

GE_GERICHTE ACST/26/2020 vom 27. August 2020

GE Cour de justice, 2020-08-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_26_2020

FR: GE_GERICHTE ACST/26/2020 du 27 août 2020

IT: GE_GERICHTE ACST/26/2020 del 27 agosto 2020

Erwägungen

E. 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 nos 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° A/4626/2019 porte sur un règlement adopté par le Conseil d'État alors que les causes nos A/789/2019 et A/2610/2019 concernent

- 22/59 - A/4626/2019 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 nos 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

E. 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

- 23/59 - A/4626/2019 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 indécise 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.

- 24/59 - A/4626/2019 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

E. 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

- 45/59 - A/4626/2019 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

- 46/59 - A/4626/2019 (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

- 47/59 - A/4626/2019 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

- 48/59 - A/4626/2019 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).

- 49/59 - A/4626/2019

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).

- 50/59 - A/4626/2019

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

- 51/59 - A/4626/2019 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'OAD, 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'OAD, 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.

- 52/59 - A/4626/2019

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

- 53/59 - A/4626/2019 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

- 54/59 - A/4626/2019 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.

- 55/59 - A/4626/2019

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 2ème 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

- 56/59 - A/4626/2019 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 µg/m³ 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

- 57/59 - A/4626/2019 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 émoulement – 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

- 58/59 - A/4626/2019 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).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.