

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 192
« Initiative piétonne : pour un canton qui marche »

17 mai 2023

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 31 août 2022, Julien NICOLET-DIT-FELIX et Léo BOUVIER ont informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « Initiative piétonne : pour un canton qui marche » (ci-après également : IN 192). Julien NICOLET-DIT-FELIX était désigné comme mandataire et Delphine KLOPFENSTEIN BROGGINI comme remplaçante (ci-après : le comité d'initiative).
2. L'IN 192 est une initiative législative cantonale, libellée en ces termes :

Art. 1 Modifications

La loi pour une mobilité cohérente et équilibrée du (H1 21) du 5 juin 2016 est modifiée comme suit

Art. 3 al. 2 lettre e (nouvelle teneur)

e) Des aménagements en faveur des piétons permettant de se déplacer de façon continue, directe, confortable et sécurisée à l'intérieur et entre les quartiers et les communes, d'accéder aux transports publics, aux services et aux commerces de proximité et d'assurer l'interconnexion entre les différents modes de transport et ceci sur l'ensemble du territoire. Leur accessibilité universelle est garantie. Le développement de voies vertes est favorisé;

Art. 7 al 3 lettre g (nouvelle)

g) des pôles d'échange devant garantir des transbordements de qualité, sécurisés et piétonnisés via un concept d'accessibilité piétonne dans un périmètre de 500m autour des centralités, gares et interfaces de transports publics;

Art. 7 al. 3 lettre h (nouvelle)

h) Des axes forts piétons sont identifiés et développés pour répondre et stimuler la demande piétonne entre les quartiers

Art. 7 al. 4 lettre d (nouvelle teneur)

d) les zones piétonnes ou à priorité piétonne et la création de zones 30 sont favorisées, selon les conditions prescrites par le droit fédéral et la loi sur les zones 30 et les zones de rencontre, du 21 septembre 2007

Art. 7 al. 4 lettre g (nouvelle)

g) Des axes forts piétons sont identifiés et développés pour répondre et stimuler la demande piétonne entre les quartiers et les localités

Art. 7 al. 6 lettre d (nouvelle)

d) Une accessibilité piétonne continue, directe, confortable et sécurisée est garantie dans et entre les localités.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur la mobilité douce (H1 80) du 15 mai 2011 est modifiée comme suit

Art. 2, phrase introductive (nouvelle teneur), lettre b (nouvelle, les lettres b à d anciennes devenant les lettres c à e), lettres f et g (nouvelles)

Dans les 2 ans après l'entrée en vigueur de l'Initiative piétonne : pour un canton qui marche, le plan d'actions de la mobilité douce ainsi que les plans directeurs des chemins pour piétons doivent être adaptés en conséquence et les mesures les plus opportunes suivantes mises en oeuvre :

b) Le réseau cyclable et le réseau piéton sont réalisés de manière complémentaire, afin que l'un ne préterite pas l'autre;

f) un maillage d'aménagements piétonniers continu, direct, confortable et sécurisé sur l'ensemble du territoire répondant aux qualités et buts décrits à l'article 3 alinéa 2 lettre e de la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée. Pour répondre à la demande, le Conseil d'Etat développe des axes forts piétons reliant les quartiers et les localités;

g) une signalétique cyclable et piétonne dédiée.

Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le financement est assuré par les autorités cantonales et municipales. L'Etat alloue un montant annuel d'au moins 40 millions de francs pour la réalisation de ces infrastructures dont au moins la moitié contribuera à la réalisation du réseau piéton.

* * *

² La loi sur les routes (L1 10) du 28 avril 1967 est modifiée comme suit

Art 3B, al. 2 (nouvelle teneur)

2 Le réseau primaire est affecté prioritairement au trafic motorisé public et privé. Les réseaux secondaires et de quartier sont affectés prioritairement au trafic motorisé public et à la mobilité douce. Leur aménagement est conçu en ce sens et garantit une accessibilité piétonne continue, directe, confortable et sécurisée. Pour le surplus, l'utilisation du réseau routier par les autres

modes de transport est organisée selon les modalités prévues dans la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée, du 5 juin 2016. »

3. L'exposé des motifs est libellé comme suit :

« Genève est la capitale de la marche en Suisse, en dépit d'un manque évident d'aménagements et de soutien politique ! Aucun autre moyen de transport n'est autant utilisé par les Genevois-es : 40% des déplacements se font à pied dans notre canton (et près de 50% en Ville de Genève) pour une distance moyenne de 2,3 km par personne et par jour.

Les avantages de la marche sont remarquables : 100% décarbonée, aucune pollution engendrée, bénéfique pour la santé, favorisant les achats de proximité et gratuite pour tout le monde. Elle réussit même l'exploit de rapporter de l'argent à la collectivité: 480 millions de CHF selon la Confédération. Alors que le territoire cantonal s'y prête bien et que nous sommes toutes et tous piéton-ne-s à un moment donné, elle reste systématiquement le parent pauvre des politiques de mobilité.

Notre initiative souhaite remédier à cet oubli des piéton-ne-s en facilitant le quotidien des nombreux-ses marcheuses et marcheurs via :

- 1. Un maillage d'aménagements piétonniers spécifiques, continus, directs, confortables et sécurisés sur l'ensemble du territoire*
 - 2. La création d'axes forts piétons reliant les quartiers dans les parties denses du canton*
 - 3. Davantage de zones piétonnes ou à priorité piétonne pour nous déplacer, faire nos courses, nous rencontrer et flâner en Ville, mais aussi dans les autres communes du canton*
 - 4. Des accès facilités aux centralités, gares et interfaces de transports publics pour les piéton-ne-s. ».*
4. Le 7 septembre 2022, 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 même jour, le lancement et le texte de l'IN 192 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le 9 janvier 2023.
 6. Les 1^{er} novembre 2022, 6 décembre 2022 et 9 janvier 2023, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
 7. Par arrêté du 15 février 2023, publié le 17 février 2023 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.
 8. 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 17 juin 2023.
 9. Par courrier recommandé du 20 mars 2023, anticipé par messagerie électronique, la chancellerie d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 192, à lui faire part de ses déterminations dans un délai fixé au 6 avril 2023.
 10. En particulier, sur la modification proposée par l'IN 192 de l'article 3, alinéa 1 de la loi sur la mobilité douce (LMD ; H 1 80) qui prévoit que : « Le financement est assuré par les autorités cantonales et municipales. L'Etat alloue un montant annuel d'au moins 40 millions de francs pour la réalisation de ces infrastructures dont au moins la moitié contribuera à la réalisation du réseau piéton », il était demandé au comité d'initiative de se positionner quant aux points suivants :
 - 1) Comment faut-il comprendre le terme « Etat » ? Si seul le canton est visé, comment envisagez-vous le financement des communes ?

- 2) Comment sera réparti le montant qui n'est pas alloué à la réalisation du réseau piéton ?
 - 3) Le comité d'initiative a-t-il envisagé une limite temporelle à l'allocation annuelle d'au moins 40 millions de francs ?
 - 4) Quelle est la position du comité d'initiative quant à l'articulation de ce nouvel article 3, alinéa 1 LMD avec la législation applicable à la gestion administrative et financière de l'Etat, en particulier avec la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF ; D 1 05) qui prévoit notamment que les autorisations de dépenses du canton doivent être concrétisées sous la forme de crédits (art. 30, al. 1 LGAF) ?
 - 5) Les « au moins 40 millions de francs » concernent-ils des dépenses de fonctionnement ou d'investissement ? Par ailleurs, s'il s'agit de dépenses d'investissement, qu'en est-il des frais de fonctionnement qui seraient induits par de telles dépenses d'investissement ?
11. Par lettre du 28 mars 2023, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancellerie d'Etat. En substance, il a relevé que :
- 1) Le financement de 40 millions mentionné dans l'initiative concerne le budget du canton, l'initiative ne réglant pas la question du financement communal qui doit être subsidiaire au financement cantonal.
 - 2) Le montant qui n'est pas alloué à la réalisation du réseau piéton doit être alloué aux autres buts poursuivis par la LMD.
 - 3) Il n'y a pas de limite temporelle à l'allocation annuelle d'au moins 40 millions de francs. Si, à terme, l'Etat devait juger que les buts poursuivis par l'initiative et notamment la LMD devaient être atteints, une modification de la loi pour modifier ou supprimer cette allocation pourra être proposée et soumise au Grand Conseil.
 - 4) Il n'y a pas de volonté de déroger à la LGAF. La disposition sur le financement proposée par l'initiative nécessite qu'une somme minimale de 40 millions soit inscrite annuellement dans le budget d'investissement annuel présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil. Les autorisations de dépenses, sous forme de crédits d'investissement devront être soumises à la validation du Grand Conseil pour des projets concrets.
 - 5) La somme de 40 millions doit apparaître dans le budget d'investissement du canton. Il n'a pas été envisagé que ces dépenses d'investissement nécessitent obligatoirement des dépenses de fonctionnement supplémentaires. Cas échéant, il appartiendra au Conseil d'Etat de la manière dont peut obtenir des ressources de fonctionnement supplémentaires.
12. 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. Délais de traitement de l'IN 192

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 LEDP.
3. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 17 juin 2023, étant donné que l'arrêté du 15 février 2023 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 17 février 2023.

C. Forme de l'IN 192

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 rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (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 (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. Une initiative mixte, partiellement formulée et partiellement non formulée, sera entièrement traitée comme une initiative non formulée et ce quel que soit son degré de formulation ou de détail. En d'autres termes, une initiative non formulée détaillée sera admise comme non formulée (TANQUEREL, *op. cit.*, p. 42).
8. En l'espèce, l'IN 192 propose de modifier plusieurs dispositions de trois lois, soit :
 - la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée, du 5 juin 2016 (LMCE – H 1 21),
 - la loi pour une mobilité douce, du 15 mai 2011 (LMD – H 1 80),
 - la loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes – L 1 10).
9. Ces modifications sont entièrement rédigées de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans les textes législatifs concernés si l'IN 192 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral.
10. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

D. Conditions de validité d'une initiative

11. 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).
12. 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. – RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électrices et 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, consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020, consid. 6c).

13. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006, consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 3.1; ACST/23/2017, consid. 5.b ; ACST/8/2020, consid. 4a).
14. Ces conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : **(E.)** unité de genre, **(F.)** unité de la matière, **(G.)** conformité au droit, **(H.)** principe de clarté et **(I.)** exécutabilité.

E. Unité du genre

15. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
16. 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 ; GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Bâle, 2008, § 995).
17. En l'espèce, l'IN 192 porte exclusivement sur des modifications de la LMCE, la LMD et la LRoutes. Il s'agit ainsi de modifications de lois au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang.
18. Par conséquent, l'IN 192 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

19. L'article 60, alinéa 3, 1^{ère} phrase 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.
20. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).
21. 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 (art. 34, al. 2 Cst.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, 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 soumise au peuple, 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 137 I 200, consid. 2.2 et les références citées).
22. 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 : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (ATF 123 I 63, consid. 4b). Il y a lieu également de se montrer plus sévère pour une initiative rédigée de toutes pièces que pour une initiative non formulée: cette dernière contient une proposition générale qu'il appartiendra encore au législateur de concrétiser (art. 61, al. 4, Cst-GE ; ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 123 I 63 consid. 4b). 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).

23. 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).
24. En d'autres termes, l'unité de la matière est respectée lorsque :
 - une initiative poursuit un seul but (ATF 111 Ia 196, consid. 3a) ;
 - une initiative concerne une seule thématique dont toutes les propositions sont dans un rapport de connexité (ATF 137 I 200, consid. 2.2).
25. Plus l'objectif est de nature générale, plus l'éventail de mesures concourant à son accomplissement peut être large, et ces mesures être disparates et concerner des objets indépendants les uns des autres. Les initiants doivent particulièrement veiller non seulement à ce que les moyens mis en œuvre soient propres à atteindre le but recherché, mais aussi à ce que ces derniers ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable et présentent entre eux une véritable cohésion (arrêt du Tribunal fédéral 1C_289/2008, consid. 2.5 et les références citées).
26. L'unité de la matière est une notion relative, en ce sens que les exigences qui en découlent doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes; il ne faut néanmoins pas que les différentes clauses d'une initiative soient réunies de manière artificielle ou subjective. De même, les auteurs d'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ne sauraient exiger une scission, permettant de sauver leur démarche – lorsque ce procédé est admis par le droit cantonal –, à n'importe quelles conditions. La notion d'abus de droit s'applique dans le domaine des droits politiques et un abus du droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté (ATF 123 I 63, consid. 4d et les références citées).
27. En l'espèce, l'initiative entend favoriser la marche dans le canton de Genève.
28. A cet effet, elle propose, dans les différentes lois traitant de mobilité douce :
 - 1) De préciser et de compléter les aménagements à faire en faveur des piétons (art. 3, al. 2, let. e LMCE) ;
 - 2) D'inscrire, en zone I et II au sens de la LMCE (art. 5 et 6 LMCE) et en dehors de ces zones, des aménagements supplémentaires en faveur des piétons (art. 7, al. 3, let. g et h, al. 4, let. g et al. 6, let. d LMCE) ;

- 3) D'une part, d'adapter, dans un délai de 2 ans après l'entrée en vigueur de l'IN 192, le plan d'actions de la mobilité douce ainsi que les plans directeurs des chemins pour piétons afin que soit prévu « *un maillage d'aménagements piétonniers continu, direct, confortable et sécurisé sur l'ensemble du territoire* » et que soient développés « *des axes forts piétons reliant les quartiers et les localités* » et, d'autre part, de mettre en œuvre les mesures les plus opportunes (art. 2, let. b, f et g LMD) ;
 - 4) De prévoir l'allocation d'un montant annuel d'au moins 40 millions de francs pour la réalisation des infrastructures de mobilité douce, dont au moins la moitié contribuera à la réalisation du réseau piéton (art. 3, al. 1 LMD) ;
 - 5) D'affecter les réseaux secondaires et de quartier prioritairement au trafic motorisé public et à la mobilité douce – et non plus au trafic motorisé privé – afin de garantir une accessibilité piétonne, continue, directe, confortable et sécurisée (art. 3B, al. 2 LRoutes).
29. En l'espèce, le fil conducteur de l'IN 192 – explicite dans son titre déjà – apparaît clairement dans l'ensemble des modifications législatives proposées.
 30. Les mesures à mettre en œuvre sont toutes propres à atteindre le but recherché et ne s'écartent pas du fil conducteur aisément reconnaissable. Malgré leur caractère hétérogène, elles présentent entre elles une véritable cohésion et sont toutes rattachés, sans artifice, à l'idée centrale défendue par l'initiative, soit de favoriser la marche dans le canton de Genève. L'initiative ne mêle ainsi pas dans un même objet plusieurs propositions de nature ou de buts différents.
 31. Partant, l'IN 192 est conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Conformité au droit

32. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, 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.
33. Cette disposition 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, consid. 2.1). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101), 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 références citées).
34. Pour déterminer le sens de normes proposées par une initiative rédigée de toutes pièces, il faut appliquer pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation qu'en matière de contrôle abstrait des normes. Ainsi, il y a lieu d'utiliser les méthodes habituelles d'interprétation des normes, à savoir les méthodes littérale, systématique, historique et téléologique (ATF 147 V 35 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_284/2021, consid. 7.1 et les références citées). Conformément à la règle de l'interprétation objective, c'est le texte de l'initiative qui est déterminant, et non l'intention des auteurs de cette dernière (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_297/2021, consid. 2 ; ACST/13/2022, consid. 11c et les références citées ; JACQUEMOUD, Les initiants et leur volonté, Thèse, Fribourg, 2022, pp. 195-203).

35. 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, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 132 I 282, consid. 3.1 ; 129 I 392, consid. 2.2). Tel est le sens de l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire (ATF 134 I 172, consid. 2.1 ; 111 la 292, consid. 3c ; 104 la 343, consid. 4 ; 101 la 354, consid. 9c). Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), en vertu duquel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 134 I 172, consid. 2.1 ; 132 I 282, consid. 3.1 ; 129 I 381, consid. 4a).
36. Cela étant, 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).
37. 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 (HOTTELIER/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/TANQUEREL, *op. cit.*, p. 373 ; 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).

G.1. Conformité au droit international

38. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Cet alinéa instaure le principe de la primauté du droit international (AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, art. 5, no 17 et ss).
39. En l'espèce, la question de la mobilité douce ne fait l'objet d'aucune convention internationale liant la Suisse.
40. Dès lors, l'IN 192 respecte le droit international.

G.2. Conformité au droit fédéral

41. 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.).
42. Conformément à l'article 3 Cst., 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.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.).

43. Selon l'article 49 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Il en découle qu'en matière de droit public, dans les domaines dans lesquels le législateur fédéral a légiféré mais pas de façon exhaustive, les cantons ont la compétence d'édicter des dispositions dont les buts et les moyens convergent avec ceux que prévoit le droit fédéral. Le principe de la primauté du droit fédéral fait en revanche obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent les prescriptions du droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou encore qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon complète. L'exhaustivité de la législation fédérale constitue donc le critère principal pour déterminer l'existence d'un conflit avec une règle cantonale (arrêt du Tribunal fédéral 2C_28/2015, consid. 4 et jurisprudences citées).

a. En matière de chemins et sentiers pédestres et voies cyclables

44. 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.). 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.). 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.).
45. L'article 88 Cst. traite ainsi de certaines compétences fédérales en ce qui concerne les réseaux de chemins et sentiers pédestres, ainsi que des réseaux de voies cyclables en tant qu'infrastructures mises au service de la circulation ; l'organisation de la circulation (y compris celle des piétons et cyclistes), notamment par des règles sur le comportement, les véhicules, la signalisation, l'admission à la circulation, relève quant à elle de l'article 82, al. 1 Cst. (BEYELER/DIEBOLD, Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, Ad art. 88, N. 23).
46. Dans ce domaine, la Confédération dispose d'une compétence limitée aux principes (BEYELER/DIEBOLD, *op. cit.*, N. 37) ; 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).
47. 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 zones de rencontre et les autres infrastructures du même type.
48. Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent servir de jonction (art. 2, al. 2 *in fine* LCPR).
49. 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).
50. A l'inverse, les réseaux de chemins de randonnée pédestre se trouvent, en règle générale, en dehors des agglomérations (art. 3, al. 1 LCPR).
51. 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 fédérale.

52. Le législateur genevois a 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).
53. La loi genevoise prévoit :
- des « plans directeurs des chemins pour piétons », élaborés par les communes, sur la base des directives du département du territoire (art. 4 ss LaLCPR) ;
 - un « plan directeur des chemins de randonnée pédestre », élaboré par le département du territoire (art. 6 ss LaLCPR).
54. La procédure d'adoption des plans localisés de quartier est applicable par analogie (les art. 8 et 9 LaLCPR renvoyant aux al. 1 à 4, respectivement 1 à 6 de l'art. 5 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 [LExt – L 1 40]). 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.
55. En l'espèce, l'IN 192 vise, d'une part, à préciser et compléter le plan d'actions de la mobilité douce et les plans directeurs des chemins pour piétons et, d'autre part, prévoir un financement des aménagements en faveur des piétons.
56. L'IN 192 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).
57. Par ailleurs, l'IN 192 se limite à donner des axes généraux au sujet du développement des infrastructures dédiées à la mobilité piétonne dans le canton de Genève, sans déterminer, dans l'espace et le temps, des aménagements spécifiques, de sorte que d'un point de vue juridique, il n'y a pas de contradiction entre l'IN 192 et le droit supérieur en matière de mobilité piétonne.
58. Par conséquent, les mesures proposées par l'IN 192 sont conformes au droit fédéral en matière de chemins pédestres et voies cyclables et s'inscrivent dans le cadre des compétences cantonales.

b. En matière de circulation routière

59. La Confédération légifère sur la circulation routière (art. 82, al. 1 Cst.). Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale ; elle peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic (art. 82, al. 2 Cst.).
60. La Confédération dispose d'une compétence globale et concurrente pour légiférer dans le domaine de la circulation routière : globale en ce sens qu'elle s'étend à toutes les matières pertinentes pour la circulation routière et concurrente par rapport au droit cantonal, qui garde sa place dans la mesure où la Confédération n'a pas légiféré de manière exhaustive dans un domaine déterminé (BEYELER/DIEBOLD, *op.cit.*, Ad art. 82, N. 22).
61. La compétence fédérale découlant de l'article 82, alinéa 1 Cst. englobe également la mobilité douce (piétons et randonneurs, vélos non motorisés, autres véhicules non motorisés) dans la mesure où cette dernière a lieu sur des routes et pour autant qu'il s'agisse de règles sur la circulation et non pas sur les infrastructures (trottoirs, chemins pédestres, pistes cyclables). Les articles 83 et 88 Cst. sont pertinents pour les infrastructures de mobilité douce (BEYELER/DIEBOLD, *op.cit.*, Ad art. 82, N. 29).
62. La compétence fédérale a été mise en œuvre par une abondante législation, notamment la loi fédérale sur la circulation routière (LCR – RS 741.01).

63. Selon l'article 3, alinéa 1 LCR, la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral. Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (art. 3, al. 2, 1^{ère} phr. LCR). La circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit ; les courses effectuées pour le service de la Confédération sont toutefois autorisées (art. 3, al. 3 LCR).
64. Les cantons peuvent également édicter d'autres limitations ou prescriptions lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales (art. 3, al. 4, 1^{ère} phr. LCR).
65. En l'espèce, l'IN 192 prévoit de favoriser de manière générale la création d'aménagements en faveur des piétons sans spécifier des éléments en lien avec les règles de la circulation routière.
66. L'initiative respecte donc le partage des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de circulation routière.

c. En matière d'infrastructure routière

67. La Confédération et les cantons veillent à garantir l'existence d'une infrastructure routière suffisante dans toutes les régions du pays (art. 83, al. 1 Cst.). La Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce qu'il soit utilisable, dont elle assure la construction, l'entretien, l'exploitation et les coûts (art. 83, al. 2 Cst.).
68. Pour les routes nationales, il s'agit d'une compétence exclusive de la Confédération (BEYELER/DIEBOLD, *op.cit.*, Ad art. 83, N. 14).
69. 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 10 décembre 2012 (FF 2017 7391) détermine les routes relevant de cette catégorie. Dans le canton de Genève, seules l'autoroute N1 et les bretelles de raccordement N1a (Genève-Lac/Le Vengeron et Etoile/Perly) font partie des routes nationales.
70. Les dispositions fédérales sont mises en œuvre à Genève par la loi d'application de la loi fédérale sur les routes nationales, du 25 janvier 2008 (LaLRN – L 1 15).
71. S'agissant du réseau des routes qui ne sont pas nationales, les cantons sont compétents pour le régler, dans les limites du droit fédéral (art. 3, al. 1 LCR).
72. En droit genevois, la LRoutes prévoit la rédaction d'un plan directeur du réseau routier (art. 2 LRoutes). Le règlement portant sur l'organisation du réseau routier, du 27 septembre 2004 (RORR – L 1 10.04) précise que ce plan directeur est un instrument de planification, de répartition et de gestion de la voirie pour tous les modes de déplacement, à savoir les transports privés motorisés, les transports collectifs, les transports professionnels, les deux-roues légers et les déplacements à pied (art. 5, al. 1 RORR).
73. En l'espèce, l'initiative prévoit d'affecter (art. 3B, al. 2 LRoutes) :
 - le réseau primaire (des routes) prioritairement au trafic motorisé public et privé ;

- le réseau secondaire et de quartier prioritairement au trafic motorisé public et à la mobilité douce ;

et que l'aménagement de ces réseaux garantit une accessibilité piétonne continue, directe, confortable et sécurisée.

74. Ainsi, le texte de l'initiative renvoie au réseau routier défini par le droit cantonal, qui n'englobe pas les routes nationales.
75. En tant que de besoin et conformément à ce qui a été exposé ci-dessus, il convient de préciser que l'initiative ne saurait s'appliquer aux routes nationales situées sur le territoire genevois.
76. En conclusion, sous réserve d'une interprétation conforme excluant l'applicabilité de l'initiative au réseau des routes nationales, l'IN 192 peut être considérée comme conforme au partage de compétence en matière de réseau routier.

d. En matière de droits fondamentaux

77. L'initiative ayant pour but d'encourager la marche, on peut se demander si elle est conforme à l'article 10, alinéa 2 Cst., concernant le droit à la liberté personnelle.
78. L'article 10, alinéa 2 Cst., dispose que tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement.
79. Dans son rapport au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative 114 « Pour le libre choix du mode de transport », le Conseil d'Etat avait rattaché le libre choix du moyen de transport à la liberté de mouvement (IN114-A, p. 5 et ss).
80. A ce stade, il convient de préciser que, même si au niveau des débats politiques, la liberté du choix du moyen de transport est surtout mise en avant comme liberté de circuler au moyen d'un véhicule automobile privé, il convient, d'un point de vue juridique, de prendre en compte son acception la plus large et considérer que la liberté du choix du moyen de transport porte sur la marche, le vélo, l'automobile privée, le véhicule à deux-roues motorisé, le rail, le véhicule automobile collectif, le bateau, l'avion, voire le cheval (TANQUEREL, La liberté du choix du moyen de transport en droit fédéral et cantonal, in : AUER/FLÜCKIGER/HOTTELIER (éd.), Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni – Les droits de l'homme et la constitution, 2007, p. 274).
81. Pour sa part, la majorité de la doctrine relative à cet article estime que la liberté de mouvement vise surtout les privations de liberté, ainsi que le droit d'entrer et de sortir du pays qui sont le fait de l'Etat et non le libre choix du transport (TANQUEREL, *op. cit.*, p. 274-275 et les références citées).
82. Selon la jurisprudence, la liberté personnelle protège toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine (ATF 124 I 170 notamment). Cependant, elle n'a pas non plus la fonction d'une liberté générale d'action que chaque particulier pourrait invoquer pour s'opposer à tout acte étatique qui aurait une incidence sur le cours qu'il donne personnellement à sa vie (ATF 130 I 369). Ainsi, le Tribunal a estimé que la liberté personnelle ne donnait aucun droit au libre choix de son itinéraire, tout en réservant l'hypothèse où une interdiction de circuler contraindrait les riverains à un tel détour que leur temps libre en serait significativement diminué (arrêt 2P.458/1995 n.p. du Tribunal fédéral du 13 mai 1997 in : ZBI 99/1998, p. 379 ss).
83. Il découle de ce qui précède que l'article 10, alinéa 2 Cst. ne saurait être compris comme un droit social qui obligerait l'Etat à permettre concrètement l'usage des moyens

de transport usuellement utilisés pour aller et venir de n'importe quel point du territoire suisse (TANQUEREL, *op. cit.*, p. 280).

- 84. L'IN 192 propose d'encourager la marche en aménageant le réseau et la circulation. Il n'est pas question d'empêcher l'utilisation des autres moyens de transport, mais simplement d'aménager le réseau et la circulation pour favoriser les piétons.
- 85. Pour cette raison, l'IN 192 est conforme à l'article 10, alinéa 2 Cst.

G.3. Conformité au droit intercantonal

- 86. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
- 87. En l'espèce, aucune convention intercantonale n'existe dans le domaine concerné par l'IN 192.
- 88. Dès lors, l'IN 192 respecte le droit intercantonal.

G.4. Conformité au droit cantonal

- 89. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 192 doit être conforme à la constitution cantonale (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
- 90. Concernant le domaine de la mobilité, celui-ci est régi par le titre VI., Chapitre III, Section 8 Cst-GE (art. 190 et ss Cst-GE). 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).
- 91. La garantie de la liberté individuelle du choix du mode de transport (art. 190, al. 3 Cst-GE) 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.
- 92. Comme indiqué précédemment, la marche doit être considéré comme un moyen de transport.
- 93. Le canton de Genève est le seul canton consacrant constitutionnellement la liberté du choix du moyen de transport (TANQUEREL, *op. cit.*, p. 282). Se pose dès lors la question de savoir si cet article offre une garantie plus large que celle de l'article 10, alinéa 2 Cst. Les cantons sont en effet libres de prévoir des garanties plus étendues que celles offerts par la Constitution fédérale dans leur constitution (MARTENET, L'autonomie constitutionnelle des cantons, p. 423).
- 94. Contrairement à l'article 10, alinéa 2 Cst., le texte de l'article 190, alinéa 3 Cst-GE garantit la liberté individuelle du choix du mode de transport. Il ne s'agit donc pas simplement d'un principe ne conférant pas de droits aux particuliers (TANQUEREL, *op. cit.*, p. 285).
- 95. Cependant, l'article 190, alinéa 2 Cst-GE prévoit que l'Etat facilite les déplacements en visant la complémentarité, la sécurité et la fluidité des divers moyens de transport publics et privés. L'article 190, alinéa 4 Cst-GE dispose que l'Etat encourage la mobilité douce. Il découle de l'interprétation systématique des dispositions de la Constitution de la République et canton de Genève concernant les principes de mobilité que la liberté individuelle du choix du mode de transport s'intègre dans une politique plus globale

concernant la mobilité. Par ailleurs, comme cela a été dit précédemment concernant la constitution fédérale, il serait impossible de mettre concrètement en pratique la liberté individuelle pour tous les types de transports.

96. Ainsi, l'initiative peut être interprétée de manière conforme à l'article 190 Cst-GE, étant donné que la liberté de choix est maintenue, qu'elle vise à faciliter la marche et qu'elle n'interdit pas une complémentarité des transports.
97. 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 192 – 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.
98. Telle que formulée, l'IN 192 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. Principe de clarté

99. 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. Selon cette disposition, la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement. Cela implique en particulier une formulation adéquate des questions soumises au vote. Celles-ci ne doivent pas être rédigées dans des termes propres à induire en erreur le citoyen, qui doit être à même d'apprécier la portée du texte qui lui est soumis, ce qui n'est pas possible s'il est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/13/2022, consid. 11 et les références citées.).
100. 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, 2008, pp. 115-116).
101. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8, in JdT 2014 I 237).
102. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de manière générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5 al. 1 Cst.), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36 al. 1 Cst.). En plus d'imposer l'exigence d'une base légale, impliquant que les autorités ne peuvent agir que si la loi le leur permet, le principe de la légalité comprend aussi celle de la suprématie de la loi, voulant que les autorités sont tenues de respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes (ACST/13/2022, consid. 11b et les références citées).
103. Le principe de la légalité exige donc que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1). Il implique qu'un acte étatique se fonde sur une base légale matérielle qui est suffisamment précise et qui a été adoptée par l'organe compétent (ATF 141 II 169 consid. 3.1). L'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient à la

nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1 ; ACST/25/2020 du 27 août 2020 consid. 14c ; ACST/13/2022, consid. 11b et les références citées).

104. Selon la jurisprudence en matière de droits politiques (FLUECKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, 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 et 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 [LDP – RS 161.1] ; SJ 1989 90 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.338/2006, consid. 3.6) ;
 - le texte lui-même doit être clair. Avec cette exigence, le Tribunal fédéral va plus loin que l'examen de la simple question soumise au vote : il exige un examen du fond du texte de l'initiative.
105. Le Tribunal fédéral a jugé que, pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation 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 (ATF 143 I 129, consid. 2.2).
106. Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent toutefois être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension (ATF 139 I 292, consid. 7.2.1).
107. Pour reprendre les termes de la chambre constitutionnelle de la Cour de Justice dans son arrêt relatif à la Banque Cantonale Genevoise, « *l'interprétation d'initiatives fait certes aussi appel aux règles dites de l'interprétation la plus favorable aux initiants, qu'exprime l'adage in dubio pro populo et de l'interprétation conforme au droit supérieur, mais ni l'une ni l'autre de ces règles n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte d'une initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose. La marge d'interprétation en la matière est plus limitée pour des initiatives rédigées de toutes pièces.* » (ACST/8/2020, consid. 5).
108. En l'espèce, le titre de l'IN 192 « Initiative piétonne : pour un canton qui marche » se révèle clair et coïncide avec les modifications législatives proposées.
109. Quant au texte de l'exposé des motifs – lequel doit être appréhendé uniquement sous l'angle de sa clarté linguistique – il est également clair et parfaitement compréhensible pour les titulaires des droits politiques.
110. S'agissant de la clarté du texte de l'initiative, il y a lieu de se pencher sur la teneur l'article 3, alinéa 1 LMD telle que proposée par l'IN 192 :

Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le financement est assuré par les autorités cantonales et municipales. L'Etat alloue un montant annuel d'au moins 40 millions de francs pour la réalisation de ces infrastructures dont au moins la moitié contribuera à la réalisation du réseau piéton.

111. Se pose la question de l'articulation du nouvel article 3, alinéa 1 LMD avec la législation applicable à la gestion administrative et financière de l'Etat, en particulier avec la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF – D 1 05).
112. L'article 30, alinéa 1 LGAF prévoit qu'un crédit est une autorisation de procéder, dans un but déterminé, à un engagement financier d'un montant déterminé.
113. L'article 36, alinéa 1 LGAF dispose que le crédit de fonctionnement est l'autorisation ordinaire annuelle donnée par le Grand Conseil d'engager une dépense de fonctionnement pour un objet déterminé et jusqu'à concurrence du montant fixé.
114. L'article 37, alinéa 1 LGAF dispose que les crédits d'investissement autorisent, jusqu'à concurrence du montant du crédit voté, des dépenses servant à constituer, rénover ou remplacer des actifs du patrimoine administratif durablement affectés à l'exécution de tâches publiques. Ils concernent un objet unique ou plusieurs objets concourant à un but déterminé. Par constitution, on entend la construction ou l'acquisition d'un actif.
115. L'article 45 LGAF prévoit que les subventions d'investissement sont des montants alloués par l'Etat, liés à des actifs appartenant à des tiers. Elles doivent reposer sur une base légale formelle et faire l'objet d'un crédit d'investissement.
116. S'agissant de l'affectation de ces « au moins 40 millions de francs »,
« le comité d'initiative envisage que cette somme apparaisse dans le budget d'investissement du canton de Genève. Le comité d'initiative n'envisage pas que ces dépenses d'investissement nécessitent obligatoirement des dépenses de fonctionnement supplémentaires. En ce sens, l'initiative ne règle pas la question des dépenses de fonctionnement qui pourraient être générées par l'introduction des nouvelles dispositions proposées dans la LMD. En cas de besoin, il appartient au Conseil d'Etat de décider de la manière dont il peut obtenir des ressources de fonctionnement supplémentaires ou réallouer des ressources internes aux buts poursuivis par l'initiative. »
117. Par ailleurs,
« Le comité d'initiative ne souhaite pas faire de dérogation aux principes émis dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (D 1 05) et, notamment, son article 30, alinéa 1. (...) Les autorisations de dépenses, sous forme de crédits d'investissement/réalisation, devraient être soumises à la validation du Grand Conseil pour des projets concrets. »
118. En l'espèce, l'article 3, alinéa 1 LMD proposée par l'IN 192 prévoit un montant annuel plus ou moins déterminé, soit « au moins 40 millions de francs », lequel n'est toutefois pas affecté à un ou plusieurs objets déterminés, les termes « pour la réalisation de ces infrastructures », ne renvoyant pas à des constructions spécifiques. Sur ce point, l'IN 192 est donc, en contradiction avec l'article 37, alinéa 1 LGAF.
119. De plus, depuis l'entrée en vigueur de la LGAF de 2013, soit une loi postérieure à la LMD, le fait de prévoir un crédit d'investissement dans une loi générale et abstraite – telle que la LMD – n'a plus cours. Les crédits d'investissements font au contraire l'objet de lois spécifiques.
120. En conséquence, il convient de retenir, au regard des règles de la LGAF et comme le soutient le comité d'initiative, que l'article 3, alinéa 1 LMD proposé ne doit pas être assimilé à une autorisation de dépense mais devra faire l'objet de demandes spécifiques de crédits d'investissement portant sur des projets concrets.
121. Pour le surplus, les modifications législatives proposées par l'IN 192 ne sont pas incompréhensibles ni contradictoires. Les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque.

122. Au vu de ce qui précède, l'IN 192 respecte le principe de clarté.

I. Exécutabilité

123. 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 des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (ATF 128 I 190 consid. 5 ; 101 la 354 consid. 10 ; 94 I 120 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007, consid. 3.1 et les références citées; ACST/14/2017).
124. En l'espèce, la mise en œuvre de l'IN 192 nécessitera, dans les 2 ans après son entrée en vigueur, d'une part, l'adaptation du plan d'actions de la mobilité douce ainsi que des plans directeurs des chemins pour piétons et, d'autre part, la réalisation d'un maillage d'aménagements piétonniers continu, direct, confortable et sécurisé sur l'ensemble du territoire, pour un montant annuel d'au moins 40 millions de francs pour la réalisation des infrastructures de mobilité douce dont au moins la moitié contribuera à la réalisation du réseau piéton.
125. Malgré des courts délais et un montant conséquent, l'exécutabilité de l'IN 192 ne semble pas poser de difficultés insurmontables du point de vue de sa mise en œuvre.
126. Partant, l'IN 192 sera considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

III. CONCLUSION

127. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 192 sera donc déclarée valide.
128. Conformément à l'article 92A, al. 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié au comité d'initiative, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 192 « Initiative piétonne : pour un canton qui marche » est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c, de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ – E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10), 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-El Zayadi

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 19 mai 2023