

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4626/2019-ABST

ACST/2/2020

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Décision du 10 janvier 2020**

**sur effet suspensif et mesures provisionnelles**

dans la cause

A\_\_\_\_\_

et

B\_\_\_\_\_

et

Monsieur C\_\_\_\_\_

et

Monsieur D\_\_\_\_\_

représentés par Me Nicolas Wisard, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

---

Attendu, en fait, que :

- 1) Le 23 novembre 2018, le Grand Conseil a adopté, à l'issue du troisième débat, 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 ; ci-après : L 12196), ayant 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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Le Conseil d'État préconise également, à titre préventif, d'autres mesures permettant de limiter la pollution.

<sup>3</sup> Le Conseil d'État informe régulièrement la population de la situation de pollution de l'air.

<sup>4</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Tout contrevenant est passible d'une contravention de 500 F au plus.

<sup>3</sup> 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.

- 2) Par arrêté 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, le Conseil d'État a promulgué la loi précitée.

- 3) Par acte expédié le 25 février 2019, enregistré sous numéro de cause A/789/2019, Monsieur C\_\_\_\_\_, A\_\_\_\_\_ (ci-après : A\_\_\_\_\_) et B\_\_\_\_\_ (ci-après : B\_\_\_\_\_) ont recouru contre la loi précitée auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la 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.
- 4) Le 9 avril 2019, le Grand Conseil a accepté l'initiative législative cantonale formulée et 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.

La loi adoptée avait 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)**

<sup>2</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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**

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>4</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

5) Par arrêté du 5 juin 2019, publié dans la FAO du 7 juin 2019, le Conseil d'État a promulgué la loi précitée.

6) Par acte expédié le 8 juillet 2019, enregistré sous la cause A/2610/2019, M. C\_\_\_\_\_ et Monsieur D\_\_\_\_\_, A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ ont recouru contre la loi précitée auprès de la chambre constitutionnelle, en concluant préalablement à la jonction des causes A/789/2019 et A/2610/2019, 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 et des termes « les régimes différenciés sont adaptés aux données actualisées des niveaux de pollution » de l'art. 13A al. 4 in fine. Ils ont subsidiairement 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, 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 75 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure cantonales : ... ».

- 7) 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 - RS K 1 70.09), dont la teneur est la suivante :

### **Chapitre I Dispositions générales**

#### **Art. 1 Champ d'application**

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Le présent règlement s'applique aux polluants suivants :

- a) particules fines (ci-après : PM10);
- b) ozone (ci-après : O<sub>3</sub>);
- c) dioxyde d'azote (ci-après : NO<sub>2</sub>).

#### **Art. 2 Compétences et coordination**

<sup>1</sup> Le département chargé des transports est l'autorité compétente pour ordonner, par voie d'arrêté départemental immédiatement exécutoire, les mesures prévues par le présent règlement, ainsi que leur levée.

<sup>2</sup> Le département chargé de l'environnement, soit pour lui le service chargé de la protection de l'air, est compétent pour effectuer les mesurages des polluants atmosphériques mentionnés à l'article 1, alinéa 2, et pour aviser les autorités compétentes du département chargé des transports du niveau à déclencher ou à lever.

<sup>3</sup> Le département chargé de la santé définit les recommandations sanitaires liées aux différents niveaux.

#### **Art. 3 Stations de mesure de la pollution atmosphérique**

Le réseau d'observation de la pollution atmosphérique à Genève (ci-après : réseau d'observation) est constitué de stations de mesure de la qualité de l'air du canton qui permettent aux autorités cantonales de surveiller, en continu, les concentrations dans l'air des PM10, de l'O<sub>3</sub> et du NO<sub>2</sub>.

#### **Art. 4 Méthodes de détermination**

<sup>1</sup> Pour les PM10 et le NO<sub>2</sub>, les mesurages déterminants sont les concentrations moyennes relevées sur 24 heures.

<sup>2</sup> Pour l'O<sub>3</sub>, les mesurages déterminants sont les concentrations moyennes relevées sur une heure dans les 24 heures précédant le relevage.

#### **Art. 5 Macarons**

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

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Les macarons français sont reconnus.

#### **Art. 6 Information**

<sup>1</sup> Le département chargé de l'environnement assure une information pour chaque niveau d'alerte.

<sup>2</sup> L'information comprend notamment :

- a) le ou les polluants concernés par les pics de pollution et leurs concentrations;
- b) le niveau déclenché au sens des articles 8 à 10;
- c) les recommandations sanitaires et comportementales;
- d) les mesures prescrites pour réduire les émissions de polluants;
- e) les éléments contextuels pertinents.

### **Chapitre II Dispositif d'urgence**

#### **Section 1 Mesures d'alerte**

##### **Art. 7 Type de mesures**

<sup>1</sup> 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.
-

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> Le niveau d'alerte 1 est activé lorsque les prévisions indiquent un dépassement de 50 µg/m<sup>3</sup> dans les jours suivants.

<sup>2</sup> Le niveau d'alerte 2 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de 50 µg/m<sup>3</sup> dans 1 station du réseau d'observation pendant 24 heures.

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

- a) 50 µg/m<sup>3</sup> dans 2 stations du réseau d'observation pendant 4 jours consécutifs, ou
- b) 75 µg/m<sup>3</sup> dans 2 stations du réseau d'observation pendant 2 jours consécutifs, ou
- c) 75 µg/m<sup>3</sup> dans 3 stations de mesure dans 2 cantons romands différents.

#### **Art. 12 Ozone – O<sub>3</sub>**

<sup>1</sup> Le niveau d'alerte 1 est activé lorsque les prévisions indiquent un dépassement de 180 µg/m<sup>3</sup> dans les jours suivants.

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

- a) 180 µg/m<sup>3</sup> dans 1 station du réseau d'observation pendant 3 heures consécutives, ou
- b) 180 µg/m<sup>3</sup> dans au moins 3 stations de mesure dans au moins 2 cantons romands différents.

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

- a) 180 µg/m<sup>3</sup> dans 2 stations du réseau d'observation sur 4 jours consécutifs, ou
- b) 200 µg/m<sup>3</sup> dans 2 stations du réseau d'observation sur 2 jours consécutifs.

#### **Art. 13 Dioxyde d'azote – NO<sub>2</sub>**

<sup>1</sup> Le niveau d'alerte 1 est activé lorsque les prévisions indiquent un dépassement de 80 µg/m<sup>3</sup> dans les jours suivants.

<sup>2</sup> Le niveau d'alerte 2 est activé lorsque les mesurages indiquent un dépassement de 80 µg/m<sup>3</sup> dans 1 station du réseau d'observation pendant 24 heures.

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

- a) 80 µg/m<sup>3</sup> dans 2 stations du réseau d'observation pendant 4 jours consécutifs, ou
- b) 100 µg/m<sup>3</sup> dans 2 stations du réseau d'observation pendant 2 jours consécutifs.

#### **Art. 14 Levée des mesures**

<sup>1</sup> La levée des mesures est ordonnée lorsque les mesurages relevés pour le PM10, l'O<sub>3</sub> ou le NO<sub>2</sub> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> Est passible d'une contravention de 500 francs au plus tout contrevenant :

- a) à la loi;
- b) au présent règlement et aux arrêtés édictés en vertu de celui-ci;
- c) 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.

<sup>2</sup> Les contraventions peuvent être infligées tant à des personnes morales qu'à des personnes physiques.

### **Chapitre IV Dispositions finales et transitoires**

#### **Art. 16 Clause abrogatoire**

Le règlement relatif à la restriction temporaire de la circulation motorisée en cas de pollution de l'air, du 9 février 1989, est abrogé.

#### **Art. 17 Entrée en vigueur**

Le présent règlement entre en vigueur le 15 janvier 2020.

#### **Art. 18 Dispositions transitoires**

<sup>1</sup> Les détenteurs disposent d'un délai transitoire au 31 mars 2020 pour coller le macaron correspondant à leur véhicule conformément à l'article 5.

<sup>2</sup> La mesure concernant l'interdiction temporaire de circulation à l'intérieur du périmètre de la moyenne ceinture routière s'applique aux

véhicules de transport de choses après l'échéance d'un délai de 2 ans dès l'entrée en vigueur du présent règlement.

- 8) Ce règlement a été publié dans la FAO du 12 novembre 2019 et son entrée en vigueur a été fixée au 15 janvier 2020.
- 9) Par acte expédié le 12 décembre 2019, enregistré sous la cause A/4626/2019 – objet de la présence procédure –, MM. C \_\_\_\_\_ et D \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_ et B \_\_\_\_\_ ont interjeté un recours auprès de la chambre constitutionnelle contre ce règlement, concluant préalablement à l'octroi de l'effet suspensif au recours en tant qu'il est dirigé contre l'art. 15 du règlement et à ce qu'il soit fait interdiction aux agents de la police municipale ou cantonale de verbaliser, en application de la loi fédérale sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970 (LAO - RS 741.03) et de son ordonnance d'exécution (ordonnance sur les amendes d'ordre du 4 mars 1996 [OAO - RS 741.031]), une quelconque infraction en cas de non-respect d'un panneau d'interdiction de circuler apposé en exécution du règlement régissant le dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique du 6 novembre 2019, jusqu'à droit définitivement jugé sur la validité du règlement précité. Principalement, ils ont conclu à la jonction de la cause avec les causes A/789/2019 et A/2610/2019, à l'annulation du règlement régissant le dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique du 6 novembre 2019 dans son intégralité, le tout « avec suite de frais et dépens ».

Les dispositions réglementaires mettant en œuvre la circulation différenciée par le système de macarons 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 et contrevenaient au principe de la primauté du droit fédéral.

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.

Le régime de contraventions cantonales instauré par le règlement violait en outre le principe de la primauté du droit fédéral et le principe *ne bis in idem* en lien avec la répression de l'interdiction de circuler qui était régie exhaustivement par la LAO.

Il y avait lieu de conférer l'effet suspensif au recours, en tant qu'il était dirigé contre l'art. 15 du règlement, afin d'éviter un engorgement inutile du système pénal, provoqué par des oppositions systématiques aux amendes d'ordre infligées aux usagers. Dans la mesure où, s'agissant des amendes d'ordre, la poursuite était régie exclusivement par la LAO, il se justifiait également de faire interdiction aux agents de la police (municipale ou cantonale) de verbaliser, en application de la LAO et des

ch. 304.3 et 304.4 de l'OAO, une quelconque infraction en cas de non-respect d'un panneau d'interdiction de circuler apposé en exécution du RPics.

- 10) Le 3 janvier 2020, le Conseil d'État, invité à répondre sur la question de l'effet suspensif et des mesures provisionnelles, a indiqué ne pas s'y opposer. Dans son écriture sur le fond, il établirait cependant le bien-fondé du régime des sanctions tel que prévu par le règlement.
- 11) Sur ce, la cause a été gardée à juger sur effet suspensif et mesures provisionnelles.

Considérant, en droit, que :

- 1) La recevabilité du recours sera examinée dans l'arrêt au fond.
- 2) Les mesures provisionnelles, y compris celles sur effet suspensif, sont prises par le président ou le vice-président ou, en cas d'urgence, par un autre juge de la chambre constitutionnelle (art. 21 al. 2 et 76 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 3) a. Selon l'art. 66 LPA, en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, le recours n'a pas d'effet suspensif (al. 2) ; toutefois, lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, restituer l'effet suspensif (al. 3). D'après l'exposé des motifs du projet de loi portant sur la mise en œuvre de la chambre constitutionnelle, en matière de recours abstrait, l'absence d'effet suspensif automatique se justifie afin d'éviter que le dépôt d'un recours bloque le processus législatif ou réglementaire, la chambre constitutionnelle conservant toute latitude pour restituer, totalement ou partiellement, l'effet suspensif lorsque les conditions légales de cette restitution sont données (PL 11311, p. 15).
- b. Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qui varie selon la nature de l'affaire. La restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1161/2013 du 27 février 2014 consid. 5.5.1). Pour effectuer la pesée des intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_239/2014 du 14 mai 2014 consid. 4.1), l'autorité de recours n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 117 V 185 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_435/2008 du 6 février 2009 consid. 2.3 et les arrêts cités).

L'octroi de mesures provisionnelles – au nombre desquelles figure l'effet suspensif (Philippe WEISSENBERGER/Astrid HIRZEL, *Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen*, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, 2013, 61-85, p. 63) – présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405). En matière de contrôle abstrait des normes, l'octroi de l'effet suspensif suppose en outre généralement que les chances de succès du recours apparaissent manifestes (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, *Code annoté de procédure administrative genevoise*, 2017, n. 835 ss ; Claude-Emmanuel DUBEY, *La procédure de recours devant le Tribunal fédéral*, in François BELLANGER/Thierry TANQUEREL [éd.], *Le contentieux administratif*, 2013, 137-178, p. 167).

- 4) En l'espèce, point n'est besoin d'examiner si cette dernière condition est remplie. En effet, le Conseil d'État ne se dit pas opposé à l'octroi de l'effet suspensif, ce qui suppose qu'il considère qu'aucun intérêt prépondérant n'impose l'exécution immédiate du règlement. Dans la mesure où la disposition litigieuse institue des contraventions pouvant être infligées à toute personne morale ou physique, soit à un large public, l'impact de la norme est potentiellement significatif. À cela s'ajoute qu'en cas d'admission du recours, le préjudice causé par le prononcé de sanctions serait difficilement réparable, les amendes d'ordre n'étant en principe pas susceptibles de révision (ATF 106 IV 205 consid. 3).

Enfin, dans la mesure où l'arrêt de la chambre constitutionnelle pourra très vraisemblablement être adopté dans un délai raisonnable, aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'octroi de l'effet suspensif, qui ne concerne que l'art. 15 RPics et non l'ensemble du texte réglementaire. On relèvera au demeurant que la suspension de la disposition considérée aura un effet limité, compte tenu du délai transitoire au 31 mars 2020 dont disposent les détenteurs pour coller le macaron correspondant à leur véhicule conformément à l'art. 5 (art. 18 al. 1 RPics).

Au regard de l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de déroger au principe de l'absence de l'effet suspensif normalement attaché à un recours en contrôle abstrait des normes. L'effet suspensif sera dès lors partiellement octroyé au présent recours, la chambre de céans ordonnant la suspension de l'art. 15 RPics.

Il est rappelé, à toutes fins utiles, que la suspension de la disposition considérée qu'implique la présente décision sur effet suspensif doit être publiée dans la FAO (art. 9 du règlement d'exécution de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 15 janvier 1957 [RFPP - B 2 05.01]).

- 5) Les recourants demandent, en complément à leur requête d'effet suspensif, qu'il soit fait interdiction aux agents de la police municipale ou cantonale de verbaliser, en application de la LAO et de son ordonnance d'exécution, une quelconque infraction en cas de non-respect d'un panneau d'interdiction de

circuler apposé en exécution du règlement, jusqu'à droit définitivement jugé sur la validité du règlement précité.

À ce stade de la procédure, une telle mesure n'est pas justifiée. Il n'apparaît pas d'emblée évident qu'un panneau d'interdiction de circuler apposé en exécution du règlement corresponde à un signal de prescription au sens de l'OAO, tel que défini par l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR - RS 741.21). Le risque que des amendes soient prononcées sur la base des dispositions fédérales sur les amendes d'ordre, alors même que l'entrée en vigueur de l'art. 15 RPics est suspendue, n'est ainsi pas à ce point concret qu'il se justifie de prononcer des mesures provisionnelles. Au demeurant, même à considérer que tel soit le cas, il serait difficilement concevable que la chambre constitutionnelle puisse empêcher une loi fédérale de produire ses effets.

La mesure provisionnelle sollicitée par les recourants sera ainsi refusée.

- 6) Le sort des frais de la procédure sera réservé jusqu'à droit jugé au fond.

### **LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

octroie partiellement l'effet suspensif au recours ;

ordonne la suspension de l'art. 15 du règlement régissant le dispositif d'urgence en cas de pics de pollution atmosphérique du 6 novembre 2019 ;

rejette la demande de mesures provisionnelles ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée 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 de recours 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. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique la présente décision, en copie, à Me Nicolas Wisard, avocat des recourants, au Conseil d'État, ainsi que, pour information, au Grand Conseil.

Le président :

Jean-Marc Verniory

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :