

ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 182
« Climat urbain : de la place en ville pour les arbres, la
mobilité douce et les transports publics ! »

2 février 2022

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier daté du 23 avril 2021, *actif-trafiC* a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative intitulée « Climat urbain : de la place en ville pour les arbres, la mobilité douce et les transports publics ! ». Thibault SCHNEEBERGER était désigné comme mandataire et M. Nataniel MENDOZA comme remplaçant (ci-après : les initiants).
2. Par le biais de cette initiative 182 (ci-après : IN 182 ou l'initiative), le comité d'initiative propose d'adopter un projet de loi sur le climat urbain dont la teneur est la suivante :

« Art. 1 Objectif

Le canton protège la population des impacts du changement climatique et prend des mesures pour préserver la santé et améliorer la qualité de vie de la population, notamment par le biais de l'aménagement de l'espace public.

Art. 2 Mesures

1 Chaque année durant 10 ans, une surface égale à au moins 1% de la surface totale (état au 1er janvier 2021) de toute la voie publique (au sens de l'article 1, lettre a, de la loi sur le domaine public, du 2 juin 1961) située sur le territoire des communes de plus de 10'000 habitants est déduite de la voie publique accessible au trafic individuel motorisé et transformée pour moitié en espaces verts et arborés et le solde en infrastructures dédiées à la mobilité piétonne (trottoirs, piétonnisation), cycliste (pistes cyclables et stationnements vélo) ou en sites propres pour les transports publics.

2 Lors de la mise en œuvre de la présente loi, le canton et les communes concernées veillent à préserver les arbres existants et à éviter les reports de trafic sur les zones avoisinantes.

3 Le canton et les communes concernées affectent un budget suffisant à l'exécution de la présente loi jusqu'à sa mise en œuvre complète.

4 L'article 7B de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, du 18 décembre 1987, ne s'applique pas lors de la mise en œuvre de la présente loi.

Art. 3 Mise en œuvre

1 Le Conseil d'Etat est responsable de la mise en œuvre de la présente loi et coordonne l'action des différentes communes concernées en veillant à une répartition équitable de son application. Il délivre un rapport tous les 2 ans faisant état de la mise en œuvre.

2 Le Conseil d'Etat s'appuie sur une commission consultative ad hoc qu'il nomme et dont la composition représente de manière équilibrée les différents intérêts et usager concernés.

Art. 4 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier qui suit son acceptation par le corps électoral.

3. L'exposé des motifs de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) du 28 avril 2021, indique :

« Pour faire face au réchauffement climatique, dont les effets sont plus fortement ressentis en ville, l'initiative Climat urbain vise à baisser les émissions de CO2 liées au trafic motorisé et à développer la végétation pour combattre les îlots de chaleur.

Chaque année pendant dix ans, 1% de la voie publique des communes de plus de 10'000 habitant·es sera transformée pour convertir une partie des espaces dédiés à la voiture, pour moitié en espaces verts et arborés et pour moitié en voies de mobilité durable (piétonnisation, pistes cyclables, sites propres tpg). »

4. Le 23 avril 2021, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte de signatures, et ce conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05).
5. Le 28 avril 2021, le lancement et le texte de l'IN 182 ont été publiés dans la FAO, avec un délai de récolte des signatures échéant le mardi 30 août 2021.
6. Les 25 juin et 30 août 2021, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 6 octobre 2021, publié le 8 octobre 2021 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.

Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 8 février 2022.

8. Par courrier du 2 décembre 2021, la chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 182, à lui faire part de sa détermination dans un délai fixé au 3 janvier 2022, en particulier sur le point de la clarté de l'initiative et sur la nécessité d'effectuer une interprétation conforme aux règles de publication, de promulgation et d'entrée en vigueur contenue dans la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (LFPP ; B 2 05) de la clause d'entrée en vigueur consacrée à l'article 4 souligné de l'initiative. Par cette interprétation conforme, la loi issue de l'initiative entrerait en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de sa promulgation.
9. Par lettre du 28 décembre 2021, le comité d'initiative, par le biais de Thibault SCHNEEBERGER, a indiqué que :
- Le texte de l'initiative autorise la « compensation » entre communes concernées, examinée année par année, sous réserve du principe d'équité prévu à l'article 1, alinéa 3 de l'IN 182 dont l'application reviendra in fine au Conseil d'Etat et à la commission ad hoc qu'il instituera.
 - Si plus de 1% de la surface était transformé en une année, un report sur l'année suivante n'apparaît pas contraire à l'objectif fondamental de l'initiative. Il appartiendra

dès lors aux autorités de mise en œuvre de décider d'y procéder ou non, dans le respect de l'esprit de l'initiative.

- L'initiative entrera en vigueur le 1^{er} janvier suivant sa « promulgation » au sens de l'article 14 LFPP, celle-ci devant intervenir « dans les plus brefs délais » selon l'article 12 LFPP.

10. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

1. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; A 2 00), le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

B. Délai de traitement de l'IN 182

2. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05).
3. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 8 février 2022, et ce conformément à l'arrêté du 6 octobre 2021 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative 182, lequel est publié dans la FAO le 8 octobre 2021.

C. Forme de l'IN 182

4. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
5. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être soit rédigée de toutes pièces (initiative formulée) soit conçue en termes généraux (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
6. La constitution genevoise du 14 octobre 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (cf. T. TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).
7. En l'espèce, l'IN 182 a pour objet l'adoption d'un projet de loi sur le climat urbain. Les articles proposés par l'IN 182 sont entièrement rédigés de telle sorte qu'ils seront directement intégrés dans la législation genevoise si l'IN 182 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral.
8. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

D. Interprétation conforme de la clause d'entrée en vigueur

9. D'après l'article 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC ; B 1 01), une initiative législative approuvée par le Grand Conseil est une loi ordinaire.
10. Aux termes de l'article 14, alinéa 1 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (LFPP ; B 2 05), l'entrée en vigueur d'une loi, hormis dans le cas où elle serait dotée de la clause d'urgence (art. 14, al. 2 LFPP), peut avoir lieu au plus tôt au lendemain de sa promulgation.
11. La promulgation, quant à elle, peut avoir lieu après la validation de la votation au cours de laquelle la loi a été acceptée (art. 12, al. 1 LFPP) ou à l'expiration du délai référendaire (art. 12, al. 2 LFPP).
12. En l'espèce, l'article 4 de l'IN 182 prévoit que « [l]a présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier suivant son acceptation par le corps électoral ».
13. Cela étant, en fonction de la date de l'éventuelle adoption de l'initiative par le Grand Conseil, respectivement de la date de la votation populaire, il n'est pas exclu que cette clause d'entrée en vigueur ne puisse être applicable telle quelle.
14. Par conséquent, la promulgation de l'initiative pourrait donc intervenir :
 - à l'échéance du délai référendaire si l'initiative est acceptée par le Grand Conseil et que le référendum n'a pas été demandé ou n'a pas abouti;
 - après la validation de l'opération électorale dans l'hypothèse où l'IN 182 est acceptée par le Grand Conseil, que la loi qui en découle fait l'objet d'un référendum qui aboutit et que ladite loi est acceptée en votation populaire;
 - après la validation de l'opération électorale si l'initiative est acceptée en votation populaire.
15. Dans l'éventualité où la date de ces événements était proche de la fin d'une année civile, il est possible que l'ensemble des formalités permettant la promulgation ne puisse avoir été accompli pour permettre l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante.
16. L'article 4 de l'IN 182 doit donc faire l'objet d'une interprétation conforme aux règles de publication, de promulgation et d'entrée en vigueur contenue dans la LFPP, c'est-à-dire être interprété en ce sens que la loi issue de l'initiative entrerait en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de sa promulgation.

E. Conditions de validité d'une initiative

17. Les conditions de validité d'une initiative expressément mentionnées par la constitution cantonale sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).
18. S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. féd. ; RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1 ; arrêt 1C_146/2020, du 7 août 2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 6c).
19. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007, consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 du 7 août 2020, consid. 3.1; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 5.b et ACST/8/2020 du 6 février 2020).

F. Unité du genre

20. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
21. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1^{er} juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les références citées ; S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 995).
22. En l'espèce, l'IN 182 porte sur l'adoption d'une loi nouvelle sur le climat urbain. L'initiative vise donc l'adoption d'une seule loi au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle.
23. Par conséquent, l'IN 182 respecte le principe de l'unité du genre.

G. Unité de la matière

24. L'article 60, alinéa 3 Cst-GE prévoit que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non.
25. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).
26. L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, conformément à l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différent, qui

forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 130 I 185, consid. 3 et la jurisprudence citée).

27. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière peut différer selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets de rang législatif. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité (ATF 123 I 63, consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 123 I 63 consid. 4b ; art. 61, al. 4 Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).
28. Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, consid. 3.2 et les références citées).
29. Exposé de manière positive, cela signifie que l'unité de la matière est respectée lorsque (GRODECKI, op. cit., § 1015) :
 - une initiative poursuit un seul but;
 - une initiative concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité.
30. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
31. En l'espèce, l'IN 182 est une initiative législative rédigée de toutes pièces. L'IN 182 propose l'adoption d'une « loi sur le climat urbain » composée de quatre articles, le premier fixant l'objectif, le second fixant les mesures, le troisième traitant de la mise en œuvre et le dernier fixant la date d'entrée en vigueur.
32. En ce qui concerne l'objectif (art. 1), l'IN 182 prévoit que « le canton protège la population des impacts du changement climatique et prend des mesures pour préserver la santé et améliorer la qualité de vie de la population, notamment par le biais de l'aménagement de l'espace public ».
33. Les mesures (art. 2) de l'IN 182 doivent être réalisées annuellement durant dix ans et comprennent la transformation d'une surface représentant au moins 1% de la surface totale de toute la voie publique des communes de plus de 10'000 habitants :
 - Pour moitié en espaces verts et arborés;
 - Pour moitié en infrastructures dédiées à la mobilité piétonne (trottoirs, piétonnisation), cycliste (pistes cyclables et stationnements vélo) ou en sites propres pour les transports publics.
34. En outre, le canton et les communes concernées assurent le financement (art. 2, al. 3) et sont tenus, lors de l'exécution de la loi, de préserver les arbres existants et d'éviter les

reports de trafic sur les zones avoisinantes. Le principe de compensation des places de parking prévu à l'article 7B de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, du 18 décembre 1987 (LaLCR ; H 1 05) ne s'applique pas lors de la mise en œuvre de la loi (art. 2, al. 4).

35. L'initiative impose ensuite au Conseil d'Etat de coordonner l'action des différentes communes concernées en veillant à une répartition équitable de son application et de délivrer un rapport faisant état de la mise en œuvre chaque deux ans (art. 3, al. 1). Une commission consultative ad hoc est prévue pour représenter de manière équilibrée les différents intérêts et usagers concernés (art. 3, al. 2).
36. L'IN 182 traite d'un seul thème, l'aménagement de l'espace public, en créant des espaces verts et arborés et en développant la mobilité douce. Il faut dès lors considérer que les différents articles de l'initiative ont un rapport intrinsèque et concernent tous une même problématique globale. Même si l'IN 182 comporte plusieurs propositions, celles-ci ont toutes un rapport intrinsèque entre elles et avec le but de l'initiative.
37. Il résulte de ce qui précède que l'IN 182 est conforme au principe de l'unité de la matière.

H. Conformité au droit

38. L'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 4 Cst-GE). La constitution emploie la notion de nullité. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, op. cit., § 1181).
39. L'article 60, alinéa 4 Cst-GE codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, du 8 avril 2010, consid. 2.1). En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125, consid. 2.1 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les arrêts cités).
40. Toujours selon la jurisprudence, la première règle d'interprétation d'une initiative est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 4.2). Par ailleurs, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 138 I 131, consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral : 1C_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2 ; 1P.541/2006, du 28 mars 2007, consid. 2.5 ; 1P.451/2006, du 28 février 2007, consid. 2.1 ; 1P.129/2006, du 18 octobre 2006, consid. 3.1 ; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).
41. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation contenue dans l'ancienne constitution cantonale qui voulait qu'une initiative ne soit annulée que si elle était « manifestement » non conforme au droit. En effet, cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « manifestement » non conforme au droit. Mais ensuite, saisi d'un recours contre

la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral (Michel HOTTELIER et Thierry TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER et TANQUEREL, op. cit., p. 373 ; Thierry TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015, consid. 4).

42. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 53 Cst-GE; art. 122A et 122B LRGC ; art. 94, al. 2 et 3 LEDP ; art. 5 ss LFPP), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste [art. 216A LRGC]). Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue et d'annuler les dispositions considérées seulement 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 faut tenir compte notamment 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, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_59/2018 et 1C_60/2018 consid. 3.1 et les références citées).
43. Par ailleurs, ni les règles d'interprétation la plus favorable aux initiants, ni l'interprétation conforme au droit supérieur n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte de l'initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 5).

H.1. Conformité au droit international

44. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst. féd. ; GRODECKI, op. cit., § 1069).
45. Il apparaît que l'IN 182 ne contient pas de dispositions qui iraient à l'encontre des obligations internationales de la Suisse et est donc en conformité avec le droit international.

H.2. Conformité au droit fédéral

46. Les initiatives doivent respecter le droit fédéral, soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (art. 3 et 49 Cst. féd. ; GRODECKI, op. cit., § 1069).
47. Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst. féd.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst. féd.).

48. L'initiative concernant des questions d'environnement, d'aménagement, de circulation et de transport, il convient d'examiner successivement plusieurs dispositions constitutionnelles fédérales, soit les articles 74 Cst. féd. (environnement), 75 Cst. féd. (aménagement du territoire), 82 Cst. féd. (circulation routière), 87 Cst. féd. (transports) et 88 Cst. féd. (chemins et sentiers pédestres).

a) *en matière de protection de l'environnement*

49. En premier lieu, il s'agit d'examiner si l'IN 182 est conforme au droit de l'environnement fédéral.
50. Selon l'article 74 Cst. féd., la protection de l'environnement est de la compétence de la Confédération, alors que les cantons n'ont qu'une compétence d'exécution. La loi fédérale sur la protection de l'environnement – qui a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol - en est la concrétisation (LPE ; RS 814.01). Les cantons n'ont en la matière qu'une compétence d'exécution de la législation fédérale (art. 42 LPE) (sous réserve de compétences exclusives d'exécution de la Confédération, non pertinentes dans le cas d'espèce).
51. L'IN 182, qui prévoit que le canton prend des mesures pour préserver la santé et améliorer la qualité de vie de la population, notamment par le biais de l'aménagement du territoire ne peut ainsi être comprise que comme s'inscrivant dans cette compétence d'exécution prévue par la LPE.
52. Dans ce cadre, les mesures énumérées par l'article 2 de l'initiative sont conformes aux objectifs de protection de l'environnement fédéraux.

b) *en matière d'aménagement du territoire*

53. En second lieu, il s'agit d'examiner la conformité de l'IN 182 aux règles fédérales en matière d'aménagement du territoire. L'article 75, alinéa 1 Cst. féd. prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. La Confédération dispose d'une compétence concurrente limitée aux principes (ATF 128 I 254, consid. 3.8.3), qu'elle a mise en œuvre en adoptant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Cette loi prévoit notamment que la Confédération, les cantons et les communes « *établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder* » (art. 2, al. 1 LAT), ce qui revient à prévoir une obligation de planifier (ATF 137 II 254, consid. 3.1 et 3.2; ATF 135 II 209, consid. 2.1; ATF 129 II 63, consid. 2.1; ATF 124 II 252, consid. 3).
54. Les articles 6 à 11 LAT sont spécifiquement consacrés aux plans directeurs des cantons : la LAT impose aux cantons d'adopter un plan directeur (art. 8 et 8a LAT), lequel a force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT) et doit être approuvé par le Conseil fédéral (art. 11 al. 1 LAT). En vue d'établir le plan directeur, les cantons doivent notamment définir l'état et le développement souhaité des transports et communications (art. 6, al. 3, lettre b LAT). Les cantons règlent la procédure (art. 10 LAT); ils ont non seulement le droit, mais aussi le devoir de le faire (Pierre TSCHANNEN, Commentaire LAT 2010, §3 ad art. 10 LAT).
55. Le droit fédéral connaît encore une autre catégorie de plans, celle des plans d'affectation, destinés à régler le mode d'utilisation du sol en délimitant les différentes zones (à bâtir, agricoles, à protéger) (art. 14 ss LAT).
56. De manière simplifiée, on peut considérer que l'aménagement du territoire se divise en trois phases successives (Thierry TANQUEREL, Pelouse, salades et logement –

L'initiative populaire en matière d'aménagement du territoire à Genève, in : Pascal MAHON / Minh Son NGUYEN (éd.), L'activité et l'espace – Droit du sport et aménagement du territoire – Mélanges en l'honneur de Piermarco Zen-Ruffinen, 2011, p. 429) :

- le plan directeur cantonal (ou planification directrice), qui coordonne les activités à incidence spatiale;
 - les plans d'affectation, soit la fixation du mode, du lieu et du degré de l'utilisation admissibles du sol;
 - la procédure d'autorisation de construire, relative à un projet concret de construction.
57. A Genève, c'est la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT ; L 1 30) qui met en œuvre la LAT. Les articles 3 à 8 LaLAT concernent le plan directeur cantonal, qui est fondé sur des études de base et qui comprend désormais la brochure « Genève Envie », le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur cantonal.
58. Du point de vue chronologique, la procédure est la suivante :
- le département effectue des études de base (art. 3, al. 2 LaLAT);
 - le département établit une première synthèse de ces études et dégage des principes qui constituent le projet de concept de l'aménagement cantonal (art. 3, al. 3 LaLAT);
 - le département établit ensuite des cartes et des fiches de mesures dont l'ensemble constitue le schéma directeur cantonal (art. 3, al. 4 LaLAT);
 - la commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire participe avec le département à la définition des projets de concept de l'aménagement cantonal et de schéma directeur cantonal (art. 4, al. 1 LaLAT);
 - le projet de concept de l'aménagement cantonal et le projet de schéma directeur cantonal font l'objet d'une large information du public (art. 5, al. 1 LaLAT);
 - ils sont soumis à une enquête publique d'une durée de 60 jours (art. 5, al. 2, LaLAT);
 - les communes se déterminent sur le projet de concept de l'aménagement cantonal et sur le projet de schéma directeur cantonal (art. 5, al. 3 LaLAT);
 - le Conseil d'Etat adresse un rapport au Grand Conseil, qui se prononce sous forme de résolution, tant sur le projet de concept de l'aménagement cantonal (art. 5, al. 4 LaLAT) que sur le projet de schéma directeur cantonal (art. 5, al. 5 LaLAT);
 - le plan directeur cantonal (PDCn) est ensuite soumis au Conseil fédéral pour approbation (art. 11 LAT, art. 5, al. 6 LaLAT).
59. Par ailleurs, les articles 11 et suivants LaLAT concrétisent les dispositions en matière de plans d'affectation.
60. Le droit genevois connaît encore une troisième catégorie de plans, le plan directeur localisé (art. 10 LaLAT). Il s'agit en réalité d'une sous-catégorie du plan directeur, géographiquement limitée, puisqu'un « plan directeur localisé » vise le territoire d'une ou plusieurs communes.

61. Il faut enfin rappeler que, ne connaissant pas de limitation matérielle des règles constitutionnelles admissibles (GRODECKI, op. cit., p. 107 et p. 426-427), le canton de Genève admet l'initiative populaire en matière d'aménagement du territoire, sous réserve du fait qu'une telle initiative ne saurait faire abstraction du système et des principes institués par la LAT (TANQUEREL, op. cit., p. 429 et p. 432).
62. En matière d'initiatives populaires concernant l'aménagement du territoire et traitant de la fixation d'objectifs en la matière, il convient de rappeler qu'en 2006, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de juger que l'IN 128, qui s'écarterait du processus de planification mis en place par le droit fédéral et imposait le classement de quelque 280 hectares de surfaces non constructibles en zone à bâtir, violait le droit fédéral (arrêt du Tribunal fédéral du 19 septembre 2007, dans la cause 1P.387/2006, consid. 3.3, relatif à l'IN 128 « *15 000 logements pour sortir Genève de la crise* »). Il s'agissait ici d'un objectif d'aménagement du territoire qui n'était pas fixé par le PDCn, à l'issue d'un processus impliquant une pesée globale des intérêts en présence, notamment la préservation des surfaces d'assolement, lequel n'avait pas été suivi.
63. A Genève, un nouveau plan directeur cantonal a été adopté par le Grand Conseil en date du 20 septembre 2013 (PDCn 2030) et a été approuvé par la Confédération le 29 avril 2015. Il a fait l'objet d'une première mise à jour adoptée par le Grand Conseil le 10 avril 2019 et approuvée par la Confédération le 18 janvier 2021 (décision d'approbation de la Confédération du 18 janvier 2021 et rapport d'examen de la Confédération du 11 janvier 2021).
64. La seconde partie du PDCn 2030, soit le concept de l'aménagement cantonal, contient les objectifs stratégiques de l'aménagement cantonal, organisés en trois grands domaines : urbanisation, mobilité et espace rural et milieux naturels. Ceux-ci sont complétés par des objectifs transversaux portant sur le travail par projets, les questions environnementales, énergétiques et sanitaires ainsi que sur le phasage du développement (cf. pp. 11 ss du Concept de l'aménagement cantonal, disponible à l'adresse Internet : https://ge.ch/geodata/SIAMEN/PDCn_maj1/PDCn_01_Concept_CH.pdf).
65. Quant à la troisième partie du PDCn 2030, soit le schéma directeur cantonal, elle précise les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement à travers un plan de mesures. Il s'agit d'un document évolutif dont les propositions sont régulièrement mises à jour de façon à adapter les moyens opérationnels à l'évolution du contexte. En principe, le document est adapté tous les quatre ans, afin de garder sa pertinence et de garantir l'efficacité des mesures proposées. Les mises à jour mineures ne remettant pas en cause les orientations prises sur la base du concept de l'aménagement cantonal, relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, qui en informe le Grand Conseil. Les mises à jour majeures sont de la compétence du Grand Conseil et suivent la procédure prévue aux articles 3 à 5 de la LaLAT (cf. pp. 3 ss de l'introduction au schéma directeur cantonal, disponible à l'adresse internet : https://ge.ch/geodata/SIAMEN/PDCn_maj1/PDCn_02_Schema_intro_CH.pdf).
66. Le schéma directeur cantonal est composé de 45 fiches de mesures, 10 fiches de projet et d'une carte de synthèse. Il précise les objectifs stratégiques de l'aménagement cantonal dans les domaines de l'urbanisation (fiches A), de la mobilité (fiches B) et de l'espace rural et milieux naturels (fiches C) (cf. pp. 3 ss de l'introduction au schéma directeur cantonal, disponible à l'adresse internet : https://ge.ch/geodata/SIAMEN/PDCn_maj1/PDCn_02_Schema_intro_CH.pdf).
67. Il sied de relever l'objectif n° 20 de l'aménagement cantonal, qui préconise de « [g]érer durablement les ressources naturelles et l'environnement, anticiper le changement climatique, promouvoir un cadre de vie sain et protéger la population contre les nuisances » (p. 50 du Concept de l'aménagement cantonal, disponible à l'adresse

Internet : https://ge.ch/geodata/SIAMEN/PDCn_maj1/PDCn_01_Concept_CH.pdf). Cette ambition ne peut être envisagée de manière uniquement sectorielle, c'est pourquoi la question de l'environnement traverse l'ensemble des fiches du plan directeur cantonal. Dès lors qu'une stratégie environnementale ou énergétique a une incidence spatiale de portée cantonale, le plan directeur cantonal l'intègre, de manière transversale, dans les objectifs, les orientations et les mesures en matière d'urbanisation, de mobilité, d'infrastructures, d'espace rural et milieux naturels. Le lien avec l'objectif n° 20 du concept est sous-entendu pour toutes les fiches (p. 9 de l'introduction au schéma directeur cantonal, disponible à l'adresse internet :

https://ge.ch/geodata/SIAMEN/PDCn_maj1/PDCn_02_Schema_intro_CH.pdf).

Les objectifs n° 7 (« valoriser le paysage urbain et enrichir le réseau des espaces verts »), préconisant notamment de « veiller à ce que le réseau des espaces verts et publics soit connecté par la mobilité douce » et 13 (« développer la mobilité douce »), visant à « favoriser le développement de la mobilité douce en constituant un réseau cohérent, sûr, agréable et rapide pour les cyclistes et les piétons » en « veill(ant) à renforcer les continuités du réseau des espaces publics en garantissant la perméabilité des quartiers et leurs connexions », méritent également d'être signalés.

68. En l'espèce, la transformation annuelle durant dix ans d'une surface égale à 1% de toute la voie publique des communes de plus de 10'000 habitants, pour moitié en espaces verts et pour le solde en voies de mobilité durable (piétonnisation, aménagements cyclables, sites propres TPG), est un élément important en matière d'aménagement du territoire. Cet élément est non seulement pleinement compatible avec les objectifs prévus par le PDCn 2030, mais de plus va dans le sens de leur concrétisation. Il va également dans le sens du développement souhaité des espaces exerçant une fonction écologique (art. 6, al. 2, lettre b LAT) et des transports et communications (art. 6, al. 3, lettre b LAT) et devrait par conséquent respecter les exigences fixées par la LaLAT. Cela signifie notamment que l'article 2, alinéa 1 de l'initiative peut s'interpréter de manière conforme à la LAT et à la LaLAT.
69. La présente initiative, contrairement à celle visée par l'IN 128, propose donc une mesure compatible avec celles figurant dans le PDCn 2030, approuvé par la Confédération, apte à figurer dans les « démarches » et fiches du schéma directeur de celui-ci et se situe pleinement dans la logique de ce plan (ATA/51/2007, du 6 février 2007, consid. 11). En effet, la création d'espaces verts et le développement des aménagements de mobilité durable figurent déjà dans le concept de l'aménagement cantonal et dans le schéma directeur cantonal. Autrement dit, l'IN 182 ne se substitue pas au plan directeur cantonal au sens de l'aménagement du territoire, mais peut en constituer l'une des démarches générales visant à sa mise en œuvre, étant rappelé que, selon l'article 3, alinéa 3, 3^{ème} phrase LaLAT, le concept de l'aménagement cantonal « *tient compte des concepts et des planifications d'importance cantonale relevant de ces autres domaines* ».
70. Dès lors et dans cette mesure, l'information au public donnée à la population en vue de la votation, ou celle qui résulte de la publication officielle, et le processus législatif et démocratique peut être considérée comme suffisante pour tenir lieu de mise à l'enquête (ATF 138 I 131 du 20 décembre 2011, consid. 5.2).
71. Conformément à ce qui précède, les articles 2 et 3 de l'IN 182 peuvent dès lors être interprétés et appliqués de manière conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire.
72. En conclusion, l'IN 182 est conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire, de sorte que sa validité doit être admise sur ce point.

c) *en matière de routes*

73. Il s'ensuit d'examiner si l'IN 182 est conforme au droit fédéral en matière de routes.
74. La Confédération légifère sur la circulation routière (art. 82, al. 1 Cst. féd.). Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale; elle peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic (art. 82, al. 2 Cst. féd.). La Confédération dispose d'une compétence concurrente non limitée aux principes en matière de circulation routière (SCHAFFHAUSER, Commentaire saint-gallois 2008, §2 ad art. 82 Cst. féd.; Giovanni BIAGGINI, BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft aus Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zurich, §2 ad art. 82 Cst. féd.). L'exécution des mesures prévues par la législation sur la circulation routière relève cependant d'une compétence cantonale (ATF 127 I 60, consid. 4b).
75. La compétence fédérale a été mise en œuvre notamment par la loi fédérale sur la circulation routière, du 19 décembre 1958 (LCR ; RS 741.01), dont l'article 3 prévoit que la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral et que les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes.
76. En droit genevois, la loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes ; L 1 10) définit les types de réseaux routiers (le réseau routier primaire, secondaire et de quartier (cf. art. 3A LRoutes) et prévoit la rédaction d'un plan directeur du réseau routier (art. 2 LRoutes).
77. Par ailleurs, selon l'article 83 Cst. féd., la Confédération est compétente pour la création d'un réseau de routes nationales, dont elle assure la construction, l'entretien et l'exploitation. Les exigences légales en la matière sont fixées par la loi fédérale sur les routes nationales, du 8 mars 1960 (LRN ; RS 725.11), ainsi que son ordonnance d'application, du 7 novembre 2007 (ORN ; RS 725.111). De plus, un arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales, du 21 juin 1960 (RS 725.113.11) détermine les routes relevant de cette catégorie. Dans le canton de Genève, seules l'autoroute N1 et sa bifurcation N1a font partie des routes nationales.
78. La loi genevoise d'application de la loi fédérale sur les routes nationales, du 25 janvier 2008 (LaLRN ; L 1 15), contient les dispositions permettant la mise en œuvre par le canton des prérogatives qui lui sont conférées par la Confédération.
79. En l'espèce, l'initiative vise à transformer la surface des voies publiques cantonales et communales de l'espace commun en « espaces verts et arborés et en infrastructures dédiées à la mobilité piétonne (trottoirs, piétonnisation), cycliste (pistes cyclables et stationnements vélo) ou en sites propres pour les transports publics ».
80. Il ressort de la présentation du droit fédéral qui précède que la Confédération dispose d'une compétence exclusive pour les routes nationales; d'ailleurs, le texte de l'initiative – qui fait référence à « la voie publique (au sens de l'article 1, lettre a de la loi sur le domaine public, du 24 juin 1962) » – renvoie au réseau routier défini par le droit cantonal, qui n'englobe pas les routes nationales.
81. En tant que de besoin, il convient de préciser que l'initiative ne saurait s'appliquer aux routes nationales situées sur le territoire genevois.
82. Pour le reste, on peut considérer l'IN 182 comme un complément du « *plan d'actions du réseau routier* », prévu à l'article 2 LRoutes. S'agissant d'une initiative législative, l'IN 182 primera la teneur du règlement portant sur l'organisation du réseau routier, du 27 septembre 2004 (RORR ; L 1 10.04).
83. En conclusion, l'IN 182 peut être considérée comme conforme au droit supérieur en matière de routes.

d) *en matière de transports*

84. Les autres domaines en matière de transports, c'est-à-dire le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale, relèvent de la compétence de la Confédération (art. 87 Cst. féd.). La Confédération dispose d'une compétence concurrente non limitée aux principes (BIAGGINI (2007), §2 ad art. 87 Cst.; AUBERT / MAHON, §2 ad art. 87 Cst.), qui a été mise en œuvre par différentes lois fédérales.
85. En l'espèce, l'IN 182 ne vise pas les moyens de transports visés par l'article 87 Cst. féd., de sorte qu'il n'y a aucun problème de droit supérieur en la matière.

e) *en matière de chemins pédestres et voies cyclables*

86. Enfin, la Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres et aux réseaux de voies cyclables (art. 88, al. 1 Cst. féd.). Elle peut soutenir et coordonner les mesures des cantons visant à l'aménagement et à l'entretien de ces réseaux (art. 88, al. 2 Cst. féd.). Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération ces réseaux et remplace les chemins et sentiers pédestres et les voies cyclables qu'elle doit supprimer (art. 88, al. 3 Cst. féd.).
87. La Confédération dispose d'une compétence limitée aux principes; concernant les chemins pédestres, elle l'a mise en œuvre dans la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 4 octobre 1985 (LCPR ; RS 704). Il est prévu que les réseaux de chemins pour piétons se trouvent en règle générale à l'intérieur des agglomérations (art. 2, al. 1 LCPR). Ces réseaux comprennent (art. 2, al. 2 LCPR) :
- les chemins pour piétons proprement dits;
 - les zones piétonnes;
 - les rues résidentielles et autres voies du même type.
88. Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent servir de jonction (art. 2, al. 2 in fine LCPR).
89. Les chemins pour piétons desservent et relient notamment les zones résidentielles, les lieux de travail, les jardins d'enfants et les écoles, les arrêts des transports publics, les établissements publics, les lieux de détente et les centres d'achat (art. 2, al. 3 LCPR).
90. A l'inverse, les réseaux de chemins de randonnée pédestre se trouvent en dehors des agglomérations (art. 3, al. 1 LCPR).
91. Selon le droit fédéral, les cantons veillent à « *établir des plans des réseaux, existants ou en projet, de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre* » et à « *réviser périodiquement ces plans* » (art. 4, al. 1 LCPR). Les obligations cantonales découlent de la loi fédérale et non pas de la Constitution.
92. Le législateur genevois a d'ores et déjà exécuté ses obligations fédérales, en adoptant, le 4 décembre 1998, la loi sur l'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LaLCPR ; L 1 60). La loi genevoise prévoit déjà l'élaboration de plans directeurs dans le domaine :
- des « plans directeurs des chemins pour piétons » (art. 4 ss LaLCPR), élaborés par les communes, sur la base des directives du département du territoire;
 - un plan directeur des chemins de randonnée pédestre (art. 6 ss LaLCPR), élaboré par le département du territoire.

93. La procédure d'adoption de ces plans directeurs se rapproche de celle relative à un plan localisé de quartier : les alinéas 1 à 3, respectivement 1 à 5 de l'article 5 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (RExt ; L 1 40.01) s'appliquent (art. 8 et 9 LaLCPR). En résumé, il y a une enquête publique, puis une approbation, respectivement un préavis du conseil municipal de la commune concernée, enfin une approbation du Conseil d'Etat.
94. En ce qui concerne le réseau des voies cyclables, la loi d'exécution de l'article 88 Cst. féd. a fait l'objet d'un message (Message concernant la loi fédérale sur les voies cyclables du 19 mai 2021 FF 2021 1260) et est aujourd'hui en cours d'examen devant les chambres fédérales. Le projet de loi s'inspire de la LCPR tout en tenant compte des exigences propres au trafic cycliste (Message concernant la loi fédérale sur les voies cyclables du 19 mai 2021 FF 2021 1260, p. 6).
95. D'après le message du Conseil fédéral, la planification, la construction et l'entretien des réseaux de voies cyclables et d'autres infrastructures destinées au trafic cycliste resteront de la compétence des cantons et des communes. Aucune nouvelle tâche ne leur sera attribuée par la nouvelle loi, qui se limite, conformément au principe de la subsidiarité et sur le modèle de la législation sur les chemins et sentiers pédestres, à fixer quelques principes (en matière de planification) applicables à l'échelle nationale et qui allège le travail des cantons et des communes en leur apportant un soutien technique et une aide à la coordination. Les conséquences concrètes pour les cantons et les communes en matière de planification, d'organisation et de finances peuvent être évaluées sur la base de la mise en œuvre de la LCPR, qui oblige les cantons à établir des plans des réseaux de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre et à désigner un service technique s'occupant de ces chemins. La loi fédérale sur les voies cyclables prévoit des obligations identiques et inclut également un délai de mise en œuvre (Message concernant la loi fédérale sur les voies cyclables du 19 mai 2021 FF 2021 1260, p. 33).
96. Il sied de rappeler que le principe de la légalité de l'article 5, alinéa 1 Cst. féd. comporte celui de la suprématie de la loi (ou primauté de la loi), voulant que toute autorité applique et respecte le droit en vigueur, et celui de la base légale, voulant que les autorités n'agissent qu'en application de normes les y habilitant (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 448 ss). En règle générale, la loi applicable est celle qui est en vigueur au moment où les faits pertinents doivent être régis (ATF 140 II 134 du 29 octobre 2013, consid. 4.2.4). D'après le principe de l'interdiction de la rétroactivité des lois, une norme ne saurait attacher des effets juridiques à des faits antérieurs à sa mise en vigueur. Cela est contraire aux exigences de sécurité et de prévisibilité du droit, immanentes au principe de la légalité (TANQUEREL, op. cit., n. 417 ss.).
97. En l'espèce, l'IN 182 vise l'adoption d'une nouvelle loi sur le climat urbain. Dans le domaine piétonnier et cyclable, il est prévu la transformation d'une partie de la voie publique en « infrastructures dédiées à la mobilité piétonne (trottoirs, piétonnisation) [et] cycliste (pistes cyclables et stationnements vélo) » (art. 2, al. 1 IN 182).
98. L'IN 182 concerne ainsi un domaine dans lequel les cantons disposent de compétences, voire même dans lequel le droit fédéral impose aux cantons d'agir. D'ailleurs, concernant les chemins pédestres, le canton de Genève a déjà légiféré en la matière (LaLCPR), de sorte que l'article 2, alinéa 1 IN 182 au sujet du développement des infrastructures dédiées à la mobilité piétonne n'apporte rien de nouveau. D'un point de vue juridique, il n'y a donc pas de contradiction entre l'IN 182 et le droit supérieur en matière de mobilité piétonne.
99. Concernant les infrastructures dédiées à la mobilité cycliste, le projet de loi fédérale n'est pas encore en vigueur et il n'en résulte, en l'état actuel du droit, aucun effet juridique contraignant. D'un point de vue juridique, l'article 2, alinéa 1 IN 182 ne peut ainsi pas être contraire à une loi fédérale qui n'est pas encore en vigueur. Cependant, une fois la loi sur

les voies cyclables en vigueur, l'IN 182, pour peu qu'elle soit acceptée, devra être interprétée conformément à celle-ci.

100. En définitive, il n'apparaît pas d'incompatibilité de droit cantonal en lien avec les aménagements piétonniers et cyclables, de sorte que les aménagements piétonniers et cyclables proposés par l'IN 182 sont conformes au droit fédéral.

H.3. Conformité au droit constitutionnel cantonal

101. S'agissant d'une initiative législative, l'IN 182 doit être conforme au droit constitutionnel cantonal.
102. Aux termes de l'article 135 Cst-GE, le canton est tenu de tenir compte des conséquences de son activité pour les communes (al. 1) et il met en place un processus de concertation avec elles, dès le début de la procédure de planification et de décision (al. 2).
103. Concernant le domaine de la mobilité, celui-ci est régi par le titre VI, Section 8 Cst-GE (art. 190 et suivants). La liberté individuelle du choix du mode de transports est garantie (art. 190, al. 3 Cst-GE). La politique globale de la mobilité est élaborée en coordonnant les politiques de l'aménagement, de l'énergie, de la protection de l'environnement et de la circulation (art. 190, al. 1 Cst-GE). L'Etat facilite les déplacements en visant la complémentarité, la sécurité et la fluidité des divers moyens de transport publics et privés, tout en encourageant la mobilité douce (art. 190, al. 2 et 4 Cst-GE).
104. Cela signifie notamment qu'il n'y a pas un mode de transport qui prime sur un autre. Autrement dit, la constitution interdit d'imposer un mode de transport aux citoyens.
105. En l'espèce, l'IN 182 respecte l'obligation de concertation du canton avec les communes et ne remet pas en cause les dispositions constitutionnelles cantonales en matière de mobilité. En revanche, lors de sa mise en œuvre concrète, selon les mesures envisagées, il conviendra de tenir compte de l'article 190 Cst-GE, et éventuellement, de l'interpréter de manière conforme à la constitution cantonale. Cela signifie notamment que l'IN 182 – de rang législatif – ne saurait faire primer la mobilité douce sur les autres modes de déplacement. La mobilité douce peut en revanche se développer en coordination avec les autres modes de transports.
106. Telle que formulée, l'IN 182 n'est pas contraire au droit constitutionnel cantonal. Lors de sa mise en œuvre, il conviendra toutefois de veiller à une interprétation conforme à la Constitution.

H.3. Conformité au droit intercantonal

107. La matière concernée par l'IN 182 ne fait pas l'objet d'une convention intercantonale, de sorte que l'IN 182 respecte le droit intercantonal.

I. Principe de clarté

108. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. Ce principe est défini comme suit par le Tribunal fédéral : le titulaire des droits politiques doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1). Le principe de clarté exige ainsi une formulation adéquate des questions soumises au vote (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 4c).

109. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (B. TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, p. 115-116).
110. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLUECKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in Revue de droit suisse, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les références citées) :
- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision de la citoyenne ou du citoyen ; chaque électrice ou électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations);
 - les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [RS 161.1; LDP]; SJ 1989 90 consid. 2);
 - le texte lui-même doit être clair.
111. En l'espèce, le titre de l'IN 182 « Climat urbain : de la place en ville pour les arbres, la mobilité douce et les transports publics ! » ne se révèle pas problématique. En effet, les titulaires des droits politiques comprennent que l'initiative vise à promouvoir les arbres, la mobilité douce et les transports publics. Le titre n'est de ce fait pas trompeur.
112. S'agissant du texte, à l'inverse celui de l'IN 177 (voir arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 2021, FAO du 12 février 2021), il est clair et coïncide avec les modifications législatives proposées. Le texte des articles proposés n'est pas incompréhensible ou contradictoire. Un titulaire des droits politiques est à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque. Il est en outre propre à atteindre le but souhaité, soit la préservation de la santé et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens du canton par le biais de l'aménagement de l'espace public.
113. Partant, le principe de clarté est respecté.

J. Exécutabilité

114. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux du comité d'initiative sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1, et les références citées).
115. En l'espèce, concernant le contenu de l'initiative, on peut se demander si l'objectif de la transformation annuelle durant dix ans d'une surface égale à 1% de toute la voie publique des communes de plus de 10'000 habitants, pour moitié en espaces verts pour moitié en voies de mobilité durable (piétonnisation, aménagements cyclables, sites propres TPG) n'est pas trop ambitieux (art. 2, al. 1).

116. L'on peut également se demander si les moyens exigés du canton et des communes par l'initiative pour préserver les arbres existants et éviter les reports de trafic sur les zones avoisinantes lors de l'exécution des mesures envisagées existent réellement, comme requis par l'article 2, alinéa 2 de l'initiative.
117. En outre, l'article 3, alinéa 1 de l'initiative désigne le Conseil d'Etat comme responsable de la mise en œuvre en respectant une répartition équitable de son application. Il apparaît difficile pour le Conseil d'Etat de veiller au respect de cette répartition équitable sur une surface qu'il ne possède pas entièrement, dans la mesure où le territoire foncier est majoritairement communal.
118. Bien qu'ils prêtent à discussion, ces éléments de mise en œuvre ne constituent pas pour autant un obstacle juridique à l'exécutabilité de l'initiative.
119. Au surplus, en ce qui concerne le contenu de l'IN 182, il n'y a pas d'obstacle d'ordre factuel absolument insurmontable à la réalisation de l'initiative, si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
120. L'initiative 182 sera donc déclarée exécutable.

K. Conclusion

121. Les conditions de validité de l'IN 182 sont toutes réalisées. L'IN 182 sera donc déclarée valide.
122. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 182 « Climat urbain : de la place en ville pour les arbres, la mobilité douce et les transports publics ! » est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (E 2 05 ; LOJ), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (Rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours**, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2 LEDP) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.



Certifié conforme,
La chancelière d'Etat :
Michèle Righetti

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 4 février 2022