

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4626/2019-ABST

ACST/26/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 27 août 2020

dans la cause

Monsieur A_____

et

Monsieur B_____

et

ASSOCIATION SUISSE DES TRANSPORTS ROUTIERS, SECTION GENÈVE

et

TOURING CLUB SUISSE, SECTION GENÈVE

représentés par Me Nicolas Wisard, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1)
 - a. Messieurs A_____, né le _____ 1976, et B_____, né le _____ 1965, sont citoyens suisses domiciliés et travaillant à Genève où ils exercent leurs droits politiques. Ils sont détenteurs, chacun, d'un véhicule répondant à la norme Euro 2.
 - b. L'Association suisse des transports routiers, section Genève (ci-après : ASTAG-Genève), est une association de droit suisse au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210) qui, selon ses statuts, est inscrite au registre du commerce (ci-après : RC) du canton de Genève. Elle a pour but notamment 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, de développer et de représenter les intérêts de ses membres sur le plan économique, politique et juridique.
 - c. Le Touring Club suisse, section Genève (ci-après : TCS-Genève) est également une association de droit suisse au sens des art. 60 ss CC, non inscrite au RC du canton de Genève. Il a pour but notamment de sauvegarder et promouvoir les droits et les intérêts généraux de ses sociétaires en matière de conception de la circulation routière et des véhicules routiers et de favoriser l'insertion harmonieuse de tous les moyens de transports, 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 transports et à la mobilité dans le cadre de l'aménagement du territoire, des constructions et ouvrages et de la protection de l'environnement.
- 2)
 - a. L'ozone (ci-après : O₃) est un gaz irritant et incolore engendré notamment par la pollution près de la surface de la terre. Il est un polluant secondaire formé par une réaction chimique impliquant le dioxyde d'azote (ci-après : NO₂) et des composés organiques volatils (ci-après : COV). Il contribue à l'effet de serre et aux pluies acides. Il est à l'origine d'irritations des muqueuses oculaires et respiratoires et de crises d'asthme chez les sujets sensibles.
 - b. Les particules fines ou poussières fines en suspension (ci-après : PM10) sont des particules en suspension dans l'air dont le diamètre est inférieur à dix micromètres. D'origine naturelle (particules fines primaires) ou anthropique (particules fines secondaires, formées suite à des réactions chimiques dans l'air à partir d'autres polluants, fumée, usure, trafic, industrie, chauffage), elles sont un mélange complexe de petites particules solides et de gouttelettes liquides. Les particules secondaires se forment dans des conditions météorologiques particulières et sont le résultat d'une combinaison avec des molécules naturellement présentes dans l'atmosphère provenant de précurseurs gazeux polluants comme les COV. Elles résultent de deux processus : les « PM10

abrasion », issues des mécanismes de frottement et d'abrasion (rail, pneus, travaux de chantier) et les « PM10 combustion », émises lors de la combustion (moteurs thermiques de véhicules, machines de chantier, chauffages, incinérations industrielles et autres feux). Les PM10 ont un impact sur la santé, des effets sur le climat, un effet direct sur le bilan radiatif de la terre, et, en milieu urbain, elles dégradent le patrimoine immobilier. Elles sont plus néfastes sur la santé que tout autre polluant de l'air et leurs effets sont très bien documentés. Plus les particules sont petites, plus elles pénètrent profondément dans les voies respiratoires et deviennent dangereuses. Les particules les plus petites peuvent même traverser la paroi alvéolaire pour rejoindre les vaisseaux sanguins. Outre leurs effets sur le système respiratoire et cardiovasculaire, des études récentes montrent un lien entre l'exposition à long terme à des particules fines et le développement de maladies chroniques telles que le diabète, l'apparition de problèmes neuro-développementaux chez l'enfant ou encore une altération des fonctions cognitives. Les particules fines représentent aussi un facteur de risque important dans le développement de cancers du poumon.

c. Le dioxyde d'azote se forme dans l'atmosphère à partir du monoxyde d'azote (ci-après également : NO) qui se dégage essentiellement lors de la combustion de combustibles fossiles due notamment à la circulation routière. Il est considéré comme un polluant secondaire. Le NO₂ contribue, en association avec d'autres polluants, à l'acidification des milieux naturels. Les oxydes d'azote (ci-après également : NO_x) comprennent le NO et le NO₂. Ils sont émis lors de la combustion des carburants et combustibles fossiles. Précurseurs de l'ozone et des particules, ils sont nocifs pour la santé (maladies respiratoires) et l'environnement.

- 3) Les 2 avril 2003, 27 février 2013 et 17 février 2018, le Conseil d'État de la République et canton de Genève (ci-après : le Conseil d'État) a approuvé respectivement les plans de mesures (ci-après : Plan OPair) 2003-2010, 2013-2016 et 2018-2023, basés sur l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair - RS 814.318.142.1), plans élaborés par la commission de suivi OPair, sous la responsabilité du service cantonal de protection de l'air (ci-après : SCPA, devenu depuis lors, le service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants [ci-après : SABRA]).

Les plans OPair rappellent, en substance, l'obligation des cantons d'introduire un plan d'assainissement de l'air lorsque les valeurs limites d'immission (ci-après : VLI) fixées par le Conseil fédéral à l'annexe 7 de l'OPair, sont ou risquent d'être dépassées. Ils sont contraignants pour les autorités chargées de son exécution et prévoient une série de mesures à prendre pour réduire les émissions de NO_x et de PM10 (parallèlement aussi celles de NO₂) sur l'ensemble du canton afin de respecter les VLI fixées par l'OPair. Un des objectifs à atteindre dans les différents plans OPair est de réduire le trafic individuel motorisé au centre de l'agglomération en créant un périmètre de restriction du

trafic motorisé pour la protection de l'air, mesure dite « Zone à émissions réduites » (ci-après également : ZER) sur le modèle des zones à faibles émissions (« *Low Emission Zones* » - LEZ) mises en place dans certains pays européens. Un autre objectif est d'améliorer les performances environnementales du parc des véhicules privés en mettant en place un système de taxation des véhicules, basé sur leurs performances environnementales.

- 4) Le 21 septembre 2006, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (ci-après : DTAP) a publié un rapport consacré au concept intercantonal des mesures temporaires en cas de pollution particulièrement élevée de l'air par un excès de PM10 (« smog » hivernal - PM10).

Selon ce rapport, les mesures nécessaires permettant de réduire durablement le niveau global de polluants étaient de la compétence de la Confédération. Les mesures temporaires pour les périodes estivales de beau temps et les situations hivernales d'inversion (soit lorsque l'air plus chaud se trouve au-dessus d'une couche d'air plus froid) étaient des concepts d'urgence devant être utilisés dans des cas de situations extraordinaires de pollution de l'air. Les cantons avaient la compétence en cas de danger imminent grave pour la santé. Les mesures à court terme représentaient un droit cantonal complémentaire de la police de l'environnement reposant sur une compétence législative cantonale concurrente, voire une concurrence propre du canton. Le droit fédéral de l'environnement ne prévoyait aucune mesure à court terme sur la limitation des émissions pour lutter contre les situations de « smog » ou d'inversion momentanée. La clause générale de police pouvait également entrer en ligne de compte. Il n'était cependant pas possible d'y recourir pour des situations prévisibles et récurrentes. La clause générale de police était exceptionnellement utilisée comme base juridique des mesures temporaires de lutte contre des concentrations exagérées de PM10 dans l'air dans des situations extrêmes, et non pour des situations de pollution se répétant constamment. Il était par conséquent recommandé de créer une base légale pour des mesures prévues dans le droit cantonal. Ces mesures devaient également être justifiées du point de vue de la proportionnalité et respecter l'égalité de traitement. Le concept cantonal commun contre la pollution aux PM10 prévoyait trois niveaux dont deux d'intervention et un d'information. Tous les cantons devaient appliquer les mêmes critères et valeurs de déclenchement. Les niveaux d'intervention comprenaient un ensemble de mesures de base qui devaient être mis en œuvre dans tous les cantons. Chaque canton pouvait ordonner d'autres mesures d'accompagnement correspondant à ses besoins spécifiques et à ses possibilités. Il était notamment envisagé la création de zones d'interdiction des véhicules à forte émission durant certaines périodes. Un système d'identification des véhicules à mettre en place selon les catégories d'émissions constituait un préalable aux mesures à prendre dans ce domaine.

- 5) a. Le 21 septembre 2015, l'observatoire de la qualité de l'air de la région Rhône-Alpes (ci-après : Air Rhône-Alpes) en France, le canton de Genève et le canton de Vaud, partenaires dans le cadre de l'Agglomération franco-valdo-genevoise (ci-après : le Grand Genève), ont mis en place une plateforme Grand Genève Air Modèle Emissions, destinée à suivre l'évolution de la pollution transfrontalière en vue d'une analyse harmonisée des émissions polluantes afin de pouvoir, à terme, les maîtriser et protéger la santé de la population.

Depuis 2012, la qualité de l'air du Grand Genève faisait l'objet d'une collaboration transfrontalière.

- b. Le 30 janvier 2018, plusieurs partenaires dont la République française, la République et canton de Genève, le canton de Vaud, la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département de l'Ain, le département de la Haute-Savoie, le conseil régional du district de Nyon et la Ville de Genève (ci-après : la ville) ont signé un pacte du Grand Genève, un protocole d'accord transfrontalier (ci-après : Pact'Air).

La qualité de l'air était un enjeu capital pour le Grand Genève. La topographie de celui-ci était défavorable à la dispersion des polluants. Trois d'entre eux restaient préoccupants, les PM₁₀, le NO₂ et l'O₃. Il était nécessaire d'avoir une vision et des objectifs partagés, des outils communs et une gestion coordonnée des actions. Une collaboration transfrontalière existait depuis 2012. Les objectifs chiffrés étaient de réduire de moitié les NO_x et de 18 % les PM₁₀ par rapport aux niveaux de 2005. Des actions sectorielles portant sur les principales activités à la source des émissions atmosphériques notamment les transports et la mobilité étaient envisagées. Les partenaires s'engageaient notamment à mener des politiques permettant d'agir en cas de pics de pollution et pour réduire les émissions à la source. Des actions pérennes étaient nécessaires afin de diminuer la pollution chronique de l'air. Il fallait également mettre en œuvre des actions temporaires d'urgence en cas de pics de pollution pour limiter ou faire retomber les niveaux de pollution et ainsi protéger la santé des personnes les plus vulnérables. En cas de pics de pollution, il fallait notamment harmoniser leur gestion à l'échelle de l'agglomération, inciter à se déplacer en transports en commun et instaurer une circulation différenciée sur la base des certificats qualité de l'air à l'échelle du Grand Genève.

- 6) Selon un rapport du SABRA d'avril 2018, les valeurs de concentration en NO₂ étaient basses à Genève en 2017. La VLI annuelle fixée par l'OPair était dépassée dans le centre de l'agglomération, mais la VLI journalière était respectée dans tout le canton et aucun dépassement n'avait été enregistré. Pour ce qui était de l'O₃, la VLI horaire fixée par l'OPair connaissait un dépassement au début de saison du fait des conditions météorologiques, mais le nombre de dépassements était stable. S'agissant des PM₁₀ provenant de la combustion notamment du trafic

routier, ou de l'abrasion, la VLI annuelle fixée par l'OPair de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ était respectée sur tous les emplacements de mesure et la VLI journalière de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ était dépassée entre quatre et six jours en janvier lors de fortes inversions de températures (SABRA, Qualité de l'air 2017, avril 2018).

En 2018, la baisse de la concentration de NO_2 s'est poursuivie, la VLI annuelle fixée par l'OPair était dépassée dans l'hyper-centre de la ville, la VLI journalière était respectée sur tout le canton. Pour ce qui était de l' O_3 , les concentrations excessives étaient mesurées sur tout le canton, mais avec de faibles valeurs en milieu urbain, un dépassement de la VLI horaire fixée par l'OPair était relevé en période estivale, chaude et ensoleillée. En ce qui concerne les PM_{10} , la baisse de concentration était confirmée, la VLI annuelle fixée par l'OPair était respectée à tous les emplacements de mesure, trois des stations cantonales de mesures de la pollution de l'air avaient connu un seul dépassement de la VLI journalière fixée par l'OPair, de sorte que le critère de trois dépassements autorisés par an et par station était respecté (SABRA, Qualité de l'air 2018, avril 2019).

En 2019, les concentrations de NO_2 mesurées (stations et capteurs passifs) avaient poursuivi leur baisse et se situaient, pour la majorité du territoire, en-dessous des concentrations enregistrées ces dernières années et inférieures à la VLI annuelle de l'OPair. Néanmoins, en 2019, la VLI OPair (moyenne annuelle) restait dépassée dans l'hyper-centre de la ville ainsi que sur la façade sud de l'aéroport sur une surface notablement réduite par rapport aux années précédentes. Par ailleurs et comme c'était le cas depuis plusieurs années, la VLI OPair (moyenne par 24 heures) était respectée sur tout le canton. S'agissant de l' O_3 , comme les années précédentes, des concentrations excessives avaient été mesurées sur l'ensemble du canton en 2019, les plus faibles valeurs ayant été enregistrées en milieu urbain. L'essentiel des dépassements de la VLI OPair horaire avait été mesuré au début de la période estivale, à l'occasion de périodes caniculaires, avec des concentrations particulièrement élevées pendant quelques heures, notamment en milieu rural. Toutefois, en termes de nombre, les dépassements comptabilisés en 2019 (soit 113 dans la station de mesure urbaine, 362 dans la station de mesure « Foron » et 282 dans la station de mesure « Meyrin » [stations de mesure suburbaines], et 353 dans la station de mesure rurale) étaient en légère baisse par rapport à l'année 2018 mais restaient proches des chiffres enregistrés durant les années les plus chaudes et ensoleillées. Quant aux poussières fines, l'année 2019 confirmait la baisse de la concentration observée ces dernières années. La VLI OPair annuelle était respectée à l'emplacement des quatre stations de mesures fixes du réseau d'observation de la pollution atmosphérique à Genève [ROPAG] pour la quatrième année consécutive. Les moyennes annuelles avaient été proches de celles mesurées entre 2016 et 2018, étant ainsi parmi les niveaux les plus faibles enregistrés depuis le début des mesures en 1998. Seule la station de mesure urbaine avait connu un

léger dépassement de la VLI OPair journalière, pendant un seul jour. Ainsi, le critère de trois dépassements tolérés par an et par station était respecté. Comme c'était le cas depuis de nombreuses années, les concentrations de métaux lourds dans les PM10 respectaient largement les VLI OPair annuelles. Ainsi, toutes les exigences légales pour les PM10 avaient été respectées en 2019 (SABRA, Qualité de l'air 2019, mai 2020).

- 7) Le 23 novembre 2018, le Grand Conseil a adopté la loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 2 octobre 1997 (LaLPE - K 1 70), promulguée par arrêté du Conseil d'État du 23 janvier 2019, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 25 janvier 2019 (ci-après : L 12196). Cette loi avait la teneur suivante :

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 VI A 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'État 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'État préconise également, à titre préventif, d'autres mesures permettant de limiter la pollution.

³ Le Conseil d'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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.

- 8) a. Par acte expédié le 25 février 2019, enregistré sous le numéro de cause A/789/2019, M. A_____, ASTAG-Genève et TCS-Genève ont recouru contre la loi précitée auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : chambre constitutionnelle) en concluant à l'annulation du titre marginal de l'art. 15D ; à l'annulation des termes « aux particules fines, à l'ozone ou » et « en fonction de leurs performances environnementales » de l'art. 15D al. 1 ; à l'annulation totale de l'art. 15D al. 2 ; à l'annulation des termes « circulant dans les zones visées à l'alinéa 2 » de l'art. 15D al. 3 ; à l'annulation totale de l'art. 15D al. 4 et al. 5 ; à l'annulation totale de l'art. 15E let. b ; à l'annulation totale de l'art. 15F let. c ; à l'annulation totale de l'art. 15G let. b ; à l'annulation totale de l'art. 15H al. 2 ; et à l'annulation des termes « à l'exécution de ces restrictions temporaires de la circulation motorisée » de l'art. 15H al. 3.
- b. Le 13 mai 2019, le Grand Conseil a conclu au rejet du recours.
- 9) Le 9 avril 2019, le Grand Conseil a accepté l'initiative législative cantonale formulée intitulée « De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution » (ci-après : IN 169) et a adopté la loi modifiant LaLPE émanant de celle-ci. Par arrêté du 17 avril 2019, paru dans la FAO du 24 avril 2019, le Conseil d'État a publié la loi précitée. Celle-ci a la teneur suivante :

Article unique. Modifications

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

Art. 7, al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)

² Il communique spontanément et régulièrement au public les données actualisées sur les niveaux de pollution de l'air et les risques liés à la santé de chaque secteur statistique, de chaque commune ainsi qu'à proximité des infrastructures d'importance.

Art. 13A Amélioration de la qualité de l'air (nouveau)

¹ L'État est tenu d'atteindre en tous points du territoire les objectifs suivants en ce qui concerne les valeurs limites annuelles d'immission fixées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement :

- a) d'ici 2020, un dépassement maximum des valeurs de 20 % ;
- b) d'ici 2025, un dépassement maximum des valeurs de 10 % ;
- c) d'ici 2030, le respect des valeurs.

Mesures d'assainissement

² Le Conseil d'État fixe les mesures à prendre par le canton et, conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public, notamment la modération de la circulation motorisée, l'introduction de régimes différenciés pour les véhicules motorisés, où les véhicules les plus respectueux des normes environnementales sont favorisés, l'installation de systèmes de chauffage plus efficaces, l'assainissement des bâtiments et la réduction des émissions des chantiers, de l'industrie et de l'aéroport.

³ Lorsque les mesures prises ne permettent pas d'atteindre le respect des valeurs limites d'immission, le Conseil d'État définit et met en œuvre, dans un délai de 6 mois, des mesures supplémentaires, en recourant notamment à la limitation de l'utilisation de certaines installations, dans le respect du droit fédéral.

Mesures urgentes

⁴ Lorsque la concentration de dioxyde d'azote excède 80 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure de la pollution de l'air cantonales ; ou la concentration d'ozone excède 180 microgrammes par mètre cube en moyenne horaire à l'une ou l'autre des stations de mesures de la pollution de l'air cantonales pendant 3 heures consécutives ; ou la concentration de poussières fines en suspension dont le diamètre aérodynamique est inférieur à 10 micromètres (PM10) excède 50 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure cantonales :

- le Conseil d'État diffuse spontanément l'information sur cette pollution et ses conséquences potentielles sur la santé aux personnes vivant et travaillant à proximité de la station ou des stations de mesures concernées, incluant les moyens d'action des habitantes et habitants ;
- les transports publics sont rendus gratuits et l'offre ponctuellement renforcée ;
- les régimes différenciés sont adaptés aux données actualisées des niveaux de pollution.

Art. 15A Protection contre le bruit (nouveau, les art. 15A et 15B anciens devenant les art. 15B et 15C)

¹ Afin de faire respecter les valeurs limites d'immission, le Conseil d'État entreprend des mesures structurelles sur la source des nuisances, en particulier les travaux sur la voirie, l'orientation du choix de motorisation des véhicules, les chantiers et l'industrie.

² Lorsque des dépassements des valeurs limites d'immission du bruit fixées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement sont constatés, afin de limiter à la source les émissions bruyantes, le Conseil d'État définit et met en œuvre, dans un délai de 6 mois, des mesures supplémentaires, dont en particulier des contrôles de véhicules bruyants et la limitation de l'utilisation de certaines installations, dans le respect du droit fédéral.

- 10) a. Par acte expédié le 8 juillet 2019, enregistré sous le numéro de cause A/2610/2019, MM. A_____ et B_____, ASTAG-Genève et TCS-Genève ont recouru contre la loi précitée auprès de la chambre constitutionnelle en concluant préalablement à la jonction des causes n^{os} A/789/2019 et A/2610/2019 et principalement à l'annulation des termes « l'introduction de régimes différenciés pour les véhicules motorisés, où les véhicules les plus respectueux des normes environnementales sont favorisés » de l'art. 13A al. 2 LaLPE et des termes « les régimes différenciés sont adaptés aux données actualisées des niveaux de pollution » de l'art. 13A al. 4 in fine LaLPE. Subsidiairement ils ont conclu, au cas où l'art. 13A al. 4 ne devait pas être annulé, à ce que cette disposition soit

amendée comme suit « Lorsque la concentration de dioxyde d'azote excède 120 microgrammes par mètre cube [ci-après : $\mu\text{g}/\text{m}^3$], en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure de la pollution de l'air cantonales ; ou la concentration d'ozone excède $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne horaire à l'une ou l'autre des stations de mesures de la pollution de l'air cantonales pendant 3 heures consécutives ; ou la concentration de poussières fines en suspension dont le diamètre aérodynamique est inférieur à 10 micromètres (PM10) excède $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure cantonales : ... ».

b. Le 30 septembre 2019, le Grand Conseil a conclu au rejet du recours.

- 11) Le 6 novembre 2019, le Conseil d'État a adopté le règlement régissant le dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique (RPics - K 70.09), publié dans la FAO du 12 novembre 2019. Le RPICS comprend notamment les articles ci-après :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application

¹ Le présent règlement définit les dispositions d'exécution du dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique prévu par les articles 13A, alinéa 4, et 15D à 15J de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997 (ci-après : la loi).

² Le présent règlement s'applique aux polluants suivants :

- a) particules fines (ci-après : PM10) ;
- b) ozone (ci-après : O_3) ;
- c) dioxyde d'azote (ci-après : NO_2).

...

Art. 4 Méthodes de détermination

¹ Pour les PM10 et le NO_2 , les mesurages déterminants sont les concentrations moyennes relevées sur 24 heures.

² Pour l' O_3 , les mesurages déterminants sont les concentrations moyennes relevées sur une heure dans les 24 heures précédant le relevage.

Art. 5 Macarons

¹ Les macarons prévus à l'article 15E, alinéa 4, de la loi, sont définis dans l'annexe.

² Le prix du macaron est de 5 francs, ce qui correspond à son coût de production et de distribution. Le macaron peut être acquis notamment auprès :

- a) de la Fondation des parkings ;
- b) de l'office cantonal des véhicules ;
- c) de certaines stations-service.

³ Le macaron doit être collé directement sur le véhicule, à l'état intact.

⁴ Il doit être apposé conformément à l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales, du 24 août 2011.

⁵ Ne sont pas soumis à l'obligation de macaron les véhicules suivants :

- a) les véhicules de police et feux bleus ;
- b) les véhicules munis du macaron handicapé ;
- c) les véhicules agricoles ;
- d) les véhicules destinés au transport professionnel de personnes ;
- e) les véhicules militaires ;
- f) les convois spéciaux ;
- g) les véhicules des corps consulaires et diplomatiques ;
- h) les voitures automobiles de travail ;
- i) les cycles et les cyclomoteurs.

⁶ Les définitions des véhicules mentionnés à l'alinéa 5 sont celles prévues par l'ordonnance fédérale concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers, du 19 juin 1995.

⁷ Les macarons français sont reconnus.

...

Chapitre II Dispositif d'urgence

Section 1 Mesures d'alerte

Art. 7 Type de mesures

¹ Les mesures prévues en cas de pics de pollution sont les suivantes :

- a) la limitation de la vitesse à 80 km/h sur l'autoroute de contournement ;
- b) l'interdiction temporaire de circuler à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture routière, selon la performance environnementale des véhicules ;
- c) la gratuité de tous les billets de l'offre de transport Unireso ;
- d) l'interdiction des feux en plein air et des feux de confort en cas de pics de pollution aux PM10.

² Les véhicules mentionnés à l'article 5, alinéa 5, ne sont pas concernés par la mesure prévue par l'alinéa 1, lettre b.

Art. 8 Niveau d'alerte 1

Lorsque le premier niveau d'alerte est activé, les mesures suivantes sont appliquées :

- a) la limitation de la vitesse à 80 km/h sur l'autoroute de contournement ;
- b) l'interdiction temporaire de circulation pour les véhicules munis du macaron numéro 5 défini dans l'annexe, ainsi que pour les véhicules sans macaron.

Art. 9 Niveau d'alerte 2

Lorsque le deuxième niveau d'alerte est activé, outre les mesures définies au niveau 1, les mesures suivantes sont appliquées :

- a) la gratuité de tous les billets de l'offre de transport Unireso dès le lendemain de l'annonce du niveau d'alerte ;
- b) l'interdiction temporaire de circulation pour les véhicules munis du macaron numéro 4 défini dans l'annexe.

Art. 10 Niveau d'alerte 3

Lorsque le troisième niveau d'alerte est activé, outre les mesures prévues aux niveaux 1 et 2, les mesures suivantes sont appliquées :

- a) l'interdiction des feux en plein air et des feux de confort en cas de pics de pollution aux PM10 ;
- b) l'interdiction temporaire de circuler pour les véhicules munis du macaron numéro 3 défini dans l'annexe.

Section 2 Seuils de déclenchement et de levée des mesures

Art. 11 Particules fines – PM10

¹ Le niveau d'alerte 1 est activé lorsque les prévisions indiquent un dépassement de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans les jours suivants.

² Le niveau d'alerte 2 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 1 station du réseau d'observation pendant 24 heures.

³ Le niveau d'alerte 3 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de :

- a) $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 2 stations du réseau d'observation pendant 4 jours consécutifs, ou
- b) $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 2 stations du réseau d'observation pendant 2 jours consécutifs, ou
- c) $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 3 stations de mesure dans 2 cantons romands différents.

Art. 12 Ozone – O₃

¹ Le niveau d'alerte 1 est activé lorsque les prévisions indiquent un dépassement de $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans les jours suivants.

² Le niveau d'alerte 2 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de :

- a) $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 1 station du réseau d'observation pendant 3 heures consécutives, ou
- b) $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans au moins 3 stations de mesure dans au moins 2 cantons romands différents.

³ Le niveau d'alerte 3 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de :

- a) $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 2 stations du réseau d'observation sur 4 jours consécutifs, ou
- b) $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 2 stations du réseau d'observation sur 2 jours consécutifs.

Art. 13 Dioxyde d'azote – NO₂

¹ Le niveau d'alerte 1 est activé lorsque les prévisions indiquent un dépassement de $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans les jours suivants.

² Le niveau d'alerte 2 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 1 station du réseau d'observation pendant 24 heures.

³ Le niveau d'alerte 3 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de :

- a) $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dans 2 stations du réseau d'observation pendant 4 jours consécutifs, ou

- b) 100 µg/m³ dans 2 stations du réseau d'observation pendant 2 jours consécutifs.

Art. 14 Levée des mesures

¹ La levée des mesures est ordonnée lorsque les mesurages relevés pour le PM10, l'O₃ ou le NO₂ indiquent une baisse de leur concentration en-dessous des seuils de déclenchement du niveau d'alerte 1 pendant 24 heures, dans toutes les stations de mesure.

² Elle peut également être ordonnée lorsque les prévisions météorologiques indiquent des conditions propices à la baisse des concentrations dans l'air des polluants en-dessous des seuils de déclenchement du niveau d'alerte 1.

Chapitre III Sanctions

Art. 15 Contraventions

¹ Est passible d'une contravention de 500 francs au plus tout contrevenant :

- à la loi ;
- au présent règlement et aux arrêtés édictés en vertu de celui-ci ;
- aux ordres donnés par les autorités compétentes dans les limites de la loi, du présent règlement et des arrêtés édictés en vertu de celui-ci.

² Les contraventions peuvent être infligées tant à des personnes morales qu'à des personnes physiques.

...

L'annexe au RPics donne la classification des véhicules motorisés selon leurs performances environnementales :

Macaron Stick'AIR : détermination des catégories avec la norme Euro du véhicule

Macaron correspondant								Hors catégorie
Véhicules électriques et hydrogène		✓						
Véhicules Gaz et hybrides rechargeables			✓					
Deux roues, tri -et quadricycles (catégorie selon l'OETV : motocycles - motocycles légers, motocycles-tricar - tricyles à moteur et quadricycles à moteur) 			Euro 4	Euro 3	Euro 2	Du 01.06.2000 au 30.06.2004*		Avant le 31.05.2000*
Voitures de tourisme	Essence		Euro 5 et 6	Euro 4	Euro 2 et 3			Euro 1 et avant
	Diesel			Euro 5 et 6	Euro 4	Euro 3	Euro 2	
Véhicules utilitaires légers (catégorie selon l'OETV : voitures de livraison, tracteurs à sellette légers, tracteurs légers, chariots à moteur légers (transport de choses) et minibus (transport de personnes)) 	Essence		Euro 5 et 6	Euro 4	Euro 2 et 3			Euro 1 et avant
	Diesel			Euro 5 et 6	Euro 4	Euro 3	Euro 2	
Poids-lourds, autobus et autocars (catégorie poids-lourds selon l'OETV : camions, véhicules articulés lourds, tracteurs à sellette lourds, tracteurs lourds et chariots à moteur lourds) 	Essence		Euro VI	Euro V	Euro III et IV			Euro II et avant
	Diesel			Euro VI	Euro V	Euro IV	Euro III	

* Les dates se réfèrent à la date de première mise en circulation des véhicules

- 12) Par acte expédié le 12 décembre 2019, enregistré sous le numéro de cause A/4626/2019, MM. A_____ et B_____, ASTAG-Genève et TCS-Genève ont recouru contre le règlement précité auprès de la chambre constitutionnelle en concluant à l'attribution de l'effet suspensif au recours en tant qu'il était dirigé contre l'art. 15 de celui-ci et à des mesures provisionnelles faisant interdiction aux agents de la police municipale ou cantonale de verbaliser, en application de la loi fédérale sur les amendes d'ordre du 18 mars 2016 (LAO - RS 314) et de l'ordonnance fédérale sur les amendes d'ordre du 16 janvier 2019 (OAO – RS 314.11), une quelconque infraction en cas de non-respect d'un panneau d'interdiction de circuler apposé en exécution du règlement contesté, jusqu'à droit définitivement jugé sur sa validité. Ils ont aussi conclu préalablement à la jonction de la cause A/4626/2019 aux causes n^{os} A/789/2019 et A/2610/2019 et principalement à l'annulation du règlement contesté.

En tant qu'il prévoyait le déclenchement de niveaux d'alerte, le règlement violait le principe de la séparation des pouvoirs, faute de reposer sur une clause de délégation législative valable.

Les dispositions réglementaires mettant en œuvre la circulation différenciée par le système de vignette environnementale ou écologique (ci-après : macaron) et concrétisant l'instauration d'une zone environnementale dans le canton de Genève violaient, à l'instar des dispositions législatives introduites par les lois 12196 et IN 169 dans la LaLPE, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prévue par les législations sur l'environnement et la circulation routière et contrevenaient au principe de la primauté du droit fédéral. Les véhicules répondant aux prescriptions de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1959 (LCR - RS 741.01) et de ses ordonnances devaient pouvoir circuler sur tout le territoire suisse. Leur admission à la circulation n'était pas remise en cause par la survenance ultérieure d'exigences techniques plus sévères. Les dispositions transitoires de l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers du 19 juin 1995 (OETV - RS 741.41) servaient à la sécurité du droit. Elles protégeaient les détenteurs de véhicules contre des modifications des exigences techniques. Une fois admis à la circulation, un véhicule disposait d'une forme « de droit acquis » à circuler. Les macarons dont devaient se munir les véhicules voulant circuler dans le périmètre soumis à interdiction étaient des équipements qui n'étaient pas prévus par le droit fédéral. La législation fédérale sur la circulation routière empêchait aux cantons d'adopter des prescriptions complémentaires et/ou d'exécution en lien avec les véhicules, le droit fédéral étant exhaustif dans le domaine.

La signalisation envisagée par les autorités genevoises ne reposait pas sur un signal spécifique reconnu par le droit fédéral permettant d'identifier immédiatement une zone environnementale. Le panneau genevois prévu à cet effet n'avait aucune validité. Il combinait sur un signal de zone deux signaux de

prescriptions, une interdiction de circuler visant les voitures automobiles et une interdiction de circuler visant des motocycles et deux renseignements additionnels prévoyant des exceptions à des prescriptions en faveur d'une partie de certains genres de véhicules en fonction de leur performance environnementale et une exception qui limitait de manière générale la validité des prescriptions à la tranche horaire entre 06h00 et 22h00. L'exception fondée sur les pictogrammes des macarons constituait une signalétique incompatible avec la législation sur la circulation routière et une forme de prescription complémentaire cantonale sur la circulation routière des véhicules automobiles interdite par le droit fédéral. Elle était non valable et inefficace. Les autres prescriptions contenues dans le panneau contesté comme l'interdiction de circuler de 06h00 à 22h00 étaient valables. Le panneau concerné constituait ainsi une interdiction de circuler de 06h00 à 22h00 pour toutes les voitures automobiles de transports et les motocycles, sans prévoir de dérogations.

Les valeurs d'intervention déclenchant le dispositif d'urgence, en tant qu'elles étaient équivalentes à celles des VLI fixées par l'OPair, violaient le principe de la primauté du droit fédéral. Elles devaient être au moins 1,5 supérieures aux VLI fixées par l'OPair et se fonder sur des critères distincts de ceux prévus par le droit fédéral dans la mesure où elles concernaient des situations de crise, la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1982 (LPE - RS 814.01) poursuivant des objectifs à moyen et long terme.

En introduisant un référentiel extracantonal, le règlement attaqué violait la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Le déclenchement du dispositif d'urgence dans le canton sur la base de valeurs d'intervention mesurées dans d'autres cantons ne trouvait aucune assise dans la législation fédérale sur l'environnement. Il violait également le principe de la proportionnalité dans la mesure où l'interdiction frappait les véhicules circulant à Genève et non ceux circulant dans les cantons concernés. La mesure allait au-delà du but visé et violait les intérêts privés des automobilistes du canton de Genève.

Le régime de contraventions cantonales violait également le principe de la primauté du droit fédéral. La sanction du non-respect de l'interdiction de circuler envisagée était doublement limitée par le montant de l'amende fixée à CHF 100.- et la procédure simplifiée et sans frais qui devait s'appliquer en cas d'amende d'ordre. Dans la mesure où elle sanctionnait un comportement semblable à celui de l'interdiction de circuler du droit fédéral, elle violait celui-ci. De plus, le principe *ne bis in idem* excluait le cumul d'une amende de droit cantonal et celle de droit fédéral, la sanction de cette interdiction était uniquement régie par le droit fédéral.

Le principe de sanctionner les personnes morales prévu dans le règlement contesté était contraire au droit fédéral. Le non-respect de l'interdiction de circuler

devant être sanctionné par la voie de l'amende d'ordre, les entreprises ne pouvaient pas être sanctionnées.

- 13) Par décision du 10 janvier 2020 (ACST/2/2020), la présidence de la chambre constitutionnelle a octroyé partiellement l'effet suspensif au recours, ordonné la suspension de l'art. 15 du règlement contesté et rejeté la demande de mesures provisionnelles.
- 14) Par arrêté du 22 janvier 2020, publié dans la FAO du 23 janvier 2020, le département des infrastructures a, sur la base des art. 13A al. 4 et 15D à 15J LaLPE et 8 RPics, déclenché un niveau d'alerte 1 du dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique, compte tenu des prévisions de pic de pollution aux PM10 à Genève. Le département du territoire (ci-après : DT) a fait parvenir aux médias un communiqué de presse, selon lequel la circulation différenciée serait activée dès le 23 janvier 2020. Hors exceptions, seuls les véhicules motorisés arborant le macaron Stick'AIR 0, 1, 2, 3 et 4 étaient autorisés à circuler au centre du canton de Genève entre 06h00 et 22h00. Ces mesures temporaires visaient à protéger la santé de la population en diminuant à la source les émissions de polluants issues du trafic. Le dispositif devait être reconduit ou renforcé en fonction de l'évolution de la situation jusqu'à la fin de l'épisode de pollution.

Par communiqué de presse du 27 janvier 2020, le DT a mis fin à la mesure précitée, la qualité de l'air ayant été estimée revenue à la normale.

Ces deux documents ont été publiés sur le site Internet de l'État de Genève.

Les restrictions de circuler étaient signalisées par le panneau ci-après :



15) Le 4 mars 2020, le Conseil d'État a conclu au rejet du recours.

Il ne s'opposait pas à la jonction des causes n^{os} A/4626/2019, A/789/2019 et A/2610/2019, l'interprétation de la loi modifiée ne pouvant être conduite en faisant abstraction du RPics, dont les dispositions venaient éclairer certains aspects et confirmer l'analyse du Grand Conseil.

Les recourants ne contestaient pas le seuil de dépassement de la VLI fixée par l'OPair pour l'O₃ prévu par le règlement attaqué. Pour les PM10, selon les études récentes, les atteintes à la santé étaient indépendantes de tout seuil de dépassement. La mise en place des mesures prévues par le règlement contesté était destinée à éviter de nouveaux pics de pollution liés à la circulation des véhicules les plus polluants. Les prévisions pour déclencher les mesures tenaient compte de l'échelle du Grand Genève pour assurer une cohérence au niveau du bassin transfrontalier. Les prévisions étaient liées à un risque immédiat de dépassement des VLI (à jour J et J+1) et non à celui fondé sur une prévision portant sur trente jours.

Le dispositif contesté ne ressortait pas du droit de la circulation routière dans la mesure où il ne poursuivait pas un objectif de sécurité routière. Il relevait de la politique de l'environnement. Il permettait aux usagers sans macaron, notamment les résidents dans la zone concernée, de circuler sans restriction en dehors des heures d'interdiction, soit huit heures durant lesquelles la circulation était moins dense. Le délimité de la zone géographique tenait compte de la possibilité de dévier le trafic, seule la moyenne ceinture routière genevoise et non les axes de son pourtour était concernée par les mesures.

Les prévisions étaient coordonnées avec celles des autres stations romandes notamment celle de Payerne en ce qui concernait les concentrations de l'O₃. La prise en compte des mesures des autres cantons romands était un bon indicateur quant à la potentialité de persistance du « smog » à Genève. Un pic de pollution dans le canton de Vaud pouvait être le signal d'un risque imminent à Genève en fonction de l'évolution des conditions météorologiques. La mise en œuvre de mesures en cas de pics de pollution à un niveau intercantonal répondait aux exigences de collaboration entre cantons, résultant du concept de la DTAP notamment. L'expression « dans deux cantons romands » prévue par le règlement attaqué incluait le canton de Genève.

Le RPics ne violait pas le principe de la primauté du droit fédéral. Le macaron n'équivalait pas à un équipement au sens de la législation fédérale. Il n'avait pas les fonctionnalités des équipements des véhicules et n'avait pas d'effet sur leur sécurité. Du point de vue de la matérialité, il était comparable à une vignette autoroutière qui poursuivait un objectif fiscal et non de sécurité routière.

La législation fédérale sur la signalisation routière avait pour but de garantir une certaine uniformité des signaux et des marques en Suisse, de manière à éviter l'insécurité sur les routes. Le droit fédéral autorisait des plaques complémentaires qui pouvaient être adoptées par les cantons. Celles-ci permettaient l'implémentation de spécificités locales, sans remettre en cause les signaux et marques autorisés au plan fédéral. Les panneaux genevois ne portaient pas atteinte à la signalisation usuelle en matière de circulation routière.

La DTAP recommandait aux cantons d'adopter une loi au sens formel cadrant les mesures de lutte contre le « smog ». L'office fédéral des routes (ci-après : OFROU) n'avait pas de contre-indications sur le dispositif mis en place par le canton de Genève. L'abandon du projet de vignette écologique au niveau suisse ne pouvait pas être assimilé à un silence qualifié du droit fédéral, les cantons ayant une compétence concurrente en matière de circulation routière. Dans ses déclarations, le Conseil fédéral avait réservé la compétence de la Confédération en matière d'autorisation et non de réglementation de la vignette écologique. Le macaron constituait une modalité de mise en œuvre du système de la circulation différenciée.

Le principe de la proportionnalité n'était pas violé. Les restrictions générées par la mise en place du dispositif de circulation différenciée couvraient une partie très limitée du territoire genevois, de manière temporaire, soit tant que duraient les pics de pollution, et pendant la période horaire s'étendant sur une partie de la journée seulement. Il ne s'agissait pas d'une interdiction générale de circuler visant certains véhicules.

Le dispositif adopté ne violait pas le principe de la séparation des pouvoirs. Il n'était pas constitué de normes primaires, mais de normes d'exécution secondaires. La prise en compte des prévisions des stations de mesure se trouvant dans d'autres cantons romands en cas d'alerte 3 pour les PM10 et d'alerte 2 pour l'O₃ respectait l'intention du législateur genevois de se conformer notamment aux décisions de la DTAP.

Les sanctions prévues par le règlement contesté ne violaient pas le principe de primauté du droit fédéral. Il appartenait aux autorités cantonales de prévoir un régime de sanctions en cas de violations des dispositions cantonales topiques adoptées conformément à une compétence cantonale exercée dans le respect du droit fédéral. Le canton de Genève avait légiféré sur des contraventions de police qui ne faisaient pas l'objet de la législation fédérale. Le système de sanctions prévues relevait du droit de l'environnement et non de celui de la circulation routière.

- 16) Le 25 mars 2020, MM. A_____ et B_____, ASTAG-Genève et TCS-Genève ont persisté dans leur conclusion de jonction des causes n^{os} A/789/2019, A/2610/2019 et A/4626/2019. Subsidiairement, ils ont conclu à la

suspension de la cause A/4626/2019 jusqu'à droit jugé dans les causes portant sur les modifications de la LaLPE. Ils ont produit en outre la réplique qu'ils avaient déposée dans le cadre des procédures n^{os} A/789/2019 et A/2610/2019.

- 17) Le 12 mai 2020, le Conseil d'État a persisté dans les conclusions de ses observations antérieures et a produit la réplique déposée par le Grand Conseil le 11 mai 2020 dans les procédures n^{os} A/789/2019 et A/2610/2019 en faisant siens les arguments de celui-ci.
- 18) Le 18 mai 2020, la chambre de céans a transmis ces écritures à MM. A_____ et B_____, ASTAG-Genève et TCS-Genève et a informé les parties que la cause était gardée à juger.
- 19) Par observations spontanées du 29 mai 2020, MM. A_____ et B_____, ASTAG-Genève et TCS-Genève ont persisté dans les termes et les conclusions de leurs recours.

Les cantons n'avaient pas une compétence indépendante pour adopter ou créer des plaques complémentaires en dehors des limites du droit fédéral. Les autorités genevoises ne démontraient pas avoir soumis et validé auprès de l'OFROU pour autorisation ou essai les nouveaux symboles ou pictogrammes utilisés à titre d'indications complémentaires inconnus du droit fédéral. Si la portée du dispositif légal attaqué excluait son interprétation extensive au profit d'un régime pérenne, ils renonçaient aux griefs développés au sujet de l'institution du régime de circulation différenciée comme mesure d'assainissement, soit visant à introduire un régime pérenne de circulation différenciée-

- 20) Le 12 juin 2020, la chambre de céans a communiqué au Conseil d'État les observations spontanées précitées en rappelant aux parties que la cause était gardée à juger.
- 21) Par observations spontanées du 26 juin 2020, le Conseil d'État a persisté dans ses conclusions antérieures. Celles-ci ont été transmises à MM. A_____ et B_____, ASTAG-Genève et TCS-Genève le 2 juillet 2020.
- 22) Le 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'État a modifié les art. 5, 10A, 11 et 12 RPics, de la manière suivante :

Art. 1 Modifications

Le règlement régissant le dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique, du 6 novembre 2019 (RPics – K 1 70.09), est modifié comme suit :

Art. 5, al. 5, lettre j (nouvelle)

⁵ Ne sont pas soumis à l'obligation de macaron les véhicules suivants :

- j) les véhicules des pompes funèbres servant au transport de personnes décédées.

Art. 10A Prévisions météorologiques (nouveau)

L'activation d'un niveau d'alerte est soumise à des prévisions météorologiques indiquant des conditions propices à la stagnation ou à l'augmentation de la concentration dans l'air d'au moins un des polluants désignés à l'article 1, alinéa 2.

Art. 11, al. 3, lettre c (nouvelle teneur)

³ Le niveau d'alerte 3 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de :

- c) 75 µg/m³ dans au moins 3 stations de mesure dans au moins 2 cantons romands, dont le canton de Genève.

Art. 12, al. 2, lettre b (nouvelle teneur)

² Le niveau d'alerte 2 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de :

- b) 180 µg/m³ dans au moins 3 stations de mesure dans au moins 2 cantons romands, dont le canton de Genève.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

EN DROIT

1) Les parties recourantes sollicitent préalablement la jonction des causes n^{os} A/789/2019, A/2610/2019 et A/4626/2019 dans un souci de cohérence et d'économie de procédure. Le Conseil d'État ne s'est pas opposé à cette jonction, estimant que les trois causes étaient liées. Dans leur réplique du 25 mars 2020, les recourants ont subsidiairement conclu à la suspension de la cause n^o A/4626/2019 jusqu'à droit jugé dans les causes relatives aux modifications de la LaLPE.

a. Sur la base de l'art. 70 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

b. En l'espèce, les causes n^{os} A/789/2019, A/2610/2019 et A/4626/2019 s'inscrivent dans un même complexe factuel et juridique. Il existe en outre une identité dans les griefs soulevés par les parties recourantes qui, dans les trois recours, portent sur la violation du principe de la primauté du droit fédéral par les normes cantonales introduites, soit sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de protection de l'environnement et de circulation routière. Par ailleurs, les parties ont adhéré au principe de la jonction des trois causes.

Toutefois, la cause n^o A/4626/2019 porte sur un règlement adopté par le Conseil d'État alors que les causes n^{os} A/789/2019 et A/2610/2019 concernent

deux modifications législatives de la LaLPE adoptées par le Grand Conseil, actes qui soulèvent des questions juridiques de portée différente. Les autorités intimées sont par ailleurs différentes.

Il ne se justifie ainsi pas de joindre les causes n^{os} A/789/2019 et A/2610/2019 à la cause n° A/4626/2019.

En outre, la chambre de céans ayant rendu ses arrêts le même jour, la demande de suspension de la procédure n° A/4626/2019 devient sans objet.

- 2) a. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).
- b. En l'espèce, le recours est formellement dirigé contre un règlement du Conseil d'État. La chambre constitutionnelle est par conséquent compétente pour connaître de la présente cause.
- 3) Le recours a été interjeté en temps utile à compter de la publication du règlement attaqué dans la FAO du 19 novembre 2019 (art. 62 al. 1 let. d et al. 3 LPA), et il respecte les conditions de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 LPA, y compris celle d'un exposé détaillé des griefs (art. 65 al. 3 LPA). Il est donc recevable de ce point de vue.
- 4) a. 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 (art. 60 al. 1 let. b LPA). Cette disposition-ci formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Elle ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/22/2019 du 8 mai 2019 consid. 3a et la référence citée).
- b. En application de l'art. 111 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le droit cantonal ne peut pas définir la qualité de partie devant l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral de manière plus restrictive que ne le fait l'art. 89 LTF. Aux termes de cette disposition, 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 (al. 1 let. a), est particulièrement atteint par la décision ou

l'acte normatif attaqué (al. 1 let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (al. 1 let. c).

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris. Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 145 I 26 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_752/2018 du 29 août 2019 consid. 1.2).

La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 ; ACST/22/2019 précité consid. 3b).

c. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Dans ce dernier cas, la défense des intérêts de ses membres doit figurer parmi ses buts statutaires et la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, doit être personnellement touchée par l'acte attaqué (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_642/2018 du 29 mars 2019 consid. 1.2).

d. En l'espèce, les personnes physiques recourantes sont domiciliées à Genève, où elles exercent des activités lucratives et sont détentrices de véhicules automobiles répondant à la norme Euro 2 qu'elles allèguent utiliser pour leurs déplacements professionnels ou privés. Elles sont dès lors directement concernées par les dispositions litigieuses, qui s'appliquent à leur situation dans la mesure où elles pourraient être amenées à circuler dans la zone de restriction prévue en cas de pic de pollution. Les associations recourantes ont, s'agissant d'ASTAG-Genève, pour but notamment de développer et de représenter les intérêts de ses membres sur le plan économique, politique et juridique et, du TCS-Genève, de sauvegarder et promouvoir les droits et les intérêts généraux de ses sociétaires en matière de conception de la circulation routière et des véhicules routiers. La question de savoir si la plupart de leurs membres possèdent des véhicules de sorte qu'ils pourraient être touchés par les restrictions de circuler contestées peut souffrir de demeurer indéterminée dans la mesure où le recours est de toute manière recevable en tant qu'il est interjeté par les personnes physiques susmentionnées.

Le recours est ainsi également recevable de ce point de vue.

- 5) À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée. Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 145 I 26 consid. 1.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_752/2018 précité consid. 2 ; ACST/22/2019 précité consid. 4).
- 6) Le litige porte sur la conformité au droit supérieur du règlement mettant en place les modalités d'application du régime de circulation différenciée dans la zone de la moyenne ceinture routière genevoise en cas de pics de pollution à l'O₃, au NO₂ et aux PM10, dispositif basé sur un système de macarons attribués selon le critère de la performance environnementale des véhicules.
- 7) Dans un premier grief, les recourants font valoir que le règlement viole, à l'instar des dispositions de la LaLPE que les dispositions réglementaires mettent en œuvre, le principe de la primauté du droit fédéral.
- a. Selon l'art. 49 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Il en découle qu'en matière de droit public, dans les domaines dans lesquels le législateur fédéral a légiféré mais pas de façon exhaustive, les cantons ont la compétence d'édicter des dispositions dont les buts et les moyens convergent avec ceux que prévoit le droit fédéral. Le principe de la primauté du droit fédéral fait en revanche obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent les prescriptions du droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou encore qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 142 II 369 consid. 5.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_300/2019 du 31 janvier 2020 consid. 4.1 ; 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 4.1). L'exhaustivité de la législation fédérale constitue donc le critère principal pour déterminer l'existence d'un conflit avec une règle

cantonale (ATF 140 V 574 consid. 5.1 ; 140 I 277 consid. 4.1 ; 140 I 218 consid. 5.1).

Les rapports entre compétences fédérales et cantonales se modifient au moment où la Confédération, se fondant sur la disposition constitutionnelle, fait usage de la compétence que celle-ci lui attribue. Elle le fait en principe sous forme de lois fédérales, conformément à l'art. 164 al. 1 let. e Cst. Ces dernières ont pour effet de restreindre la compétence des cantons, en tant que ceux-ci ne peuvent pas adopter ou appliquer de règles qui vont à l'encontre du sens ou de l'esprit de la législation fédérale. L'adoption d'une loi fédérale dans un domaine qui ressortit à une compétence fédérale ne signifie toutefois pas nécessairement que toute compétence cantonale disparaît, que toute législation cantonale est impossible. Le plus souvent, la législation fédérale est en effet partielle, incomplète, laissant aux règles cantonales le soin d'occuper les espaces non couverts, de combler les lacunes, lesquelles peuvent être plus ou moins importantes. Des compétences cantonales provisoires peuvent donc subsister (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3^{ème} éd. 2013, p. 361).

b. Savoir si un acte législatif fédéral est exhaustif est une question d'interprétation. Il faut rechercher si l'acte entend englober toute la matière sur laquelle il porte ou s'il a délibérément abandonné aux cantons le soin d'édicter les textes complémentaires qui pourraient leur paraître nécessaires au regard de leur situation propre. Même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine, en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complètes, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 145 IV 10 consid. 2.1 ; 143 I 403 consid. 7.1 ; 143 I 109 consid. 4.2.2).

- 8) Les recourants soutiennent en premier lieu que la fixation légale de valeurs d'intervention cantonales à hauteur des valeurs seuils d'immissions prévues par l'OPair pour les NO₂ et les PM10 viole la répartition constitutionnelle des compétences législatives entre la Confédération et les cantons. En cela, l'art. 13A al. 4 LaLPE empiète sur le domaine fédéral régi par la LPE et l'OPair. L'inconstitutionnalité de cette disposition a été répercutée aux art. 11, 13 et 14 RPics.

a. La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes

(art. 74 al. 1 Cst.). 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).

La disposition constitutionnelle précitée ménage à la Confédération une compétence « globale » concurrente, non limitée aux principes (Anne-Christine FAVRE, La constitution environnementale, in Oliver DIGGELMANN/Maya HERTIG RANDALL/Benjamin SCHINDLER [éd.], Droit constitutionnel suisse, vol. III, 2020, p. 2146 ; Christine GUY-ECABERT/Piermarco ZEN-RUFFINEN, L'impact des sports de pleine nature sur l'environnement, les filets de protection mis en place par le droit positif suisse, in Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme de l'Université de Limoges, Colloque : Sports de pleine nature et protection de l'environnement, 2000, p. 41-68, p. 47), dotée d'un effet dérogatoire subséquent (Message 1996, FF 1997 I 1, p. 250). Elle lui donne un mandat de légiférer. La mise en œuvre et l'application des dispositions fédérales de protection de l'environnement est l'affaire des cantons « dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi » (Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, n. 5 ad art. 74 Cst.). Les cantons peuvent continuer à légiférer aussi longtemps que la Confédération ne le fait pas elle-même. La compétence cantonale disparaît dans la mesure où la Confédération exerce sa compétence par l'adoption des lois. L'attribution de l'exécution à la Confédération n'est pas conférée par le droit fédéral en général, mais par des réglementations admises dans une loi fédérale, elle ne pourrait pas l'être dans une simple ordonnance (Message 1996, FF 1997 I 1, p. 229 et 252).

b. La Confédération a concrétisé son mandat législatif en adoptant la LPE, dont le but est de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE). En vertu de l'art. 11 al. 1 LPE, les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions). Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la 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 (al. 3).

À teneur de l'art. 13 al. 1 LPE, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des VLI applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes. Ce faisant, il tient 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 (al. 2). Les VLI des pollutions atmosphériques sont fixées de manière 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 (art. 14 let. a LPE), ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être (art. 14 let. b LPE).

Sont considérées comme excessives les immissions qui dépassent une ou plusieurs des valeurs limites figurant à l'annexe 7 (art. 2 al. 5 OPair). L'annexe 7 à l'OPair, état au 16 avril 2019, a fixé plusieurs VLI. Celles qui sont pertinentes dans les procédures considérées, sont les moyennes horaires. S'agissant du NO₂, la VLI est de 80 µg/m³ en moyenne par 24 heures. Cette dernière VLI ne doit pas être dépassée plus d'une fois par année. Pour ce qui est de l'O₃, la VLI est de 120 µg/m³ en moyenne horaire, celle-ci ne devant pas être dépassée plus d'une fois par année. En ce qui concerne les PM10, la VLI est de 50 µg/m³ en moyenne par 24 heures, celle-ci ne devant pas être dépassée plus de trois fois par année.

Lors de l'entrée en vigueur de l'OPair, le 1^{er} mars 1986, les VLI précitées étaient les mêmes pour le NO₂ et l'O₃, alors que celles des PM10 étaient fixées à 70 µg/m³ en moyenne annuelle et à 150 µg/m³, valeur percentile à 95 % de toutes les valeurs moyennes par 24 heures plus petites ou égales à 150 µg/m³ en une année. La modification de l'OPair du 15 décembre 1997, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998, a réduit les VLI des PM10 de 70 µg/m³ à 20 µg/m³ en moyenne annuelle et de 150 µg/m³ à 50 µg/m³, valeur percentile à 95 % en moyenne par 24 heures, une VLI qui ne devait pas être dépassée plus d'une fois par année. Les mises à jour ultérieures de l'OPair notamment du 14 octobre 2015 (RO 2015 4171) et du 11 avril 2018 (RO 2018 1687) n'ont pas apporté de modifications sur les différentes VLI des polluants concernés par les recours.

Les VLI fixées dans l'OPair ont été déterminées sur la base des résultats d'un grand nombre d'études scientifiques relatives aux effets de la pollution atmosphérique. La transposition des résultats ainsi obtenus en VLI conduit à définir deux types de valeurs : sur une courte période et sur une période longue. La valeur « courte » vaut pour les effets aigus (forte concentration sur une période brève), la valeur « longue » pour les effets chroniques (concentration « normale »). Les concentrations des valeurs « longues » sont forcément toujours inférieures aux valeurs « courtes » (OFEV, Les VLI de l'ordonnance sur la protection de l'air, Fiche d'information du 12 juin 2020 ; ci-après : Fiche d'information 2020). Les valeurs « longues » sont les plus significatives en termes de santé publique (Canton du Valais, Annexe au Plan cantonal de mesures pour la protection de l'air du 8 avril 2009, état au 18 juin 2014, p. 6). Les autorités suisses tiennent compte des études les plus récentes sur les effets de la pollution atmosphérique sur l'homme et l'environnement et réexaminent les dispositions

légales à la lumière de ces nouveaux acquis. À ce jour, même les travaux les plus récents confirment la justesse des VLI applicables en Suisse. Ces valeurs correspondent aux valeurs qui sont recommandées par les organisations internationales (par exemple l'Organisation mondiale de la santé [ci-après : OMS]) et la commission fédérale de l'hygiène de l'air. D'une façon générale, si les VLI sont respectées, on peut estimer que dans la zone concernée, les immissions n'entraîneront pas d'atteintes nuisibles ou incommodantes. Cependant, les études scientifiques les plus récentes indiquent que, notamment pour les poussières fines, il n'y a pas de seuil d'innocuité pour l'exposition à long terme, où il n'y aurait aucun effet néfaste pour la santé humaine. Cela signifie que toute réduction des concentrations de poussières fines entraîne une amélioration en matière de santé. Le respect des VLI diminue toutefois déjà très fortement les effets néfastes. À l'inverse, à partir du moment où elles sont dépassées, on peut considérer qu'il y a un risque de dommages pour la santé humaine ou pour l'environnement, ce risque étant d'autant plus grave que le dépassement est important. Si ces dommages peuvent être immédiatement visibles, il arrive aussi qu'ils ne soient décelables qu'après une période plus ou moins longue. En tout état de cause, qu'il y ait ou non dommage apparent, tout dépassement des valeurs limites doit être interprété comme une menace pour la santé humaine et pour l'environnement (OFEV, Fiche d'information 2020).

L'art. 36 LPE prévoit que, sous réserve de l'art. 41, l'exécution de la LPE incombe aux cantons. Les cantons disposent d'une compétence en matière notamment de protection contre les immissions en général (François BELLANGER/Valérie DÉFAGO GAUDIN, in Pierre MOOR/Anne-Christine FAVRE/Alexandre FLÜCKIGER [éd.], Loi sur la protection de l'environnement (LPE), 2010, n. 2.4 ad art. 36 LPE).

D'après l'art. 44a al. 1 LPE, lorsque plusieurs sources de pollutions atmosphériques entraînent des atteintes nuisibles ou incommodantes, ou si de telles atteintes sont à prévoir, l'autorité compétente établit dans un délai fixé un plan de mesures à prendre pour réduire ces atteintes ou pour y remédier (plan de mesures). Les plans de mesures sont contraignants pour les autorités auxquelles les cantons ont confié des tâches d'exécution. Ils distinguent les mesures qui peuvent être ordonnées immédiatement et celles pour lesquelles les bases légales doivent encore être créées (al. 2). Si le plan prévoit des mesures de la compétence de la Confédération, les cantons présenteront leurs propositions au Conseil fédéral (al. 3). Les plans de mesures apparaissent comme des instruments complexes et évolutifs, adaptés à une planification sur une large échelle et à la longue échéance, dans le respect des différents intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 1P.238/2000 du 26 janvier 2001 consid. 5a ; Pierre-Louis MANFRINI/Fabienne DÉLÈZE CONSTANTIN, in Pierre MOOR/Anne-Christine FAVRE/Alexandre FLÜCKIGER [éd.], op. cit., n. 12 p. 7 ad. art. 44a LPE).

D'après l'art. 19 OPair, 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 OPair. Les cantons surveillent l'état et l'évolution de la pollution de l'air sur leur territoire ; ils déterminent notamment l'intensité des immissions (art. 27 al. 1 OPair). Ils effectuent en particulier des relevés, des mesures et des calculs de dispersion (art. 27 al. 2 phr. 1 OPair). L'autorité apprécie si les immissions mesurées sont excessives (art. 30 OPair). Elle élabore un plan de mesures au sens de l'art. 44a LPE, s'il est établi ou à prévoir que, en dépit de limitations préventives des émissions, des immissions excessives sont ou seront occasionnées par une infrastructure destinée aux transports (art. 31 let. a LPE). Le plan de mesures indique les sources des émissions responsables des immissions excessives (art. 32 al. 1 let. a OPair), l'importance des émissions dégagées par les différentes sources par rapport à la charge polluante totale (let. b), les mesures propres à réduire les immissions excessives ou à y remédier (let. c), l'efficacité de chacune de ces mesures (let. d), les bases légales existantes et celles qui restent à créer pour chacune de ces mesures (let. e). Par mesures au sens de l'alinéa 1 lettre c, il faut entendre 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 (art. 32 al. 2 let. b OPair). Les cantons contrôlent régulièrement l'efficacité des mesures et adaptent les plans en cas de besoin. Ils en informent le public (al. 3).

c. Le législateur suisse n'a pas fixé de valeurs d'alerte (ou d'alarme) pour les polluants atmosphériques.

En vertu de l'art. 65 LPE, 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 présente loi (al. 1). Les cantons ne peuvent fixer de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification, ni arrêter de nouvelles dispositions sur l'évaluation de la conformité d'installations fabriquées en série et sur l'utilisation de substances ou d'organisme. Les prescriptions cantonales existantes ont effet jusqu'à l'entrée en vigueur de prescriptions correspondantes du Conseil fédéral (al. 2).

D'après le message du Conseil fédéral, l'art. 65 al. 1 LPE élargit le principe de la compétence législative concurrente des cantons à l'échelon des ordonnances du Conseil fédéral. Les valeurs d'immission, valeurs d'alarme et valeurs pour la planification sont exclues de la compétence concurrente prévue au 1^{er} alinéa. Pour l'ensemble du pays, il faut disposer de normes unifiées fixant la limite des atteintes nuisibles ou incommodes (Message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement du 31 octobre 1979, FF 1979 III 741, p. 821).

d. Dans un arrêt du 18 décembre 1995 (ATF 121 I 334), le Tribunal fédéral a examiné la validité d'une initiative populaire lucernoise réclamant la mise en œuvre de diverses mesures de crise en cas de « smog » d'une densité extrême. Ces mesures, échelonnées selon le degré de pollution atteint, comportaient notamment des restrictions de chauffage et de circulation, ainsi que des limitations d'émission et de combustion de matières polluantes. Le Tribunal fédéral a constaté, en premier lieu, que la LPE ne définissait pas les situations de « smog » critiques et, hormis l'art. 16 al. 4 LPE sur l'obligation d'assainir des installations, ne réglait pas les moyens de lutte à court terme dans les cas d'urgence. Les mesures prévues aux art. 31 ss OPair ne poursuivaient pas cet objectif. Elle visait à garantir le respect à moyen et long terme des VLI. Les cantons restaient compétents pour intervenir lorsque les immissions étaient très excessives durant une brève période, en cas de danger immédiat et grave pour la santé, et pouvaient prévoir des instruments appropriés. Cette compétence découlait implicitement de l'art. 11 al. 3 LPE, en relation avec l'art. 1 al. 1 LPE, qui laissait aux cantons une compétence en cas de danger grave et immédiat pour la santé. Elle pouvait également relever de la clause générale de police (consid. 4c). La fixation de valeurs d'intervention pour agir dans des situations de crise pouvait ressortir de la compétence des cantons sur la base de l'art. 65 al. 2 LPE (consid. 12). Le Tribunal fédéral a néanmoins relevé que les valeurs limites d'intervention cantonales devaient être supérieures aux VLI de l'OPair, étant précisé que les critères des art. 13 et 14 LPE ne pouvaient pas servir de référence aux interventions de crise à court terme. D'après la Haute Cour, les seuils des VLI et ceux des valeurs d'intervention répondaient fondamentalement à des questions différentes et avaient des objectifs distincts. L'interdiction de fixer de nouvelles VLI n'affectait pas la compétence des cantons de fixer des valeurs d'intervention, sauf dans les cas dans lesquels la LPE déterminait elle-même de telles valeurs notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer l'urgence des rénovations (art. 16 al. 2 et art. 20 LPE ; annexe 3 OPair ; ATF 121 I 334 consid. 12a). Ainsi, en principe, les cantons étaient autorisés, dans le cadre de leurs compétences et sous réserve du principe de proportionnalité, à prendre des mesures à court terme pour lutter contre les pics de « smog » si les VLI étaient dépassées de moitié (facteur 1,5). Le Tribunal fédéral a cependant considéré que les degrés d'intervention les plus bas contrevenaient au droit fédéral (consid. 14 ; François BELLANGER/Valérie DÉFAGO GAUDINI/Marc Fabrice MONTINI, La loi sur la protection de l'environnement, Jurisprudence de 1995 à 1999, in DEP 2001, p. 66 ss).

- 9) En l'occurrence, l'art. 13A al. 4 LaLPE prévoit un seuil de $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$, en moyenne par 24 heures, depuis un jour à l'une ou l'autre des stations de mesure de la pollution de l'air cantonales, pour le NO_2 ; de $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne horaire à l'une ou l'autre des stations de mesures de la pollution de l'air cantonales pendant trois heures consécutives, pour l' O_3 et de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, en moyenne par 24 heures, depuis un jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure cantonales, pour les PM10. Ainsi, alors que le seuil d'intervention prévu pour l' O_3 est une fois et demi

supérieur (facteur 1,5) à la VLI fixée par l'OPair, les seuils d'intervention s'agissant du NO₂ et des PM10 correspondent aux VLI fixées par l'OPair. La question se pose de savoir si un tel procédé est conforme à la LPE et à la répartition des compétences. Cela implique de déterminer sur quelle base légale le canton de Genève fonde sa compétence pour fixer des seuils à partir desquels des interdictions de circuler peuvent être mises en place.

a. On peut tout d'abord se demander si la compétence des cantons en la matière peut relever de l'art. 32 al. 2 let. b OPair, qui leur attribue une compétence d'exécution pour élaborer un plan de mesures qui, en matière de transports, peut se caractériser par des mesures touchant la construction ou l'exploitation des infrastructures ou visant à canaliser ou à restreindre le trafic.

Conformément à la jurisprudence précitée, hormis l'art. 16 al. 4 LPE sur l'obligation d'assainir des installations, ni la LPE, ni ses ordonnances d'exécution ne réglementent pas les situations d'urgence exigeant la mise en place de mesures radicales de courte durée. Les mesures prévues aux art. 31 ss OPair ne poursuivent pas cet objectif (ATF 121 I 334 consid. 4 ; cf. *supra* consid. 8d). Elles visent au contraire à un assainissement de l'air par la mise en place de mesures pérennes destinées à réduire ou canaliser durablement le trafic (art. 32 al 2 let. b OPair). C'est, notamment, sur cette base que le canton de Genève a pris des mesures pour réduire le trafic pendulaire au centre de l'agglomération, en favorisant la mobilité douce et les transports publics (Plan OPair 2013-2016 p. 3). Il soutient ainsi des actions favorisant le développement du réseau cyclable, le stationnement P+R, le stationnement de vélos sécurisé, l'encouragement à utiliser des vélos et scooters électriques et la promotion de la conduite écologique (p. 27 ss). Or, pour les motifs sus-indiqués, le législateur cantonal ne peut se fonder sur l'art. 32 al. 2 let. b OPair pour légiférer en matière de mesures provisoires et urgentes en cas de pics de pollution.

b. On peut également se demander si des interventions cantonales urgentes pour l'assainissement de l'air dans des situations de crise peuvent être décidées en application de la clause générale de police (art. 36 al. 1 Cst. ; ATF 121 I 334 consid. 4c). Or, si le pouvoir exécutif, ou judiciaire, peut prendre des mesures sur la base de l'art. 36 al. 1 Cst. moyennant le respect de toutes les autres conditions d'application de la clause générale de police, il est difficilement concevable que le pouvoir législatif puisse, pour adopter des lois, se fonder sur une clause générale de police qui, comme en l'espèce, permettrait d'étendre les compétences cantonales au détriment de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Le recours à une telle clause suppose, au demeurant, l'existence d'un danger grave et imminent, qui ne puisse être écarté par les moyens légaux ordinaires, et qui nécessite une intervention immédiate de l'autorité (ATF 134 I 322 consid. 2.7). De jurisprudence constante, il est exclu de faire appel à la clause générale de police lorsque le législateur s'est abstenu de légiférer

alors qu'il avait connaissance du problème (ATF 136 IV 97 consid. 6.3.2 ; 121 I 22 consid. 4b.aa). Or, il n'est pas contesté que la survenance de pics de pollution constitue une problématique connue des autorités publiques.

c. Reste à examiner si les cantons peuvent adopter des mesures urgentes sur la base de l'art. 11 al. 3 LPE, en relation avec l'art. 1 al. 1 LPE. Doctrine et jurisprudence admettent que cette disposition attribue une compétence implicite aux cantons en cas de danger grave et immédiat pour la santé, précisant toutefois que les cantons doivent se conformer au cadre défini à l'art. 65 al. 2 LPE. Cette disposition, qui élargit le principe de la compétence législative concurrentielle des cantons à l'échelon des ordonnances du Conseil fédéral, interdit aux cantons de fixer de nouvelles valeurs d'immissions, d'alarme ou de planification. Or si, comme exposé, le Conseil fédéral a fixé les seuils des VLI (cf. Annexe 7 OPair), il n'a pas voulu fixer de VA pour les polluants atmosphériques, car de telles valeurs ne respectent pas le sens de la LPE (OFEV, Fiche d'information 2020). Ce faisant, il a laissé aux cantons le soin d'occuper l'espace non couvert par la LPE. Ainsi, en l'absence de VA fixées par le droit fédéral pour les polluants atmosphériques, les cantons conservent une compétence – provisoire – en la matière (ATF 121 I 334 consid. 4c). La compétence cantonale est cependant limitée à la fixation de VA, à l'exclusion des VLI déjà prévues par le droit fédéral. Il convient donc d'examiner si le législateur genevois est resté dans le cadre de cette compétence législative.

D'après la définition de l'art. 14 LPE, les VLI des pollutions atmosphériques sont fixées de manière 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, ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être, n'endommagent pas les immeubles et ne portent pas atteinte à la fertilité du sol, à la végétation ou à la salubrité des eaux. Ces valeurs indiquent un niveau de concentration maximal qu'il convient de ne pas dépasser sous peine de risques de dommage. À partir du moment où elles sont dépassées, on peut considérer qu'il y a un risque de dommages pour la santé humaine ou pour l'environnement, ce risque étant d'autant plus grave que le dépassement est important (cf. *supra* consid. 8b).

Les VLI doivent être distinguées des VA. Ces dernières indiquent un niveau de concentration à partir duquel on observe sur une majeure partie de la population des effets aigus si graves qu'il est impératif d'agir immédiatement. Ces valeurs annoncent une situation de crise. Dans sa publication sur la problématique des valeurs limites, l'ancien office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (ci-après : OFEFP) précise que dans les pays où les valeurs d'alarme ont été retenues comme instrument de gestion de crise, les pouvoirs publics informent la population sur les dangers qu'elle encourt et lui indiquent comment se comporter pour limiter les risques. Parallèlement, ils déclenchent la mise en œuvre

immédiate de mesures d'urgence parfois radicales (par exemple, interdiction de circuler en véhicule à moteur, fermeture temporaire d'usines). Aussi les concentrations indiquées par les valeurs d'alerte ou d'alarme sont nettement supérieures à celles qui sont adoptées comme VLI. De fait, ces valeurs servent de signal pour l'engagement d'une action de crise destinée à circonscrire les effets dommageables de concentrations polluantes particulièrement élevées. Les VA sont placées à un niveau si élevé qu'il en devient alarmant et des effets néfastes apparaissent non seulement au-dessus, mais déjà avant le dépassement de ces valeurs. L'OFEFP a cité l'exemple de l'OMS, qui a estimé qu'en cas de concentrations élevées d'ozone – au-dessus de la VLI de 120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de la Suisse – les effets aigus suivants sont à craindre : à des concentrations de 400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (VA de Los Angeles) plus de 50 % de la population risque de souffrir d'irritations des muqueuses, des yeux qui brûlent ou de la toux. Pour une concentration d'ozone de 300 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, il y a environ 30 % de la population qui souffre de ces symptômes (OFEFP, Cahier de l'environnement, La signification des VLI de l'ordonnance sur la protection de l'air, 1992, p. 24 s.).

Au niveau européen, on retrouve également la distinction entre « valeur limite », soit un niveau fixé sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser une fois atteint, et « seuil d'alerte », soit un niveau au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine de l'ensemble de la population et à partir duquel les États membres doivent immédiatement prendre des mesures (art. 2 ch. 5 et 10 de la Directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ; ci-après : la directive). S'agissant en particulier du dioxyde d'azote, la valeur limite pour la protection de la santé humaine est fixée à 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, en moyenne horaire (annexe XI de la directive), alors que le seuil d'alerte est fixé à 400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (annexe XII de la directive). S'agissant de l'ozone, le seuil d'information (soit un niveau au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine des groupes particulièrement sensibles de la population et pour lequel des informations immédiates et adéquates sont nécessaires, cf. art. 2 ch. 11 de la directive) est fixé à 180 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (annexe XII de la directive), alors que le seuil d'alerte est fixé à 240 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (annexe XII de la directive). Quant aux PM10, la valeur limite est fixée à 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, en moyenne par 24 heures (annexe XI de la directive), aucun seuil d'information ni d'alerte ayant été retenu.

Dans le cas présent, le législateur cantonal s'est aligné sur les VLI prévues par le droit fédéral pour fixer les seuils des valeurs d'intervention du dioxyde d'azote et des poussières en suspension. Or, par définition, les valeurs d'intervention sont nécessairement supérieures à celles qui sont adoptées comme VLI. Le Tribunal fédéral l'a du reste rappelé dans son arrêt publié du

18 décembre 1995, dans lequel il a relevé que les VLI fixées par le droit fédéral et les valeurs d'intervention cantonales répondaient fondamentalement à des questions différentes et poursuivaient des objectifs distincts. Les premières visaient à assurer durablement la protection de l'homme et de l'environnement, alors que les secondes étaient destinées à gérer temporairement des situations de crise. C'est ainsi que le Tribunal fédéral a considéré qu'il allait de soi que les seuils fixés par le droit cantonal devaient être supérieurs à ceux fixés par l'OPair (ATF 121 I 334 consid. 12). La doctrine va également dans ce sens. D'après certains auteurs, il est clairement disproportionné d'imposer des mesures incisives, comme une interdiction de la circulation des véhicules sans catalyseur, en cas de dépassement peu important des VLI. La fixation d'une température maximale pour les locaux et une diminution du trafic de moitié en cas d'un dépassement modeste de 30 % des VLI sont aussi disproportionnées. En revanche, des restrictions de chauffage en raison d'un dépassement de 50 % des VLI, surtout pour le dioxyde d'azote, sont admissibles. Il en va de même de mesures programmatiques ou d'information de la population en cas de faible dépassement des VLI (François BELLANGER/Valérie DÉFAGO GAUDINI/Marc Fabrice MONTINI, op. cit., p. 67).

Partant, en tant qu'il fixe des valeurs d'intervention correspondant aux VLI fixées par l'OPair pour les NO₂ et les PM₁₀, l'art. 13A al. 4 hypothèses 1 et 3 LaLPE empiète sur les compétences de la Confédération. Si le canton est certes compétent pour légiférer en matière de mesures urgentes pour l'amélioration de la qualité de l'air, impliquant des interdictions de circuler pour les véhicules motorisés (art. 11 al. 3 LPE, en relation avec l'art. 1 al. 1 LPE), il ne peut imposer de telles restrictions qu'en cas de dépassement de valeurs d'intervention (art. 65 al. 2 LPE). Or, ces valeurs indiquent un niveau de concentration à partir duquel on observe sur une majeure partie de la population des effets aigus si graves qu'il est impératif d'agir immédiatement. Ces valeurs sont placées à un niveau si élevé qu'il en devient alarmant et des effets néfastes apparaissent déjà avant le dépassement de ces valeurs. Tel n'est pas le cas des VLI fixées dans l'OPair. Un dépassement des VLI peut certes entraîner des effets dommageables pour la santé humaine ou pour l'environnement et doit, en tous les cas, être interprété comme une menace pour la protection des hommes et de leur entourage. On ne se trouve toutefois pas encore dans la situation dans laquelle une majeure partie de la population subit des effets aigus si graves qu'il est impératif d'agir immédiatement. D'après le Tribunal fédéral, suivi en cela par la doctrine (François BELLANGER/Valérie DÉFAGO GAUDINI/Marc Fabrice MONTINI, op. cit., p. 67), une telle situation peut se présenter lorsque les VLI sont multipliées par 1,5. Le législateur cantonal peut donc s'y référer, cas échéant au moyen d'études récentes sur la question, étant précisé qu'un tel facteur reste largement en-deçà des exemples de VA mentionnées par l'OFEPF dans son rapport de 1992 et des seuils d'alerte fixés en droit européen. Le grief des

recourants, tiré de la violation du principe de primauté du droit fédéral, doit partant être admis.

L'inconstitutionnalité des hypothèses 1 et 3 de l'art. 13A al. 4 LaLPE entraîne l'annulation des dispositions réglementaires prises sur la base de cette disposition. En l'absence de base légale fixant les seuils d'intervention pour les NO₂ et les PM10, les dispositions d'exécution (art. 11 et 13 RPics), destinées à en préciser les modalités pratiques d'application, tombent également.

En revanche, contrairement à ce que soutiennent les recourants, les considérations qui précèdent n'emportent pas l'annulation de l'art. 14 al. 1 RPics. Les recourants n'expliquent d'ailleurs pas en quoi cette disposition serait contraire au droit fédéral, se limitant à contester son caractère « disproportionnellement restrictif ». À supposer qu'ils se plaignent d'une violation du principe de la proportionnalité (cf. *infra* consid. 14), il suffit de constater que cette disposition, qui prévoit la levée des mesures décidées seulement si les concentrations de polluants passent en-dessous du seuil d'alerte 1 pendant 24 heures dans toutes les stations de mesures, est tempérée par son al. 2, qui permet de lever les mesures ordonnées en cas de prévisions météorologiques indiquant des conditions propices à la baisse des concentrations dans l'air des polluants en-dessous des seuils de déclenchement du niveau d'alerte 1. La disposition permet ainsi d'éviter de nouveaux pics de pollution par une reprise soudaine des véhicules les moins performants, tout en ménageant une certaine souplesse afin d'empêcher le maintien disproportionné de certaines mesures.

Il suit des considérants qui précèdent que le grief des recourants sera admis et les art. 11 et 13 RPics seront annulés.

10) Les recourants soutiennent ensuite que les art. 13A al. 2 et 4 et 15E al. 1 et 4 LaLPE empiètent sur la matière exhaustivement régie par la LCR et ses ordonnances d'application. L'inconstitutionnalité de ces dispositions a été répercutée dans le règlement à l'art. 5 RPics.

a. La Confédération légifère sur la circulation routière (art. 82 al. 1 Cst.). 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).

b. L'art. 82 al. 1 Cst. attribue à la Confédération une compétence législative étendue en matière de circulation routière. Néanmoins, cette compétence, même étendue, n'est pas exclusive. En effet, la souveraineté sur les routes appartient aux cantons qui en ont la propriété et le pouvoir d'en disposer et c'est à eux qu'il incombe d'en tracer le réseau, de construire et d'entretenir les routes. Comme on le verra, les cantons peuvent régler l'usage des routes, en particulier l'interdire ou le limiter pour les automobiles (art. 3 al. 2 à 6 LCR). La Confédération peut cependant surmonter ces interdictions ou limitations pour les routes qu'elle juge

nécessaires au transit (Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, op. cit., n. 4, 7 et 9 ad art. 82 Cst.). La compétence de la Confédération en matière de circulation routière est une compétence « globale », en ce sens qu'elle concerne la circulation routière dans son ensemble. Dans ce cadre, la Confédération peut édicter des prescriptions sur les règles de police pour la circulation sur les chaussées publiques et privées, l'octroi de permis de conduire et de circulation, les questions d'assurances et de responsabilité civile en matière de circulation routière et le droit pénal de circulation. Pour le reste, les cantons conservent la souveraineté en matière de routes. Des restrictions doivent toutefois être motivées par la sauvegarde d'intérêts publics notamment l'affectation de la route, l'aménagement du territoire ou la protection de l'environnement (Message 1996, FF 1997 I 1, p. 262-263).

11) Devant la chambre de céans, les recourants soutiennent que l'instauration de zones environnementales, permettant l'introduction de régimes différenciés pour les véhicules motorisés au sens des art. 13A al. 2 LaLPE, 13A al. 4, dernier tiret LaLPE et 15E à 15I LaLPE, ne peut pas s'inscrire dans le cadre de la législation fédérale sur la circulation routière. Pour justifier cela, ils développent différents arguments, qu'il s'agit d'examiner à la lumière des principes ci-dessus.

a. Dans un premier moyen, les recourants font valoir que la création de zones environnementales, par l'instauration d'une vignette écologique (macaron) à l'art. 15E al. 4 et 5 LaLPE, est contraire aux art. 2 al. 1 let. b et 5 al. 1 LCR. D'après les recourants, il résulte d'une lecture combinée de ces dispositions que la Confédération serait 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. Ils en déduisent que seule la Confédération peut instaurer un régime de vignette écologique sur tout le territoire suisse. Un projet de loi avait du reste été élaboré en ce sens, mais la Confédération y avait renoncé.

aa. Aux termes de l'art. 2 al. 1 let b LCR, 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. Selon l'art. 5 al. 1 LCR, 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.

ab. La Confédération s'est déterminée à plusieurs reprises sur la question des zones environnementales. Le 27 août 2010, le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : DETEC) a mis en consultation les bases juridiques requises pour l'instauration de zones environnementales par l'introduction d'un système de vignette. Le projet proposait l'adoption d'une nouvelle ordonnance sur la vignette écologique, l'introduction dans l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière du

5 septembre 1979 (OSR - RS 741.21) d'un art. 19a intitulé « zone environnementale » et d'un art. 108a intitulé « instauration et aménagement de zones environnementales » ainsi que l'introduction à l'annexe 1 de l'OAD d'une nouvelle catégorie d'amendes. Ce projet a cependant été rejeté à une large majorité par les cantons, au motif notamment de l'absence de besoin, de la forte charge administrative et des doutes quant à l'efficacité et un trafic de contournement contre-productif. En janvier 2011, à la suite des réactions défavorables notamment de la part des cantons, le DETEC a abandonné le projet législatif « zones environnementales ». Une nouvelle motion a été déposée par la conseillère nationale Evi ALLEMANN le 16 juin 2017 pour permettre la création de zones environnementales. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion, estimant que le contexte actuel était quasiment inchangé, de sorte qu'un nouveau projet législatif était inopportun (avis du Conseil fédéral du 16 août 2017 à la motion ALLEMANN du 16 juin 2017 [17.3569 – Protection contre la pollution atmosphérique. Permettre la création de zones environnementales]). Une nouvelle interpellation portant sur l'introduction de la vignette écologique dans le canton de Genève a été déposée le 15 mars 2018 par le conseiller national Peter SCHILLIGER. Dans son avis du 16 mai 2018, le Conseil fédéral a relevé que les cantons avaient en principe la compétence de signaler, sous certaines conditions, des interdictions de circuler sur certaines routes. Afin de permettre aux cantons de mettre en œuvre efficacement une éventuelle interdiction de circuler, il convenait de munir les véhicules autorisés à circuler d'une étiquette écologique. Il reviendrait à la Confédération d'autoriser un tel signe officiel. Le Conseil fédéral a cependant précisé que son opposition à l'instauration de zones environnementales et à l'introduction d'un système de vignette écologique restait valable. À sa connaissance, hormis Genève, aucune ville ou canton ne souhaitait introduire des systèmes de vignette écologique et de restrictions de la circulation (avis du Conseil fédéral du 16 mai 2018 à l'interpellation SCHILLIGER du 15 mars 2018 [18.3271 – Canton de Genève. Vignette écologique et interdiction temporaire de circuler]).

ac. En l'occurrence, on ne voit pas quel argument les recourants entendent tirer de l'art. 2 al. 1 let. b LCR. Ainsi que le relève à juste titre l'intimé, on ne saurait déduire de cette disposition, qui attribue à la Confédération la compétence en matière d'interdiction temporaire sur tout le territoire suisse, l'exclusion d'une compétence cantonale s'agissant d'une restriction dont la portée géographique serait restreinte. C'est d'ailleurs dans ce sens que doit s'entendre l'art. 3 al. 2 LCR, selon lequel les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. L'art. 5 al. 1 LCR impose uniquement aux autorités de prévoir un signallement de toute prescription ou limitation relative à la circulation des véhicules par des signaux ou des marques lorsqu'elle ne s'applique pas à tout le territoire suisse. Or, la loi contestée se conforme à cette exigence, puisqu'elle prévoit que l'annonce des niveaux d'alerte et des mesures mises en place est faite notamment par le biais des panneaux de signalisation (art. 15D al. 4

LaLPE). Quant à l'argument tiré de l'abandon des travaux législatifs sur l'instauration de zones environnementales par l'introduction d'un système de vignette, il ne convainc pas. Contrairement à ce que laissent entendre les recourants, le projet législatif ne visait pas à pallier l'absence de compétence des cantons en la matière. Le projet de loi avait pour objectif de prévoir une réglementation uniforme pour toute la Suisse. Il s'agissait en particulier de mettre à la disposition des cantons un instrument leur permettant d'aménager une zone environnementale en fonction de leurs propres besoins. Il était prévu que la classification des véhicules dans les différentes catégories d'émissions soit réalisée de façon uniforme. Un système de vignette devait en particulier être instauré pour faciliter l'exécution des prescriptions fédérales (cf. DETEC, Bases légales s'appliquant à l'instauration de zones environnementales – Audition – Commentaires, 28 août 2010). L'abandon du projet, à la suite de l'absence d'intérêt des cantons, n'est ainsi pas assimilable à un silence qualifié et n'empêche pas les cantons de légiférer en la matière sur la base de leur propre compétence, en prenant des mesures adaptées aux situations locales.

Le grief tiré de la violation, par l'art. 15E al. 4 et 5 LaLPE, des art. 2 al. 1 let. b et 5 al. 1 LCR doit partant être écarté. Pour les mêmes motifs, en tant qu'il concrétise l'art. 15E al. 4 et 5 LaLPE, l'art. 5 RPics n'est pas non plus contraire aux art. 2 al. 1 let. b et 5 al. 1 LCR.

b. Dans la continuité de l'argument précédent, les recourants soutiennent que la création de zones environnementales est contraire au droit fédéral, faute pour celles-ci d'être délimitées par une signalisation conforme à l'OSR. Rappelant que, selon le droit fédéral, les limitations à la circulation des véhicules automobiles doivent être indiquées par des signaux ou des marques et que ceux-ci doivent être prévus par le Conseil fédéral, ils font valoir que les panneaux de signalisation genevois prévus par la loi cantonale n'ont aucune validité.

ba. Aux termes de l'art. 5 al. 3 LCR, 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). Cette disposition est reprise à l'art. 101 al. 1 OSR, selon lequel les signaux et les marques non prévus par la présente ordonnance ne sont pas admis ; sont réservés les art. 54 al. 9 et 115 OSR. La compétence de signalisation et de marquage appartient aux cantons (arrêt du Tribunal fédéral 1C_112/2014 du 25 septembre 2014 consid. 2.2). C'est un attribut de leur souveraineté routière, mais dans les limites du droit fédéral (André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER [éd.], CS-CR commenté, 4^{ème} éd., Bâle 2015, n. 3.1 ad art. 5 LCR).

Les signaux, marques et réclames sur les routes et à leurs abords sont régis par l'OSR. Les signaux de prescriptions annoncent une obligation ou une

interdiction (art. 16 al. 1 OSR). Selon l'art. 17 OSR, les exceptions aux prescriptions indiquées par des signaux seront mentionnées sur une plaque complémentaire selon les dispositions des art. 63 à 65 (al. 1). L'usage de plaques complémentaires, qui rendent plus sévères des prescriptions signalées, n'est autorisé que si la réglementation ne peut être signalée autrement (al. 2). Selon la doctrine, les exceptions concrétisées par des plaques complémentaires ne sont pas soumises à un *numerus clausus* (Bernhard WALDMANN/Raphael KRAEMER, in Marcel Alexander NIGGLI/Thomas PROBST/Bernhard WALDMANN [éd.], *Strassenverkehrsgesetz, Basler Kommentar*, 2014, n. 24 ad art. 5 LCR). Le but de l'art. 5 al. 3 LCR est de garantir une certaine uniformité des signaux et marques en Suisse, de manière à éviter les problèmes de compréhension par les automobilistes et, partant, l'insécurité des routes (Bernhard WALDMANN/Raphael KRAEMER, *op. cit.*, n. 23 ad art. 5 LCR).

D'après l'art. 107 al. 1 OSR, il incombe à l'autorité ou à l'OFROU d'arrêter et de publier, en indiquant les voies de droit, les réglementations locales du trafic (art. 3 al. 3 et 4 LCR) suivantes : réglementations indiquées par des signaux de prescription ou de priorité ou par d'autres signaux ayant un caractère de prescription (let. a), cases de stationnement indiquées exclusivement par une marque (let. b). Les signaux et les marques visés à l'al. 1 ne peuvent être mis en place que lorsque la décision est exécutoire (al. 1bis). Lorsque la sécurité routière l'exige, l'autorité ou l'OFROU peuvent mettre en place des signaux indiquant des réglementations locales du trafic au sens de l'al. 1 avant que la décision n'ait été publiée ; ils ne peuvent toutefois le faire que pour soixante jours au plus (al. 2). Les réglementations locales du trafic introduites à titre expérimental ne seront pas ordonnées pour une durée supérieure à une année (al. 2bis). L'al. 3 énumère les signaux dont la mise en place ne nécessite aucune décision formelle ni aucune publication. Lorsqu'elles doivent être appliquées pendant plus de huit jours, les mesures temporaires prises par la police (art. 3 al. 6 LCR) doivent faire l'objet d'une décision et d'une publication de l'autorité ou de l'OFROU, selon la procédure ordinaire (al. 4). Selon l'art. 106 al. 1 OSR, peuvent faire l'objet d'une requête les signalisations et les marques qui ne sont pas conformes aux prescriptions, notamment lorsque des signaux ou des marques non prévus sont utilisés, lorsque des signaux ou des marques ont été placés alors qu'ils n'étaient pas nécessaires ou lorsqu'ils font défaut à un endroit où ils sont nécessaires (let. a) ; les signaux qui, selon l'art. 107 al. 1, 3 et 4, ne doivent faire l'objet ni d'une décision ni d'une publication, ainsi que les marques, dans la mesure où le requérant dénonce une infraction aux exigences légales posées pour leur mise en place. Est exclue toute requête contre des signaux et des marques dont la mise en place a été ordonnée ou admise par la Confédération (art. 104 al. 3 et 4 ; art. 13 al. 2, SDR en relation avec l'art. 19 al. 1 let. g et h ; let. b).

Le Tribunal fédéral a confirmé à plusieurs reprises qu'une limitation ou une prescription locale, même décidée par l'autorité compétente, ne valait que si et

aussi longtemps qu'elle était signifiée sur place par un signal conforme à l'OSR (ATF 100 IV 71 consid. 2). Ce signal devait être reconnaissable facilement et à temps pour tout usager qui prête à la route l'attention voulue (ATF 104 IV 201 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_818/2008 du 10 juin 2009 consid. 2.1). En particulier, son sens devait être clair pour les usagers qui ne connaissent pas les lieux (ATF 106 IV 138 consid. 4). Si le signal n'était pas clairement et immédiatement compréhensible pour l'usager moyen qui l'apercevait pour la première fois, la limitation ou la prescription voulue par l'autorité n'avait aucune validité (ATF 106 IV 138 consid. 6 ; 100 IV 71 consid. 2).

bb. La législation fédérale en matière de signalisation routière permet à l'OFROU d'autoriser des dérogations à certaines dispositions, des modifications de symboles ou, à titre d'essai, de nouveaux symboles, signaux et marques ainsi que des panneaux portant le nom de cours d'eau, indiquant des chemins réservés au tourisme pédestre, etc. (art. 115 al. 2 OSR). Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que cette disposition n'était pas contraire à l'art. 5 al. 3 LCR (ATF 108 IV 52 consid. 6).

bc. En l'occurrence, d'après l'intimé, l'art. 5 al. 3 LCR n'interdit pas l'adoption de plaques complémentaires par les cantons afin de tenir compte de spécificités au plan local. Rappelant que l'art. 3 LCR réserve la souveraineté cantonale sur les routes, il fait valoir que l'art. 5 al. 3 LCR ne doit pas être interprété de manière à exclure la compétence cantonale en matière de signalisation. Une telle lecture de la loi porterait atteinte aux objectifs de politique publique recherchés par le biais des restrictions de la circulation.

Cette position ne peut être suivie. L'interprétation de la loi faite par l'intimé ne trouve appui ni dans sa lettre, ni même dans son esprit. L'art. 5 al. 3 LCR, repris en cela par l'art. 101 al. 1 OSR, dispose sans équivoque que seuls peuvent être employés les signaux et marques prévus par le Conseil fédéral. On ne discerne ainsi aucune place pour une compétence cantonale. Le message relatif à la LCR précise d'ailleurs clairement que la signalisation routière est du ressort de la Confédération (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de LCR du 24 juin 1955 ; FF 1955 II 1, p. 3 et 13). Compte tenu du caractère complet et exhaustif de la législation fédérale dans ce domaine, il ne subsiste aucune compétence cantonale en matière d'adoption de signaux et de marques. L'art. 17 OSR réserve certes l'usage de plaques complémentaires, mais il ne prévoit en la matière aucune délégation de compétence en faveur des cantons. Conformément à l'art. 5 al. 3 LCR, la compétence des cantons se limite au placement des signaux et marques prévus par le Conseil fédéral.

Ces constatations ne conduisent cependant pas à admettre le grief des recourants. L'instauration d'une zone environnementale doit certes être indiquée par des signaux ou des marques (art. 5 al. 1 LCR). Or, le nouvel art. 15D al. 4 LaLPE prévoit l'annonce des niveaux d'alerte et des mesures mises en place par le

biais, notamment, de panneaux de signalisation. En cela, la loi attaquée est conforme aux prescriptions fédérales. Autre est la question de savoir si les panneaux de signalisation mis en place en cas de pics de pollution sont conformes aux prescriptions fédérales. Dans ce contexte, il ne paraît pas inutile de rappeler que, dans le cadre de ses compétences, l'OFROU peut autoriser, à titre d'essai, de nouveaux symboles, signaux et marques (art. 115 al. 2 OSR). Or, en l'état du dossier, il n'est pas contesté qu'aucune autorisation n'a été formellement accordée à ce jour par l'OFROU. À s'en tenir aux allégations de l'intimé, l'OFROU s'était d'ailleurs montré positif à l'égard du pictogramme genevois (cf. observations de l'intimé du 25 juin 2020, p. 2). Par ailleurs, en cas de signalisations ou marques qui ne sont pas conformes aux prescriptions fédérales, l'art. 106 al. 1 let. a OSR prévoit une procédure de requête. C'est notamment par cette voie que les signalisations ou marques ne correspondant pas aux prescriptions peuvent être contestées. Il appartient ainsi au canton de Genève de suivre une procédure lui permettant de valider l'utilisation de ce panneau.

Le grief des recourants tiré de la violation de l'art. 5 al. 1 et 3 LCR par les art. 13A al. 2, 13A al. 4, 15D à 15I LaLPE doit ainsi être écarté. Pour les mêmes motifs, les art. 1 al. 1, 2 al. 2, 7 à 13 RPics, qui concrétisent ces dispositions, ne sont pas non plus contraires à l'art. 5 al. 1 et 3 LCR.

c. Les recourants font valoir que les cantons ne sont pas compétents pour adopter des normes générales et abstraites décrétant une restriction ponctuelle de circuler (art. 13A al. 2, 13A al. 4 et 15E à 15I LaLPE). Leur compétence en la matière ne peut en particulier se fonder sur l'art. 3 al. 1 à 6 LCR.

ca. Selon l'art. 3 LCR la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral (al. 1). 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 (al. 2). 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 (al. 3). 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 parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation (al. 4). Dans des cas exceptionnels, la police peut prendre les mesures qui s'imposent, en particulier pour restreindre ou détourner temporairement la circulation (al. 6).

cb. L'art. 3 al. 3 LCR n'impose aux cantons ni restrictions, ni conditions à leur pouvoir d'interdire complètement ou partiellement la circulation des véhicules automobiles et des cycles sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit au sens de l'ordonnance fédérale concernant les routes du grand transit du 18 décembre 1991 (RS 741.272). Les cantons sont libres d'agir comme ils l'entendent dans ce domaine (ATF 100 IV 63 consid. 1c ; André BUSSY/Baptiste RUSCONI/ Yvan JEANNERET/ André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER [éd.], op. cit., n. 4.4.1 ad art. 3 LCR). Lorsqu'une interdiction générale de circuler ne comporte aucune exception, la mesure relève de l'art. 3 al. 3 LCR (André BUSSY/Baptiste RUSCONI/ Yvan JEANNERET/André KUHN/Cédric MIZEL/ Christoph MÜLLER [éd.]op. cit., n. 4.6 ad art 3 LCR). Une interdiction de circuler peut se fonder, notamment, sur l'état d'une route – non conforme aux exigences et aux nécessités du trafic –, sur l'exigence de préserver un alpage de la poussière, ainsi que sur l'exigence de protéger une région d'une rare beauté, sur des buts d'aménagement d'une route historique de la ville (André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER [éd.], op. cit., n. 4.4.1 ad art. 3 LCR).

S'agissant des mesures de restriction fonctionnelle du trafic au sens de l'art. 3 al. 4 LCR, elles peuvent être adoptées dans la mesure où l'exigent notamment la protection des résidents ou des intéressés affectés par le bruit ou la pollution de l'air. Pour de tels motifs, le trafic peut en principe être réglementé dans les quartiers d'habitation. Les cantons et les communes peuvent prendre à cet égard toutes les mesures qui leur sont offertes par la réglementation routière fédérale et qui sont admissibles en vertu des principes de nécessité et de proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral 2A.329/2006 du 10 octobre 2006 consid. 2.1 ; André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/ André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER [éd.], op. cit., n. 5.1 ad art. 3 LCR). Les mesures de restriction fonctionnelle du trafic visées par l'art. 3 al. 4 LCR ne peuvent être que des prescriptions de portée générale s'appliquant à un nombre indéterminé de personnes (ATF 94 I 138 consid. 3 = JdT 1969 I 97 ; André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/ André KUHN/ Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER [éd.]op. cit., n. 5.2.3 ad art. 3 LCR). Selon le Tribunal fédéral, les mesures de limitation fonctionnelles prises sur la base de l'art. 3 al. 4 LCR ne peuvent consister qu'en des mesures de longue durée (« *längerfristige Massnahmen* »). Les mesures urgentes de courte durée (« *kurzfristige Sofortmassnahmen* ») ne peuvent en revanche être décrétées sur la base de l'art. 3 al. 4 LCR (ATF 121 I 334 consid. 6a.aa). Dans la casuistique des mesures admissibles de limitation fonctionnelle du trafic, la jurisprudence retient notamment la mise à sens unique d'une rue (arrêt du Tribunal fédéral 1C_150/2019 du 24 février 2020 consid. 3), les restrictions au stationnement (arrêts du Tribunal fédéral 1C_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.1.1 ; 2A.329/2006 précité consid. 2) et la mise en place de zones à 30 km/h

(ATF 136 II 539 consid. 2.2 et 3.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_121/2017 du 18 juillet 2017 consid 3.2 ; 1C_206/2008 du 9 octobre 2008 consid. 2.1).

Quant à l'art. 3 al. 6 LCR, il s'agit de mesures temporaires prises par la police. Si ces mesures durent plus de huit jours, elles doivent faire l'objet d'une décision ou d'une publication de l'autorité ou de l'office fédéral, selon la procédure ordinaire (art. 107 al. 4 OSR). Des signaux placés sans publication ne pourraient être maintenus que pendant soixante jours et uniquement si la sécurité de la circulation est en jeu (art. 107 al. 2 OSR). Selon le Tribunal fédéral, les mesures fondées sur l'art. 3 al. 6 LCR doivent en revanche revêtir la forme de décisions (ATF 121 I 334 consid. 10b). Cette disposition peut en particulier servir de base légale aux alertes au « smog » (ATF 121 I 334 consid. 6b).

cc. En l'occurrence, les recourants soutiennent que le dispositif légal de fermeture partielle à la circulation prévu à l'art. 13A al. 2 et 4 LaLPE, respectivement à l'art. 15E à 15I LaLPE, ne peut pas s'inscrire dans les al. 2 à 6 de l'art. 3 LCR. L'intimé considère quant à lui que le canton a tiré sa compétence pour adopter le régime de la circulation différenciée des art. 3 al. 3, 3 al. 4 et 3 al. 6 LCR.

À titre liminaire, il convient de préciser que les parties s'accordent sur le fait que l'art. 13A al. 2 LaLPE – selon lequel le Conseil d'État fixe les mesures à prendre par le canton et, conformément à la Cst. et à la loi, par les communes et les institutions de droit public, notamment l'introduction de régimes différenciés pour les véhicules motorisés, où les véhicules les plus respectueux des normes environnementales sont favorisés – ne vise qu'à instituer un régime de circulation différenciée applicable en situation de pics de pollution, et non à introduire un régime pérenne de circulation différenciée (cf. duplique de l'intimé du 11 mai 2020 [A/789/2019 et A/2610/2019] p. 13 et observations des recourants du 29 mai 2020 [A/789/2019 et A/2610/2019] p. 3 s.). C'est donc dans ce sens que doit être comprise cette disposition. Il convient ainsi de déterminer sur quelle base légale le canton fonde sa compétence pour instaurer un régime de circulation différenciée en cas de pics de pollution.

On peut d'emblée écarter l'argument de l'intimé, selon lequel les cantons peuvent se fonder sur l'art. 3 al. 6 LCR pour adopter une loi régissant un dispositif d'urgence en cas de pics de pollution. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette disposition ne constitue pas une base légale permettant aux cantons de légiférer en matière de restriction ou de détournement temporaire de la circulation. Cette disposition attribue uniquement la compétence aux cantons de prendre des mesures urgentes sous la forme de décisions (cf. *supra* consid. 11c.cb).

En revanche, contrairement à ce que soutiennent les recourants, les cantons peuvent fonder leur compétence en la matière sur l'art. 3 al. 3 LCR. Cette

disposition permet en effet aux cantons d'interdire complètement ou partiellement la circulation sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit. Or, il n'est pas contesté que la loi cantonale ne concerne pas les routes ouvertes au grand transit au sens de l'ordonnance fédérale concernant les routes du grand transit du 18 décembre 1991 précitée. L'art. 3 al. 3 LCR permet au demeurant aux cantons de restreindre la circulation des véhicules automobiles et des cycles de manière temporaire, ce qui est précisément l'objectif prévu par les dispositions contestées. La protection des habitants contre la pollution de l'air est certes spécifiquement prévue par l'art. 3 al. 4 LCR sous la forme de restrictions fonctionnelles du trafic. Or, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures de limitation fonctionnelles prises sur la base de cette disposition ne peuvent consister qu'en des mesures de longue durée (« *längerfristige Massnahmen* »), à l'exclusion des mesures urgentes de courte durée (« *kurzfristige Sofortmassnahmen* »). Or, comme déjà mentionné, les dispositions contestées ne visent qu'à instituer un régime de circulation différenciée applicable en situation de pics de pollution. Quoi qu'en dise l'intimé, il s'agit donc bien de mesures urgentes de courte durée. À cela s'ajoute que l'art. 3 al. 3 LCR n'impose aux cantons ni restrictions, ni conditions à leur pouvoir d'interdire complètement ou partiellement la circulation des véhicules automobiles et des cycles. Les cantons sont libres d'agir comme ils l'entendent dans ce domaine et ne sont pas liés par des conditions matérielles.

Les recourants contestent ce point de vue. Se référant à la doctrine (Eva Maria BELSER, in Marcel Alexander NIGGLI et al. [éd.] Basler Kommentar-SVG, 2014, n. 29 à 31, 40 et 50 à 52 ad art. 3 LCR), ils font valoir que l'art. 3 al. 3 LCR ne peut porter que sur des interdictions totales de circuler, les interdictions ou restrictions partielles de circuler relevant exclusivement de l'art. 3 al. 4 LCR. Or, dans la mesure où les dispositions contestées visent à introduire des régimes différenciés en fonction des performances environnementales des véhicules, il ne s'agirait pas d'une interdiction totale de circuler au sens de l'art. 3 al. 3 LCR. Il est vrai qu'une interdiction totale de circuler ne pourrait pas être prise en application de l'art. 3 al. 4 LCR. Dans ce cas, la mesure relèverait de l'art. 3 al. 3 LCR (André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/André KUHN/ Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER [éd.]op. cit., n. 4.6 ad art. 3 LCR). Cela ne signifie cependant pas que les cantons ne peuvent pas restreindre partiellement la circulation sur la base de cette disposition. Le Tribunal fédéral l'a du reste expressément rappelé dans son arrêt publié aux ATF 100 IV 63 consid. 1a (cf. *supra* consid. 11c.cb). Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'auteure citée par les recourants remet en cause la doctrine selon laquelle l'art. 3 al. 3 LCR ne pourrait porter que sur des interdictions totales de circuler. BELSER critique en effet la « dichotomie », consistant, d'une part, à admettre que des interdictions de circuler, qui ne concerneraient qu'une partie des véhicules automobiles et des cycles, sont admissibles sur les routes ouvertes au grand transit en application de l'art. 3 al. 4

LCR, et, d'autre part, à obliger les cantons à limiter complètement la circulation sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit. D'après l'auteure, cette lecture de la loi ne peut être suivie : si les cantons sont libres d'interdire complètement la circulation sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit, alors il doit leur être loisible, dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation, de prévoir des mesures moins contraignantes, dont la circulation différenciée impliquant une interdiction de circuler d'une partie du parc automobile (Eva Maria BELSER, op. cit., n. 44 ad art. 3 LCR).

Il suit des considérants qui précèdent que l'art. 3 al. 3 LCR autorise les cantons à instaurer un régime de circulation différenciée en cas de pics de pollution. Sur ce point, les art. 13A al. 2 et 4 LaLPE, de même que l'art. 15E à 15I LaLPE, n'empiètent donc pas sur les compétences de la Confédération en matière de circulation routière. Il en va, pour les motifs identiques, de même s'agissant des normes d'exécution qui concrétisent ces dispositions cantonales, soit les art. 1 al. 1, 2 al. 2, 7 à 13 RPics.

d. Les recourants soutiennent ensuite que le système d'identification des véhicules au moyen de macarons prévu à l'art. 15E al. 4 et 5 LaLPE empiète sur les prérogatives exclusives de la Confédération découlant de l'art. 8 LCR. D'après les intéressés, la mise en application d'un macaron revient à obliger tous les véhicules circulant sur le territoire genevois à être munis d'un macaron, alors qu'un tel équipement n'est pas prévu par le droit fédéral. Le système serait par ailleurs contraire au principe fondamental de droit transitoire ancré à l'art. 4 al. 1 OETV, selon lequel les véhicules en circulation doivent répondre aux exigences techniques en vigueur au moment de leur première mise en service. Il violerait également la garantie fédérale de libre circulation des véhicules.

da. À teneur de l'art. 8 LCR, le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur la construction et l'équipement des véhicules automobiles et de leurs remorques (al. 1). Il prend à cet égard les mesures indiquées en vue de sauvegarder la sécurité de la circulation et d'empêcher le bruit, la poussière, la fumée, l'odeur ainsi que les autres effets nuisibles ou incommodants qui résultent de l'emploi des véhicules. Il tient compte, de surcroît, des besoins des personnes handicapées (al. 2).

Sur la base de cette disposition, le Conseil fédéral a édicté l'OETV, qui règle notamment les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (art. 1 let. c). Plusieurs dispositions sont consacrées aux équipements des véhicules, notamment l'art. 5 al. 1 let. b (équipement prévu par des prescriptions internationales relatives à des détails techniques de moindre importance) ; l'art. 7 al. 1 let. a (équipement additionnel d'un véhicule notamment la roue de rechange, le dispositif d'attelage ou l'outillage) ; l'art. 7 al. 1 let. b (équipement spécial en relation avec le poids d'un véhicule) ; l'art. 11 al. 2 let. h (équipements interchangeables des voitures automobiles de transport) ; l'art. 35 al. 5

(autocollant indiquant l'échéance du prochain entretien) ; l'art. 36 al. 3 let. b (équipement qui influe sur les émissions de gaz d'échappement à contrôler) ; l'art. 45 al. 1 (signe distinctif de nationalité) l'art. 52 (catalyseur), l'art. 80 al. 3 (équipement électrique et équipement utilisant des applications de radiocommunication) ; l'art. 90 al. 2 (triangle de panne) ; l'art. 92 (équipement d'assistance pour les personnes handicapées) ; l'art. 110 (feux bleus et sirène deux-tons) et l'art. 114 al. 2 (extincteur).

Selon l'art. 29 LCR, les véhicules ne peuvent circuler que s'ils sont en parfait état de fonctionnement et répondent aux prescriptions. Ils doivent être construits et entretenus de manière que les règles de la circulation puissent être observées, que le conducteur, les passagers et les autres usagers de la route ne soient pas mis en danger et que la chaussée ne subisse aucun dommage. Aux termes de l'art. 71 al. 1 let. b de l'ordonnance fédérale réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière du 27 octobre 1976 (OAC - RS 741.51), le permis de circulation et les plaques seront délivrés si le véhicule répond aux prescriptions sur la construction et l'équipement et si les données nécessaires à l'immatriculation sont disponibles.

db. D'après l'art. 4 al. 1 OETV, les véhicules déjà en circulation lors de l'entrée en vigueur d'une modification de l'ordonnance doivent être conformes au moins aux exigences en vigueur au moment de leur première mise en circulation. Les dispositions transitoires qui prévoient une obligation d'équipement sont réservées.

dc. En l'occurrence, l'art. 15E al. 4 LaLPE prévoit que le règlement d'application définit, notamment, le système d'identification des véhicules par le biais de macarons, ainsi que les modalités de mise en œuvre de ce dispositif de macarons. Ce système est fondé sur l'attribution d'un macaron en fonction des performances environnementales des véhicules, performances déterminées selon les spécifications techniques des véhicules basées sur les normes Euro. L'art. 15E al. 5 LaLPE précise que les véhicules sans macarons ont interdiction de circuler dans les zones définies à l'al. 2. Ils peuvent emprunter le réseau autoroutier. La zone définie à l'al. 2 porte sur l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture routière, telle que définie à l'art. 6 al. 2 de la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée du 5 juin 2016 (LMCE - H 1 21).

Il convient donc de déterminer si, comme le soutiennent les recourants, le macaron constitue un « équipement » au sens de l'art. 8 al. 1 LCR, lequel attribue la compétence au Conseil fédéral pour édicter les prescriptions en la matière.

En l'espèce, l'OETV ne contient aucune définition de la notion d'équipement. D'après la doctrine, constitue un équipement au sens de l'art. 8 al. 1 LCR toute partie montée sur le châssis ou la carrosserie d'un véhicule (Peter SPRENGER, Basler Kommentar, op. cit., n. 3 ad art. 8 LCR). Les prescriptions édictées par le Conseil fédéral en la matière visent à sauvegarder la

sécurité de la circulation et à empêcher le bruit, la poussière, la fumée, l'odeur ainsi que les autres effets nuisibles ou incommodants qui résultent de l'emploi des véhicules. À cette liste, non exhaustive (Peter SPRENGER, op. cit., n. 3 ad art. 8 LCR), peut s'ajouter la lutte contre les émissions polluantes. L'introduction de catalyseurs et filtres à particules (art. 52 OETV) s'inscrit notamment dans ce cadre. Or, contrairement aux équipements prévus par l'OETV, l'acquisition d'un macaron n'a aucune incidence sur l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (art. 71 al. 1 let. b OAC). L'absence de macaron apposé sur le pare-brise d'un véhicule implique uniquement l'interdiction pour ce véhicule de circuler dans la zone définie à l'art. 15E al. 2 LaLPE, soit à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture routière, en cas de pic de pollution aux PM10, à l'O₃ ou au NO₂.

En cela, le système du macaron s'apparente au régime prévu en droit fédéral pour la vignette autoroutière. Le droit fédéral oblige, en effet, les véhicules à moteur et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger qui empruntent les routes nationales de première et de deuxième classes (routes nationales soumises à la redevance) définies par l'arrêté fédéral du 10 décembre 2012 sur le réseau des routes nationales à s'acquitter d'une redevance par l'achat d'une vignette autoroutière (art. 7 al. 1 de la loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales du 19 mars 2020 - LVA - RS 741.71). La vignette est collée directement sur le véhicule avant l'emprunt d'une route nationale soumise à la redevance (al. 2). Elle ne figure pas dans la liste des équipements prévus dans l'OETV. La raison à cela tient au fait qu'elle sert uniquement à identifier les véhicules autorisés à circuler sur les routes nationales. L'absence de vignette n'empêche aucunement la mise en circulation du véhicule et n'entraîne des conséquences pénales qu'en cas de circulation sur une route nationale.

Au même titre que la vignette autoroutière, le macaron constitue une modalité de mise en œuvre de la circulation différenciée et sert à identifier les véhicules autorisés à circuler dans la zone de la moyenne ceinture routière genevoise en cas de pics de pollution. Il n'a pas pour but de créer une nouvelle catégorie ou une nouvelle classe de véhicules autorisés à circuler. Il n'instaure pas non plus d'interdiction générale de circuler dans la zone envisagée pour les véhicules qui n'en seraient pas munis, la restriction temporaire à la circulation étant subordonnée à l'occurrence d'un pic de pollution aux PM10, à l'O₃ ou au NO₂ (art. 15E al. 1 *in initio*).

Il suit des considérants qui précèdent que le macaron ne peut pas être considéré comme un équipement au sens de l'art. 8 al. 1 LCR. Par conséquent, en tant qu'il exige de disposer d'un macaron pour circuler dans la zone de la moyenne ceinture routière genevoise, l'art. 15E al. 4 et 5 LaLPE n'empiète pas

sur la compétence fédérale en matière de prescriptions sur la construction et l'équipement des véhicules automobiles et de leurs remorques.

Les considérations qui précèdent permettent également de rejeter l'argument des recourants tiré de la violation de l'art. 4 al. 1 OETV. Comme on l'a vu, l'apposition d'un macaron ne relève pas de la compétence de la Confédération en vertu de l'art. 8 al. 1 LCR. L'introduction d'un tel régime en droit cantonal n'entraîne ainsi aucune modification du droit fédéral. L'art. 4 al. 1 OETV, qui suppose une modification de l'ordonnance, ne trouve donc pas application.

Quant au grief de violation de la garantie fédérale de libre circulation des véhicules, il doit également être rejeté. Une telle garantie n'existe pas en droit fédéral. L'art. 82 al. 1 Cst. attribue certes une compétence à la Confédération pour légiférer en matière de circulation routière, laquelle est concrétisée par la LCR. Ce mandat législatif global n'empêche cependant pas les cantons, qui restent souverains en matière de routes pour tout ce qui n'est pas expressément placé dans la compétence de la Confédération, de servir les mêmes intérêts publics et de sécurité en prenant des mesures de restriction du trafic. Or, comme on l'a vu, l'introduction d'un macaron afin de mettre en œuvre la mesure de restriction de la circulation n'est pas contraire au droit fédéral. Dans ces conditions, on voit mal à quelle garantie fédérale l'art. 15E al. 4 et 5 LaLPE porterait atteinte.

Compte tenu des éléments qui précèdent, il convient de retenir que l'instauration, à l'art. 15E al. 4 et 5 LaLPE, d'un macaron environnemental n'est pas contraire à l'art. 8 al. 1 LCR. Par conséquent, l'art. 5 RPics, édicté sur les bases de cette disposition afin de réglementer le système des macarons, ne viole pas non plus cette disposition. L'argumentation contraire des recourants doit partant également être écartée.

- 12) Selon les recourants, le régime de contraventions cantonales instauré par les art. 15 et 19 RPics viole l'art. 49 Cst. à double titre.
- a. Ils soutiennent, d'une part, que l'art. 15 al. 1 RPics empiète sur le domaine exclusif du droit fédéral en tant qu'il sanctionne par une amende de CHF 500.- au plus un comportement identique à celui que réprime la LAO à raison de l'interdiction de circuler.
- aa. Selon l'art. 335 al. 1 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale. Ils peuvent édicter des sanctions pour les infractions au droit administratif et au droit de procédure cantonaux (al. 2).

Selon l'art. 106 al. 3 LCR, les cantons restent compétents pour édicter des prescriptions complémentaires sur la circulation routière, sauf en ce qui concerne les véhicules automobiles et les cycles, les tramways et chemins de fer routiers.

ab. Selon l'art. 27 al. 1 LCR, chacun se conformera aux signaux et aux marques ainsi qu'aux ordres de la police. Selon l'art. 19 al. 2 OSR, deux symboles signifiant l'interdiction, voire trois s'il s'agit de routes secondaires peu importantes (art. 22 al. 4) ou de routes à l'intérieur des localités, peuvent figurer sur un signal, par exemple « circulation interdite aux voitures automobiles » (2.03) et « circulation interdite aux motocycles » (2.04).

À teneur de l'art. 1 al. 1 LAO, est sanctionné par une amende d'ordre dans une procédure simplifiée (procédure de l'amende d'ordre) quiconque commet une contravention à la LCR. La procédure de l'amende d'ordre n'est applicable qu'aux contraventions figurant dans les listes établies en vertu de l'art. 15 LAO (art. 1 al. 2 LAO). Le montant maximal de l'amende d'ordre est de CHF 300.- (art. 1 al. 4 LAO). Les contraventions aux prescriptions de la circulation routière qui sont punies par des amendes d'ordre sont indiquées avec les montants des amendes à l'annexe 1 de l'OAO (art. 1 OAO). Selon ladite annexe, les conducteurs de véhicules automobiles sont sanctionnés d'une amende de CHF 100.- lorsqu'ils n'observent pas le signal de prescription « circulation interdite aux voitures automobiles » (2.03 ; ch. 3) et « circulation interdite aux motocycles » (2.04 ; ch. 4).

ac. Selon la jurisprudence, les cantons peuvent prévoir dans leur législation de punir d'une amende des contraventions, tant que le droit fédéral ne protège pas le bien juridique concerné par un ensemble complet de prescriptions (ATF 138 IV 13 consid. 3.3.1 ; 129 IV 276 consid. 2.1 ; 89 IV 94 consid. 4a). En revanche, si le droit pénal fédéral laisse de côté tout un domaine du droit pénal, ou s'il ne sanctionne que certains comportements, abandonnant à chaque canton la liberté de réprimer ou de laisser impuni tel ou tel acte, pour tenir compte des différences régionales, alors il y a place pour des prescriptions cantonales relatives aux contraventions (ATF 129 IV 276 consid. 2.1 ; 116 IV 19 consid. 3 ; 104 IV 288 consid. 3 ; 89 IV 94 consid. 4a).

Dans un arrêt publié aux ATF 104 IV 288, le Tribunal fédéral a relevé que l'art. 106 al. 3 LCR se trouvait en situation de *lex specialis* par rapport au droit commun. Il suivait de là que les cantons ne pouvaient édicter des prescriptions complémentaires instituant des contraventions de droit cantonal dans le domaine de la circulation routière que si elles ne concernaient pas les véhicules automobiles et les cycles, les tramways et les chemins de fer routiers. Dans ces conditions, la réglementation cantonale qui sanctionnait un automobiliste ayant attiré l'attention sur un contrôle radar par des appels de phares portait atteinte à la force dérogatoire du droit fédéral. De telles infractions figuraient déjà aux art. 54 et 57 LCR (consid. 3b).

ad. En l'espèce, l'art. 15I al. 2 LaLPE prévoit que tout contrevenant est passible d'une contravention de CHF 500.- au plus. Cette disposition constitue une base légale permettant de sanctionner les contraventions commises en violation du dispositif prévu pour lutter contre les pics de pollution de l'air. Elle institue une amende pénale et non une amende administrative. Elle est concrétisée par l'art. 15 al. 1 RPics qui prévoit qu'est passible d'une contravention de CHF 500.- au plus tout contrevenant à la loi (let. a), au règlement et aux arrêtés édictés en vertu de celui-ci (let. b) et aux ordres donnés par les autorités compétentes dans les limites de la loi, du règlement et des arrêtés édictés en vertu de celui-ci (let. c).

À rigueur de texte, l'art. 15 al. 1 RPics s'applique lorsque, en cas de pics de pollution aux PM10, à l'O₃ ou au NO₂, le macaron apposé à un véhicule ne correspond pas à la catégorie définie dans l'annexe au RPics (art. 5 al. 1 RPics), est collé en violation des al. 3 (selon lequel le macaron doit être collé directement sur le véhicule, à l'état intact) et 4 (selon lequel le macaron doit être apposé conformément à l'art. 3 al. 2 OVA, qui fixe l'endroit précisé où le macaron doit être collé) de l'art. 5 RPics, ou lorsqu'un véhicule circule sans macaron à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture (art. 15E al. 5 LaLPE). Il s'applique aussi en cas de circulation dans la zone précitée lors d'un pic de pollution sans le macaron approprié permettant d'y accéder conformément aux différents niveaux d'alerte définis (art. 8 let. b, 9 let. b et 10 let. b RPics).

De cette énumération, il apparaît sans équivoque que les infractions visées par l'art. 5 al. 1, 3 et 4 RPics ne touchent pas au domaine de la circulation routière. Ces dispositions visent, au contraire, à sanctionner des infractions propres à la réglementation cantonale en matière de pics de pollution, soit le fait d'apposer le macaron de manière contraire au règlement ou d'apposer un macaron ne correspondant pas au code du permis de circulation. Dans la mesure où le droit fédéral ne protège pas le bien juridique concerné par ces prescriptions, les cantons peuvent prévoir dans leur législation de punir ces infractions d'une amende.

Il en va en revanche autrement des infractions visées à l'art. 15E al. 5 LaLPE (véhicule circulant sans macaron à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture) et 8 let. b, 9 let. b et 10 let. b RPics (circulation dans la zone précitée sans le macaron approprié permettant d'y accéder). Ces infractions touchent au domaine de la circulation routière, en particulier l'art. 27 al. 1 LCR, selon lequel chacun se conformera aux signaux et aux marques ainsi qu'aux ordres de la police. Or, comme on l'a vu, les niveaux d'alerte seront annoncés par le biais de panneaux de signalisation (art. 15D al. 4 LaLPE). Il n'est pas contesté qu'en cas de pics de pollution, ceux-ci comportent deux symboles signifiant l'interdiction, soit « circulation interdite aux voitures automobiles » (2.03) et « circulation interdite aux motocycles » (2.04). L'inobservation des signaux de prescription est prévue à l'annexe 1 de l'OAD et entraîne une amende de CHF 100.- (ch. 304.3 et 304.4). Il suit de là que les cantons ne peuvent édicter de

prescriptions complémentaires instituant des contraventions de droit cantonal dans ce domaine que si elles ne concernent pas les véhicules automobiles et les cycles, les tramways et chemins de fer routiers (art. 106 al. 3 LCR). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, de sorte que les infractions visées aux art. 15E al. 5 LaLPE et 8 let. b, 9 let. b et 10 let. b RPics ne sauraient être sanctionnées en vertu du droit cantonal. Dans ce cas, l'amende se fonde exclusivement sur le droit fédéral. Les infractions précitées ne peuvent ainsi être sanctionnées que par une amende d'ordre de CHF 100.- (annexe I de l'OAO, ch. 304.3 et 304.4) dans le cadre d'une procédure simplifiée (art. 1 al. 1 LAO).

C'est ainsi à juste titre que les recourants ont relevé que l'inobservation des signaux de prescription ne pouvait pas être sanctionnée sur la base de l'art. 15 al. 1 RPics. Il sera néanmoins rappelé que, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, il n'y a lieu d'annuler une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Cst. ou au droit supérieur. Le juge constitutionnel ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme aux droits fondamentaux. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la possibilité d'obtenir ultérieurement, pas un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante (ATF 143 I 1 consid. 2.3 ; 140 I 2 consid. 4 ; cf. *supra* consid. 5). Dans le cas présent, l'art. 15 al. 1 RPics peut être interprété en ce sens qu'il ne vise à sanctionner tout contrevenant à la loi et au règlement, qu'en tant que les infractions visées ne sont pas déjà réprimées par le droit fédéral. En résumé, les infractions visées à l'art. 15E al. 5 LaLPE (véhicule circulant sans macaron à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture) et 8 let. b, 9 let. b et 10 let. b RPics (circulation dans la zone précitée sans le macaron approprié permettant d'y accéder) ne peuvent être sanctionnées que par une amende d'ordre de CHF 100.- (annexe I de l'OAO, ch. 304.3 et 304.4), alors que les infractions visées à l'art. 5 al. 1, 3 et 4 RPics (le macaron apposé à un véhicule ne correspond pas à la catégorie définie dans l'annexe au RPics ou est collé en violation des al. 3 et 4 de l'art. 5 RPics) peuvent être réprimées par une contravention de CHF 500.- au plus, sur la base de l'art. 15I al. 2 LaLPE. La chambre de céans précisera néanmoins qu'il reste la possibilité de remédier à une situation contraire à la Cst. par la voie du contrôle concret de l'art. 15 al. 1 RPics.

En tant que, dans le cadre du présent contrôle abstrait, une interprétation conforme de l'art. 15 al. 1 RPics à la Constitution reste envisageable, il n'y a pas lieu d'annuler cette disposition. Le grief soulevé à ce titre par les recourants sera ainsi écarté.

b. Les recourants font valoir, d'autre part, que l'art. 15 al. 2 RPics viole le droit fédéral dans la mesure où il permet de sanctionner les personnes morales.

ba. Un crime ou un délit qui est commis au sein d'une entreprise dans l'exercice d'activités commerciales conformes à ses buts est imputé à l'entreprise s'il ne peut être imputé à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise (art. 102 al. 1 phr. 1 CP). Selon l'art. 105 CP, les dispositions sur la responsabilité de l'entreprise (art. 102 CP) ne s'appliquent pas en cas de contravention. Les personnes morales ne sont pas punissables, à moins qu'une loi fédérale ou le droit cantonal ne le prévoie expressément (ATF 105 IV 173 consid. 3 ; 97 IV 203 consid. 1). Les personnes morales ne peuvent être responsables dans le domaine des contraventions qu'en vertu d'une base légale expresse (ATF 144 I 242 consid. 3.1.1).

Selon l'art. 6 LAO, si le prévenu est identifié lors de l'infraction, il peut payer l'amende immédiatement ou dans un délai de trente jours (al. 1). S'il ne paie pas l'amende dans le délai prescrit, une procédure pénale ordinaire est engagée (al. 2). Aux termes de l'art. 7 LAO, si le conducteur d'un véhicule n'a pas été intercepté ou appréhendé lors de l'infraction à la LCR, à une de ses ordonnances d'exécution ou à la LVA, l'amende est établie au nom du détenteur du véhicule figurant dans le permis de circulation (al. 1). S'il communique le nom et l'adresse de la personne qui a commis l'infraction, la procédure prévue aux al. 2 et 3 est engagée à l'encontre de cette personne (al. 4). Si l'identité de la personne qui a commis l'infraction ne peut être établie sans efforts disproportionnés, le détenteur du véhicule obtient un délai de trente jours pour payer l'amende, sauf s'il peut faire valoir de manière convaincante dans la procédure pénale ordinaire que son véhicule a été utilisé indépendamment de sa volonté et qu'il avait pris toutes les mesures de diligence nécessaires pour l'empêcher (al. 5).

bb. Dans un arrêt publié aux ATF 144 I 242, le Tribunal fédéral a jugé que les personnes morales pouvaient être détentrices de véhicules au sens de l'art. 6 LAO (consid. 2). Cette disposition ne contenait toutefois aucune base légale expresse étendant la responsabilité pénale des entreprises aux contraventions en matière de circulation routière (consid. 3).

bc. En l'espèce, l'art. 15 al. 2 RPics précise que les contraventions peuvent être infligées tant à des personnes morales qu'à des personnes physiques. Au regard de la jurisprudence précitée, une telle disposition, figurant dans un règlement d'exécution, ne constitue pas une base légale suffisante. L'intimé l'admet du reste expressément puisqu'il reconnaît que la formulation de l'art. 15 al. 2 RPics n'est pas adéquate. À son sens, les personnes morales devraient être sanctionnées sur la base de l'art. 18 al. 2 LaLPE. Selon cette disposition, à moins que des lois spéciales n'en disposent autrement, est passible d'une amende administrative de CHF 200.- à CHF 400'000.- tout contrevenant à la présente loi (let. a) ; aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la présente loi (let. b) ; aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (let. c). Les amendes peuvent être infligées tant à des

personnes morales qu'à des personnes physiques (al. 2). La question de savoir si cette disposition s'applique en cas d'infractions à l'art. 5 al. 1, 3 et 4 RPics, eu égard à la disposition spéciale prévue à l'art. 15 RPics (art. 18 al. 1 *in initio* LaLPE), sort du cadre de la présente procédure. Il sera néanmoins rappelé, au vu des développements figurant au considérant précédant, qu'une telle amende ne pourra, en tous les cas, pas être infligée aux personnes morales lorsque l'infraction visée est réprimée par le droit fédéral (cf. infractions visées à l'art. 15E al. 5 LaLPE et 8 let. b, 9 let. b et 10 let. b RPics). Dans ce cas, et en l'absence d'une disposition fédérale expresse, une personne morale ne peut pas être condamnée en application de la LAO.

Au vu de ce qui précède, il convient d'annuler l'art. 15 al. 2 RPics.

- 13) Les recourants invoquent ensuite une violation de la séparation des pouvoirs. Ils estiment que le déclenchement du dispositif d'urgence dans le canton sur la base de valeurs d'intervention mesurées dans d'autres cantons prévu par les art. 11 al. 3 let. c et 12 al. 2 let. b RPics ne trouve aucune assise dans la LaLPE. Celle-ci ne contient par ailleurs aucune clause de délégation permettant au Conseil d'État d'édicter des normes primaires.

a. Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales (Vincent MARTENET, La séparation des pouvoirs, in Olivier DIGGELMANN/Maya HERTIG RANDALL/Benjamin SCHINDLER, op. cit, vol. II, p. 1009) ; dans le canton de Genève, il l'est explicitement par l'art. 2 al. 2 Cst-GE. Il impose le respect des compétences établies par la Constitution fédérale 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 législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 322 consid. 2.2 ; 130 I 1 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 du 21 juillet 2014 consid. 2.2).

À Genève, le Grand Conseil 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). Il peut ainsi adopter des normes d'exécution, secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire (David HOFMANN, Le Conseil d'État dans la constitution genevoise du 14 octobre 2012, in David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], Actualités juridiques de droit public 2013, 2013, p. 140). Celles-ci peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes. Elles ne peuvent en revanche pas, à moins d'une délégation expresse, poser des

règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi (ATF 134 I 313 consid. 5.3 ; 130 I 140 consid. 5.1). Pour que le Conseil d'État puisse édicter des normes de substitution, ou normes 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 particuliers (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; 132 I 7 consid. 2.2 ; 130 I 1 consid. 3.4.2).

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 ; le Grand Conseil est fondamentalement et institutionnellement l'organe compétent pour édicter les règles de droit un tant soit peu importantes (Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341 ss, p. 353 s.). Le non-respect desdites compétences respectives du Grand Conseil et du Conseil d'État constitue une violation du principe de la séparation des pouvoirs. Ce principe interdit en effet à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe, en particulier 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 législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 322 consid. 2.2 ; 130 I 1 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.2).

Pour le surplus, c'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'État. Bien que cela ne soit pas expressément prévu par la constitution cantonale, le Conseil d'État peut adopter des ordonnances de substitution dépendantes, lorsque le législateur le met au bénéfice d'une délégation législative, pour autant que celle-ci figure dans une loi au sens formel et que le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini, ne soit pas dépassé (ATF 132 I 7 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_744/2014 précité consid. 7 ; 1C_251/2014 précité consid. 2.2). Les règles les plus importantes doivent en tout cas figurer dans la loi (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; 130 I 1 consid. 3.4.2).

b. À teneur de l'art. 12 al. 3 phr. 2 LaLPE, le Conseil d'État coordonne les mesures avec celles de la Confédération, des cantons voisins et des régions frontalières. Cette délégation de compétence est réaffirmée, dans le cadre du dispositif d'urgence en cas de pics de pollution, à l'art. 15J LaLPE qui prévoit que le Conseil d'État 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.

Selon le rapport de la DTAP, un concept cantonal commun contre la pollution aux PM10 prévoit trois niveaux d'intervention dont la diffusion de l'information. En outre, d'après Pact'Air, auquel les cantons de Genève et de Vaud sont partenaires, la qualité de l'air est un enjeu capital pour le Grand Genève. Il est nécessaire d'avoir une vision et des objectifs partagés, des outils communs et une gestion coordonnée des actions. Des actions sectorielles portant sur les principales activités à la source des émissions atmosphériques notamment les transports sont également envisagées. Les partenaires se sont aussi engagés à mener des politiques permettant d'agir en cas de pics de pollution et pour réduire les émissions à la source. Ils ont convenu de mettre en œuvre des actions temporaires d'urgence en cas de pics de pollution pour limiter ou faire retomber les niveaux de pollution. En cas de pics de pollution, ils ont prévu notamment d'harmoniser leur gestion à l'échelle de l'agglomération, et instaurer une circulation différenciée sur la base des certificats qualité de l'air à l'échelle du Grand Genève.

c. En l'occurrence, l'art. 12 al. 2 let. b RPics précise que le niveau d'alerte 2 est, s'agissant de l'O₃, activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de 180 µg/m³ dans au moins trois stations de mesure dans au moins deux cantons romands différents. La question se pose de savoir si le Conseil d'État est habilité, dans un règlement d'exécution, à prendre en compte des stations de mesure situées dans des cantons romands voisins, étant précisé que dans la mesure où la chambre de céans a annulé l'art. 11 RPics, le grief concerné par cette disposition a perdu son objet. Les recourants le contestent, faisant valoir que l'art. 13A al. 4 LaLPE permet uniquement aux autorités de déterminer la concentration des polluants à l'aide des stations de mesure genevoises.

L'art. 15D al. 1 2^{ème} phr. LaLPE autorise le Conseil d'État à édicter un règlement en cas de pics de pollution et à préciser les mesures à prendre en fonction du niveau de pollution. Il précise que les seuils de niveau de pollution, qui sont fixés dans le règlement, doivent être regroupés en trois niveaux d'alerte. L'art. 13A al. 4 LaLPE définit les VA pour chaque polluant, précisant que les niveaux de concentration pour chaque polluant sont déterminés à l'aide de « l'une ou l'autre des stations de mesure de la pollution de l'air cantonales » (art. 13A al. 4 hypothèses 1, 2 et 3). Il s'agit d'une base légale formelle qui définit de manière suffisamment claire et précise la notion de pic de pollution. Tout dépassement des seuils fixés par cette disposition entraîne la mise en place de mesures urgentes. Il s'agit là d'une règle essentielle dans le cadre de la législation sur les pics de pollution. Les critères d'application des différents niveaux d'alerte, en tant qu'ils respectent le seuil minimal posé par la loi pour les pics de pollution, apparaissent en revanche comme secondaires. Ils se contentent de préciser les modalités pratiques de l'application des trois niveaux d'alerte, tout en restant dans le cadre tracé et la finalité poursuivie par la loi. Ainsi, contrairement à ce que soutiennent les recourants, les conditions d'activation des différents niveaux

d'alerte peuvent être réglementées par voie de règlement d'exécution. Partant, en prévoyant à l'art. 12 al. 2 let. b RPics, s'agissant de l'activation du niveau d'alerte 2 pour l'ozone, que le dépassement de $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ doit être observé dans au moins trois stations de mesure dans au moins deux cantons romands, dont le canton de Genève, le Conseil d'État n'a pas dépassé le cadre fixé par la LaLPE.

Au contraire, le Conseil d'État s'est conformé à son devoir de coordination des mesures ancré aux art. 12 al. 3 et 15J LaLPE. En application de ces dispositions, le Conseil d'État doit non seulement prendre en considération les mesurages effectués ou les prévisions du canton, mais aussi ceux des autres cantons, en l'occurrence du canton de Vaud. L'objectif d'harmonisation des mesures et des niveaux d'alerte permet à l'autorité intimée aussi de prendre en considération les niveaux d'alerte qui existent dans le canton de Vaud notamment. Un pic de pollution dans ce canton peut être le signal d'un risque imminent à Genève en fonction de l'évolution des conditions météorologiques. La mise en œuvre de mesures en cas de pics de pollution à un niveau intercantonal, voire du Grand Genève, répond ainsi aux exigences de collaboration entre les cantons, résultant du concept intercantonal commun de la DTAP de lutte contre les PM10 et de la gestion harmonisée de la circulation différenciée sur la base des certificats qualité de l'air à l'échelle du Grand Genève.

Le grief des recourants portant sur la violation de la séparation des pouvoirs sera donc écarté.

- 14) Dans un dernier grief, les recourants soutiennent que les art. 11 al. 3 let. c et 12 al. 2 let. b RPics violent le principe de la proportionnalité.

a Garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., le principe de la proportionnalité, dont la violation peut être invoquée de manière indépendante (ATF 141 I 1 consid. 5.3.2 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 134 I 153 consid. 4.1 et les références citées) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées). Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c).

b. En l'occurrence, les recourants font valoir que l'interdiction de circuler au centre de Genève, qui toucherait un pourcentage réduit de véhicules, serait inapte

à faire baisser les valeurs locales de concentrations des polluants des cantons voisins, étant précisé que les véhicules localement responsables des dépassements dans ces cantons pourraient continuer à circuler librement. Par ailleurs, dans la mesure où l'interdiction frapperait les véhicules circulant à Genève et non ceux des autres cantons romands concernés – qui seraient à l'origine du dépassement des valeurs d'intervention –, les art. 11 al. 3 let. c et 12 al. 2 let. b RPics iraient au-delà du but visé par la LaLPE.

La chambre de céans renoncera d'emblée à examiner la conformité au droit fédéral de l'art. 11 al. 3 let. c RPics, au vu des considérations qui précèdent (cf. *supra* consid. 9c). S'agissant de la conformité au droit supérieur de l'art. 12 al. 2 let. b RPics, il convient à titre liminaire de rappeler que la chambre constitutionnelle s'impose une certaine retenue lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes. Il faut notamment tenir compte des circonstances dans lesquelles la norme sera appliquée (cf. *supra* consid. 5). En l'occurrence, le déclenchement des niveaux d'alerte 2, s'agissant de l'ozone, est activé lorsque la valeur fixée par le règlement est atteinte dans au moins trois stations de mesure dans au moins deux cantons romands, dont le canton de Genève. Il suit de là qu'au moins une station d'observation du canton doit être intégrée dans les mesurages effectués, de sorte que le déclenchement des mesures de restriction de circuler ne peut être décidé que si le canton a enregistré une valeur dépassant celle d'intervention dans au moins une de ses stations. Dans ces conditions, on ne peut suivre les recourants lorsqu'ils soutiennent que la mesure de circulation différenciée à Genève n'aurait aucun impact sur la réduction du niveau de pollution dans le canton. Par ailleurs, ainsi que l'a relevé l'intimé, prendre en considération les résultats des stations de mesure d'autres cantons peut s'avérer utile, puisque ces résultats constituent une bonne indication quant à la potentialité de persistance de l'épisode de « smog » à Genève. De tels chiffres peuvent par ailleurs être le signal d'un risque imminent à Genève. La prise en compte de ces mesures s'inscrit, au demeurant, dans le contexte de collaboration intercantonale destinée à réduire les pics de pollution dans les différents cantons concernés (cf. *supra* consid. 13b). Or il s'agit là d'un but visé par la loi (art. 12 al. 3 et 15J LaLPE).

Le grief des recourants portant sur la violation du principe de la proportionnalité sera ainsi également écarté.

Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis. Les art. 11, 13 et 15 al. 2 RPics seront annulés. Il sera rejeté pour le surplus.

- 15) Vu l'issue donnée au litige, un émolument – réduit – de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourants, pris solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 3'000.- leur sera allouée à la charge de l'État de Genève. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au Conseil d'État qui agit par lui-même et n'est pas représenté par un mandataire professionnel, pour les

frais indispensables occasionnés par la procédure, y compris les honoraires d'un mandataire (art. 87 al. 2 LPA ; art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 décembre 2019 par Messieurs A_____ et B_____, l'Association suisse des transports routiers, section Genève et le Touring Club suisse, section Genève contre le règlement régissant le dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique (RPics - K 1 70.09) du 6 novembre 2019 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule les art. 11, 13 et 15 al. 2 dudit règlement ;

le rejette pour le surplus ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge solidaire de Messieurs A_____ et B_____, l'Association suisse des transports routiers, section Genève et le Touring Club suisse, section Genève ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 3'000.- à Messieurs A_____ et B_____, l'Association suisse des transports routiers, section Genève et le Touring Club suisse, section Genève, solidairement entre eux, à la charge de l'État de Genève ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Nicolas Wisard, avocat des recourants, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : M. Verniory, président, Mmes Krauskopf, Lauber et McGregor,
M. Knupfer, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

I. Semuhire

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :