conseil d'État peut adopter des normes d'exécution, secondaires, c'est-à-dire des normes qui s'intègrent dans le cadre tracé par le législateur formel, qui constituent des règles complémentaires de procédure et précisent et détaillent certaines dispositions de la loi, voire qui combrent éventuellement de véritables lacunes ; à moins d'une délégation expresse, il ne peut édicter des règles nouvelles restreignant les droits des administrés ou leur imposant**

⁸¹ HOTTELIER/TANQUEREL, op. cit., p. 353 s.

⁸² ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; ATF 138 I 196 consid. 4.1 ; ATF 134 I 322 consid. 2.2 ; ATF 130 I 1 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.2.

⁸³ DUBEY, op. cit., vol. I, n. 498 ss.

⁸⁴ HOFFMANN, Le Conseil d'État dans la constitution genevoise du 14 octobre 2012, in HOFFMANN/WAELTI, Actualités juridiques de droit public 2013, 2013, p. 142.

des obligations, même si de telles règles seraient conformes au but de la loi⁸⁵. Pour que le Conseil d'État puisse édicter des normes de substitution, primaires, il faut qu'une clause de délégation législative l'y habilite, étant précisé que la constitution cantonale ne l'interdit pas et que la délégation doit figurer dans une loi au sens formel, se limiter à une matière déterminée et indiquer le contenu essentiel de la réglementation si elle touche les droits et obligations des particuliers⁸⁶.

ii. Les notions-clés de la loi 12196 sont trop vagues et consomment une violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs

En l'occurrence et ainsi que cela a été mis en exergue dans la partie EN FAIT des présentes, la Loi 12196 ne définit pas les notions-clés nécessaires à la mise en œuvre du concept de vignette écologique et à l'appréhension de ses effets. Il s'agit de notions complètement indéterminées, devant être définies par voie réglementaire. Le texte de loi n'indique même pas le contenu essentiel de la réglementation future (cf. les développements présentés sous *supra* I.B.2 et 3).

Les travaux préparatoires de la loi ne décrivent pas non plus précisément le système concret que la nouvelle loi est destinée mettre sur pied.

Ainsi et concrètement :

a) **La notion de « Pics de pollution »** contenue aux art. 15C al. 1 et 15D al. 1 n'est pas définie dans la loi elle-même.

Les travaux préparatoires sont muets ou totalement flous sur les normes de référence que le canton souhaite appliquer : s'agira-t-il de normes cantonales propres ou d'un alignement sur les valeurs du système français Crit'Air, on l'ignore.

Or, cette notion est absolument centrale pour tout le dispositif. On comprend des art. 15C al. 1 *in fine* et des art. 15E, 15F et 15G qu'elle se concrétisera par 3 niveaux d'alerte.

Ce sera au Conseil d'Etat, en adoptant le règlement d'application, de définir les « seuils » déclenchant ces alertes (art. 15C al. 1 deuxième phrase).

⁸⁵ ATF 134 I 313 consid. 5.3 ; ATF 130 I 140 consid. 5.1 ; ATF 129 V 95 consid. 2.1 ; ATF 124 I 127 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.2 ; ATA/1587/2017 du 12 décembre 2017 et références citées.

⁸⁶ ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; ATF 132 I 7 consid. 2.2 ; ATF 130 I 1 consid. 3.4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7 ; ACST/11/2017 du 30 juin 2017 consid. 9 ; David HOFFMANN, op. cit., p. 140s.

L'entier du dispositif reposera donc concrètement sur des prescriptions déléguées au Conseil d'Etat qui contiendra nécessairement des normes primaires.

Ainsi ce que cela a été exposé ci-dessus, pour que le Conseil d'Etat puisse édicter des normes de substitution, primaires, il faut qu'une clause de délégation législative figurant dans une loi formelle l'y habilite et que cette clause se limite à une matière déterminée et indique le contenu essentiel de la réglementation envisagée.

En d'autres termes et dans le cas présent, la loi formelle devrait soit définir - ou à tout le moins déterminer de manière générique - en fonction de quels critères les composantes polluantes visées, leur seuil de concentration et la durée pendant laquelle elles doivent être présentes pour que l'on soit en présence de « pic de pollution ».

Or, en l'occurrence, la délégation législative au Conseil d'Etat n'est absolument pas cadrée par les nouvelles dispositions. Aucun paramètre technique ne précontraint la marge de manœuvre du Conseil d'Etat. La fixation des seuils est purement une question d'appréciation politique, étant précisé qu'il ne s'agit aucunement d'une « matière technique » pouvant être réglée dans un règlement en fonction de données scientifiques.

Partant, force est de constater que l'art. 15D al. 1 ne constitue pas une base légale suffisante pour restreindre la liberté économique des personnes physiques ou morales dont l'activité professionnelle implique le déplacement au moyen de véhicules. Cette disposition viole par conséquent l'art. 36 al. 1 Cst. et elle devra être annulée pour ce motif.

- b) L'art 15D al. 1 prévoit que les performances environnementales des véhicules sont déterminées par des « classes de véhicules motorisés » - au moins 5 - qui seront posées par le règlement d'application, sur la base des Normes Euro (art. 15D al. 4).

Ici, *a priori*, le cadrage par référence aux Normes Euro permet de comprendre que le Conseil d'Etat devrait définir une classe (LaLPE) par classe Euro. La question étant de savoir ce qui se passera si des nouvelles classes Euro surviennent (Euro 7, etc.) : l'échelle sera-t-elle coulissante et la première classe regroupera-t-elle les macarons des véhicules répondant aux normes les plus basses ou pas.

De plus et en en réalité, rien n'interdit au Conseil d'Etat de regrouper tous les niveaux Euro dans la classe 1, sauf les deux les plus performants (Euro 6c et 6d-TEMP) pour leur attribuer les classes 2 (p. ex. seulement Euro 6c) et 3 (p. ex. Euro 6d-TEMP). La seule

contrainte de la Loi 12196 dans la répartition des niveaux Euro dans les classes de macarons, tient à la nécessité de distinguer trois classes pour donner un sens aux trois niveaux d'alerte.

Par ailleurs, les normes Euro s'appliquent tant aux véhicules automobiles lourds que légers (supra II E) : seront-ils tous concernés, dans la même mesure ?

Il s'ensuit qu'ici aussi, la Loi 12196 constitue un blanc-seing en faveur du Conseil d'Etat, l'autorisant à adopter des normes primaires sans que le cadre soit fixé dans la loi formelle.

Sous cet angle également, l'art. 15D al. 1 et 4 violent également l'art. 36 al. 1 Cst. et ils devront être annulés.

- c) La notion clé de **circulation différenciée**, contenue aux art. 15E litt. b, 15F litt. c et 15G lit. b, n'est pas non plus définie dans la loi. Cette dernière ne contient pas non plus de clause de délégation législative valable cadrant à tout le moins les grandes lignes de cette notion ; la formule commune « ... *définie dans le règlement d'application* » figurant à la fin des trois alinéas cités se rapportant à la classe, non pas à la notion de circulation différenciée.

Les travaux préparatoires permettent certes de comprendre que la circulation « différenciée » s'oppose au régime de circulation « alternée » (p. ex. selon numéro de plaque minéralogique pair/impair) et que c'est la différence de performance environnementale du moteur qui est prise en référence.

Il n'en demeure pas moins que la mesure concrètement représentée par cette notion de « circulation différenciée », aux trois alinéas des art. 15 E à 15G, n'est pas cadrée. Elle n'implique pas nécessairement, en soi, un Fahrverbot. Ce n'est en tout cas pas le sens commun de l'adjectif « différencié ». Si l'objectif de la LaLPE révisée est bien d'interdire purement et simplement aux véhicules d'une ou de plusieurs classes la circulation, il faudrait que la loi le dise expressément.

Or, si on ne peut pas déduire de la notion de « circulation différenciée » une interdiction pure et simple de circuler (dans la zone concernée), le terme est également trop flou pour justifier d'autres types de mesures prévisibles.

Il s'ensuit que la Loi 12196 est également trop imprécise pour soutenir le régime que certains voudraient lui faire porter, à savoir la « réplique » du système français basé sur les macarons Crit'air.

Il résulte des explications qui précèdent que les art. 15C ss LaLPE recourent à des concepts beaucoup trop flous pour pouvoir constituer des bases légales aptes à justifier les restrictions à la liberté économique des transporteurs professionnels. Ces dispositions violent dès lors l'art. 36 al. 1 Cst.

De plus, en tant qu'elles omettent d'indiquer ne serait-ce que le contenu essentiel de la réglementation, les clauses de délégations législatives autorisant le Conseil d'Etat d'édicter des normes primaires violent les principes de la légalité (densité normative) et la mise en place par voie réglementaire entraînera inévitablement une atteinte à la séparation des pouvoirs.

iii. Proportionnalité (1) : pour respecter le domaine de compétence cantonale vu la LPE, le dispositif des art. 15D ss LaLPE ne peut que manquer sa cible

Il sied de rappeler que l'art. 65 al. 2 LPE laisse uniquement aux cantons la possibilité de déterminer des valeurs-seuils déterminant leurs programmes d'action, pour autant que ces valeurs-seuils ne soient pas identiques ou similaires aux valeurs d'exposition fédérales et n'impliquent des conséquences juridiques identiques à celles que le droit fédéral prévoit - ou a renoncé à prévoir. Partant, les seuils de pollution déterminant des « pics » selon l'art. 15C al. 1 et l'art. 15D al. 1 ne pourront pas être proches des VLI. En d'autres termes, seuls des seuils d'intervention, très sensiblement plus hauts que les VLI OPair, seront concevables.

En ce sens, il est envisageable que le canton de Genève s'aligne sur les seuils du système Crit'Air français, soit pour l'ozone : seuil d'information : 180 µg/m³/heure et seuil d'alarme : 240 µg/m³/heure et pour les NO₂ : seuil d'information : néant et seuil d'alarme : 400 µg/m³/ sur 3 heures consécutives (cf. les développements présentés sous *supra* II.F).

Or, les seuils d'information et d'alerte précités pour l'ozone et les NO₂ n'ont jamais été atteints dans le canton de Genève durant ces dernières années. En effet et pour mémoire, les VLI OPair ont certes été dépassées pour l'ozone, mais la valeur maximale enregistrée s'élevait à 139 µg/m³ à la station de Passeiry pendant le mois de juin, soit 42 µg/m³ en deçà du seuil d'information et 101 µg/m³ en dessous du seuil d'alarme déclenchant le concept d'urgence (en France). Il en va de même des NO₂ qui n'ont jamais et dans aucune des stations de mesure dépassé la VLI OPair de 80 µg/m³ et se situaient, dès lors, très largement en deçà du seuil d'alarme ! Rien ne laisse d'ailleurs présager que ces seuils seront atteints à l'avenir, au contraire, compte tenu des évolutions techniques visant à diminuer le rejet de polluants par les véhicules, les valeurs devraient encore baisser ces prochaines années.

Partant, le dispositif des art. 15D ss LPE ne sera en réalité jamais applicable de sorte que la Loi 12196 s'avère inapte *stricto sensu* à atteindre l'objectif

d'intérêt public poursuivi et, par conséquent, également disproportionnée. Ce dispositif viole dès lors l'art. 36 al. 2 et 3 Cst.

iv. Proportionnalité (2) : le dispositif est inapte à résoudre le problème de l'ozone

S'agissant de l'ozone, il a été démontré que seules des mesures durablement efficaces permettent de réduire les concentrations d'ozone et qu'une réduction temporaire de la vitesse ou une circulation alternée ou différenciée auront des effets quasi nuls sur les émissions d'ozone.

Ainsi et par exemple, l'Office fédéral de l'environnement relève à juste titre l'inefficacité de restrictions temporaires de circuler ou de réductions temporaires de vitesse pour lutter contre les pics d'ozone dans sa Fiche, Ozone: poursuivre la baisse des précurseurs :

« Des mesures d'urgence locales déclenchées en période de pollution élevée, comme par exemple des interdictions ponctuelles de circuler, favorisent la sensibilisation de la population au problème de la qualité de l'air. Toutefois, elles ne contribuent que de façon limitée à une réduction immédiate du niveau de pollution du moment, puisqu'elles sont déclenchées seulement lorsque les concentrations de polluants dans l'air sont déjà excessives. »

Pièce 16 : Fiche, Ozone: poursuivre la baisse des précurseurs, édictée par l'Office fédéral de l'environnement

Dans l'arrêt lucernois, le Tribunal fédéral est d'ailleurs arrivé à la même conclusion et il a constaté que les mesures ponctuelles prévues par l'initiative pour lutter contre les pics d'ozone étaient inefficaces et, partant, disproportionnées ⁸⁷ :

« Um die übermässigen Ozonimmissionen grossräumig auf das Niveau des Immissionsgrenzwertes der LRV, der als eigentlicher Zielwert und nicht als Alarmwert zu verstehen ist, zu senken, wäre eine grosse Emissionsverminderung notwendig. Dazu brauche es eine Vielzahl dauerhaft wirksamer Massnahmen, wogegen kurzfristige Sofortmassnahmen ein ungeeignetes Mittel zur Bekämpfung des Sommersmogs seien. Während eine drastische Emissionsverminderung der Stickoxide innerhalb kurzer Zeit mit Verboten (z.B. generell oder partielle Fahrverbote) theoretisch zu erreichen wäre, sei eine kurzfristige drastische Emissionsverminderung bei den flüchtigen organischen Verbindungen, welche zusammen mit den Stickoxiden für die episodenhafte Ozonbildung hauptverantwortlich sind, nicht einmal theoretisch sichergestellt.

(...)

Da kurzfristige Sofortmassnahmen nach dem aktuellem Wissensstand zumindest fragwürdig sind, um übermässige Ozonimmissionen wirksam zu bekämpfen, ist die Initiative unter diesem Gesichtspunkt unverhältnismässig und damit zu Recht als ungültig betrachtet worden. ».

Il résulte des explications qui précèdent que les mesures ponctuelles prévues par les art. 15D ss LPE pour lutter contre les « pics d'ozone » s'avèrent inefficaces et, partant, disproportionnées et contraires à l'art. 36 al. 3 Cst. La référence aux pics d'ozone figurant à l'art. 15D al. 1 doit, par conséquent, être annulée.

v. Proportionnalité (3) : le dispositif est inapte à résoudre le problème des PM10

Concernant les PM 10, la part effectivement due à la combustion des moteurs des véhicules est faible (environ 4.5%).

La part la plus importante, soit environ 17,3% est due aux frottements/érosion (Abrieb), soit aux poussières fines générées par le frottement des pneus sur la route ou le freinage (disques de frein), ce qui concerne tous les véhicules terrestres, y compris les trains, cars ainsi que les véhicules électriques et hybrides.

Tabelle 2 Jahresstatistik 2016 und 1990 Emissionen Feinstaub (PM10)

	1990		2015		
Industrie	9'315	35.0%	5'072	29.2%	
Transport	Personenwagen	718	2.7%	386	2.2%
	Leichte Nutzfahrzeuge	333	1.3%	141	0.8%
	Schwere Nutzfahrzeuge	1'073	4.0%	263	1.5%
	Schlene	970	3.6%	1'260	7.3%
	Luft- und Schifffahrt	187	0.7%	63	0.4%
	Abrieb	2'289	8.6%	3'006	17.3%
	Total	5'569	20.9%	5'118	29.5%
Landwirtschaft	5'276	19.8%	4'460	25.7%	
Haushalte	5'456	20.5%	2'350	13.5%	
Abfallwirtschaft	689	2.6%	372	2.1%	
Militär	285	1.1%	273	1.6%	
Diverses	202	0.8%	175	1.0%	
Total	26'791		17'820 (-33.5% seit 1990)		

Switzerland's Informative Inventory Report 2017 (IIR) - Submission under the UNECE Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (Submission of March 2017 to the United Nations ECE Secretariat)

Partant, l'effet de mesures locales de restriction du trafic en fonction des performances environnementales des véhicules - *a fortiori* quelques jours

dans le cadre de mesures urgentes - est très faible voire inexistant concernant les PM10.

Il résulte des explications qui précèdent que les mesures ponctuelles prévues par les art. 15D ss LPE pour lutter contre les « pics de PM10 s'avèrent inefficaces et, partant, disproportionnées et contraires l'art. 36 al. 3 Cst. La référence aux pics de particules fines figurant à l'art. 15D al. 1 doit, par conséquent, être annulée.

vi. Proportionnalité (4) : globalement considéré, le dispositif prévu par la Loi 12196 entraîne des restrictions insoutenables eu égard à ses effets sur la liberté économique

En admettant - par hypothèse - que le régime des art. 15D ss LaLPE puisse être déclenché dès qu'un seuil de polluants correspondant au dépassement des VLI OPair se présente, force est de constater que ce dispositif s'avère disproportionné dans sa globalité en tant qu'il comprend des interdictions de circulation pour les véhicules dont la performance environnementale est basse.

En effet, si l'on prend l'exemple de l'ozone, les VLI OPair ont été dépassées pendant la période allant de mars à septembre 2017, soit pendant 7 mois, à la station Necker. Si le dispositif de circulation différenciée devait être enclenché durant toute cette période, une large partie des personnes physiques ou morales dont l'activité professionnelle implique le déplacement au moyen de véhicules, soit les transporteurs professionnels et toutes les personnes qui ont besoin de leur véhicule pour leurs activités professionnelles (aide à domicile, commerciaux, médecins, entreprises de nettoyage, etc.), ne pourra plus se rendre dans les quartiers situés à l'intérieur de la moyenne ceinture. En effet, il été exposé ci-dessus que les véhicules de transport professionnels (utilitaires) sont typiquement des véhicules diesel, dont les performances environnementales ne sont pas les meilleures - à moins qu'il ne s'agisse de véhicules très récents. Il s'agira, par conséquent, des véhicules qui seront principalement affectés par une interdiction temporaire de circuler (circulation différenciée en fonction des performances environnementales). En ce sens, une telle interdiction de circuler dans la zone moyenne ceinture équivaldra à une interdiction d'exercer, pour les entreprises et personnes susmentionnées, leur activité économique dans la partie économiquement la plus importante du territoire pendant cinq mois.

Or, on vient de le voir, le dispositif prévu par les art. 15D ss LPE est inefficace pour lutter contre les pics d'ozone et de PM10. Il ne présentera une éventuelle efficacité que pour lutter contre les émissions de NO₂ - qui ont respecté les VLI OPair (30 µg/m³/an) sur tout le territoire cantonal, sauf au centre-ville où les valeurs enregistrées s'élevaient à 38 µg/m³ en valeur annuelle et non pas en « pic de pollution ». Genève ne connaît pas de pic de pollution au NO₂, ni même de dépassement de la VLI journalière OPair. De plus, comme la VLI

annuelle européenne (et française) pour le NO₂ est de 40 µg/m³, force est de constater qu'une application des critères européens (et français) à la situation genevoise amène au constat suivant : les valeurs limites d'immissions NO₂ sont respectées à Genève. Or Genève se propose d'introduire le système discriminatoire des macarons « à la française » pour régler un problème inexistant si on appliquait la législation française et européenne.

Il s'ensuit que, dans la pesée des intérêts, le rapport entre les effets dirimants induits pour les transporteurs professionnels et les autres personnes qui ont besoin de leurs véhicules pour pouvoir travailler et l'efficacité limitée sur la qualité de l'air pour la population ainsi que les coûts induits par la mise en place du système (vente des macarons, contrôle, etc.) penche clairement en faveur de ces premiers.

Partant, force est de constater que le dispositif prévu s'avère disproportionné dans sa globalité et il viole, dès lors, l'art. 36 al. 3 Cst. Pour ce motif également, les art. 15D ss doivent être annulés.

d. Conclusion sous l'angle des art. 27 et 36 Cst

Il résulte des développements qui précèdent qu'un dispositif de vignettes écologiques et, en particulier, les restrictions de circulation prévues par les nouveaux art. 15D ss LaLPÉ constituent des restrictions inadmissibles à la liberté économique.

En tant qu'elles omettent d'indiquer ne serait-ce que le contenu essentiel de la réglementation, les clauses de délégations législatives qui autorisent le Conseil d'Etat d'édicter des normes primaires, violent les principes de la légalité (densité normative), et leur mise en place par voie réglementaire entraînera inévitablement une atteinte à la séparation des pouvoirs.

De plus, les mesures prévues - en large partie inefficaces pour lutter contre les « pics de pollution de l'air » - portent également une atteinte disproportionnée à la liberté économique des transports professionnels et des personnes qui ont besoin de leur véhicule pour travailler et qui ne pourront plus accéder à la partie économiquement la plus importante du territoire genevois. En effet, la loi ne prévoit aucune exception (aucune vignette « professionnelle ») pour ces entrepreneurs/travailleurs qui se retrouveront purement et simplement au chômage technique sans aucune compensation⁸⁸.

⁸⁸ Les travaux préparatoires précisent que « Les dérogations sont celles usuelles : véhicules d'urgence, véhicules des services privés de surveillance, véhicule de transport public, véhicules conduits par des handicapés, véhicules avec des denrées alimentaires périssables, etc. Il pourrait y avoir des dispositions transitoires pour les véhicules de transport de biens ou de marchandises, les poids lourds et les engins agricoles ou de chantier. » (cf. pièce 2B, p. 8 s).

Par ailleurs, si l'on souhaitait donner à la Loi 12196 une portée compatible avec la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (cf. supra, chapitre III.B.3 et 4), on ne peut que lui donner, par les seuils élevés à retenir, un champ d'application qui la rend simplement sans intérêt pour le canton de Genève vu la qualité de l'air qui est en constante amélioration.

Il s'ensuit que les dispositions de la LaLPE révisée concernant l'introduction d'une vignette écologique et la mise en place d'un régime de circulation différencié constituent une législation dénuée de sens et de but effectif et, partant, arbitraire, ce qui doit également conduire à leur annulation.

Au vu des explications qui précèdent, toutes les dispositions de la loi mise en cause prévoyant les modalités d'une circulation différenciée en fonction des performances écologiques des véhicules doivent être annulées. Ces dispositions seront explicitées au chapitre III. C. « *Synthèse des dispositions inconstitutionnelles de la loi et étendue de l'annulation judiciaire* » ci-après.

C. SYNTHÈSE DES DISPOSITIONS INCONSTITUTIONNELLES DE LA LOI ET ÉTENDUE DE L'ANNULATION JUDICIAIRE

En l'occurrence, les Recourants concluent à l'annulation, pour violation des règles régissant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection de l'environnement et de la circulation routière, respectivement pour violation de la liberté économique, des dispositions de la Loi 12196 qui concernent d'une part l'instauration du régime des vignettes environnementales et, d'autre part, des restrictions temporaires de circulation des véhicules en fonction de leurs performances environnementales.

Les (parties) de dispositions devant être annulées sont identifiées ci-après :

Chapitre VIA Dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique (nouveau)

Art. 15D Circulation différenciée (nouveau)

¹ En cas de pics de pollution aux particules fines, à l'ozone ou aux oxydes d'azote, le Conseil d'Etat applique des restrictions temporaires de circulation des véhicules en fonction de leurs performances environnementales. Des exceptions à cette restriction de circulation sont prévues dans le règlement d'application.

² Ces restrictions temporaires s'appliquent à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture routière, telle que définie par l'article 6, alinéa 2, de la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée, du 5 juin 2016.

³ Ces restrictions temporaires s'appliquent à tous les véhicules motorisés circulant dans les zones visées à l'alinéa 2, y compris aux véhicules qui ne sont pas immatriculés dans le canton de Genève.

~~4 La définition des classes de véhicules motorisés en fonction de leurs performances environnementales se fait sur la base des normes Euro. Le règlement d'application définit au minimum 5 classes, le système d'identification des véhicules par le biais de macarons, ainsi que les modalités de mise en œuvre de ce dispositif de macarons.~~

~~5 Les véhicules sans macaron ont interdiction de circuler dans les zones définies à l'alinéa 2. Ils peuvent emprunter le réseau autoroutier.~~

Art. 15E Niveau d'alerte 1 (nouveau)

Lorsque le premier niveau d'alerte est activé (niveau 1), le Conseil d'Etat ordonne la mise en œuvre des mesures suivantes :

- a) la limitation de la vitesse sur l'autoroute de contournement à 80 km/h;
- ~~b) la circulation différenciée de la classe 1 des véhicules définie dans le règlement d'application.~~

Art. 15F Niveau d'alerte 2 (nouveau)

Lorsque le deuxième niveau d'alerte est activé (niveau 2), outre les mesures définies à l'article 15E, le Conseil d'Etat ordonne la mise en œuvre des mesures suivantes :

- a) la gratuité de tous les billets de l'offre de transport Unireso dès le lendemain de l'annonce du niveau d'alerte. Les titulaires d'abonnement ne peuvent prétendre ni à un remboursement ni à un dédommagement;
- b) la communication d'un avis intercantonal de pollution aux médias;
- ~~e) la circulation différenciée de la classe 2 des véhicules polluants définie dans le règlement d'application.~~

Art. 15G Niveau d'alerte 3 (nouveau)

Lorsque le troisième niveau d'alerte est activé (niveau 3), outre les mesures prévues aux articles 15E et 15F, le Conseil d'Etat ordonne la mise en œuvre des mesures suivantes :

- a) l'interdiction des feux en plein air et des feux de confort;
- ~~b) la circulation différenciée de la classe 3 des véhicules définie dans le règlement d'application.~~

Art. 15H Exécution (nouveau)

¹ Sont chargés de veiller à l'application des mesures d'urgence ordonnées par le Conseil d'Etat en cas de pics de pollution :

- a) les fonctionnaires de la police cantonale appartenant à un service de gendarmerie au sens de l'article 15 de la loi sur la police, du 9 septembre 2014;*
- b) les agents de la police municipale.*

² Tout contrevenant est passible d'une contravention de 500 F au plus.

³ Le Conseil d'Etat fixe dans un règlement d'application les modalités nécessaires à l'exécution de ces restrictions temporaires de la circulation motorisée en cas de pics de pollution de l'air.

IV. CONCLUSIONS

Pour les motifs qui précèdent et vu les pièces ci-jointes, les Recourants ont l'honneur de conclure à ce qu'il

PLAISE A LA

CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE DE LA COUR DE JUSTICE

A LA FORME

1. Déclarer recevable le présent recours.

AU FOND

Principalement

2. Annuler les dispositions suivantes de la Loi 12196 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LaLPE) du 23 novembre 2018 :

a) **Art. 15D :**

annulation du titre marginal

al. 1 : annulation des termes : « aux particules fines, à l'ozone ou »
et « en fonction de leurs performances environnementales » ;

al. 2 : annulation totale ;

al. 3 : annulation des termes : « circulant dans les zones visées à l'alinéa 2 » ;

- al. 4 : annulation totale ;
- al. 5 : annulation totale.

- b) **Art. 15E**
litt. b : annulation totale.

- c) **Art. 15F**
litt. c : annulation totale.

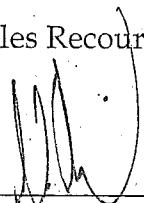
- d) **Art. 15G**
litt. b : annulation totale.

- e) **Art. 15H**
al. 2 : annulation totale ;
al. 3 : annulation des termes : « à l'exécution de ces restrictions temporaires de la circulation motorisée ».

En tout état

3. Acheminer les Recourants à apporter la preuve de leurs allégués.
4. Condamner le Grand Conseil aux frais et dépens de la procédure, lesquels comprendront une équitable participation aux honoraires d'avocat des Recourants.
4. Débouter le Grand Conseil et tout opposant de toute autres ou contraires conclusions.

Pour les Recourants :



Nicolas Wisard, avocat