

# **GE\_GERICHTE JTAPI/314/2025 vom 26. März 2025**

GE Cour de justice, 2025-03-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_314\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_314_2025)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/314/2025 du 26 mars 2025

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/314/2025 del 26 marzo 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Par décision du 31 mai 2024 (DITAI/334/2024), le tribunal a déclaré le recours de M. A\_\_\_\_\_, interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, recevable au sens des art. 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Il n'y sera pas revenu.

### **E. 2**

Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce. Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit

- 22/43 - A/3733/2022 tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_99/2024 du 6 mai 2024 consid. 3.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179).

### **E. 3**

Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives seront repris et discutés dans la mesure utile (ATF 145 IV 99 consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1 et les références citées), étant rappelé que, saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office et que s'il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, il n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/1077/2024 du 10 septembre 2024 consid. 2.2).

### **E. 4**

L'effet dévolutif du recours est traité par l'art. 67 LPA. Dès le dépôt du recours, le pouvoir de traiter l'affaire qui en est l'objet passe à l'autorité de recours (al. 1). Toutefois, l'autorité de première instance peut, en cours de procédure, reconsidérer ou retirer sa décision. En pareil cas, elle notifie, sans délai, sa nouvelle décision aux parties et en donne connaissance à l'autorité de recours (al. 2). L'autorité de recours continue à traiter celui-ci, dans la mesure où la nouvelle décision ne l'a pas rendu sans objet (art. 67 al. 3 LPA). Ainsi, tant que la décision n'est pas entrée en force, sa modification peut donc en principe intervenir, d'office ou sur requête, pour des motifs d'erreur de fait, de droit ou d'opportunité dans la

décision initiale, sans conditions particulières. La modification peut notamment être le fait de l'autorité qui a pris la décision (ATA/ 1519/2019 du 15 octobre 2019 consid. 3a ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 931 p. 328 ; cf. aussi ATA/190/2020 du 18 février 2020 consid. 5g et les références citées). L'autorité de recours admettra que le recours est devenu sans objet lorsque la nouvelle décision crée un état de droit tel que l'intérêt juridique du recourant à ce qu'il soit statué sur le recours a disparu, ce qui arrive lorsque la nouvelle décision fait entièrement droit aux conclusions du recourant. Lors de cet examen, l'autorité de recours est ainsi liée par la nouvelle décision dans la mesure où elle correspond aux conclusions du recourant. Lorsque la nouvelle décision ne donne que partiellement gain de cause au recourant, le recours n'est privé de son objet que dans la même mesure. L'instruction se poursuit pour les points encore litigieux. Si la nouvelle décision aggrave la situation du recourant (reformatio in pejus), elle ne remplace pas la première, mais est considérée comme constituant le chef de conclusions de l'autorité intimée (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_653/2012 du 28 août 2012 consid. 4.3.1).

### **E. 5**

En l'espèce, l'arrêté du 10 octobre 2022 querellé a été reconsidéré par un arrêté du

### **E. 8**

En revanche, l'art. 6 par. 1 CEDH garantit la publicité de la procédure et confère ainsi aux parties le droit d'être entendues oralement devant un tribunal lors d'une séance publique, mais cela uniquement dans le cadre d'une cause portant sur des droits de caractère civil ou des accusations en matière pénale (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_595/2024 du 23 janvier 2025 consid. 2 ; 8C\_402/2023 du 19 février 2024 consid. 2.2) et pour autant qu'il n'y soit pas renoncé (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_308/2024 du 3 décembre 2024 consid. 5). Par ailleurs, le justiciable n'a pas un droit absolu à la tenue de débats publics. Saisi d'une telle demande, l'autorité de recours peut s'en abstenir dans les cas prévus par

- 24/43 - A/3733/2022 l'art. 6 par. 1 phrase 2 CEDH, en particulier lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bien fondé (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_522/2024 du 20 septembre 2024 consid. 2), ce qui n'est toutefois pas le cas ici. De plus, l'art. 6 CEDH n'exige pas l'obligation de tenir une audience pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces (arrêt du Tribunal fédéral 6B\_832/2018 du 22 octobre 2018 consid. 2.1). Selon la jurisprudence, l'art. 6 CEDH ne s'applique pas dans le cadre d'un litige concernant le statut d'un tronçon de route forestière soumise à une interdiction générale de circuler à d'autres fins que l'exploitation des biens-fonds forestiers et agricoles (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_570/2010 du 10 avril 2012 consid. 2.1).

### **E. 9**

En l'espèce, le tribunal considère qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la demande de transport sur place. D'une part, la consultation du SITG permet notamment de visualiser les tronçons concernés par l'arrêté litigieux et d'autre part, le dossier comporte tous les éléments nécessaires permettant d'examiner les griefs soulevés et de statuer en connaissance de cause. Au demeurant, le tribunal estime qu'une telle mesure d'instruction n'est pas pertinente compte tenu de l'issue du litige. Cette demande de mesure d'instruction, en soi non obligatoire, sera dès lors rejetée. En outre, force est pour le tribunal

de constater que l'arrêté litigieux, qui constitue une décision générale, ne concerne ni un droit de caractère civil ni une accusation en matière pénale au sens de l'art. 6 CEDH dans la mesure où un arrêté fixant des vitesses maximales sur des voies de circulation relève exclusivement du droit administratif. Il n'y a dès lors pas lieu de donner suite à la conclusion tendant à l'audition du recourant pour lui permettre de plaider sa cause en audience publique, ce qui n'apporterait au demeurant pas de nouveaux éléments pour statuer sur le présent litige.

#### **E. 10**

Sur le fond, dans un premier grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu, sous l'angle du droit à l'accès au dossier : alors qu'il avait sollicité un accès complet au dossier, divers éléments ne lui auraient pas été remis nonobstant plusieurs demandes explicites.

#### **E. 11**

Selon la jurisprudence, l'acte normatif s'oppose à la décision administrative, qui est un acte individuel et concret s'adressant à une ou plusieurs personnes déterminées dans un cas d'espèce. Certains actes administratifs, en particulier les décisions générales (« Allgemeinverfügungen »), sont hybrides. Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 147 II 300 consid. 2.2 ; 134 II 272 consid. 3.2 arrêts du Tribunal

- 25/43 - A/3733/2022 fédéral 2C\_429/2021 du 16 décembre 2021 consid. 1.1 ; 2C\_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.2.2).

#### **E. 12**

Une décision portant sur la réglementation du trafic constitue une décision générale (ATF 126 IV 48 consid. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_109/2022 du 28 août 2023 consid. 4.3).

#### **E. 13**

Du point de vue de la protection juridique, ces actes sont assimilés à des décisions (147 II 300 consid. 2.2 ; 125 I 313 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.2.2 ; 2C\_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.5). Partant, un grief relatif à une violation du droit d'être entendu d'une décision générale ne doit pas être examiné à la lumière des principes applicables aux actes normatifs, selon lesquels le citoyen ne dispose pas du droit d'être entendu dans une procédure législative sous réserve d'une exception, soit lorsque certaines personnes (destinataires dits « spéciaux ») sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires « ordinaires », par exemple lorsqu'un décret de portée générale ne touche concrètement qu'un très petit nombre de propriétaires (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.2.3 et 6.3).

#### **E. 14**

Ainsi que rappelé plus haut, le droit d'être entendu comprend notamment le droit d'avoir accès au dossier.

## **E. 15**

La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_240/2017 du 11 décembre 2018 consid. 3.2). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception. Elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1B\_556/2017 du 5 juin 2018 consid. 2.1). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/802/2020 du 25 août 2020 consid. 4c et les références cités). Le recours au tribunal ayant un effet dévolutif complet, celui-ci dispose d'un libre pouvoir d'examen en fait et en droit qui implique la possibilité de guérir une violation du droit d'être entendu, même s'il n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 2.5 ; ATA/321/2024 du 5 mars 2024 consid. 4.7).

## **E. 16**

L'art. 3 al. 2 LCR confère aux cantons la compétence d'interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes, avec la possibilité de la déléguer aux communes.

- 26/43 - A/3733/2022 L'art. 3 al. 3 LCR permet aux cantons et aux communes d'interdire complètement ou de restreindre la circulation des véhicules automobiles et des cycles sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit - à savoir des routes qui ne sont pas des autoroutes, des semi-autoroutes et des routes principales (art. 1 de l'ordonnance concernant les routes de grand transit du 18 décembre 1991 - RS 471.272). Ils peuvent également édicter d'autres limitations ou prescriptions lorsqu'elles sont nécessaires, notamment, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales (al. 4). À la différence de l'art. 3 al. 4 LCR qui fixe des conditions particulières et restrictives auxquelles l'autorité cantonale doit se soumettre pour édicter d'autres limitations ou prescriptions, l'art. 3 al. 3 LCR n'impose aux cantons ni restrictions ni conditions à leur pouvoir d'interdire complètement ou partiellement la circulation sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit. Les cantons sont donc libres d'agir comme ils l'entendent dans ce domaine. Les décisions d'interdiction qu'ils prennent, pour autant qu'elles émanent d'une autorité compétente et répondent aux exigences formelles de la loi, ne sauraient donc être critiquées ou revues, faute d'une norme fédérale les subordonnant au respect de certains critères de fond. Cela découle déjà de l'art. 37bis al. 2 Cst. C'est précisément en raison de cette disposition constitutionnelle que le législateur a distingué les interdictions et restrictions à la circulation, d'une part (art. 3 al. 3 LCR), et les autres limitations ou prescriptions relatives à la façon de rouler, d'autre part (art. 3 al. 4 LCR ; cf. FF 1955 II 11, ad art. 4 al. 1 du projet de LCR ; et Bull. stén. Conseil National 1956 p. 335, 336 ; Conseil des États 1958 p. 80 ; ATF 100 IV 63 consid. 1c).

## **E. 17**

À Genève, l'autorité compétente en matière de gestion de la circulation, notamment pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes est le département chargé

des transports, sous réserve de l'art. 2A LaLCR (art. 2 al. 1 LaLCR) qui stipule que les communes sont compétentes en matière de gestion de la circulation, notamment pour la mise en place de marquage sur le réseau de quartier communal non structurant. À teneur de l'art. 4 LaLCR, intitulé « Enquête publique », toute réglementation locale du trafic non limitée dans le temps est précédée d'une enquête publique qui est publiée dans la FAO pour les voies publiques communales, sous réserve de la lettre b, par les communes ou le département sur demande de celles-ci ou de son propre chef (al. 1 let. a), pour les voies publiques communales appartenant au réseau de quartier non structurant au sens de l'art. 2A, par les communes (al. 1 let. b) et pour les voies publiques cantonales, par le département (al. 1 let. c). Une nouvelle enquête publique n'est toutefois pas nécessaire lorsque la commune ou le département modifie, sur le même objet, une réglementation locale du trafic édictée depuis moins d'un an par une mesure d'un contenu et d'une portée similaires (al. 1 in fine). Pendant un délai de trente jours à compter de la publication, chacun peut

- 27/43 - A/3733/2022 consulter le dossier et transmettre à l'autorité compétente selon l'al. 1 ci-dessus ses observations par une déclaration écrite (al. 2). Les projets de réglementation locale du trafic sont de plus soumis, à titre consultatif, au préavis des communes, des divers départements cantonaux et des organismes intéressés (art. 5 al. 1 LaLCR). Toute réglementation locale du trafic adoptée par le département ou les communes fait l'objet d'une décision publiée dans la FAO (art. 6 LaLCR).

## **E. 18**

En l'occurrence, l'arrêté entrepris étant une décision générale, il faut examiner l'éventuelle violation du droit d'être entendu non pas à la lumière des principes applicables aux actes normatifs, comme le laisse entendre le département, mais bien à celle des principes applicables aux décisions administratives, sous réserves des règles particulières applicables aux arrêtés de circulation, telles que celles qui régissent les enquêtes publiques. Dans le cas d'espèce, force est de constater que si le recourant a pu accéder au dossier complet du département à partir du 13 février 2023, suite à la transmission, par ce dernier, de ses observations au recours accompagnées de son dossier au tribunal, il n'a toutefois pas pu prendre connaissance de l'intégralité de ce dossier préalablement, dans la mesure où certaines pièces n'étaient pas ou plus disponibles en ligne, comme cela semble résulter des écritures du département. Si l'on doit admettre qu'il s'agit là d'une violation de son droit d'être entendu, celle-ci ne saurait toutefois emporter l'annulation de l'arrêté entrepris. En effet, outre le fait que le recourant a très bien saisi le sens et la portée dudit arrêté, preuve en est de son recours, il a eu également la possibilité, en cours de procédure, de développer ses arguments aussi efficacement qu'il aurait pu le faire dans son recours. Ainsi, en tout état, la violation de son droit d'être entendu a été réparée dans le cadre de l'instruction de son recours, à savoir durant la phase des échanges d'écritures intervenus entre les parties, vu le plein pouvoir de cognition du tribunal. Dans ces circonstances, le renvoi de la cause au département pour violation dudit droit ne constituerait qu'une vaine formalité. Le tribunal tient encore à relever qu'aucun élément du dossier ne laisse apparaître que le département se serait soustrait à son obligation légale de concertation/ consultation. Ainsi que prévu par les dispositions légales topiques, il a procédé, après avoir effectué une consultation cantonale du 15 avril au 31 mai 2021, à une enquête publique du 10 juin au 10 juillet 2022 afin que tous les intéressés puissent se manifester ; il semble d'ailleurs à cet égard que le recourant n'y ait pas pris part. Il a ensuite effectué une nouvelle enquête publique du 17

octobre au 17 novembre 2023 avant d'adopter l'arrêté reconsidéré en date du 8 décembre 2023. Dans ces circonstances, il ne peut être retenu que le département aurait décidé les mesures retenues par l'arrêté litigieux sans préalablement consulter la population. Par ailleurs, il n'apparaît pas contraire au principe de la bonne foi de recourir contre un arrêté de circulation, en sollicitant de pouvoir accéder aux pièces du dossier, même sans avoir participé au préalable à l'enquête publique ; la législation topique ne

- 28/43 - A/3733/2022 contient aucune disposition impliquant l'obligation de prendre part à l'enquête publique pour pouvoir ensuite recourir, et donc requérir dans ce cadre le respect du droit d'être entendu. Au vu de ce qui précède, les griefs relatifs au droit d'être entendu seront écartés.

#### **E. 19**

Le recourant fait grief au département d'avoir prononcé les mesures prises dans le cadre de l'arrêté litigieux sans expertise ; il se réfère notamment à l'art. 3 OZ30. L'autorité intimée et les appelées en cause considèrent au contraire que la décision querellée repose sur une expertise répondant aux conditions prévues par la loi.

#### **E. 20**

L'art. 32 al. 3 LCR prévoit que l'autorité compétente ne peut abaisser ou augmenter la vitesse maximale fixée par le Conseil fédéral sur certains tronçons de route qu'après expertise. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

#### **E. 21**

Aux termes de l'art. 4a de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR - RS 741.11), la vitesse maximale générale des véhicules peut atteindre, lorsque les conditions de la route, de la circulation et de visibilité sont favorables 50 km/h dans les localités (let. a) et 80 km/h hors des localités, à l'exception des semi-autoroutes et des autoroutes (let. b).

#### **E. 22**

L'art. 107 al. 5 OSR stipule que s'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic, on optera pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation. Lorsque les circonstances qui ont déterminé une réglementation locale du trafic se modifient, cette réglementation sera réexaminée et, le cas échéant, abrogée par l'autorité.

#### **E. 23**

À teneur de l'art. 108 OSR, pour éviter ou atténuer des dangers particuliers de la circulation routière, pour réduire les atteintes excessives à l'environnement ou pour améliorer la fluidité du trafic, l'autorité ou l'office fédéral des routes peuvent ordonner des dérogations aux limitations générales de vitesse sur certains tronçons de route (al 1). Les limitations générales de vitesse peuvent être abaissées lorsque de ce fait, il est possible de réduire les atteintes excessives à l'environnement (bruit, polluants) au sens de la législation sur la protection de l'environnement. Il s'agira ce faisant de respecter le principe de la proportionnalité (al. 2 let. d). Avant de fixer une dérogation à une limitation générale de vitesse, on procédera à une expertise (...) afin de savoir si cette mesure est nécessaire (...), opportune et si elle respecte le principe de la proportionnalité, ou s'il convient de donner la préférence à d'autres mesures. On examinera notamment s'il est possible de limiter la mesure aux heures de pointe (al. 4). En dérogation aux al. 1, 2 et 4, l'instauration de zones

30 et de zones de rencontre est régie uniquement par l'art. 3 al. 4 LCR (al. 4bis). Une dérogation aux limitations générales de vitesse est autorisée sur les routes hors des localités, à l'exception des semi-autoroutes et des autoroutes : des vitesses inférieures à 80 km/h, la gradation étant fixée à 10 km/h (al. 5 let. c) et sur les routes

- 29/43 - A/3733/2022 à l'intérieur des localités : 80/70/60 km/h ; pour des vitesses inférieures à 50 km/h, la gradation est fixée à 10 km/h (al. 5 let. d), à l'intérieur des localités, sur les routes désignées au moyen d'une signalisation par zones, 30 km/h selon l'art. 22a ou 20 km/h selon l'art. 22b (al. 5 let. e).

#### **E. 24**

En vertu des dispositions susmentionnées, une décision fixant une dérogation à une limitation générale de vitesse doit respecter le principe de la proportionnalité. Traditionnellement, ledit principe se compose de trois critères : l'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, la nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et la 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 147 IV 145 consid. 2.4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_682/2023 du 29 août 2024 consid. 6.1, destiné à publication ; ATA/132/2025 du 4 février 2025 consid. 8.2). Ainsi, la mesure entraînant, par le biais d'une réglementation locale du trafic, une réduction de la vitesse doit atteindre son but en restreignant le moins possible la circulation. Il faut qu'il existe un rapport raisonnable entre le but recherché et les restrictions de liberté qu'il nécessite. La mesure ne doit en outre pas outrepasser le cadre qui lui est nécessaire (Yvan JEANNERET, André KUHN, Cédric MIZEL, Olivier RISKE, Code suisse de la circulation routière commenté, 2024, n. 5.7 p. 50).

#### **E. 25**

Il résulte également des dispositions susmentionnées qu'une dérogation à la vitesse maximale générale des véhicules fixée par le Conseil fédéral pour certains tronçons routiers, notamment pour réduire une charge environnementale excessive, doit reposer sur une expertise préalable, laquelle doit prouver que la prescription d'une vitesse maximale dérogatoire est nécessaire, appropriée et proportionnée et qu'aucune autre mesure n'est préférable (ATF 150 II 444 consid. 3.2).

#### **E. 26**

En tant qu'exception du Conseil fédéral au sens de l'art. 32 al. 3 LCR, l'art. 108 al. 4bis OSR, en vigueur depuis le 1er janvier 2023, ne prescrit plus une telle expertise pour l'aménagement d'une zone 30. L'OZ30 a aussi été adaptée en conséquence et son art. 3 a été abrogé. Cette exception ne concerne toutefois que les routes « non orientées vers le trafic » qui se situent à l'intérieur d'une localité (ATF 150 II 444 consid. 3.3 et 4.1). Par conséquent, lorsqu'il est prévu d'augmenter ou de réduire la vitesse maximale fixée par le Conseil fédéral sur un tronçon routier, il faut d'abord répondre à la question de savoir s'il s'agit ou non d'une route à orientation trafic - étant précisé que les routes orientées vers le trafic sont toutes les routes situées à l'intérieur des localités, conçues en premier lieu en fonction des exigences du trafic motorisé et destinées à des transports sûrs, performants et économiques (art. 1 al. 9 OSR) - puisque la réponse détermine si une expertise est effectivement nécessaire (ATF 150 II 444 consid. 5.1).

## **E. 27**

Selon la jurisprudence, l'abrogation de l'art. 3 OZ30 n'a pas pour conséquence que les éléments du contenu de l'expertise qu'il mentionnait ne sont plus d'actualité, de sorte qu'il convient toujours de s'y référer (ATF 150 II 444 consid. 6.1-6.3). Il faut également prendre en considération les instructions OFROU (ATF 150 II 444 consid. 6.3 ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 6B\_792/2024 du 20 décembre 2024 consid. 3.4.2 qui se réfère aussi à cette directive). Selon l'ancien art. 3 OZ30, dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2022, le contenu de l'expertise requise selon l'art. 32 al. 4 LCR et décrite plus précisément dans l'art. 108 al. 4 OSR consiste en un rapport sommaire comprenant notamment : a. la description des objectifs que l'instauration de la zone doit permettre d'atteindre ; b. un plan d'ensemble montrant la hiérarchie des routes d'une localité ou de parties de celle-ci, hiérarchie définie en vertu du droit de l'aménagement du territoire ; c. une évaluation des déficits existants ou prévisibles en termes de sécurité ainsi que des propositions de mesures permettant de les supprimer ; d. des indications sur le niveau actuel des vitesses (vitesse 50 % V50 et vitesse 85 % V85) ; e. des indications sur les qualités actuelles et les qualités souhaitées du lieu en tant qu'habitat, cadre de vie et site économique, y compris les attentes en termes d'affectation ; f. des considérations sur les effets possibles de la mesure projetée sur l'ensemble de la localité ou sur certains de ses quartiers, ainsi que des propositions visant à éviter d'éventuels effets négatifs ; g. une liste et une description des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés. Pour leur part, les instructions OFROU stipulent que les limitations générales de vitesse règlent la vitesse autorisée lorsque les conditions de la route, de la circulation et de la visibilité sont favorables. Une dérogation vers le bas ou vers le haut - permanente ou limitée dans le temps (p. ex. au moyen d'une signalisation interchangeable) - ne peut entrer en considération que pour un tronçon de route délimité localement, sur lequel les limitations générales de vitesse sont inopportunes, compte tenu de la situation locale particulière. Par une expertise, il y a lieu d'apporter la preuve que les conditions requises pour fixer une dérogation à la limitation générale de vitesse sont remplies (art. 3). En son art. 4 ch. 3, les instructions OFROU prévoient que si un abaissement de la limite de vitesse est envisagé pour réduire de manière importante les atteintes excessives dues au bruit ou aux émissions polluantes que d'autres mesures ne parviennent pas à éviter, il y a lieu d'appliquer, outre les conditions fixées aux chiffres 2 et 3, respectivement l'OPB (en particulier les art. 13 à 19 et 36 à 44) et l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair - RS 814.318.

- 31/43 - A/3733/2022 142.1) (notamment les art. 31 à 34). Il convient à cet effet d'examiner également les conséquences sur la sécurité routière et la fluidité du trafic (cf. ch. 7.2, let. e) ; une attention toute particulière sera accordée à l'application de cette mesure. S'agissant du contenu de l'expertise, les instructions OFROU retiennent, en leur art. 7.2, ce qui suit : « Pour prouver que les conditions permettant d'ordonner une limitation de vitesse sont remplies, il convient de procéder comme il suit : a. Motif Pour quelles raisons y a-t-il lieu de contrôler la décision de déroger à une limitation générale de vitesse ? b. Situation initiale - Description du genre de route, du degré d'aménagement, de la forme d'exploitation ; - Évaluation de la situation quant aux accidents (fréquence/conséquences) et aux dangers ; - Détermination du niveau actuel de vitesse (p. ex. valeurs des vitesses- 50% et des vitesses-85%) ; - Détermination du volume et de la composition du trafic. c. But Quel but souhaite-t-on atteindre en dérogeant à la limitation générale de vitesse? d. Légalité La

dérogation prévue à la limitation générale de vitesse est-elle conforme aux bases légales (ch. 2), aux principes (ch. 3) et aux exigences particulières (ch. 4 à 6) ? e. Analyses (...). Si une dérogation à la limitation générale de vitesse est envisagée en raison d'atteintes à l'environnement, on examinera aussi quels sont ses effets sur la sécurité routière et la fluidité du trafic. Les résultats des enquêtes seront joints à l'expertise comme annexes. f. Évaluation des conséquences - Dans quelle mesure le but visé peut-il être atteint en dérogeant à la limitation générale de vitesse? - Quels sont les autres effets positifs ou négatifs qui peuvent éventuellement intervenir (p. ex. problèmes d'exécution, transferts indésirables du trafic) ? g. Conclusions Les conclusions contiennent la proposition à l'autorité, accompagnée d'une brève motivation ».

## **E. 28**

De manière générale, les exigences relatives au contenu et à l'étendue de l'expertise requise avant de fixer une dérogation à une limitation générale de vitesse dépendent du but de la limitation de vitesse et des circonstances locales. Le point déterminant

- 32/43 - A/3733/2022 est que l'autorité compétente dispose des informations nécessaires pour juger si l'une des conditions de l'art. 108 al. 2 OSR est remplie et si la mesure est nécessaire, adéquate et proportionnée à l'objectif visé (ATF 150 II 444 consid. 6.3 ; 139 II 145 consid. 4.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_558/2019 du 8 juillet 2020 consid. 3.1 ; 1C\_117/2017 du 20 mars 2018 consid. 5.2). Les restrictions de circulation du type de celles dont il est question ici sont en outre régulièrement liées à une pesée complexe des intérêts. Les autorités compétentes disposent d'une marge de manœuvre considérable (ATF 150 II 444 consid. 3.5 ; 136 II 539 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_513/2022 du 7 juillet 2023 consid. 3.1). Des études approfondies peuvent par exemple être nécessaires pour les routes nationales ou les routes cantonales à fort trafic (ATF 136 II 539 consid. 3.3). En revanche, pour les routes de quartier peu fréquentées et orientées vers le trafic, une description des lieux peut suffire dans certaines circonstances (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_370/2011 du 9 décembre 2011 consid. 2.5). Ainsi, les exigences posées à l'expertise dépendent toujours du degré d'orientation du trafic d'une route. Les exigences posées à l'expertise sont d'autant plus strictes que les routes à évaluer sont fortement orientées vers le trafic, et d'autant plus faibles que les routes à évaluer sont peu orientées vers le trafic. Il en va de même s'agissant de la marge d'appréciation de l'autorité compétente qui est plus grande si la route concernée est moins axée sur le trafic. L'expertise doit tout de même permettre à une instance de recours d'apprécier globalement la pesée des intérêts en cas de pondération différente des conditions (ATF 150 II 444 consid. 6.5). La dérogation à la limite ordinaire de 50 km/h selon les art. 32 al. 3 LCR et 108 al. 1 OSR ne peut pas être ordonnée de manière générale, mais est soumise à une expertise au cas par cas, démontrant que les conditions de l'art. 108 OSR sont réalisées (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_117/2017 du 20 mars 2018 consid. 4.2 ; l'arrêt précise, sur le fond, qu'il n'est pas nécessaire d'être en présence de conditions locales particulières ou d'une situation exceptionnelle ; il ajoute que le nombre total de zones 30 instaurées dans ces arrondissements ou leur proportion par rapport au réseau routier communal ou cantonal ne jouent aucun rôle). L'expertise ne doit pas être considérée de manière isolée. Ainsi, pour compléter et concrétiser les informations contenues dans l'expertise, il est possible de recourir à d'autres enquêtes/relevés (ATF 150 II 444 consid. 6.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_110/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2 ; 1C\_558/2019 du 8 juillet 2020 consid. 3.1). Lorsque la réduction de vitesse a pour but, comme en l'espèce, l'assainissement des nuisances sonores, l'expertise doit exposer les

conséquences de la réduction de la vitesse du point de vue du bruit (effets acoustiques de la réduction ; atténuation de l'effet perturbateur sur les riverains) et présenter les alternatives à une limitation du bruit (du point de vue de la technique, des coûts et des avantages, avec référence à l'annexe A du document de la commission fédérale pour la lutte contre le bruit « La limitation à 30 km/h comme mesure de protection contre le bruit Document de

- 33/43 - A/3733/2022 base : situation juridique, conséquences acoustiques et effets pour la population » de 2015). Elle doit aussi mettre en évidence les éventuels intérêts opposés en matière de circulation tels que la réduction de la sécurité et de la fluidité du trafic, la création d'un trafic de détournement ou d'évitement et les conséquences sur l'exploitation des transports publics) (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_117/2017 du 20 mars 2018 consid. 5.2).

### **E. 29**

Selon les art. 16 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01) et 13 al. 2 OPB, les installations existantes qui ne répondent pas aux prescriptions légales doivent être assainies, dans la mesure où cela est possible sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable ; les VLI doivent en principe être respectées. Les routes sont au nombre des installations concernées (art. 2 al. 1 OPB). Le délai pour la réalisation d'assainissements et de mesures d'isolation acoustique des routes expire fin mars 2018 (art. 17 al. 4 let. b OPB). Si l'assainissement entraîne des restrictions d'exploitation ou des coûts disproportionnés, ou si des intérêts prépondérants s'y opposent, des allègements peuvent être accordés (art. 17 LPE et art. 14 OPB). Cela présuppose une pesée globale des intérêts. L'octroi d'allègements pour dépasser les VLI dans une situation donnée est une autorisation exceptionnelle dont l'octroi ne peut se faire que dans des cas particuliers et doit être appliqué de manière restrictive (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_117/2017 du 20 mars 2018 consid. 3.1). Depuis de nombreuses années, le Tribunal fédéral retient de manière constante que l'abaissement de vitesse constitue en principe une mesure efficace, peu coûteuse et donc proportionnée de limitation des émissions du bruit des routes devant être assainies (arrêts 1C\_350/2019 du 16 juin 2020 consid. 4.3.4; 1C\_11/2017 du 2 mars 2018 consid. 4.3). Il a en outre jugé que la licéité et l'efficacité des réductions de vitesse pour lutter contre le bruit prévalent aussi pour les routes très fréquentées (arrêt 1C\_513/2022 du 7 juillet 2023 consid. 3.5.1 et les références citées). Ainsi, la réduction de la vitesse maximale autorisée constitue en principe une mesure appropriée de limitation des émissions dans le cas de routes nécessitant un assainissement, car le volume sonore des véhicules à moteur qui passent dépend essentiellement - entre autres facteurs - de la vitesse à laquelle ils circulent (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_350/2019 du 16 juin 2020 consid. 4.3.4). Cela étant, afin d'assainir le bruit routier, la pose d'un revêtement peu bruyant fait partie des mesures de limitation à la source qu'il convient de privilégier selon l'art. 13 al. 3 OPB (ATF 138 II 379 consid. 5.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_656/2021 du 10 novembre 2022 consid. 3.2).

### **E. 30**

Selon l'art. 5 LMCE, le territoire cantonal est organisé en zones et le réseau routier est hiérarchisé, de façon à améliorer les conditions de déplacement et fluidifier les réseaux de transport (al. 1). Les zones sont délimitées par des axes du réseau ferroviaire et du réseau routier structurant. Elles bénéficient d'une offre de

- 34/43 - A/3733/2022 stationnement adaptée (al. 2). À l'intérieur de ces zones, certains modes de transport font l'objet d'une priorisation (al. 3). La moyenne ceinture routière n'est pas soumise au régime de priorité défini dans ces zones (al. 4). Une priorisation est prévue pour les transports publics sur les principaux axes transfrontaliers par une régulation des feux favorable aux transports publics ainsi que, chaque fois que cela est possible, l'aménagement de voies dédiées (al. 5). L'accessibilité est garantie à l'ensemble des modes de transport, sous réserve des réglementations particulières prises en application de l'art. 3 al. 4 LCR. La réalisation de zones piétonnes ou à priorité piétonne demeure réservée dans chacune des zones (al. 6). En fonction de la demande en déplacements et selon les périodes de la journée, les réseaux de transport sont organisés de façon à s'appuyer sur les modes de transport les plus efficaces pour assurer la fluidité des réseaux. L'offre de stationnement est organisée dans cette perspective (al. 7). L'accessibilité en matière de stationnement, d'infrastructures de mobilité douce et d'équipements des transports publics ainsi que la sécurité sont garanties aux personnes en situation de handicap, aux enfants et aux personnes âgées (al. 8). L'art. 7 LMCE stipule que par priorisation différenciée, il faut entendre que l'usage de la voirie disponible est attribué en premier lieu à certains modes de transport notamment au moyen de voies dédiées et par la mise en place d'un fonctionnement adaptatif ou coordonné des carrefours favorisant les modes de transport désignés (al. 1). En zones I et II, la priorité en matière de gestion du trafic et d'aménagement des réseaux est donnée à la mobilité douce et aux transports publics (al. 2). En zone I, le département prend les mesures visant à limiter la vitesse à 30 km/h au maximum selon les conditions prescrites par le droit fédéral (al. 3 let. a) ; l'accès à cette zone par les autres modes de transport est restreint (al. 3 let. b) ; certains axes à plusieurs voies seront équipés d'une limitation de vitesse adaptative par des panneaux lumineux. Ces axes seront limités à 30 km/h aux heures de forte demande et à 50 km/h le reste du temps (al. 3 let. c) ; les zones piétonnes ou à priorité piétonne, ainsi que les zones à trafic limité, sont favorisées (al. 3 let. d) ; des dérogations au principe de compensation des places de stationnement énoncé à l'art. 7B LaLCR tant pour les aménagements améliorant la fluidité que pour ceux agissant sur la sécurité des différents modes de déplacement sont possibles jusqu'à un maximum de 20% (al. 3 let. e) ; le stationnement des voitures automobiles sur l'espace public est payant (al. 3 let. f). En zone II, le trafic de transit est fortement restreint (al. 4 let. a) ; des axes routiers structurants sont aménagés de façon à garantir la fluidité du transport individuel motorisé (al. 4 let. b) ; des axes sont aménagés de façon à favoriser la circulation des vélos (al. 4 let. c) ; la création de zones 30 est favorisée, selon les conditions prescrites par le droit fédéral et la loi sur les zones 30 et les zones de rencontre du 21 septembre 2007 (LZ30 - L 1 11) (al. 4 let. d) ; des dérogations au principe de compensation des places de stationnement énoncé à l'art. 7B LaLCR tant pour les aménagements améliorant la fluidité que pour ceux agissant sur la sécurité des différents modes de déplacement sont possibles jusqu'à un maximum de 10% (al. 4 let. e) ; le stationnement des

- 35/43 - A/3733/2022 voitures automobiles sur l'espace public est payant au moyen d'horodateurs ou de macarons, à l'exception des zones bleues régies par le signal « Parcage avec disque de stationnement » (al. 4 let. f). Sur la moyenne ceinture, des dérogations au principe de compensation des places de stationnement énoncé à l'art. 7B LaLCR tant pour les aménagements améliorant la fluidité que pour ceux agissant sur la sécurité des différents modes de déplacement sont possibles selon les conditions des zones contiguës telles que définies à l'art. 7 al. 3 let. e et à l'art. 7 al. 4 let. e de la présente loi (al. 5). En dehors des zones I et II, des axes routiers sont aménagés de façon à assurer aussi bien la fluidité du

transport individuel motorisé que l'efficacité des transports publics : la gestion et l'aménagement des pénétrantes et des tangentielles structurantes a pour but de maîtriser le trafic entrant dans le canton, d'inciter l'accès aux parcs relais, d'assurer la progression des transports publics et la sécurité de la mobilité douce pour favoriser le transfert modal (al. 6 let. a) ; lorsque la sécurité des usagers ou la vitesse des transports publics l'exigent, des aménagements propres et séparés pour chacun des modes de transport sont prévus sur ces axes. En dehors de ces axes, le trafic de transit est fortement dissuadé (al. 6 let. b) ; une limitation à 30 km/h sur les axes primaires et secondaires traversant les localités est favorisée, dans le respect des conditions prescrites par le droit fédéral (al. 6 let. c). L'accessibilité des résidents, du transport professionnel de personnes, de marchandises et de services est garantie dans les zones I et II, sous réserve des réglementations particulières prises en application de l'art. 3 al. 4 LCR (al. 7).

### **E. 31**

Avant de se déterminer sur le grief du recourant, le tribunal tient à relever un certain nombre d'éléments : Il n'est pas contesté que l'objectif de l'arrêté initial était d'abaisser, sur les tronçons pour lesquels, à teneur du cadastre du bruit routier, les VLI étaient dépassées ou les VA atteintes, la vitesse maximale autorisée et d'obtenir ainsi une réduction du bruit généré par le trafic routier, afin de se conformer aux exigences découlant des art. 16 al. 1 LPE ainsi que 2 al. 1 et 13 al. 2 OPB et protéger la santé des riverains de ces tronçons. L'arrêté reconsidéré poursuit le même but et le fait que plusieurs tronçons ne sont plus concernés, ou seulement dans une moindre mesure par les abaissements de la vitesse envisagés, suite à l'accord intervenu entre le département et diverses associations actives dans les domaines de la circulation routière et de la mobilité le 13 octobre 2023, n'y change rien. L'arrêté litigieux prévoit l'abaissement de la vitesse générale à 50 km/h voire à 30 km/h sur divers tronçons de circulation. Il ne s'agit à l'évidence pas de la création de zones 30, pour lesquelles des règles particulières s'appliquent (cf. art. 108 al. 4bis OSR ; ATF 150 II 444 consid. 3.3 et 4.1). L'arrêté ne fournit aucune indication sur la qualification des près de 280 tronçons en cause, en particulier s'il s'agit de routes « non orientées vers le trafic » sises à l'intérieur d'une localité au sens de l'art. 1 al. 9 OSR, pour lesquelles une expertise ne serait pas nécessaire avant de réduire la vitesse autorisée selon la jurisprudence du Tribunal fédéral citée plus haut. Afin de ne pas priver le recourant d'un double

- 36/43 - A/3733/2022 degré de juridiction, ce d'autant plus que le département dispose à cet égard d'un important pouvoir d'appréciation, il n'appartient pas au tribunal de procéder lui-même à la qualification des tronçons en cause comme orientés ou non orientés vers le trafic. Dès lors, à défaut d'indications quant à l'orientation vers le trafic ou non des tronçons en cause, il ne peut être admis qu'aucune expertise préalable ne serait nécessaire pour chacun de ceux-ci afin de pouvoir y diminuer la vitesse autorisée.

### **E. 32**

Il a été rappelé que la législation en vigueur permet de déroger à la vitesse maximale autorisée à certaines conditions, dont en particulier la réalisation d'une expertise préalable. À ce sujet, la jurisprudence susmentionnée retient qu'une expertise au cas par cas, à savoir pour chaque tronçon en cause, est nécessaire et elle détaille les points qu'une telle expertise doit contenir, lesquels résultent aussi des instructions OFROU. Le département considère qu'un ensemble de données et d'analyses concrètes coordonnées et compilées entre elles peut constituer une expertise conforme aux exigences des art. 32 al. 3 LCR et 108 al. 4

OSR, ce qui selon lui serait le cas en l'espèce. Il se réfère à cet égard à un arrêt du Tribunal cantonal vaudois (GE.2020.0017 du 26 mai 2021), dans lequel celui-ci a considéré que la conjonction des résultats d'un projet pilote mené sur deux axes importants de la ville de Lausanne, des comptages menés sur cinq autres axes représentatifs du centre-ville et la fixation de critères d'éligibilité pour les autres rues constituaient une évaluation au cas par cas suffisante pour déployer la mesure d'abaissement de la vitesse, à savoir passer celle-ci de 50 km/h à 30 km/h, la nuit, sur l'ensemble des 122 rues du centre-ville lausannois. Selon le département, la législation exigerait une expertise matérielle et non formelle. Les appelées en cause soutiennent ce point de vue. Le recourant le conteste en revanche, soulignant en particulier qu'une expertise au cas par cas est nécessaire selon la jurisprudence. Le tribunal ne peut suivre les intimés sur ce point dans la mesure où la jurisprudence du Tribunal fédéral exige clairement qu'une expertise préalable soit réalisée pour chaque tronçon visé par un abaissement de la vitesse, même lorsque de nombreux tronçons sont concernés (cf. arrêt 1C\_117/2017 du 20 mars 2018 concernant l'abaissement de la limitation de vitesse à 30 km/h dans plusieurs arrondissements de la ville de Zurich). Le Tribunal cantonal vaudois s'est certes écarté de cette ligne, mais dans un cadre très spécifique puisque l'arrêté qui lui était soumis ne concernait qu'un seul type de réduction de la vitesse, de 50 km/h à 30 km/h, uniquement de nuit, de sorte que cela n'impactait que 10% du trafic total, et cela pour, en substance, toutes les rues du centre de Lausanne. Or, le tribunal de céans ne saurait reprendre cette analyse en l'espèce tant la portée de l'arrêté litigieux est différente du cas vaudois. En effet, d'une part, les tronçons concernés ne sont pas concentrés dans le centre-ville d'une localité genevoise, mais se situent sur pratiquement tout le canton, d'autre part, l'abaissement de la vitesse envisagé n'est pas toujours de 50 km/h à 30 km/h puisque l'arrêté prévoit aussi des abaissements de la vitesse de 60 km/h à 50 km/h et, surtout, ces mesures ne sont pas uniquement prévues de nuit,

- 37/43 - A/3733/2022 mais également de jour pour près de 280 tronçons, de sorte qu'elles ne concernent pas « un faible » pourcentage du trafic total, comme c'était le cas pour Lausanne. À l'appui de son argumentation, le département expose, à juste titre, que selon la jurisprudence fédérale, des expertises qui se fondent sur les nuisances sonores locales concrètes avec les dépassements des VLI selon le cadastre du bruit, la statistique des accidents, la qualification et le classement de la route concernée dans le plan directeur, le niveau d'aménagement de la route et les évaluations des mesures de vitesse effectuées sur place et la fréquence des véhicules en tenant compte des transports publics répondent aux critères des art. 32 al. 3 LCR et 108 al. 4 OSR, étant noté que des mesures de contrôle sont inutiles si les VLI sont massivement dépassées selon le cadastre du bruit (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_117/2017 du 20 mars 2018 consid. 5.3 et 5.4). Le département en déduit ainsi qu'en présence de données, d'analyses ou autres éléments contenant ces informations, il serait possible à l'autorité d'ordonner en bloc l'abaissement à 30 km/h voire à 50 km/h de la vitesse sur les tronçons, sans examiner la situation concrète de chacun d'entre eux. Le tribunal n'a pas la même lecture de cet arrêt du Tribunal fédéral, lequel confirme en réalité, dans le cas zurichois qui lui était soumis, que la juridiction cantonale avait considéré à juste titre que les expertises effectuées au cas par cas (« Diese bedeutet, dass stets eine Einzelfallprüfung erforderlich ist. Diese ist vorliegend erfolgt, wurde doch für jeden Streckenabschnitt ein eigenes Gutachten angefertigt », consid. 4.2) contenaient toutes les informations nécessaires à la détermination du besoin d'assainissement de chaque tronçon routier concerné et qu'elles permettaient de déduire quelles étaient les affectations dans les zones subissant les émissions sonores et à quels degrés de sensibilité au bruit les bien-fonds

étaient attribués. Il n'était donc nullement question d'ordonner en bloc l'abaissement de la vitesse à 30 km/h sans examiner la situation concrète des tronçons visés, au contraire. Le Tribunal fédéral a simplement admis que les expertises en cause, qui étaient critiquées par le recourant, répondaient aux exigences des art. 32 al. 3 LCR et 108 al. 4 OSR, notant d'ailleurs que les mesures nécessaires des flux de trafic et l'analyse de la situation sonore pour les différentes affectations avaient également à être présentées. Le département soutient également qu'il y a lieu de tenir compte, dans l'examen des conditions que doit remplir l'expertise préalable et du degré de détail exigé, de l'urgence à préserver la santé de la population contre les nuisances sonores. Les appelées en cause adoptent une position analogue. Cet argument ne convainc pas le tribunal. Certes, à teneur de l'art. 17 al. 4 let. b OPB, le délai pour réaliser les assainissements et les mesures d'isolation acoustique des routes a expiré à la fin mars 2018, avec pour effet que les exigences légales susmentionnées ne sont pas respectées depuis sept ans. Ce retard ne saurait à l'évidence pas autoriser l'autorité intimée à se dispenser d'une expertise réunissant les caractéristiques nécessaires pour prouver que les conditions requises pour

- 38/43 - A/3733/2022 prescrire une dérogation à la limitation générale de vitesse sont bien réalisées. Il ne peut ainsi pas être admis que le fait de ne pas se conformer en temps utile aux exigences du droit fédéral puisse conduire à un allègement des exigences légales soulignées par la jurisprudence. Il faut à cet égard rappeler que l'art. 17 OPB prévoyait un délai de quinze ans à compter de 1986 pour procéder à l'assainissement des routes, délai qui a été prolongé en octobre 2004 jusqu'à fin mars 2018 (RO 2004 4167) et qu'un tel laps de temps aurait dû permettre au département d'étudier et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer au droit fédéral avant de se trouver dans l'urgence. Le fait que le département n'ait pas agi avec la célérité nécessaire ne saurait l'exonérer aujourd'hui du respect des exigences légales et jurisprudentielles relatives au contenu d'une expertise préalable.

### **E. 33**

À ce stade, il convient de déterminer si les données et informations résultant des documents et pièces sur lesquels le département s'est fondé pour adopter l'arrêté litigieux permettent de déterminer, pour chacun des tronçons visés, si l'abaissement de la vitesse maximale autorisée est nécessaire, adéquat et proportionné à l'objectif visé et s'il répond aux exigences des art. 32 al. 3 LCR et 108 al. 4 OSR. Il ressort des écritures du département que pour connaître le statu quo ante, celui-ci s'est référé aux données répertoriées dans le cadastre du bruit, de sorte qu'il avait connaissance des nuisances sonores locales concrètes avec les dépassements des VLI sur chaque tronçon visé par l'arrêté, lesquels ont d'ailleurs été sélectionnés en raison de ces dépassements. Le classement de chaque route était disponible dans le SITG et il avait également connaissance de l'avancement de la pose de revêtements phono-absorbants disponible pour chaque tronçon intégré dans la nouvelle stratégie de modération de la vitesse. Il avait également tenu compte des données du SITG sur la population affectée par des nuisances sonores excessives le long des tronçons intégrés dans la nouvelle stratégie de modération de la vitesse. Par ailleurs, le département s'est appuyé sur les expertises boulevards et LMCE qui sont complétées par l'expertise TPG, laquelle ne porte que sur cinq lignes (1, 8, 14, 19 et 22) mais retient être représentative en raison du nombre de kilomètres parcourus par an et de leur fréquentation. L'expertise boulevards concerne le tronçon du boulevard du Pont-d'Arve, situé au centre-ville de Genève, unidirectionnel, majoritairement en pente et avec une chaussée étroite (14 m),

bordé d'immeubles relativement élevés (une moyenne de 22,79 m, le plus bas mesurant 12,40 m et le plus haut 30,98 m), avec quatre feux de circulation non coordonnés, ce qui réduit la vitesse moyenne du trafic. Elle vise également le boulevard de la Tour, qui se trouve dans le prolongement du boulevard du Pont-d'Arve, lequel est également unidirectionnel mais plat, avec une chaussée légèrement plus large (environ 17 m), bordé d'immeubles élevés (une moyenne de 24,28 m, le plus bas mesurant 18,13 m et le plus haut 36,62 m) mais qui ne sont pas tous directement accolés à la chaussée, avec deux feux de circulation. Composée de neuf chapitres, cette expertise détaille notamment les périodes (deux campagnes de

- 39/43 - A/3733/2022 mesures ont été menées) et les conditions des mesures, les résultats des comptages de trafic, les charges et composition du trafic (cette dernière affinée selon qu'il s'agissait du jour ou de la nuit), une comparaison des vitesses ( $V_{moy}$  et  $V_{85}$ ) et des campagnes de mesures, les impacts multimodaux de la mesure, dont les impacts sur l'écoulement du trafic et les temps de parcours, et une conclusion. Il est cependant patent que de nombreux tronçons concernés par l'arrêté querellé, tels par exemple la rue de Carouge, évoquée par le recourant, la route d'Hermance, la rue de Bernex, le chemin des Vieux-Chênes ou encore le pont de Carouge, ne présentent assurément pas les mêmes caractéristiques que les deux tronçons objets de l'expertise précitée, qu'il s'agisse de leur qualification, de leur degré d'aménagement, de la détermination du volume et de la composition du trafic notamment. Il en est de même du quai de Cologny, de la route de Sous-Moulin ou encore de la route de Jussy (cette énumération n'est pas exhaustive), où la vitesse n'est pas réduite à 30 km/h, mais à 50 km/h. Quant à l'expertise LMCE, ayant pour objet d'évaluer les effets de la mise en œuvre de la LMCE, nettement moins détaillée que l'expertise boulevards, elle concerne une multitude d'axes de circulation, qui se situent exclusivement sur la rive droite, hormis les ponts traversant le Rhône, et qui sont pour l'essentiel des axes primaires (par exemple le quai Wilson, la rue de Lausanne, le Pont Butin, les avenues de l'Ain, du Pailly et de Châtelaine, la route de Meyrin). Ce document se compose de sept chapitres, dont notamment un intitulé « le contexte/les objectifs de l'étude » qui propose trois scénarios, un intitulé « évolution des émissions (calcul relatif) » qui expose les effets de la LMCE sur des tronçons selon les trois scénarios, et un intitulé « niveaux sonores des 21 tronçons "critiques" » qui indique les immissions sonores calculées avec un logiciel de modélisation du bruit routier selon les trois scénarios. Il ne contient ainsi pas les éléments détaillés dans l'expertise boulevards, en particulier les charges et composition du trafic, une comparaison des vitesses ou encore les impacts multimodaux des mesures. À nouveau, il est manifeste que de nombreux tronçons concernés par l'arrêté, tels par exemple le chemin de la Gradelle, la route de Veyrier, la route de Soral, la route des Ravières ou encore le tunnel des Communes-Réunies, ne sont en rien semblables aux tronçons pris en compte dans l'expertise LMCE, si tant est que l'on puisse qualifier cette étude d'expertise. Dans ces circonstances, et étant rappelé que l'expertise prévue par la loi doit notamment permettre à l'instance de recours d'apprécier la pesée des intérêts opérée, force est de constater que le tribunal n'est pas en mesure de déterminer si les abaissements de la vitesse sur les près de 280 tronçons visés par l'arrêté sont proportionnés. En particulier, sans expertise suffisamment explicite répondant aux critères définis par la jurisprudence fédérale pour les tronçons concernés, il ne lui est pas possible de déterminer si c'est à juste titre que l'autorité intimée a retenu qu'aucune mesure alternative ne serait à même d'atteindre le but fixé dans le respect du principe de proportionnalité, étant au demeurant relevé que des alternatives ne

- 40/43 - A/3733/2022 sont ni présentées ni analysées. Il n'est notamment pas possible de déterminer si la pose de revêtements phono-absorbant - effectuée, selon les explications du département, sur 92% du réseau des routes cantonales - ne suffirait pas pour respecter les VLI sur les tronçons qui n'en sont pas équipés à ce jour ; sauf à exécuter le travail du département, le tribunal ignore à ce sujet si la pose de revêtements phono-absorbant a été réalisée sur les routes communales dont un très grand nombre sont également concernées par l'arrêté litigieux. L'impact des mesures retenues sur la fluidité du trafic et sur les risques de trafic d'évitement pour les tronçons concernés ne résulte pas davantage des pièces à disposition du tribunal, de sorte qu'il ne lui est pas possible de se positionner à cet égard. Au surplus, il doit être relevé que le département a eu l'occasion d'admettre que la réduction des vitesses autorisées n'est pas fondée, pour tous les tronçons concernés par l'arrêté litigieux, sur la lutte contre le bruit, ayant mentionné à ce sujet trois tronçons devant la commission des transports du Grand Conseil. Le tribunal ignore donc si d'autres tronçons ont été sélectionnés pour ce même motif (« demande des riverains en raison de l'état de la route »), voire pour d'autres motifs encore. Dans ces circonstances, on peut d'ailleurs se demander sur quels éléments le département s'est fondé pour décider de réduire la vitesse maximale autorisée dans un tunnel, tel que celui des Communes-Réunies, en lien avec l'objectif poursuivi qui est de lutter contre les nuisances sonores du trafic routier. Il ne saurait dès lors pas être admis que les expertises boulevards et LMCE, si tant est qu'il puisse être considéré que l'étude LMCE réunisse les caractéristiques d'une expertise au sens défini par la jurisprudence, traitent de tronçons suffisamment représentatifs de l'ensemble des près de 280 axes visés par l'arrêté. Partant, elles ne sauraient être « généralisées » à tous ces axes, de sorte que faute d'expertise au cas par cas conforme au droit fédéral, soit répondant aux critères requis par les art. 32 al. 3 LCR et 108 al. 4 OSR, le tribunal de céans ne dispose pas des informations nécessaires pour juger si les mesures retenues par l'autorité intimée sont toutes proportionnées à l'objectif visé. En tout état, quand bien même le but poursuivi, à savoir la diminution des nuisances sonores générées par le trafic routier, qui relève à l'évidence d'un intérêt public important, est vraisemblablement atteint par une réduction de la vitesse maximale autorisée, cela ne suffit pas pour admettre que le département serait dispensé de procéder aux expertises préalables. Il en va de même du risque financier considérable résultant du non-respect de l'OPB, que fait valoir le département, lequel reste d'ailleurs à l'heure actuelle hypothétique. Il y a par conséquent lieu de conclure que le département, en ne procédant pas à l'appréciation exhaustive des circonstances concrètes afin d'évaluer la proportionnalité des mesures prévues, a contrevenu aux art. 32 al. 3 LCR et 108 al. 4 OSR, de sorte que l'arrêté querellé doit être annulé pour cette raison.

#### **E. 34**

Nonobstant ce qui précède, le tribunal examinera le dernier grief du recourant qui prétend, en invoquant les art. 5 Cst. et 7 CEDH, que l'arrêté contreviendrait au

- 41/43 - A/3733/2022 principe de prévisibilité des dispositions pénales de la LCR dans la mesure où il serait impossible de déterminer concrètement, notamment dans le cadre d'une course officielle urgente, pour quel motif la vitesse autorisée est réduite, sachant que la sanction pénale en cas de violation d'une limitation de vitesse est plus ou moins sévère selon le motif fondant cette limitation (sécurité versus modération du bruit).

#### **E. 35**

Aux termes de l'art. 7 CEDH, qui a pour objet les accusations en matière pénale (ATF 138 I 367 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 2.1), nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. Les exigences du principe de la légalité (nulla poena sine lege) de cette disposition résultent aussi des art. 5, 9 et 164 al. 1 let. c Cst.

### **E. 36**

Selon la jurisprudence, pour pouvoir être qualifiée de « prévisible », une loi doit être énoncée avec assez de précision pour permettre au justiciable, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. Ces conséquences n'ont pas à être prévisibles avec une certitude absolue. Ainsi, ne méconnaît pas l'exigence de prévisibilité une loi qui, tout en conférant un pouvoir d'appréciation, en précise l'étendue et les modalités d'exercice avec assez de netteté, compte tenu du but légitime poursuivi, pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire. Il en va de même de la loi qui peut se prêter à plus d'une interprétation (arrêts du Tribunal fédéral 7B\_72/2023 du 29 avril 2024 consid. 3.1 ; 6B\_477/2023 du 17 avril 2024 consid. 7.3.1).

### **E. 37**

En vertu de l'art. 90 LCR, certains comportements en matière de circulation routière sont punissables d'une amende, d'une peine privative de liberté de trois ans au plus, d'une peine pécuniaire ou d'une peine privative de liberté d'un à quatre ans. Est notamment sanctionné le fait de dépasser la vitesse maximale autorisée (cf. arrêt du Tribunal fédéral 7B\_545/2023 du 16 décembre 2024, destiné à publication).

### **E. 38**

À teneur des art. 2 et 12 à 21 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0) en lien avec les art. 77, 94, 96, 98, 100, 101, 113, 128 et 130 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la justice pénale est administrée uniquement par les autorités désignées par la loi, à savoir, à Genève, le Ministère public, le Tribunal des mesures de contrainte, le Tribunal de police, le Tribunal correctionnel, le Tribunal criminel, le Tribunal d'application des peines et des mesures, le Tribunal des mineurs ainsi que la chambre pénale de recours et la chambre pénale d'appel et de révision de la Cour de justice.

### **E. 39**

En l'occurrence, le tribunal n'est pas une autorité pénale, mais une juridiction administrative (cf. art. 116 LOJ et 6 al. 1 let. a LPA). Partant, il n'est pas compétent pour connaître du grief de la prévisibilité des sanctions, problématique relevant du droit pénal - à savoir à une sanction pénale - et non de celui administratif. Au

- 42/43 - A/3733/2022 surplus, il convient de noter que la situation qu'expose le recourant apparaît à ce stade purement hypothétique puisque rien ne permet de retenir qu'il ne respectera pas les limites de vitesse qui seraient mises en place. Il lui incombera, s'il devait être effectivement sanctionné dans le cas de figure qu'il invoque, de faire valoir ce grief par devant l'autorité pénale compétente. À titre superfétatoire, il semble au tribunal que la sanction en cas d'un dépassement de la vitesse autorisée est prévisible dans la mesure où la fourchette de la sanction pénale est déterminée. Ce grief sera dès lors écarté.

**E. 40**

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et l'arrêté GW/2022-00278 du 10 octobre 2022 tel que reconsidéré le 8 décembre 2023 annulé.

**E. 41**

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant, qui obtient gain de cause, est exonéré de tout émolument. Son avance de frais de CHF 900.- lui sera restituée. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'400.- sera mis à la charge conjointe et solidaire des intimés, à savoir le département et les appelées en cause, à hauteur d'un quart chacun, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA). Le recourant se verra enfin allouer une indemnité de procédure de CHF 2'800.-, à la charge conjointe et solidaire du département et des appelées en cause, à hauteur d'un quart chacun (art. 87 al. 2 LPA).

- 43/43 - A/3733/2022

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