

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 197
« Exploitations à proximité des habitations:
une distance minimale afin de mieux préserver la
santé publique ! »

24 janvier 2024

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 1^{er} février 2023, Ulla Claudia BIRK, Vanessa Cecilia MORGANELLA, Corinne SERY, Pierre Louis François EGGER, Anne-Marie Martine CALZA, Raymond Etienne BOVO, Isabelle Susanne MARMILLOD, Sandrine VANIER-AEBISCHER, Lucien MÉCHE et Michel HOLLENSTEIN ont informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « Exploitations à proximité des habitations: une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique! » (ci-après également : IN 197). Ulla Claudia BIRK était désignée comme mandataire et Vanessa Cecilia MORGANELLA comme remplaçante (ci-après : le comité d'initiative ou les initiants).
2. L'IN 197 porte sur une modification de la loi sur les gravières et exploitations assimilées, du 28 octobre 1999 (LGEA ; RS-GE L 3 10). Elle est libellée en ces termes :
« Texte de l'initiative :
Art. 1 Modifications
La loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA) (L 3 10), du 28 octobre 1999, est modifiée comme suit:
Art. 3C Mesures de protection (nouveau):
L'ensemble des activités découlant des types d'exploitations et de décharges visés par la présente loi est considéré comme pouvant porter atteinte à la santé publique. La distance minimale séparant les zones d'exploitations des zones d'habitations est fixée de manière à préserver la santé des personnes touchées et à limiter les nuisances. Dans tous les cas, cette distance n'est pas inférieure à 300 mètres.
Art. 2 Entrée en vigueur
La présente loi entre en vigueur dans les plus brefs délais dès sa promulgation.
Art. 3 Disposition transitoire
Dès son entrée en vigueur, la modification de la présente loi est directement applicable aux procédures en cours ».
3. L'exposé des motifs est libellé comme suit :
« L'importante densification et l'espace restreint sur le territoire de Genève rendent difficile la protection de la santé des habitants vivant à proximité des exploitations à ciel

ouvert et des décharges de matériaux d'excavation produisant des nuisances importantes (bruit et pollution de l'air).

Le brassage des matériaux et le va-et-vient incessant des camions génèrent notamment du bruit, de la poussière et des particules fines qui peuvent s'avérer particulièrement nocives pour la santé, surtout lors d'une exposition prolongée.

L'objectif de cette initiative est de réduire l'impact des nuisances provoquées par ces activités sur la santé de la population.

De ce fait, cette initiative vise à introduire expressément l'obligation de respecter une distance minimale de 300 mètres entre les zones d'exploitations et les zones d'habitations. Il s'agit de préserver sérieusement la santé de la population genevoise ! ».

4. Le 20 février 2023, 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 ; RS-GE A 5 05). Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 197 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 20 juin 2023.
5. Le 20 juin 2023, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
6. Par arrêté du 27 septembre 2023, publié le 29 septembre 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. 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 29 janvier 2024.
7. Par courrier recommandé du 26 octobre 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 197, à lui faire part de ses déterminations dans un délai fixé au 28 novembre 2023.
8. Par lettre du 24 novembre 2023 le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancellerie d'Etat.
9. Par courrier recommandé du 13 décembre 2023, anticipé par messagerie électronique, la chancellerie d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait encore à lui faire part de ses déterminations quant à un point particulier, dans un délai fixé au 21 décembre 2023.
10. Par lettre du 20 décembre 2023, anticipée par courriel, le comité d'initiative a transmis ses déterminations à la chancellerie d'Etat.
11. Les prises de position du comité d'initiative des 24 novembre et 20 décembre 2023 seront, en tant que de besoin, discutées 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 ; RS-GE A 2 00), le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

B. Délais de traitement de l'IN 197

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 29 janvier 2024, étant donné que l'arrêté du 27 septembre 2023 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 29 septembre 2023.

C. Forme de l'IN 197

4. 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) (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).
5. En l'espèce, l'IN 197 a pour objet une modification de la LGEA. Cette modification est entièrement rédigée, de telle sorte qu'elle sera directement intégrée dans la loi précitée si l'IN 197 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

D. Rectifications

6. Selon l'article 8, alinéa 1 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (LFPP ; RS-GE B 2 05), les initiatives populaires, les contreprojets, les lois constitutionnelles et les lois sont transmis par le président du Grand Conseil au Conseil d'Etat pour être publiés. L'article 7B, alinéa 1 LFPP traite des rectifications formelles qui peuvent être apportées à une loi et prévoit qu'après l'adoption d'une loi et avant la première publication de l'acte législatif au sens de l'article 8, le secrétariat général du Grand Conseil peut, en coordination avec la chancellerie d'Etat, procéder de lui-même à la rectification d'erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques, pour autant que ces erreurs soient manifestes et ne modifient en rien l'acte législatif sur le fond. En cas de rectification, la commission législative en est immédiatement informée (art. 7B, al. 1, 2^{ème} phrase LFPP). A cet égard, la doctrine précise que « la modification du texte de l'initiative est proscrite [...] ». Cette prohibition ne s'oppose pas à « des retouches purement rédactionnelles de l'initiative (p. ex. orthographe) qui n'en modifient pas le contenu, poursuivent un intérêt public et restent proportionnées à celui-ci » (C. JACQUEMOUD, Le traitement « favorable » des initiatives populaires, ZBI 121/2020 pp. 407ss, p. 426).
7. En l'espèce, les articles 2 « Entrée en vigueur » et 3 « Disposition transitoire » sont des articles dits « soulignés ». Ils ne figureront ainsi pas dans la LGEA en cas d'entrée en vigueur de la loi issue de l'IN 197. La question n'est pas problématique en ce qui concerne la clause d'entrée en vigueur prévue à l'article 2 souligné, dès lors que ce type de clause ne doit pas figurer dans la loi modifiée et publiée au Recueil officiel systématique de la législation genevoise.
8. En revanche, l'article 3 souligné, qui institue une disposition transitoire, doit bel et bien figurer dans la loi modifiée, en l'occurrence la LGEA. Il conviendra donc de retenir que l'article 3 souligné de l'IN 197 doit en réalité être compris comme l'ajout d'un article 45 (nouveau) LGEA intitulé « Disposition transitoire à la modification du (*date de la loi issue de l'IN 197*) ». Quant à son contenu, il doit être légèrement rectifié pour être compréhensible, sans toutefois que le sens du texte n'en soit modifié, ce qui est admissible au regard de la doctrine précitée.
9. Le texte de la disposition transitoire qui sera inséré dans le Recueil officiel systématique de la législation genevoise en cas d'entrée en vigueur de la loi issue de l'IN 197 est le suivant:

Art. 45 Disposition transitoire à la modification du (à compléter) (nouveau)

Dès l'entrée en vigueur de la modification du (à compléter), celle-ci sera directement applicable aux procédures en cours.

10. En application des articles 7B et 8 LFPP, ces rectifications interviendront avant la publication de la loi issue de l'initiative dans l'hypothèse où le Grand Conseil l'accepte, ou avant sa promulgation, si l'initiative est acceptée par le corps électoral.
11. En cas de soumission de l'IN 197 au corps électoral, celui-ci devra être informé au moment de la votation des rectifications formelles, en application du principe de la clarté.

E. Conditions de validité d'une initiative

12. 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).
13. 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 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_659/2012, consid. 5.1, 1C_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020, consid. 6c).
14. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (arrêts du Tribunal fédéral 1P.454/2006, consid. 3.1, 1C_146/2020, consid. 3.1; ACST/23/2017, consid. 5.b ; ACST/8/2020, consid. 4a).
15. Ces conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : (F.) unité de genre, (G.) unité de la matière, (H.) conformité au droit, (I.) principe de clarté et (J.) exécutabilité.

F. Unité du genre

16. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle. 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, Bâle, 2008, § 995).
17. En l'espèce, l'IN 197 a pour objet des modifications de la LGEA. Il s'agit ainsi de modifications d'une loi au sens formel sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Par conséquent, l'IN 197 respecte le principe de l'unité du genre.

G. Unité de la matière

18. 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. 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).

19. 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).
20. 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).
21. 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).
22. En l'espèce, l'IN 197 entend modifier la LGEA. Elle tend à ce que « l'ensemble des activités découlant des types d'exploitations et de décharges » visés par la LGEA soit considéré comme pouvant porter atteinte à la santé publique. Elle vise également à ce que la distance minimale séparant les « zones d'exploitations » des « zones d'habitations » soit fixée de manière à préserver la santé des personnes touchées et à limiter les nuisances, et à ce que cette distance ne soit, dans tous les cas, pas inférieure à 300 mètres. L'exposé des motifs met quant à lui en exergue la nécessité de protéger la santé des habitants vivant à proximité des exploitations à ciel ouvert et des décharges de matériaux d'excavation produisant des nuisances importantes. Il précise que l'objectif de l'initiative est de réduire l'impact des nuisances provoquées par « le brassage des matériaux et le va-et-vient incessant des camions » sur la santé de la population genevoise.
23. Le Conseil d'Etat retiendra que le fil conducteur de l'IN 197 – explicite dans son titre déjà – apparaît clairement dans l'ensemble du texte de celle-ci : protéger la population genevoise contre les potentielles atteintes nuisibles ou incommodes liées à l'exploitation de gravières et de décharges contrôlées visées par la LGEA. Il existe un rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions que l'initiative contient, et celles-ci ne sont pas réunies de manière artificielle ou subjective. Les moyens mis en œuvre sont tous propres à atteindre le but recherché, et ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable. Ils présentent entre eux une véritable cohésion et sont tous rattachés, sans artifice, à l'idée centrale défendue par l'initiative. Celle-ci ne mêle ainsi pas dans un même objet plusieurs propositions de nature ou de buts différents.
24. Partant, l'IN 197 est conforme au principe de l'unité de la matière.

H. Conformité au droit

H. 1. *Principes généraux*

25. 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. La constitution emploie la notion de nullité. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, *op. cit.*, § 1181).
26. L'article 60, alinéa 4 Cst-GE codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lesquels 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).
27. S'agissant du droit fédéral, toutes les initiatives doivent respecter la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération (art. 3 et 49 Cst.), les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (GRODECKI, *op. cit.*, p. 305). En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, al. 1 Cst., 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 143 I 129 consid. 2.1 ; ATF 142 II 369, consid. 2.1 in JdT 2017 I 55 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_659/2012, consid. 4.1, 1C_357/2009, consid. 2.1).
28. 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 (M. HOTTELIER/T. 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 ; T. 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).

H. 2. Principes d'interprétation d'une initiative rédigée de toutes pièces

29. Pour déterminer le sens des normes proposées par une initiative rédigée comme en l'espèce de toutes pièces, il faut appliquer pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation qu'en matière de contrôle abstrait des normes (ACST/23/2017, consid. 5a et les références citées).
30. La loi s'interprète ainsi en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Si plusieurs interprétations sont admissibles, il convient de choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 141 I 78, consid. 4.2 in RDAF 2015 II 229).

31. Ainsi, pour examiner la validité 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 ; ATF 139 I 292, consid. 7.2.1 in JdT 2014 I 237 ; ATF 129 I 392, consid. 2.2 ; ATF 123 I 152, consid. 2c et les références citées). Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent 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 143 I 129, consid. 2.2 ; ATF 139 I 292, consid. 7.2.1). La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129, consid. 2.2 ; ATF 139 I 292, consid. 7.2.5). Toutefois, 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, *op. cit.*, pp. 195-203).
32. 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 (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).
33. En l'espèce, les notions d'« habitations » et de « zones d'habitations » – figurant dans le titre et dans le texte de l'initiative – ne sont pas définies. Dans la mesure où ces notions sont au cœur de l'IN 197, il y a lieu d'en déterminer la portée.
34. Selon l'article 1, alinéa 1 LAT de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700), la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir (définies aux art. 15 et 15a LAT), les zones agricoles (art. 16 ss LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (art. 18 al. 2 LAT).
35. L'article 3, alinéa 3, lettre b LAT dispose : « *Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment : [...] de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations* ». Par « lieux d'habitation », la loi n'entend ici pas uniquement les zones purement résidentielles. Conformément au but de protection du principe d'aménagement, ce terme englobe aussi les zones mixtes possédant une part non négligeable d'habitations. Le principe exige avant tout que les affectations bruyantes et polluantes soient éloignées des zones d'habitation ou que celles-ci en soient protégées (P. TSCHANNEN, in *Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle*, pesée des intérêts, nn. 69 et 70 ad art. 3 LAT).
36. L'article 15 LAT traite des zones à bâtir, de leur emplacement et de leur dimension, et des conditions à remplir afin que de nouveaux terrains puissent être classés en zone à bâtir. La zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT est une notion de droit fédéral, que les cantons ne peuvent ni étendre, ni restreindre. Elle comprend les diverses formes et utilisations de l'espace par la construction, et prend en droit cantonal autant de

dénominations qu'il est nécessaires pour définir les différenciations appropriées : zone d'habitation, zone de village, zone de villas, zones centrales, etc. On est donc en présence d'une zone à bâtir si l'affectation principale d'une zone permet qu'on y érige régulièrement des constructions qui n'ont rien à voir avec l'exploitation du sol (avant tout avec l'agriculture), ou dont la destination ne nécessite pas qu'elles soient installées en un lieu déterminé (A. FLÜCKIGER/ S. GRODECKI, in Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich, 2009, nn. 5 et 6 ad art. 15 LAT).

37. L'article 29a, alinéa 1 LAT prévoit : « *En collaboration avec les cantons, les villes et les communes, la Confédération peut encourager, dans une perspective de développement durable, des projets qui améliorent la qualité de l'habitat et la cohésion sociale dans les zones d'habitation* ».
38. A Genève, l'article 12 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT ; RS-GE L 1 30) précise que pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la présente loi (al. 1). Les zones instituées à l'alinéa 1 sont de 3 types : a) les zones ordinaires b) les zones de développement et c) les zones protégées (al. 2). Parmi les zones ordinaires figurent notamment les zones à bâtir (art. 19, al. 1 à 7 LaLAT), la zone agricole (art. 20 et 21 LaLAT), la zone de bois et forêts (art. 23 LaLAT) et les zones de verdure et de délasserment (art. 24 et 25 LaLAT).
39. L'article 19 LaLAT définit les différentes zones à bâtir, lesquelles sont constituées de cinq zones affectées à l'habitation. Au sein des zones à bâtir et dans des périmètres déterminés, le Grand Conseil peut créer une zone d'activité mixte, affectée à des besoins particuliers, notamment dans le domaine des activités (art. 19, al. 7 LaLAT). L'article 20 LaLAT prévoit que la zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et les installations destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal (art. 20, al. 1, let. a LaLAT). Selon l'article 21a LaLAT, les zones de gravières sont délimitées, en règle générale, dans la zone agricole.
40. Quant à la LGEA et à son règlement d'application, du 19 avril 2000 (RGEA ; RS-GE L 3 10.03), ils se réfèrent aux « zones d'habitation » (art. 2, al. 2, let. b LGEA), aux « maisons d'habitation » (art. 4, al. 4 LGEA ; art. 16, al. 5, let. k RGEA), et à l'« habitation principale » (art. 28, al. 6 RGEA), sans toutefois en donner de définition. Il convient toutefois de relever que dans la pratique, la distance de 100 mètres est mesurée à partir du centre de l'habitation principale (art. 28, al. 6 RGEA), que celle-ci se situe dans une zone à bâtir vouée à l'habitation, ou dans une zone agricole. Enfin et à titre exemplatif, il peut être signalé que dans le canton de Vaud – qui prévoit également le respect d'une distance aux limites de 100 mètres – le concept de distance à respecter s'applique aux zones affectées à l'habitation, mais également et notamment aux zones d'affectation mixte (habitat et industrie), et aux projets d'affectation en zones d'habitation ou mixte (DMP Vaud novembre 2006).
41. Le comité d'initiative a été invité à préciser si, en se référant aux « zones d'habitations », l'article 3C (nouveau) LGEA renvoyait aux « zones à bâtir » au sens de l'article 15 LAT. Dans le cadre de ses déterminations du 24 novembre 2023, il a indiqué à cet égard : « *Le comité d'initiative entend principalement par "zones d'habitations" les "lieux d'habitation" au sens de l'art. 3 al. 3 LAT et "zones d'habitation" au sens de l'art. 29a LAT. Cela inclut toutes (futurs) zones d'habitations, telles que les "zones à bâtir" au sens de l'art. 15 LAT* ». Le comité d'initiative a précisé : « *À toutes fins utiles, et si le Conseil d'État le juge nécessaire, le comité d'initiative ne serait pas opposé à ce que le texte de l'article 3C (nouveau) LGEA soit modifié en ce sens que le terme "zones d'habitations" soit changé en "habitations" ou "lieux d'habitation"* ».

42. Au vu de ce qui précède, une interprétation littérale des notions « d'habitations » et de « zones d'habitations », tenant compte du but et de l'esprit de l'article 3C (nouveau) LGEA, pourrait mener à retenir que toutes les habitations, qu'elles se situent uniquement en zone à bâtir vouée à l'habitation, ou qu'il faille également tenir compte des habitations isolées en zone agricole, seraient concernées par la distance aux limites de 300 mètres, conformément à ce qui prévaut actuellement en pratique en application de l'article 28, alinéa 6 RGEA. Cela étant, en l'absence d'une définition précise des notions « d'habitations » et de « zones d'habitations », il se justifiait d'interpeller le comité d'initiative sur la portée qu'il entendait leur attribuer. En effet, il sera exposé ci-dessous (cf. **H. 4. f**) que l'incidence de la distance aux limites de 300 mètres n'est pas la même, si l'on retient que les « zones d'habitations » concernées sont uniquement celles situées en zone à bâtir vouée à l'habitation, ou qu'il faille également tenir compte des habitations isolées en zone agricole.
43. Dans le cadre de ses déterminations du 24 novembre 2023, le comité d'initiative s'est référé aux articles 3, alinéa 3, 15, et 29a LAT. Il ressort des considérations qui précèdent que ces dispositions ne se réfèrent pas uniquement aux zones purement résidentielles, mais également aux zones mixtes possédant une part non négligeable d'habitations. Au demeurant et au sens de l'article 15 LAT, une « zone à bâtir » est une zone dont l'affectation principale permet qu'on y érige des constructions n'ayant rien à voir, notamment, avec l'agriculture. Enfin, dans le canton de Vaud, le concept de distance à respecter s'applique aux zones affectées à l'habitation, mais également et notamment aux zones d'affectation mixte.
44. Or, à Genève, les zones de gravières sont délimitées dans la zone agricole. Il ne s'agit pas d'une zone mixte, au sens de la LAT et de la LaLAT. En outre, seules des constructions destinées durablement à l'agriculture y sont autorisées. Ainsi, si les notions « d'habitations » et de « zones d'habitations » au sens de l'IN 197 devaient être interprétées conformément aux dispositions de la LAT auxquelles se réfèrent les initiants, il pourrait être retenu que les habitations concernées par la distance aux limites de 300 mètres sont en réalité uniquement celles sises en zone à bâtir vouée à l'habitation, le cas échéant celles sises en zone mixte. L'initiative ne s'appliquerait dès lors pas aux habitations isolées, sises en zone agricole.
45. La question du sens qu'il convient de donner aux notions « d'habitations » et de « zones d'habitations » peut cependant demeurer ouverte, compte tenu des considérations qui seront exposées ci-dessous, en particulier sous l'angle de l'analyse du principe de la proportionnalité (cf. **H. 4. f**).

H. 3. Conformité au droit international

46. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst.).
47. Dans le domaine de la santé, la Suisse est liée par de nombreux textes de portée internationale, portant notamment sur la protection de l'équilibre écologique (RS 0.814), lesquels reconnaissent en substance tous la nécessité pour les Etats parties de tenir compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et environnementales et d'utiliser des méthodes appropriées, par exemple des études d'impact, formulées et définies sur le plan national, pour réduire au minimum les effets – préjudiciables à l'économie, à la santé publique et à la qualité de l'environnement – des projets ou mesures qu'ils entreprennent en vue d'atténuer les changements climatiques ou de s'y adapter (cf. notamment Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, RS 0.814.01).
48. En outre, le 8 octobre 2021, le Conseil des Droits de l'Homme (CDH) a adopté une résolution 48/13 – dont le texte a été proposé par la Suisse et par quatre autres pays

membres – appelant les Etats à mettre en œuvre un droit nouvellement reconnu : « disposer d'un environnement propre, sain et durable est un droit humain » (Résolution 48/13 du 8 octobre 2021, A/HRC/RES/48/13 ; A. GUILLOT/M. LEVY, « Healthy urban planning » et droit administratif, in Jusletter 1097, n. 1.1.1). L'idée sous-jacente de cette résolution est que la promotion de la santé passe non seulement par des démarches entreprises dans le domaine de la santé au sens strict, mais que les objectifs de santé publique fassent partie intégrante de tous les domaines touchés par des politiques publiques, que ce soit l'énergie, les transports, l'urbanisme, la gestion des déchets, etc. (GUILLOT/LEVY, *op. cit.*, n. 1.1.4). La Suisse a également souscrit de nombreux engagements internationaux en matière de protection de l'environnement, dont un certain nombre intègrent le principe de prévention (F. JUNGO, *Le principe de précaution en droit de l'environnement suisse avec des perspectives de droit international et de droit européen*, Genève, 2012, p. 113). La Suisse est également partie à la Convention d'Aarhus (RS 0.814.07), laquelle a notamment requis l'élargissement de la liste des installations soumises à l'étude d'impact sur l'environnement.

49. Pour le surplus, la Suisse n'est pas liée par des textes de portée internationale dans les domaines de l'aménagement du territoire (à l'exception de quelques textes relatifs notamment à la protection des Alpes, cf. RS 0.70) ou de l'extraction de gisements de gravier.
50. Au vu de ce qui précède, l'initiative n'apparaît pas contraire à des normes de droit international liant la Suisse.

H.4. Conformité au droit fédéral, intercantonal et cantonal

51. 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.).
52. 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.). Les conventions intercantionales doivent être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées. Les initiatives législatives doivent également être conformes à la constitution cantonale (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).

a) Les gravières

53. L'exploitation d'une gravière est assimilée à une construction ou une installation au sens des articles 22 et 24 LAT, qui implique un important bouleversement temporaire de la topographie, du moins une modification durable de celle-ci (ATF 108 Id 366 consid. 5b). L'exploitation d'une gravière ne peut ainsi être autorisée que si elle est conforme à l'affectation de la zone (art. 22, al. 2 a LAT), condition qui est remplie lorsque le terrain exploité se trouve dans une zone d'extraction ou d'exploitation du sous-sol (ATF 101 I b 87). L'obligation d'établir des plan d'aménagement au sens de l'article 2 LAT impose aux cantons de délimiter par des plans contraignants les zones d'exploitation d'une certaine étendue (ATF 112 I b 26 ss).
54. En droit cantonal genevois, la LGEA a pour but de planifier l'extraction des matériaux en vue d'une utilisation rationnelle du territoire, de garantir un approvisionnement du canton en gravier, sable et argile indigènes en quantité et diversité suffisantes, de promouvoir une valorisation optimale des matériaux minéraux et de veiller à un remblayage des gravières dans le respect des législations fédérale et cantonale en matière de gestion des déchets et de protection de la nature et du paysage (art. 2, al. 1

LGEA). Afin de garantir le respect des buts énoncés ci-avant, l'exploitation des gravières est subordonnée à une phase de planification directrice, concrétisée par l'adoption du plan directeur des gravières ; une phase de planification d'affectation, concrétisée par l'adoption d'un plan d'extraction ; ainsi qu'une phase d'autorisation, concrétisée par la délivrance d'une autorisation d'exploiter (art. 3 LGEA ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_255/2022, consid. 4.5, 1C_55/2012, consid. 5.1).

55. Le canton de Genève pose ainsi les bases légales de la planification des gravières et exploitations assimilées. Cette étape législative est, en soi, conforme aux exigences du droit fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C_55/2012, consid. 5.1).

i. Plan directeur des gravières

56. Le plan directeur des gravières est adopté – et le cas échéant révisé – par le Conseil d'Etat, selon une procédure fixée dans la LGEA. Il est élaboré par le département chargé de l'environnement, et soumis à une enquête publique. Au terme de l'enquête publique, le département examine si des modifications doivent être apportées au projet. Il soumet ensuite le projet de plan directeur des gravières et le dossier des éventuelles observations au Conseil d'Etat, qui adopte le plan en y apportant le cas échéant des modifications. Le plan directeur des gravières fait l'objet de révisions périodiques, en principe tous les dix ans. Ces révisions sont soumises à la même procédure que celle prévalant pour l'adoption du plan directeur des gravières. Si le département estime qu'il n'y a pas matière à révision, il en informe le Conseil d'Etat, lequel fait un rapport au Grand Conseil (art. 4 et 5 LGEA).
57. Le plan directeur des gravières fait partie du schéma directeur cantonal, lequel est le volet opérationnel du plan directeur cantonal, dont la version en vigueur à ce jour – Plan directeur cantonal 2030 – a été approuvée par la Confédération en 2021 (art. 4 LGEA ; art. 11 LAT ; art. 3 LaLAT).
58. Le plan directeur cantonal, soumis à une large enquête publique, est préparé par divers services de l'administration cantonale, avec le concours du Conseil d'Etat et du Grand Conseil (art. 3 ss LaLAT). Il est adopté – et le cas échéant révisé – par le Grand Conseil, sous forme de résolution, sur proposition du Conseil d'Etat (art. 5, al. 3 à 5 LaLAT). En cas de modification mineure, le Conseil d'Etat peut statuer sans suivre la procédure visée à l'article 5, alinéa 3 à 5 (art. 6, alinéa 3 LaLAT) (GRODECKI, *op. cit.*, § 465).
59. Le plan directeur cantonal relève notamment ce qui suit : « *Le secteur genevois de la construction est confronté à deux nouveaux défis. Il doit tout d'abord faire face à la raréfaction des ressources locales en gravier. Au rythme actuel d'extraction, les réserves des gravières genevoises seront épuisées dans une soixantaine d'années. Se servir sans retenue dans les stocks existants constitue dans ce contexte un comportement fort peu durable. Par ailleurs, les chantiers genevois produisent une quantité considérable de matériaux d'excavation et de déchets de chantier, dont l'élimination devient de plus en plus problématique. Depuis une dizaine d'années, les volumes de ces matériaux excèdent largement ceux libérés par la creuse des gravières, qui sont traditionnellement utilisées pour leur stockage définitif. Par conséquent, la mise en décharge systématique de ces déchets a conduit à l'engorgement des sites de stockage. Ces deux problèmes sont liés et il convient de remédier durablement à la pénurie annoncée de gravier tout en réduisant la masse des déchets inertes destinés à la mise en décharge. Confronté à la perspective d'un épuisement à moyen terme de ses réserves de gravier et à la raréfaction des sites de mise en décharge, le canton doit principalement valoriser les filières de recyclage des matériaux d'excavation non pollués et des déchets minéraux sur des sites judicieusement localisés* » (Schéma directeur cantonal, fiches de mesure D, D03, pp. 316-317).

60. Le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités. Il est réexaminé intégralement tous les dix ans et, au besoin, remanié. Dans ce cadre, il est procédé à une pesée de tous les intérêts en présence (art. 9 LAT ; art. 3 OAT).
61. Le plan directeur des gravières fixe la politique du canton en matière d'exploitation des gravières. Il définit, notamment au moyen de cartes, les secteurs où l'extraction de gravier est envisageable (Plan directeur des gravières, édition 2010, p. 12). Il comporte l'inventaire des territoires déjà exploités, en cours d'exploitation, ainsi que des zones exploitables et des zones d'attente, dans le respect des objectifs définis à l'article 2, alinéa 2, LGEA. Ces objectifs sont les suivants: « a) de ne porter atteinte ni aux zones de protection des eaux souterraines, ni aux nappes d'eau qui sont en liaison directe avec un cours d'eau et d'empêcher toute ouverture de gravière au-dessous du niveau des nappes souterraines exploitées ; b) de préserver les zones d'habitation, la zone viticole protégée, la zone de bois et forêts, les sites et les paysages dignes d'intérêt et les biotopes d'importance nationale, régionale et locale, de toute exploitation; c) d'assurer la sécurité de la circulation sur la voie publique et d'y limiter les nuisances dues au bruit ou à la pollution de l'air, en relation avec le trafic des camions provoqué par l'exploitation des gravières; d) de protéger les sols des parcelles sur lesquelles sont exploitées des gravières, de leur ouverture à la remise en état des lieux à la fin de l'exploitation » (art. 4, al. 3 LGEA).
62. Le plan directeur des gravières, édition 2010, estimait les ressources de gravier exploitables du canton à environ 65 millions de m³. Depuis cette date, le volume exploitable de certains gisements a dû être réévalué à la baisse et une partie du gravier a été consommée pour la construction. Les ressources actuelles du canton sur les périmètres du plan directeur des gravières, éditions 2010, sont estimées entre 45 et 50 millions de m³.
63. Le plan directeur des gravières prévoit ce qui suit en matière de distance aux limites : « La limite tampon aux habitations considérée lors de l'élaboration du plan directeur est de 100 m. [...] » (Plan directeur des gravières, édition 2010, p. 12). L'article 4, alinéa 4 LGEA prévoit quant à lui : « A titre exceptionnel, et en dérogation à l'alinéa 1 ci-dessus, une gravière peut néanmoins être étendue au-delà des limites prévues par le plan directeur, à la condition, notamment, qu'il n'en résulte pas d'inconvénient grave pour le voisinage et que les propriétaires touchés, les occupants des maisons d'habitation concernées et la commune du lieu de situation aient manifesté leur accord écrit et de façon unanime ».
64. Lors de la réactualisation du plan directeur des gravières de 1999, les milieux intéressés – comprenant notamment des communes, des associations de protection de l'environnement et des associations concernées – avaient souhaité qu'une distance tampon minimale de 200 mètres soit retenue. Le groupe de travail avait cependant relevé ce qui suit : « [...] la distance tampon minimale de 100 mètres est suffisante dans le cadre du plan directeur. C'est lors de l'établissement du plan d'affectation que des études précises seront effectuées au niveau de l'hygiène de l'air et de la lutte contre le bruit (notice ou rapport d'impact). En effet, des informations plus précises sur l'exploitation prévue des gisements permettront d'affiner le pronostic. Selon les résultats de l'étude d'impact, des distances supérieures pourront être exigées » (Document « Réactualisation du plan directeur des gravières, synthèse des réponses à l'enquête publique, avec les commentaires du groupe de travail interdépartemental "Plan directeur des gravières", 29 janvier 1999, p. 5).
65. Il sera relevé que la plupart des cantons suisses n'ont pas fixé de distance minimale à respecter pour l'implantation de zones de gravières (Aarau, Appenzell Rhodes-Intérieurs, Berne, Fribourg, Grisons, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Tessin, Thurgovie, Uri, Valais, Zoug). Le canton de Lucerne prévoit une distance de 50 mètres dans son concept d'approvisionnement en matières premières, et les cantons

du Jura et de Neuchâtel ont quant à eux arrêté une distance de 100 mètres, respectivement dans un plan directeur des gravières et dans un plan directeur sectoriel. Le canton de Vaud prévoit également une distance de 100 mètres, fixée dans une directive. Enfin, le canton de Zürich est le seul à prévoir une distance plus élevée, fixée en l'occurrence à 300 mètres. Pour la quasi-totalité des cantons concernés – y-compris le canton de Zürich – il s'agit toutefois d'une valeur indicative évaluée au cas par cas.

ii. Plans d'extraction

66. Pour l'aménagement d'une zone de gravière, le plan d'extraction – qui constitue un plan d'affectation spécial au sens de l'article 18 LAT – doit comporter toutes les informations permettant de déterminer si les conditions du droit fédéral de la protection de l'environnement seront respectées en ce qui concerne notamment les aspects relevant de la protection contre le bruit et ceux concernant la protection des eaux. Selon le Tribunal fédéral, il n'est pas possible de reporter l'examen de ces questions à la procédure d'autorisation de construire car ce sont des éléments déterminant dans le cadre de la pesée des intérêts requise par les articles 2 et 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1) (ATF 123 II 88 consid. 2c et 2d ; ATF 120 Ib 207 consid. 6 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_255/2022, consid. 4.6 ; M. MULLER, Droit genevois de la construction, Zürich, 2021, p. 51).
67. En vertu de l'article 6, alinéa 1 LGEA, les plans d'extraction sont adoptés par le Conseil d'Etat, conformément à l'article 15, alinéa 2 LaLAT, qui prévoit : « *Le Conseil d'Etat est compétent pour délimiter des zones de gravières ou de décharges contrôlées pour matériaux inertes destinées exclusivement à accueillir des matériaux d'excavation non pollués au sens des articles 21A et 21B LaLAT [...]* ».
68. Selon l'article 6, alinéa 2 LGEA, les plans d'extraction définissent les zones de gravières, au sens de l'article 21A LaLAT. Les plans d'extraction sont adoptés par le Conseil d'Etat selon la procédure prévue à l'article 5 de la loi cantonale sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (LExt; RS-GE L 1 40). Ils sont ainsi soumis à une enquête publique et peuvent faire l'objet d'opposition – par toute personne, autorité ou organisation disposant de la qualité pour recourir contre le plan localisé de quartier – avant d'être adoptés par le Conseil d'Etat (art. 5, al. 11 LExt). Ils contiennent notamment une délimitation du périmètre de la zone d'extraction (art. 7, al. 1, let. a LGEA). Le périmètre du plan d'extraction est déterminé en fonction des limites du plan directeur des gravières, ainsi que des distances fixées aux limites de propriétés et aux habitations, notamment (art. 7 RGEA). La distance minimale par rapport aux habitations est de 100 mètres, sauf dispositions dérogatoires fixées par l'article 4, alinéa 4 LGEA. Cette distance est mesurée à partir du centre de l'habitation principale (art. 28, al. 6 RGEA).
69. Les plans d'extraction doivent permettre d'effectuer une pesée globale de tous les intérêts concernant l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la gestion des eaux et la protection de la nature et du paysage. Dans cette optique, ils font notamment l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement, le cas échéant d'une notice d'impact visant à démontrer leur compatibilité avec la législation fédérale en matière de protection de l'environnement (art. 7 LGEA).

iii. Autorisation d'exploiter

70. Dès que le plan d'extraction a été adopté par le Conseil d'Etat, les autorisations d'exploiter sont délivrées par le service cantonal compétent après avoir examiné les différents préavis sectoriels et effectué une pesée des intérêts (art. 8 ss LGEA). La requête en autorisation d'exploiter ne peut être déposée qu'à la suite de l'adoption d'un plan d'extraction par le Conseil d'Etat (art. 16, al. 2 RGEA). Un plan cadastral récent sur lequel figure le périmètre d'extraction coté par rapport aux limites de propriété doit être joint à la requête (art. 16, al. 4, let. b RGEA). L'autorisation d'exploiter porte également

sur la phase de remblayage des gravières, soit la phase d'exploitation de la décharge contrôlée au sens de la loi (art. 8, al. 2, let. c LG EA).

b) Séparation des pouvoirs

71. L'article 2, alinéa 2 Cst-GE dispose que les structures et l'autorité de l'Etat sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs.
72. 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. Cette disposition limite l'objet de l'initiative législative à ce qui est susceptible d'être adopté sous forme de loi par le Grand Conseil, sur proposition de l'un de ses membres. Le droit d'initiative ou la compétence ne doivent ainsi pas être réservés au seul Conseil d'Etat. De plus, le droit d'initiative populaire en matière législative étant limité aux lois, il ne peut porter ni sur une motion, ni sur une résolution (art. 150 LRGC) (GRODECKI, *op. cit.*, §§ 380 et 391-392).
73. Une initiative législative ne peut ainsi en particulier porter ni sur un plan d'affectation spécial, qui relève de la compétence du Conseil d'Etat, ni concerner le plan directeur cantonal, qui est adopté par le Grand Conseil sous forme de résolution (art. 150 LRGC) (GRODECKI, *op. cit.*, §§ 392 et 470-471).
74. L'interdiction de lancer une initiative qui a trait à une compétence de l'exécutif ne saurait être contournée au moyen d'une proposition d'une règle programmatique qui impose à ce dernier d'adopter une décision. En réalité, une telle initiative porte sur une attribution de l'exécutif, qui est exclue du droit d'initiative (GRODECKI, *op. cit.*, § 517).
75. En l'espèce, comme relevé par les initiants dans leur détermination du 24 novembre 2023, dans la mesure où l'IN 197 vise à modifier la LG EA, il pourrait de prime abord être retenu qu'elle entre manifestement dans un domaine de compétence du Grand Conseil. Cela étant, l'article 3C (nouveau) LG EA, troisième phrase – qui vise à fixer à 300 mètres la distance minimale séparant les « zones d'exploitations » des « zones d'habitations » – mérite d'être examiné à l'aune des considérants qui précèdent.
76. Invité à se déterminer quant à la problématique de la séparation des pouvoirs, le comité d'initiative a en substance relevé dans ses déterminations des 24 novembre et 20 décembre 2023 que le cadre législatif et réglementaire primait sur le plan directeur des gravières – qui ne pouvait pas s'écarter de ce cadre – et sur le plan directeur cantonal. L'initiative visait bien à modifier une loi, nonobstant le fait qu'elle pourrait éventuellement avoir des conséquences au niveau opérationnel. S'agissant plus particulièrement des plans d'extraction, le comité d'initiative a indiqué ce qui suit : « *Lors de l'élaboration de son initiative, le comité avait dûment relevé le fait que la délimitation des zones de gravières ou de décharges contrôlées est en principe du ressort des compétences du Conseil d'Etat au sens de l'art. 15, al. 2 LaLAT [...]* ». Le comité d'initiative s'est également référé à trois exemples de la législation cantonale genevoise – à savoir les articles 25, alinéa 1 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localité, du 9 mars 1929 (LExt ; RS-GE L 1 40), 11, alinéa 1 de la loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (LForêts ; RS-GE M 5 10) et 7B, alinéa 3 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, du 18 décembre 1987 (LaLCR ; RS-GE H 1 05) – mettant selon lui en exergue des situations où le Grand Conseil aurait fixé des distances, alors que le Conseil d'Etat jouissait expressément de compétences en la matière. A titre très subsidiaire, le comité d'initiative a toutefois relevé que si un conflit de compétences entre exécutif et législatif devait être retenu, seule une invalidation partielle de l'initiative pourrait être envisagée, par la suppression de la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LG EA. Quant au reste de l'initiative, il devrait être déclaré valide.

77. Le Conseil d'Etat relèvera que l'initiative, bien que visant à modifier une loi, pourrait être considérée comme tendant en réalité à modifier le plan directeur des gravières, lequel précise que la « limite tampon » aux habitations est de 100 mètres. Par ailleurs, dans la mesure où le plan directeur des gravières fait partie du schéma directeur cantonal, lequel constitue le volet opérationnel du plan directeur cantonal, une modification du plan directeur des gravières pourrait également donner lieu à une modification du plan directeur cantonal. Enfin, l'initiative pourrait également être considérée comme empiétant sur la compétence du Conseil d'Etat dans le cadre de l'adoption de plans d'extraction, en ce qu'elle lui imposerait d'appliquer la distance aux limites de 300 mètres prévue par l'article 3C (nouveau) LGEA. Or, tant l'adoption que la révision du plan directeur des gravières relèvent de la compétence exclusive de l'exécutif. Il en va de même des modifications mineures du plan directeur cantonal. Quant aux modifications majeures dudit plan, elles interviennent par le biais de résolutions du Grand Conseil, qui ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative législative. Enfin, le Conseil d'Etat est exclusivement compétent pour adopter les plans d'extraction, et ce faisant, pour délimiter les zones de gravières.
78. Au demeurant, il sera relevé que la « distance tampon » de 100 mètres a été intégrée pour la première fois dans le plan directeur des gravières, dans sa version adoptée le 23 mars 1999. La LGEA a pour sa part été adoptée le 28 octobre 1999. Elle prévoit notamment: « *Aucune gravière ne peut être ouverte en dehors des périmètres fixés par le plan directeur [des gravières] (art. 4, al. 1 LGEA). A titre exceptionnel, une gravière peut néanmoins être étendue au-delà des limites prévues par le plan directeur [des gravières, à la condition, notamment, qu'il n'en résulte pas d'inconvénient grave pour le voisinage et que les propriétaires touchés, les occupants des maisons d'habitation concernées et la commune du lieu de situation aient manifesté leur accord écrit et de façon unanime* » (art. 4, al. 1 et 4 LGEA). Le RGEA a quant à lui été adopté le 19 avril 2000. Il a abrogé le règlement concernant les gravières et exploitations assimilées, du 7 septembre 1977, qui indiquait notamment « *Les gravières sont en principe ouvertes dans les périmètres fixés par le plan directeur des gravières* » (art. 12) et ne prévoyait pas de distance aux limites.
79. En tout état de cause, au vu des considérations qui seront exposées ci-dessous (cf. **H. 4. f)** dans le cadre de l'examen du principe de la proportionnalité, la question de savoir si, par le biais d'une modification législative, l'initiative empiète *in concreto* sur des compétences exclusives du Conseil d'Etat, peut demeurer ouverte.

c) Protection de l'environnement, aménagement du territoire et santé publique

i. Constitutions fédérale et cantonale

80. Selon l'article 74 Cst., : « *La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes (al. 1). Elle veille à prévenir ces atteintes. Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent (al. 2). L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi (al. 3)* ».
81. A Genève, l'article 19 Cst-GE prévoit que toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain. L'article 157 Cst-GE prévoit quant à lui que : « *L'Etat protège les êtres humains et leur environnement (al. 1). Il lutte contre toute forme de pollution et met en œuvre les principes de prévention, de précaution et d'imputation des coûts aux pollueurs (al. 2). L'exploitation des ressources naturelles, notamment l'eau, l'air, le sol,*

le sous-sol, la forêt, la biodiversité et le paysage, doit être compatible avec leur durabilité (al. 3) ».

82. La formulation très large du spectre des nuisances comme des êtres vivants et milieux à protéger de l'article 74 Cst. a pour corollaire qu'il peut se recouper avec d'autres politiques fédérales ou cantonales (ATF 136 II 263, consid. 8.3 ; A.-C. FAVRE, in CR-Cst., *op. cit.*, nn. 5 et 6 ad art. 74 Cst.). Tel est le cas en matière d'aménagement du territoire, dont la Confédération fixe les principes, mais qui incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 Cst.).
83. A Genève, l'article 163 Cst-GE prévoit : *« L'Etat veille à ce que l'aménagement du territoire respecte les principes d'une agglomération compacte, multipolaire et verte. Il préserve la surface agricole utile et les zones protégées (al. 1). Il organise le territoire dans une optique régionale transfrontalière et favorise la mixité sociale et intergénérationnelle (al. 2). Il assure un usage rationnel du sol en optimisant la densité des zones urbanisées (al. 3) ».*
84. Il convient de souligner qu'une partie de la doctrine retient que des prescriptions en matière de distance ne sont pas admissibles quoi qu'il en soit simplement au motif qu'elles sont formellement édictées en tant que législation relevant de l'aménagement du territoire, et que les cantons disposent d'une compétence étendue en matière de droit de la construction (art. 75 Cst. ; Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC, Office fédéral de l'énergie, Expertise juridique du 11 avril 2019 du Dr. Christoph Jäger, Kellerhals Carrard, Eoliennes ; marge de manœuvre des cantons en matière de réglementation, n. 54, ci-après : DETEC, Expertise 2019).
85. Enfin, l'article 118 Cst. prévoit : *« Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé (al. 1). Elle légifère sur : a. l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé; b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux; elle interdit notamment, pour les produits du tabac, toute forme de publicité qui atteint les enfants et les jeunes; c. la protection contre les rayons ionisants (al. 2) ».* L'article 118, alinéa 2, lettres a à c Cst. énumère de manière exhaustive les domaines dans lesquels la Confédération a reçu un mandat législatif. Les cantons restent ainsi compétents pour tous les aspects ne figurant pas dans la liste (B. KAHIL-WOLFF HUMMER/M. JOSEPH, in CR-Cst., 1^{ère} éd., 2021, nn. 4 et 8 ad art. 118 Cst.).
86. A Genève, l'article 172, alinéa 1 Cst-GE prévoit que l'Etat prend des mesures de promotion de la santé et de prévention, et veille à réduire l'impact des facteurs environnementaux et sociaux préjudiciables à la santé.

ii. Protection de l'environnement

87. En droit de l'environnement, la Confédération dispose d'une compétence législative générale dotée d'un effet dérogatoire subséquent, les cantons ne pouvant légiférer que dans la mesure où la Confédération ne l'a pas exhaustivement fait (art. 74 al. 1 Cst.; arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2018, consid. 4.1.2, 1A.14/2006, consid. 2.3 in DEP 2006 p. 815, 1C_638/2012, consid. 10.1.2, 1C_564/2015, consid. 4.1). La Confédération a fait usage de cette compétence en adoptant la LPE (JUNGO, *op. cit.*, p. 169).
88. Selon l'article 1, alinéa 2 LPE : *« Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt ».* Par atteintes, on entend notamment les pollutions atmosphériques, le bruit et les vibrations. Les atteintes sont

dites nuisibles lorsqu'elles exercent des influences qui nuisent à la vie ou à la santé psychique de l'homme, ou lorsqu'elles causent un dommage à son milieu naturel. On les dit incommodantes lorsqu'elles compromettent son bien-être, c'est-à-dire sa capacité de travail, sa joie de vivre ou son sentiment de tranquillité. Ces atteintes sont dénommées émissions au sortir des installations et immissions au lieu de leur effet (art. 7, al. 1 et 2 LPE ; J. DUBEY, La limitation préventive des atteintes à l'environnement : entre liberté et neutralité économique, in Les entreprises et le droit de l'environnement : défis, en jeux, opportunité, Lausanne, 2009, p. 117).

89. Le principe de prévention – ancré respectivement à l'article 74, alinéa 2 Cst. et 1, alinéa 2 LPE – repose sur le souci de limiter les risques pour lesquels on n'a pas encore de vision complète ou de données scientifiques exactes en créant une marge de sécurité qui englobe l'incertitude liée aux effets à long terme des atteintes à l'environnement. Le principe de prévention n'a toutefois pas pour objectif d'atteindre le risque nul en réduisant les atteintes à zéro. Si le principe de prévention conduit à devoir éviter les atteintes inutiles, on ne saurait en déduire qu'il donne droit à un environnement totalement exempt d'atteintes, soit sans aucun bruit, ni aucune odeur ou autre lumière (ATF 133 II 169, consid. 3.1 et 3.2, in Jdt 2009 I 798 ; ATF 124 II 517, consid. 4a, in JdT 1999 I 658 ; ATF 124 II 219, consid. 8.a, in JdT 1999 I 176 ; JUNGO, *op. cit.*, p. 123).
90. Ce principe se trouve notamment concrétisé par les dispositions relatives à l'étude d'impact sur l'environnement, aux critères s'appliquant aux limitations d'émissions, ainsi qu'à la construction d'installations fixes (Message LPE, FF 1979 III 741, p. 770). On doit donc en retenir que les atteintes doivent être prévenues déjà au stade de la planification, ce qui démontre le caractère transversal du principe, inhérent également à la législation sur l'aménagement du territoire (JUNGO, *op. cit.*, pp. 121-122).
91. L'étude d'impact sur l'environnement est prescrite aux 10a à 10d LPE, et se réfère à la construction de nouvelles installations ou à la modification d'installations existantes (Directive de la Confédération sur l'étude d'impact sur l'environnement, Manuel EIE, Berne, 2009, p. 2 ; J.-B. ZUFFEREY/I. ROMY, La construction et son environnement en droit public, 2^{ème} éd., 2017, p. 402). L'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, du 19 octobre 1988 (OEIE ; RS 814.011) régit le champ d'application et le découlement de l'étude d'impact (J.-B. ZUFFEREY/I. ROMY, La construction et son environnement en droit public, 2^{ème} éd., 2017, p. 396).
92. Selon l'article 10a LPE, en relation avec l'article 1 et le chiffre 80.3 de l'annexe à l'OEIE, les gravières d'un volume global d'exploitation supérieur à 300'000 m³ sont soumises à une étude d'impact sur l'environnement (ATF 121 II 190, consid. 3 bb ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_414/2013, consid. 7.1).
93. Pour être complète, l'étude d'impact sur l'environnement doit contenir des informations détaillées sur : l'état initial, c'est-à-dire sur les atteintes existantes (art. 10b, al. 2, let. a LPE) ; le projet, y compris les mesures prévues pour la protection de l'environnement et pour les cas de catastrophe, ainsi qu'un aperçu des éventuelles solutions de remplacement principales étudiées par le requérant (art. 10b, al. 2, let. b LPE) ; les nuisances dont on peut prévoir qu'elles subsisteront (bruit, air, effet sur la nature et le paysage, etc.), à savoir les atteintes qui seront dues aux travaux et celles qui résulteront de l'exploitation de l'installation. Ces nuisances doivent être appréciées globalement, en vertu de l'article 8 LPE (art. 10b, al. 2, let. c LPE) ; l'attribution éventuelle des degrés de sensibilité au bruit et la vérification de l'équipement (ZUFFEREY/ROMY, *op. cit.*, p. 402).
94. La procédure d'étude d'impact sur l'environnement comporte en principe trois phases : l'enquête préliminaire, destinée à établir dans les grandes lignes quelles conséquences nuisibles l'installation pourrait avoir pour l'environnement (art. 8, al. 1 OEIE) ; le rapport relatif à l'impact sur l'environnement (art. 10b, al. 3 *a contrario* LPE) ;

- l'appréciation du rapport d'impact. Dans ce cadre, l'autorité compétente examine la compatibilité de l'installation avec l'environnement (ZUFFEREY/ROMY, *op. cit.*, p. 404).
95. La procédure d'étude d'impact sur l'environnement est un examen de la conformité du projet aux prescriptions du droit de l'environnement au sens large, dont font partie la LPE – qui protège l'être humain contre les atteintes nuisibles ou incommodantes – et les dispositions concernant notamment la protection de la nature, du paysage et des eaux. Elle est réalisée dans le cadre d'une procédure décisive définie par les cantons (art. 3, al. 1 OEIE, art. 5, al. 3 OEIE et chiffre 80.3 de l'annexe à l'OEIE ; ZUFFEREY/ROMY, *op. cit.*, p. 396 et 405).
96. A Genève, le règlement sur les évaluations environnementales, du 2 novembre 2022 (REE ; RS-GE K 1 70.05) régit l'étude d'impact sur l'environnement au sens de l'OEIE (art. 9 à 16 REE) et la notice d'impact sur l'environnement (art. 17 à 20 REE). Selon l'article 1 REE : « *Les évaluations environnementales ont pour but de protéger les êtres humains, 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* ».
97. Comme exposé ci-dessus, le principe de prévention se trouve également concrétisé – au-delà des dispositions relatives à l'étude d'impact sur l'environnement ou à la notice d'impact sur l'environnement – par des dispositions relatives aux critères s'appliquant aux limitations d'émissions. Le principe de prévention a en effet pour conséquence que les atteintes doivent être limitées à la source (lieu d'émission), plutôt qu'à l'endroit de leurs effets (lieu d'immission). Il trouve principalement application dans l'article 11, alinéa 2 LPE qui prévoit : « *Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable* » (art. 11, al. 2 LPE ; DUBEY, *op. cit.*, p. 122).
98. L'obligation de limiter les émissions ne vaut en effet que dans la mesure où cela est possible du point de vue technique et de l'exploitation, et secondement supportable du point de vue économique (DUBEY, *op. cit.*, p. 129). Etant donné que le principe de proportionnalité s'applique également dans le domaine des mesures préventives, même des mesures qui seraient économiquement supportables pourraient, dans certains cas, être réputées inadmissibles pour des raisons de proportionnalité, notamment lorsque le bénéfice escompté pour l'environnement est minime. Il faut ainsi examiner la proportionnalité de la mesure ; pour ce faire, il convient de mettre en balance les intérêts publics et privés à l'exploitation de gisements de gravier, avec l'intérêt public à la protection de la santé (DETEC Expertise 2019, n. 60 ; ATF 140 II 33, consid. 5.3 ; DUBEY, *op. cit.*, p. 136).
99. Le principe constitutionnel de la proportionnalité exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (art. 5, al. 2 Cst. ; ATF 140 I 218, consid. 6.7.1 et les références citées ; DUBEY, *op. cit.*, p. 139). Lorsque l'évaluation d'une mesure dépend de connaissances techniques controversées, le Tribunal fédéral n'admet une violation du principe de proportionnalité que si l'inaptitude de cette mesure à atteindre le résultat recherché paraît manifeste (ATF 128 I 295 consid. 5b/cc et la référence citée).
100. Afin de respecter le principe de proportionnalité, il convient de faire une distinction au cas par cas, car la LPE ne veut pas être une loi d'empêchement, mais une loi de mesures. Elle vise en effet à protéger des biens de police, comme la sécurité ou l'ordre

public, et ne doit pas servir de base à l'interdiction totale de construire ou d'exploiter des installations. Le Tribunal fédéral précise de manière générale que l'interdiction générale de certains types d'installations ne saurait constituer un contenu admissible d'une limitation des émissions selon l'article 11 LPE. Le même principe doit s'appliquer aux directives qui n'interdisent pas directement les installations, mais qui, au final, les entravent de manière systématique (Message du Conseil fédéral relatif à la LPE, FF 1979 III p. 756 et 777 ss. ; ATF 116 Ib 159, consid. 6b ; DETEC Expertise 2019, nn. 61 et 63).

101. En vertu de l'article 11, alinéa 3 LPE, s'il est établi ou à prévoir que les atteintes, compte tenu des charges environnementales existantes, deviendront nuisibles ou incommodantes, des limitations plus sévères des émissions doivent être ordonnées. L'article 12 LPE recense quant à lui de manière exhaustive les mesures destinées à mettre en œuvre les limitations d'émissions résultant de l'article 11 LPE : « *Les émissions sont limitées par l'application: des valeurs limites d'émissions (a) ; des prescriptions en matière de construction ou d'équipement (b) ; des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation (c) ; des prescriptions sur l'isolation thermique des immeubles (d) ; des prescriptions sur les combustibles et carburants (e)* » (DUBEY, *op. cit.*, p. 123 ; JUNGO, *op. cit.*, p. 190).
102. Enfin et selon l'article 65 LPE : « *Tant que le Conseil fédéral n'aura pas fait expressément usage de sa compétence d'édicter des ordonnances, les cantons peuvent, après en avoir référé au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, édicter leurs propres prescriptions dans les limites de la présente loi (al. 1). Les cantons ne peuvent fixer de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification, ni arrêter de nouvelles dispositions sur l'évaluation de la conformité d'installations fabriquées en série et sur l'utilisation de substances ou d'organismes. Les prescriptions cantonales existantes ont effet jusqu'à l'entrée en vigueur de prescriptions correspondantes du Conseil fédéral (al. 2)* ».
103. A cet égard la jurisprudence constante du Tribunal fédéral relève que depuis l'entrée en vigueur de la LPE et des ordonnances qui en découlent – notamment l'ordonnance sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985 (OPair ; RS 814.318.142.1), l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986 (OPB ; RS 814.41) et l'OEIE – la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes est réglée par le droit fédéral. Cette législation l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant quantitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlement d'affectation (ATF 133 II 64, in Jdt 2008 I 662 ; ATF 118 Ib 590, in Jdt 1994 I 485 ; ATF 118 Ia 112, in JdT 1994 I 445 ; ATF 117 Ib 270, in JdT 1993 I 440 ; ATF 117 Ib 147, in JdT 1993 I 474 ; ATF 116 Ib 175, in JdT 1992 I 479 ; ATF 116 Ib 50 ; ATF 116 Ib 175, in JdT 1992 I 468 ; ATF 114 Ib 214, in JdT 1990 I 496).
104. Les dispositions de droit cantonal gardent toutefois une portée propre lorsqu'elles complètent le droit fédéral en visant notamment des objectifs particuliers d'urbanisme ; répondent à cette définition les règles d'affectation du sol destinées à définir ou à préciser les caractéristiques d'un quartier, en y excluant par exemple certains types d'activités gênantes, pour autant que l'examen de conformité ne repose pas uniquement sur les nuisances concrètes engendrées par l'installation (ATF 118 Ia 112, consid. 1a ; ATF 117 Ib 147 consid. 5a ; ATF 116 Ia 491, consid. 1a).
105. Par ailleurs, aucune disposition fédérale ne définit précisément le principe de prévention visé à l'article 1, alinéa 2 LPE et à l'article 11, alinéa 2 LPE, ni les mesures plus sévères visées à l'article 11, alinéa 3 LPE dans le domaine de la protection contre le bruit. Cela signifie que dans ces deux domaines thématiques, les cantons conservent en principe une marge de manœuvre pour adopter des dispositions en vertu de l'article 65, alinéa 1 LPE. Les cantons sont donc compétents pour édicter des dispositions concernant la limitation des émissions, notamment à titre préventif. Cette compétence comprend en

principe la possibilité d'imposer des distances à respecter, sachant qu'il est également envisageable de fixer des marges de sécurité, autrement dit des distances plus importantes que celles suggérées ou recommandées par les études, directives, recommandations, ou conceptions visant à protéger la population et les habitants. Cela correspond à l'objectif du principe de prévention inscrit dans la législation sur l'environnement, car ce principe repose sur l'idée d'une prévention des risques dont on ne peut pas estimer la gravité et vise à instaurer une marge de sécurité qui tient compte des incertitudes quant aux conséquences des nuisances à long terme. Il s'agit d'éviter que l'absence de certitudes scientifiques serve de prétexte à l'inaction de l'État (ATF 132 II 305, consid. 4.3 ; ATF 124 II 219, consid. 8a ; F. JUNGO, *op. cit.*, p. 221 ; A.-C. FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse, Lausanne 2002, pp. 342 ss ; DETEC Expertise 2019, nn. 57, 58 et 62).

106. Dans la pratique, le choix de l'emplacement est considéré comme une des mesures permettant de limiter les émissions à la source, mesure qui s'apparente plutôt à une prescription en matière de construction ou d'équipement au sens de l'article 12, alinéa 1, lettre b LPE. Il convient cependant de souligner que de telles prescriptions doivent dans tous les cas remplir les conditions fixées à l'article 11, alinéa 2 LPE, c'est-à-dire être réalisables du point de vue de l'état de la technique et des conditions d'exploitation, supportables sur le plan économique et proportionnelles dans leur globalité (DETEC Expertise 2019, n. 55 et les références citées, n. 63).
107. Les prescriptions en matière de distance qui compliquent de manière disproportionnée ou empêchent la construction d'une installation ne sauraient en aucun cas se fonder sur le principe de prévention (ATF 116 Ib 159, consid. 6b ; DETEC Expertise 2019, n. 63). Ainsi et même dans le cas où les limitations des émissions seraient justifiées de manière probante pour des raisons de santé, il convient d'avoir une approche pragmatique lors du choix, de la conception, et de l'injonction de mesures prises au nom du principe de prévention, en particulier lorsque des marges de sécurité sont appliquées sans assise scientifique solide. A titre d'exemple, un auteur relève que dans le domaine des éoliennes, une directive qui triplerait la distance minimale recommandée ou indiquée par les études pertinentes sans raison valable et en se référant uniquement au principe de prévention environnemental devrait être considérée en règle générale comme une infraction au droit fédéral sur l'énergie et l'aménagement du territoire (DETEC Expertise 2019, n. 63).
108. Enfin, les limitations plus sévères visées à l'article 11, alinéa 3 LPE ne sont pas liées au critère de l'économiquement supportable. Elles doivent toutefois être proportionnelles, ce qui suppose la nécessité de prendre en compte des considérations économiques. Les prescriptions motivées par la protection contre ce type d'atteintes, mais qui ne servent pas à protéger la santé ou vont au-delà de ce qui est manifestement nécessaire pour atteindre cet objectif, ne sont donc pas admissibles. La prescription de distances qui incluent des marges de sécurité supplémentaires par rapport à celles découlant des connaissances scientifiques actuelles serait par conséquent contraire au droit fédéral (DETEC Expertise 2019, nn. 67-69 et les références citées).

iii. Aménagement du territoire

109. En matière d'aménagement du territoire, la Confédération dispose d'une compétence législative concurrente limitée aux principes. Elle a accompli son mandat constitutionnel en adoptant la LAT et son ordonnance d'application, du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1). Les principes réglés par la LAT concernent les buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), les instruments (plans directeurs des cantons, art. 6 ss LAT), les conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), les plans d'affectation y compris l'équipement et le remembrement (art. 14 ss LAT), les autorisations de construire (art. 22 ss LAT), les constructions hors zone à bâtir (art. 16a

- ss, 24 ss, 37a LAT), les principes de la coordination (art. 25a LAT), les zones réservées (art. 27 LAT) et la protection juridique (art. 33 ss. LAT).
110. Au-delà de cette compétence législative concurrente limitée aux principes, l'aménagement du territoire incombe aux cantons. Ils adoptent des lois d'aménagement de leur territoire et édictent des normes en matière de droit des constructions. Ils établissent les plans directeurs (art. 6 ss LAT) et coordonnent l'activité de planification (art. 75, al. 1 Cst. ; S. HAAG, in CR-Cst., 1^{ère} éd., 2021, n. 36 ; V. DONZEL/A. FLÜCKIGER, Le droit de l'urbanisme en Suisse, 1999, p. 8).
111. Les cantons doivent ainsi établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La LAT prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT). La procédure d'autorisation d'exploiter sert seulement à vérifier si les constructions ou installations sont conformes à la réglementation exprimée par les plans d'affectation; elle vise à assurer la réalisation du plan cas par cas, mais elle ne doit pas créer des mesures de planification indépendantes (ATF 116 Ib 50 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_243/2020, consid. 4).
112. L'aménagement du territoire a une fonction de coordination centrale et transversale en ce qui concerne l'exécution de toutes les tâches de l'Etat ayant des incidences sur le territoire. Il représente un instrument de planification permettant de surmonter les conflits d'intérêts. Le Tribunal fédéral a posé les principes applicables à la coordination de projets soumis à l'application de différentes règles de droit matériel. Cette jurisprudence a été codifiée à l'article 25a LAT, qui énonce des principes en matière de coordination « lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités ». Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). L'obligation de coordonner s'étend à l'ensemble des autorisations que l'implantation d'une construction rend nécessaires (DETEC Expertise 2019, nn. 17-18 et les références citées ; A. MARTI, in Commentaire LAT, nn. 17 et 19 ad art. 25a LAT ; ATF 116 Ib 50 consid. 4b).
113. La procédure de planification doit permettre une pesée complète de tous les intérêts pertinents et déterminants pour décider de la planification, de l'installation ou de la construction (art. 9 LAT ; art. 3 OAT ; ATF 123 II 88 consid. 2c et 2d ; ATF 120 Ib 207 consid. 6). Les critères centraux de cette pesée des intérêts correspondent aux buts et principes de l'aménagement, selon les articles 1 et 3 LAT.
114. L'article 3, alinéa 3, lettre b LAT prévoit qu'il convient notamment de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. Le principe exige que les affectations bruyantes et polluantes – soit notamment les gravières – soient éloignées des zones d'habitation ou que celles-ci en soient protégées (ATF 127 I 103 consid. 7c p. 110; arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2018, consid. 4.2.1, 1A.262/2000, consid. 2b non publié in: DEP 2001 p. 1095, 1C_430/2007, consid. 5.1 ; TSCHANNEN, *op. cit.*, n. 69 ad art. 3 LAT).

115. S'agissant de l'exploitation d'une gravière, le Tribunal fédéral a toutefois nuancé ce principe, compte tenu du fait que l'on ne se trouve pas en présence d'une installation dont on peut choisir librement l'emplacement, comme par exemple un stand de tir. Par définition, le gravier doit être extrait là où il se trouve (arrêt du Tribunal fédéral 1C_314/2010, consid. 4.2). L'exploitation d'une gravière, comme de toute autre source de matière première minérale, n'est en effet concevable qu'aux endroits où gisent les matériaux recherchés et où leur extraction est réalisable du point de vue technique et économique (ATF 112 Ib 26 consid. 3 ; ATF 108 Ib 367, consid. 6a, ATF 103 Ib 59, consid. 2c).
116. La jurisprudence du Tribunal fédéral retient au demeurant que l'exploitation de gisements de gravier répond à un intérêt public important. Cet intérêt réside dans la possibilité de satisfaire le besoin des secteurs économiques du génie civil et de la construction, notamment en gravier à béton, en évitant autant que possible les longs transports, sources de nuisance, et les frais excessifs qui résulteraient de difficultés particulières d'exploitation engendrées par la situation géographique des terrains concernés, leur topographie ou leur structure géologique (ATF 112 Ib 26, consid. 4b ; ATF 111 Ib 90 et les références citées). Le Tribunal fédéral a également eu l'occasion de constater que les bancs de gravier dont l'exploitation est avantageuse ne sont pas rares en Suisse, mais qu'ils ne sont disponibles que dans une mesure réduite sur le Plateau en raison notamment de l'intense occupation des sols (ATF 104 Ib 224 consid. 4b, ATF 103 Ib 59 consid. 2b).
117. Comme évoqué ci-dessus, le principe de prévention se trouve également concrétisé – au-delà des dispositions relatives à l'étude d'impact sur l'environnement et aux critères s'appliquant aux limitations d'émissions – par les dispositions relatives à la construction d'installations fixes. Le principe de prévention impose aux autorités chargées de l'aménagement du territoire de retenir des solutions qui permettent de réduire au minimum les atteintes à l'environnement, compte tenu des objectifs de développement. Les autorisations de construire constituent des instruments permettant l'application du principe de prévention (JUNGO, *op. cit.*, p. 220).
118. Enfin, il a été exposé que les cantons demeuraient en particulier compétents pour prévoir qu'une installation gênante ou dangereuse devra respecter une distance de sécurité, ou des périmètres d'implantation, ménageant le voisinage (cf. **H. 4 c**) ii). Il s'agit en effet de règles typiques rencontrées dans les instruments de gestion spatiale; elles sont parfaitement compatibles avec l'article 65 LPE et permettent de préciser utilement la notion de « prescriptions en matière de constructions » découlant de l'article 12, alinéa 1, lettre b LPE (JUNGO, *op. cit.*, p. 221 ; FAVRE, *op. cit.*, pp. 342 ss).

d) Liberté économique

119. Aux termes de l'article 27 Cst. – et sans qu'il n'en résulte une protection plus étendue, de l'article 35 Cst-GE – la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1 p. 612; 140 I 218 consid. 6.3 p. 229). Des restrictions à la liberté économique sont admissibles, mais elles doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité (art. 36, al. 1 à 3 Cst.; art. 43, al. 2 Cst-GE). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36, al. 4 Cst.).

120. Les mesures d'aménagement du territoire peuvent entraîner une limitation de la liberté économique (art. 27 Cst.). C'est notamment le cas lorsque les plans d'affectation limitent l'utilisation du sol à certaines activités ou en excluent d'autres dans des zones d'activités commerciales ou mixtes. En matière d'aménagement du territoire, les mesures pouvant représenter des restrictions à la liberté économique sont généralement prises par les cantons ou les communes, puisque cette tâche leur incombe selon l'article 75, alinéa 1, 2^{ème} phrase Cst. Ceux-ci doivent en principe s'abstenir de prendre des mesures contraires au principe de la liberté économique
121. Enfin, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de souligner, s'agissant de l'exploitation d'une glaisière, que des intérêts privés pouvaient se recouper avec l'intérêt public à assurer la continuation d'une entreprise (ATF 108 Ib 364, in Jdt 1984 I 531 ; J.B. ZUFFEREY, aménagement du territoire et liberté économique, p. 29, in M. HOTTELIER/B. FOËX (eds), L'aménagement du territoire : planification et enjeux, Bâle, 2001).

e) Droit intercantonal

122. Les modifications proposées par l'article 3C (nouveau) LGEA ne font l'objet d'aucune convention intercantonale liant le canton de Genève.

f) Cas d'espèce

123. Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, l'article 3C (nouveau) LGEA, première et deuxième phrases, apparaît conforme au droit supérieur. Rien ne s'oppose en effet à ce que la LGEA dispose que l'ensemble des activités découlant des types d'exploitations et des décharges contrôlées visées par la loi, soit considéré comme pouvant porter atteinte à la santé publique.
124. Au demeurant, le fait de prévoir que la distance minimale séparant les « zones d'exploitations » des « zones d'habitations » – que celles-ci se situent uniquement en zone à bâtir vouée à l'habitation, ou qu'il faille également tenir compte des habitations isolées en zone agricole – sera fixée de manière à préserver la santé des personnes touchées et à limiter les nuisances, tend *in concreto* à confirmer les mécanismes d'ores et déjà applicables à l'exploitation de gravières, tant au niveau international, qu'aux niveaux fédéral et cantonal. En effet, les textes de portée internationale qui lient la Suisse reconnaissent en substance tous la nécessité pour les Etats d'utiliser des méthodes appropriées – par exemple des études d'impact – pour réduire les effets des projets qu'ils entreprennent sur la santé.
125. Par ailleurs et comme l'ont relevé à juste titre les initiants, les dispositions constitutionnelles, fédérales et cantonales, de même que les dispositions légales exposées ci-dessus mettent en exergue le devoir de l'Etat de protéger l'être humain contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de prendre des mesures de promotion de la santé et de prévention.
126. En outre, que ce soit sous l'angle de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire, les principes qui prévalent sont ceux d'une évaluation au cas par cas, et d'une pesée générale de tous les intérêts en présence. Dans la mesure où il s'agit précisément de l'objectif de l'article 3C (nouveau) LGEA, deuxième phrase, rien ne s'oppose à ce qu'une telle disposition figure dans une loi cantonale.
127. Reste à déterminer si l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, visant à fixer à 300 mètres la distance minimale séparant les « zones d'exploitations » des « zones d'habitations » est conforme au droit supérieur applicable en matière de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de santé publique. A cet égard, et depuis l'entrée en vigueur de la LPE et des ordonnances qui en découlent, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes est réglée de manière exhaustive par le droit fédéral.

128. Au demeurant, il convient de partir du principe que des prescriptions en matière de distance ne peuvent pas être admises simplement au motif qu'elles sont formellement édictées en tant que législation relevant de l'aménagement du territoire, qui relève, comme déjà indiqué, principalement de la compétence des cantons. La jurisprudence et la doctrine admettent toutefois que dans le domaine de la protection de l'environnement, les cantons conservent une certaine marge de manœuvre, lorsque les prescriptions escomptées visent des objectifs particuliers d'urbanisme, ou qu'elles tendent à définir le principe de prévention ou les « mesures plus sévères » visés dans la LPE. En particulier, il est admis que les cantons disposent d'une compétence résiduelle s'agissant d'imposer des distances à respecter dans le but de protéger la population et les habitants. En pratique, le choix de l'emplacement d'une installation est en effet considéré comme une mesure permettant de limiter les émissions à la source, et elle s'apparente à une prescription en matière de construction au sens de l'article 12 LPE.
129. Ainsi, le principe même d'inscrire dans la LGEA une prescription générale et abstraite concernant une distance à respecter entre les « zones d'exploitations » et les « zones d'habitations » pourrait être considéré comme étant conforme au droit supérieur, à l'aune du principe de prévention ancré aux articles 74, alinéa 2 Cst. et 1, alinéa 2 LPE. Cela étant, ce type de prescription doit dans tous les cas remplir les conditions fixées à l'article 11, alinéa 2 LPE. Une telle prescription doit être réalisable du point de vue de l'état de la technique – ce qui ne pose pas de problème particulier *in casu* –, supportable sur le plan économique et proportionnelle dans sa globalité.
130. En ce qui concerne le caractère économiquement supportable de la mesure visée par l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, le Conseil d'Etat relèvera qu'en cas d'entrée en vigueur de la loi issue de l'IN 197, la perte de ressources en gravier serait de l'ordre de 6 à 22 millions de m³, que les « zones d'habitations » prises en compte se situent uniquement en zone à bâtir vouée à l'habitation, ou qu'il faille également tenir compte des habitations isolées en zone agricole. De ce fait, dans la mesure où les ressources actuelles du canton sur les périmètres du plan directeur des gravières, édition 2010, sont estimées entre 45 et 50 millions de m³ de gravier, les chiffres précités auraient pour conséquence une perte de l'ordre de 12 % à 50 % des ressources en gravier du canton.
131. Invité à se déterminer à cet égard, le comité d'initiative a relevé, dans ses déterminations du 20 décembre 2023, qu'il n'était pas en mesure de se prononcer sur les estimations précitées. Il a précisé qu'il n'était pas clair à quel droit fondamental ce point faisait référence. Pour le surplus, le comité d'initiative a indiqué que la question d'une éventuelle perte de ressources en gravier constituait un « point périphérique » à la question de la validité de l'initiative, et qu'elle devait ainsi être écartée. Il a en outre renvoyé à ses déterminations du 24 novembre 2023, s'agissant du respect du principe de la liberté économique.
132. Le Conseil d'Etat relèvera par ailleurs que s'il devait être retenu que la distance de 300 mètres devait être mesurée à partir du centre de toutes les habitations, y compris celles isolées en zone agricole, l'initiative pourrait avoir comme conséquence d'entraver systématiquement la création de nouvelles gravières dans un périmètre donné. Or, cela irait à l'encontre du but de la LPE, laquelle n'est pas une loi d'empêchement.
133. Au demeurant, qu'il s'agisse de privés ou de collectivités publiques, les propriétaires des terrains concernés par des zones de gravières perçoivent en principe une rémunération, inhérente au volume de gravier exploité. Les conditions de cette rémunération sont fixées au cas par cas, par contrat ou par convention. En cas d'entrée en vigueur de la loi issue de l'IN 197, seule une partie réduite de ces terrains pourrait être remise à des entreprises privées, avec des conséquences importantes en matière de rémunération, au vu de la perte de volume de gravier exploité.

134. Au vu de ce qui précède, il apparaît que la mesure proposée par l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, aura des conséquences économiques particulièrement lourdes, que ce soit pour les entreprises privées actives dans le domaine de l'extraction de gravier ou de la construction, ou pour les propriétaires des terrains concernés par des zones de gravières.
135. En tout état et même à retenir que la mesure visée par l'initiative est économiquement supportable, il convient encore de déterminer si elle est proportionnelle dans sa globalité.
136. Invité à se déterminer à cet égard, le comité d'initiative a notamment relevé ce qui suit :
« *Le fait de fixer une distance minimale de 300 mètres dans l'article 3C in fine (nouveau) LGEA repose sur des considérations scientifiques, lesquelles sont synthétisées dans le rapport remis en annexe. Ce rapport a été préparé par les membres du comité d'initiative, comprenant des médecins de profession. En substance, le rapport met en exergue des éléments clés issus de nombreuses études scientifiques qui démontrent qu'une distance de 300 mètres, alors même qu'elle n'est pas toujours suffisante, permet de mieux préserver la santé des personnes se trouvant à proximité de zones de travaux, incluant les zones de gravières. Le rapport explique les effets néfastes pour l'humain que causent ces types de travaux. En particulier, les études scientifiques en question permettent de conclure que toute distance inférieure à 300 mètres est propre à compromettre la santé. C'est dans ce contexte qu'il se justifie d'imposer une distance minimale de 300 mètres entre les habitations et les zones d'exploitations* ».
137. En ce qui concerne le rapport joint aux déterminations des initiants, il est composé de plusieurs documents, classés en deux annexes. L'« Annexe 1 » est subdivisée en 7 points consistant en des résumés d'études, d'articles ou de directives (1. « *Guidance on the Assessment of Mineral Dust Impacts for Planning, Institute of Air Quality Management, www.iaqm.co.uk* »). Cette étude est notamment constituée de plusieurs graphiques; 2. « *Étude des poussières fines (Eolios ingénierie - France)* »; 3. « *Lung Function and Respiratory Health of Populations living Close to Quarry Sites in Palestine* »; 4. « *Environmental Impact Assessment of Quarries and Stone Cutting Industries in Palestine* »; 5. « *Les effets des polluants atmosphériques sur la santé* »; 6. « *Archives des Sciences volume 60 – fascicules 2-3* »; 7. « *Directive sur le bruit des chantiers (DBC)* »).
- Dans un dernier point, les initiants ont listés les atteintes à la santé pouvant toucher les personnes vivant à proximité d'exploitations de type gravière ou exploitation assimilée, ont mis en exergue les risques pour les enfants et les fœtus et ont relevé que la pollution de l'air extérieur avait été classée parmi les cancérigènes certains pour les êtres humains.
- Quant à l'« Annexe 2 », elle est constituée de neuf pages du volume 60 du fascicule Archives des Sciences, de quatre pages Wikipédia sur la silicose ainsi que d'une carte dont l'intitulé est « Courants typiques » et sur laquelle se situe notamment la commune de Collex.
138. Pour le surplus et sur la base du rapport produit par leur soin, les initiants ont relevé que l'initiative poursuivait un but de santé publique, laquelle constituait un intérêt public. Selon les précités : « *La poursuite d'un tel but en l'espèce ne compromet pas de manière disproportionnée les activités telles que l'extraction de gravier. L'initiative porte sur le fait d'accroître de 200 mètres la distance minimale actuellement fixée à 100 mètres (art 28 al. 6 RGEA). L'initiative ne vise ainsi pas à interdire les exploitations concernées, ni à les rendre impossibles. Les activités en question pourraient continuer de s'exercer, dans le respect de la limite distancielle que prévoirait l'article 3C (nouveau) LGEA, et ce dans le but principal de garantir la protection de la santé des*

habitants touchés par de tels travaux. L'imposition d'une distance minimale de 300 mètres s'exercerait ainsi dans le respect de tous les intérêts en jeu ».

139. Les initiants ont ensuite relevé qu'il existait des dérogations à cette distance de 100 mètres, et qu'elle n'était en tout état pas toujours respectée. Ainsi, et selon le comité d'initiative : *« Cette réalité démontre donc notamment que l'étude au cas par cas, applicable en principe, ne peut à elle seule garantir la protection contre les effets nuisibles rattachés aux types d'exploitations concernés, tels que les émissions et les immissions. Au demeurant, et comme indiqué ci-dessus, la distance minimale peut encore faire l'objet de dérogations en cours de travaux. Couplé à la durée usuelle de ce type de projets, se prolongeant sur de nombreuses années, le risque pour la santé humaine est d'autant plus accru ».* Les initiants ont ajouté : *« L'initiative puise ainsi sa source dans l'expérience de première main que les membres du comité ont faite dans le cadre de ces divers projets. Par le biais de cette initiative, les initiants veulent donc imposer une distance minimale qui reflète la réalité scientifique et l'intégrer dans la loi même, de sorte que la protection de la santé des habitants genevois soit garantie. Nonobstant ce qui précède, et comme exposé plus haut, une distance de 100 mètres, même respectée, n'est pas une mesure adéquate et apte à protéger la santé humaine. Référence est faite au contenu du rapport annexé. Au demeurant, à cela s'ajoute la durée usuelle de ce type de travaux, venant exacerber les effets néfastes que les activités en cause peuvent avoir sur la santé humaine. Au vu de ce qui précède, le fait de tripler de manière générale et abstraite la distance minimale, actuellement prévue à l'art. 28 al. 6 RGEA, est justifié par des considérations scientifiques, et s'inscrit dans la réalisation de l'intérêt public qu'est la protection de la santé ».*
140. En ce qui concerne la problématique de l'éventuelle entrave à la garantie de la liberté économique que constituerait la fixation générale et abstraite d'une distance de 300 mètres, le comité d'initiative s'est référé aux considérations scientifiques exposées dans le rapport joint à ses déterminations. Pour le surplus, il a indiqué : *« À titre liminaire, le comité est conscient du fait que la fixation d'une distance de 300 mètres est propre à potentiellement restreindre le déroulement des activités des sociétés actives dans le(s) domaine(s) en question. Toutefois, le comité est d'avis qu'une éventuelle restriction s'inscrirait dans la poursuite de la santé publique et dans le respect total des normes constitutionnelles. [...] En l'espèce, la distance minimale de 300 mètres repose sur des considérations scientifiques, résumées ci-dessus et dans l'annexe, lesquelles démontrent qu'une telle distance est apte à mieux protéger les êtres humains des atteintes nuisibles causées par les activités d'exploitation et d'extraction de gravières notamment. Il s'agit de la concrétisation de l'obligation générale faite à l'État de protéger la santé et les lieux d'habitations. Partant, ladite distance est propre à obtenir l'effet recherché, soit la protection de la santé publique. La distance de 300 mètres est en outre nécessaire pour atteindre le but visé, lequel ne peut manifestement pas être atteint par une autre mesure moins incisive. Sur ce point, le comité rappelle sa position selon laquelle la distance de 100 mètres actuellement prévue n'est pas adéquate. Partant, le principe de proportionnalité est donc respecté. En troisième lieu, il ne peut être retenu que le noyau intangible de la liberté économique serait atteint. En particulier, le comité souligne que l'article 3C (nouveau) LGEA ne vise absolument pas à interdire les activités découlant des types d'exploitations et de décharges visés par la loi, mais uniquement à les éloigner davantage des zones d'habitations de manière que la santé des habitants vivant à proximité soit préservée. L'imposition de la distance minimale de 300 mètres n'est donc pas propre à empêcher les entreprises en question à mener leurs activités ».*
141. Le comité d'initiative a conclu en soutenant que la protection de l'intérêt à la protection de la santé publique l'emportait sur celle du principe de la liberté économique, dont toute éventuelle restriction s'exercerait de manière proportionnelle sans porter atteinte à l'essence de ce droit fondamental, dans le respect de l'article 36 Cst.

142. Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'Etat relèvera ce qui suit s'agissant de la proportionnalité de l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase.
143. En ce qui concerne les questions de l'aptitude et la nécessité de la mesure envisagée, le Conseil d'Etat rappellera que le fait même d'inscrire dans la LGEA une prescription générale et abstraite concernant une distance à respecter pourrait être considéré comme étant conforme au droit supérieur, à l'aune du principe de prévention. Ce principe repose précisément sur le souci de limiter les risques pour lesquels on n'a pas encore de vision complète, ou de données scientifiques exactes.
144. La question de savoir si les « considérations scientifiques » que les initiants ont fait valoir à l'appui de leurs déterminations du 24 novembre 2023 sont probantes, peut dès lors rester ouverte. Elles appellent, à toutes fins utiles, les quelques commentaires suivants, qui ne consistent pas en une analyse exhaustive des particularités des sites de gravières ou des potentiels risques toxicologiques y-relatifs. Ainsi, et d'une part, ces « considérations scientifiques » ont été compilées par les initiants eux-mêmes, dont il est allégué que certains sont médecins. D'autre part, ces mêmes considérations se fondent sur des graphiques et des études menées à l'étranger, notamment au Royaume-Uni ou en Palestine, dont les territoires sont éminemment distincts de celui du canton de Genève. En particulier, il n'existe aucun gisement de granit ou de calcaire dans le canton. Par ailleurs, les matériaux identifiés comme contenant de la silice consistent en des grès et marnes molassiques qui sont principalement situés en profondeur dans le sous-sol du canton de Genève. Ces matériaux ne sont présents en surface que dans quelques secteurs. Ainsi, la majorité des matériaux de terrassement issus des chantiers ne concernent pas la molasse et aucune gravière n'extrait ce type de matériaux. Au demeurant, les graphiques produits sont difficilement exploitables, dans la mesure où les unités de temps utilisées sont inconnues, de même que la pollution de base des sites de mesures. Ils ne permettent pas de distinguer les types d'installations concernées, dont certaines peuvent émettre beaucoup de poussière (charbon, granit). Enfin, le graphique « Table A2-1 » semble démontrer que la valeur limite fixée par l'OPAir annexe 7, soit 200 mg/m²/jour, est respectée dès qu'une distance de 100 mètres est atteinte. Au vu de ce qui précède, il apparaît difficilement admissible de retenir que les arguments des initiants reposent sur une assise scientifique solide.
145. Pour le surplus, il sied de relever qu'en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral applicable en matière d'évaluation de mesures, il pourrait être admis que la mesure visée par l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, permet de manière générale et abstraite de protéger les « zones d'habitations » contre les émissions liées à des gravières ou décharges contrôlées au sens de la LGEA, et qu'elle respecte ainsi le critère de l'aptitude.
146. En revanche, il doit être retenu que les très nombreuses dispositions applicables en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire – domaines régis par une évaluation au cas par cas et par une pesée générale de tous les intérêts en présence – permettent d'ores et déjà d'atteindre le résultat escompté par la mesure prévue par l'initiative. En particulier, c'est précisément l'objectif de l'étude d'impact sur l'environnement que de déterminer de manière précise quel sera l'impact d'une installation sur l'environnement, notamment s'agissant des atteintes qui seront dues aux travaux et de celles qui résulteront de l'exploitation de l'installation. Cet examen au cas par cas de la conformité d'un projet aux prescriptions de l'environnement au sens large – dont l'objectif est également de protéger l'être humain contre les atteintes nuisibles ou incommodantes – est réalisé à Genève en vertu des dispositions prévues dans le REE. Tous les projets tendant à l'ouverture d'une gravière sur le canton sont ainsi soumis à une étude d'impact sur l'environnement, respectivement à une notice d'impact sur l'environnement.

147. Au demeurant, et en matière d'aménagement du territoire, toute la planification – qui intervient notamment au stade de l'élaboration du plan directeur des gravières – a principalement pour objectif d'effectuer une pesée de tous les intérêts en présence, y compris l'intérêt public à la protection de la santé. Le plan directeur des gravières précise ainsi les objectifs de la LGEA, en relevant que les « zones d'habitation » doivent être préservées. Quant aux plans d'extraction, ils doivent également comporter toutes les informations permettant de déterminer si les conditions du droit fédéral relative à la protection contre les émissions sont respectées. Comme déjà indiqué (cf. chiffre 69), les plans d'extraction doivent permettre d'effectuer une pesée globale de tous les intérêts en présence. La protection de la santé publique est ainsi assurée en amont de chaque projet, au stade de la planification. Il sera enfin rappelé qu'une enquête publique est menée lors de l'adoption du plan directeur des gravières, ainsi que lors de l'adoption des plans d'extraction – lesquels délimitent les zones de gravières –, et que des oppositions peuvent être formulées dans ce cadre, notamment sous l'angle de la protection contre les nuisances.
148. Enfin, et contrairement à ce que soutiennent les initiants, le fait de fixer une distance aux limites de 300 mètres dans la LGEA n'aura pas pour conséquence d'empêcher des dérogations, puisque celles-ci sont prévues à l'article 4, alinéa 4 LGEA. Dans l'hypothèse où la loi issue de l'IN 197 entrerait en vigueur, la modification législative envisagée n'aura pas d'incidence sur la disposition précitée, et des dérogations pourront continuer à être accordées, aux conditions prévues par cette disposition.
149. Il sera également relevé s'agissant des dérogations prévues par la LGEA et le RGEA que les initiants ont invoqué à l'appui de cet argument un plan de zone de décharge n° PZD 01-2016, relatif à une décharge soumise à la loi sur la gestion des déchets, du 20 mai 1999 (LGD ; RS-GE L 1 20), et non à la LGEA. Les éléments évoqués à cet égard par les initiants n'apparaissent ainsi pas pertinents.
150. Les éléments qui précèdent permettent de retenir que la mesure proposée par l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, ne respecte pas le critère de la nécessité. Cette conclusion est corroborée par le fait que, lors de la réactualisation du plan directeur des gravières en 1999, les milieux concernés avaient sollicité qu'une distance aux limites de 200 mètres soit retenues, ce que le groupe de travail avait refusé, relevant que la distance de 100 mètres était suffisante et que des études précises devraient être effectuées au cas par cas lors de l'élaboration des plans d'extraction. Elle est également appuyée par le fait que la plupart des cantons ne prévoient pas de distance aux limites à respecter pour l'implantation de zones des gravières. En outre, et de manière générale, même les cantons qui prévoient une telle distance retiennent qu'il s'agit d'une valeur indicative qui doit être évaluée au cas par cas.
151. S'agissant du principe de la proportionnalité au sens étroit, lequel implique une pesée des intérêts, la jurisprudence constante du Tribunal fédéral admet que l'exploitation de gisements de gravier répond à un intérêt public important, qui réside notamment dans la possibilité de satisfaire le besoin du secteur de la construction, en évitant en particulier autant que possible les longs transports, sources de nuisance. Par ailleurs, notre Haute Cour relève que le gravier doit être extrait là où il se trouve – ce qui nuance le principe de l'article 3, alinéa 3, lettre b LAT –, et que sur le Plateau, les gisements de graviers ne sont disponibles que dans une mesure réduite.
152. Il ressort du plan directeur cantonal que le secteur genevois de la construction doit faire face à la raréfaction des ressources locales en graviers, et que le canton est d'ores et déjà confronté à la perspective d'un épuisement à moyen terme de ses réserves en graviers. Par ailleurs, alors que le plan directeur des gravières, édition 2010, estimait les ressources de graviers du canton à 65 millions de m³, cette estimation a par la suite été réévaluée à la baisse. Il existe ainsi un intérêt public important à pouvoir bénéficier de gravier indigène, en particulier dans la mesure où cette ressource se raréfie et que son

extraction dans d'autres cantons, voire à l'étranger, aurait des conséquences importantes puisqu'elle engendrerait de longs transports, sources de nuisances. Cet intérêt public se recoupe largement avec l'intérêt privé des exploitants de gravières, en particulier sous l'angle du principe de la liberté économique. En effet, il a été exposé ci-dessus que la mesure aurait des conséquences économiques particulièrement lourdes, que ce soit pour les entreprises privées actives dans le domaine de l'extraction de gravier et de la construction ou pour les propriétaires des terrains concernés par des zones de gravières, et ce, que l'on retienne que les habitations concernées par l'initiative se situent uniquement en zone à bâtir vouée à l'habitation, ou qu'il faille également tenir compte des habitations isolées en zone agricole.

153. Il sied d'ailleurs de relever dans ce cadre que les initiants ont admis dans leurs déterminations du 24 novembre 2023 que la fixation d'une distance aux limites de 300 mètres serait propre à « *potentiellement restreindre le déroulement des sociétés actives dans le(s) domaine(s) en question* ».
154. Au demeurant, il doit être rappelé dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité également, qu'en cas d'entrée en vigueur de la loi issue de l'IN 197, l'initiative pourrait avoir comme conséquence d'entraver systématiquement la création de nouvelles gravières dans un périmètre donné, ce qui irait à l'encontre du but de la LPE, qui n'est pas une loi d'empêchement.
155. Quant à l'intérêt public à la protection de la santé, il a été exposé ci-dessus (cf. chiffres 90 et suivants) qu'il était déjà amplement préservé grâce aux nombreuses dispositions applicables à cet égard, que ce soit sous l'angle de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire. Le bénéfice escompté de la mesure pour la protection santé publique serait ainsi minime.
156. Enfin, et même à retenir que la limitation des émissions à titre préventif serait justifiée de manière probante pour des raisons de santé, ce qui, contrairement à ce que soutiennent les initiants, ne ressort pas du rapport qu'ils ont produit, il conviendrait en tout état d'avoir une approche pragmatique lors du choix, de la conception et de l'injonction de mesures prises au nom du principe de prévention, en particulier lorsque des marges de sécurité devraient être appliquées sans assise scientifique solide. Or, le fait de fixer de manière générale et abstraite une distance aux limites de 300 mètres ne permettrait pas une telle approche.
157. La pesée entre les intérêts publics et privés précités amène ainsi à retenir, *in casu*, que la mesure proposée par l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, consacre une violation du principe de la proportionnalité, au sens étroit.
158. Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat retiendra que l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, visant à fixer à 300 mètres la distance minimale séparant les « zones d'exploitations » des « zones d'habitations », est contraire au droit supérieur, sous l'angle du principe de prévention consacré aux articles 74, alinéa 2 Cst., et 1, alinéa 2 LPE, ainsi qu'à l'article 11 LPE, et sous l'angle du principe de la proportionnalité, consacré à l'article 5, alinéa 2 Cst. La question se pose dès lors de savoir si une invalidation partielle de l'initiative doit être envisagée, ce qui sera développé ci-après (cf. III).

H.5. Disposition transitoire

159. Comme relevé ci-dessus, l'article 3, intitulé « Disposition transitoire », est une disposition soulignée et ne figurerait pas comme telle dans le texte de la loi modifiée, en l'occurrence la LGEA. C'est la raison pour laquelle une rectification sera nécessaire, par une légère modification du texte et le fait de considérer qu'il s'agit d'un article 45 (nouveau) LGEA (cf. D.).

160. Cette disposition prévoit ce qui suit : « *Dès son entrée en vigueur, la modification de la présente loi est directement applicable aux procédures en cours* ». Après rectification, elle aura la teneur suivante: « *Dès l'entrée en vigueur de la modification du (à compléter), celle-ci sera directement applicable aux procédures en cours* ». Le sens est cela dit parfaitement identique: l'application immédiate des nouvelles règles de la modification législative issue de l'IN 197.
161. Il y a lieu de faire une distinction entre les règles relatives à la validité temporelle de la loi, et celles relatives au champ d'application temporel de la loi (M. PIREK, *L'application du droit public dans le temps : la question du changement de loi*, Genève, Zürich, Bâle, 2018, pp. 81 et 161). Les règles relatives à la validité temporelle de la loi régissent et fixent la durée de validité d'une loi. Elles comprennent les règles sur la promulgation, la publication, l'entrée en vigueur et sur l'abrogation formelle. Ces règles sont qualifiées de droit intertemporel au sens large. Les règles relatives au champ d'application temporel de la loi définissent le champ d'application temporel d'une loi et permettent de déterminer quelle est la loi applicable à des faits déterminés. Ces règles sont qualifiées de droit intertemporel au sens strict (PIREK, *op. cit.*, pp. 81, 84-85, 127 et 161).
162. Le droit intertemporel au sens strict doit être distingué des règles spéciales de transition, ou règles de droit transitoire. Alors que le droit intertemporel au sens strict a pour objectif de déterminer la loi applicable et de résoudre des conflits de loi dans le temps, le droit transitoire correspond à l'ensemble des règles spéciales de transition temporaires, destinées à atténuer la rigueur du passage d'une législation à une autre. Le droit transitoire peut octroyer un délai d'adaptation, mais également des règles instaurant la survie temporaire de l'ancienne loi parallèlement à la nouvelle loi, des règles de droit transitoire matériel – soit un régime juridique qui ne correspond ni au régime de l'ancienne loi ni à celui de la nouvelle loi – ou des règles de droit transitoire à caractère financier (PIREK, *op. cit.*, pp. 163-164, 166-167 et 446 ; S. FAVEZ, *La garantie des situations acquises, Conservation, transformation et adaptation des bâtiments non conformes aux règles de la zone à bâtir*, Lausanne, 2013, pp. 107-110).
163. Il arrive que le législateur utilise le terme « dispositions transitoires » dans un sens qui prête à confusion dès lors qu'elles ne sont pas uniquement des dispositions de droit transitoire, mais bien plutôt des dispositions permettant de passer d'une loi à une autre loi, le terme « transitoire » étant utilisé dans le sens de « ce qui permet la transition ». Les dispositions dites transitoires figurent en principe au sein des dispositions finales de la loi, et sont en principe intégrées à la numérotation des articles de la loi. Elles précisent en règle générale la modification de loi qu'elles concernent par l'indication de la date de la modification légale (PIREK, *op. cit.*, pp. 173-174).
164. Le législateur règle également, dans les dispositions dites transitoires, différents aspects du changement de loi, à savoir notamment, des questions de champ d'application temporel de la nouvelle loi lorsque des procédures sont en cours (PIREK, *op. cit.*, p. 175). Lorsque l'on parle de changement de loi en cours de procédure, on se réfère au changement de loi qui intervient alors qu'une procédure est pendante devant une autorité d'application du droit. Il peut s'agir d'une autorité de première instance, ou d'une autorité de recours. Une procédure est « en cours » de son ouverture à sa clôture (PIREK, *op. cit.*, pp. 306-308).
165. Les dispositions dites transitoires peuvent se contenter de prévoir le seul fait pour une procédure d'être pendante comme critère pour l'application de la nouvelle loi. L'autorité d'édition du droit prévoit souvent que la loi applicable en présence d'un changement de loi en cours de procédure est celle entrée en vigueur au cours de la procédure. Cela résulte principalement du principe de la légalité, lequel impose le respect et l'application du droit entré en vigueur, et de la nécessité de protéger les intérêts publics que consacre la nouvelle loi (PIREK, *op. cit.*, pp. 312-313).

166. En ce qui concerne les autorisations, l'autorité de première instance doit en principe appliquer la loi en vigueur au moment où elle statue, soit la loi nouvelle lorsque celle-ci est entrée en vigueur depuis l'ouverture de la procédure administrative. En effet, lorsque la décision que doit prendre l'autorité vise à autoriser un comportement futur de l'administré, l'autorité doit appliquer le droit en vigueur au moment où la question de la légalité du comportement en question se pose, à condition que ce droit soit entré en vigueur au moment où elle statue sur la requête. A titre d'exemple, dans la mesure où une autorisation de construire permet d'éviter la survenance à l'avenir d'une situation de fait contraire au droit, il est admis que sa légalité devra être jugée sur la base du nouveau droit. Selon la jurisprudence, il n'est en effet pas arbitraire d'examiner une demande d'autorisation de construire, dont le dépôt est intervenu sous l'empire de l'ancienne loi, à la lumière des nouvelles dispositions entrées en vigueur au moment où l'autorité statue, et cela même en l'absence de dispositions légales le prévoyant (PIREK, *op. cit.*, pp. 321-322 et les références citées).
167. L'article 21 LAT consacre le principe de la stabilité des plans d'affectation, fondé sur celui, plus général, de la sécurité du droit qui doit permettre aux propriétaires et aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Selon cette disposition : « *Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (al. 2)* ». Plus le plan est d'adoption récente et les modifications à apporter importantes, plus les motifs qui justifient cette modification doivent être impérieux. A cet égard, tant la jurisprudence que la doctrine considèrent que la seule évolution de la volonté populaire ne consiste pas en une modification des circonstances susceptibles de justifier la révision d'un plan d'affectation (ATF 128 I 190, consid. 4 et les références citées; ATF 123 I 175, consid. 3.g ; GRODECKI, *op. cit.*, § 475 ; M. FLATTET, *Démocratie directe et aménagement du territoire, Droits populaires en matière de planification du territoire*, Thèse, Fribourg, 2021, pp. 321 à 323).
168. Comme évoqué ci-dessus (cf. **H. 4.** c) iii), l'article 25a LAT énonce des principes en matière de coordination « lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités ».
169. Enfin, lorsqu'une procédure de recours est pendante au moment du changement de loi et que la nouvelle loi ne contient aucune disposition de droit intertemporel sur son application aux procédures en cours, la nouvelle loi ne s'applique en principe pas. Dans un tel cas, l'autorité de recours applique donc la même loi que celle appliquée par l'autorité de première instance. Contrairement à la procédure de première instance, se sont ici l'intérêt à la sécurité du droit et le principe de la bonne foi qui l'emportent (PIREK, *op. cit.*, pp. 326-327).
170. Au vu de ce qui précède et compte tenu de la teneur de l'article 3, « Disposition transitoire », il y a lieu de retenir que cette disposition ne vise pas à instituer un régime de droit transitoire, puisqu'elle n'énonce pas de règles octroyant aux administrés un délai d'adaptation, de règles instaurant la survie temporaire de la LGEA et du RGEA parallèlement à la nouvelle loi, de règles de droit transitoire matériel ou de règles de droit transitoire à caractère financier. La disposition vise en réalité à régler la question du champ d'application temporel de l'article 3C (nouveau) LGEA – soit une disposition de droit matériel –, lorsque des procédures sont en cours.
171. Invité à se déterminer sur ce qu'il convenait d'entendre par « procédures en cours », le comité d'initiative a indiqué qu'il se référait aux « [...] procédures visées à l'art. 3 LGEA portant particulièrement sur l'octroi d'une autorisation d'exploiter qui seraient pendantes lors de l'entrée en vigueur de la modification envisagée ». Les initiants ont en outre expliqué : « Le comité précise que l'article 3 "Disposition transitoire" ne porte pas sur des autorisations déjà existantes, ni sur les plans directeur ou d'affectation déjà en

force. L'article 3 "Disposition transitoire" vise donc les procédures tendant à autoriser des exploitations de gravières et décharges contrôlées qui seraient en cours de traitement au moment de l'entrée en force de l'article 3C (nouveau) LGEA ».

172. Il a été exposé ci-dessus qu'en vertu du principe de la légalité, l'autorité d'édiction du droit était libre de prévoir l'application du nouveau droit aux procédures de première instance en cours, qu'elle le faisait régulièrement, et en particulier en matière d'autorisation, et ce, même en l'absence de disposition légales le prévoyant. Rien ne s'oppose ainsi à ce que l'article 3C (nouveau) LGEA s'applique aux procédures de première instance en cours.
173. L'article 3C (nouveau) LGEA pourrait par ailleurs entrer en vigueur ensuite de l'adoption d'un plan d'extraction – qui constitue un plan d'affectation spécial – et de son entrée en force, mais préalablement à l'ouverture de la procédure d'autorisation d'exploiter y relative. Dans un tel cas de figure, en vertu du principe de la stabilité des plans d'affectation, ancré à l'article 21 LAT, l'entrée en vigueur de l'article 3C (nouveau) LGEA n'aura pas d'incidence sur un plan d'extraction entré en force. En outre et conformément au principe de coordination, ancré à l'article 25a LAT, l'autorisation d'exploiter devra se conformer au plan d'extraction entré en force. Il sera rappelé en tout état que les initiants ont admis que la « disposition transitoire » ne portait pas sur les plans d'affectation en force.
174. En ce qui concerne les éventuelles procédures de recours pendantes au moment de l'entrée en vigueur de l'article 3C (nouveau) LGEA (art. 37 LGEA et 35 LaLAT), le Conseil d'Etat retiendra que l'intérêt à la sécurité du droit et le principe de la bonne foi s'opposent à l'application de l'article 3C (nouveau) LGEA.
175. Enfin, il a été exposé ci-dessus qu'une règle relative à la prise en compte ou non de la nouvelle loi lors d'une procédure en cours pouvait figurer sous le chapitre « Dispositions finales et transitoires » de la loi concernée.
176. L'article 3 souligné, qui deviendra l'article 45 (nouveau) LGEA (cf. **D.**), sera dès lors interprété en ce sens que la modification législative issue de l'IN 197 ne s'appliquera immédiatement qu'aux procédures de première instance en cours mais qu'elle ne pourra s'appliquer qu'aux procédures de recours introduites après son entrée en vigueur. A l'inverse, l'ancien droit s'appliquera aux procédures de recours pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la modification législative précitées.

I. Principe de clarté

177. 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.).
178. Selon la jurisprudence en matière de droits politiques (FLÜCKIGER/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.

179. La jurisprudence exige que le texte de l'initiative ait un contenu déterminable afin que l'électeur puisse en comprendre la portée, et que le Parlement puisse adopter les modifications constitutionnelles ou législatives nécessaires. Ce principe vaut pour les initiatives formulées ou rédigées en termes généraux, même si pour les secondes, certaines imprécisions, voire des contradictions sur des points mineurs, sont tolérables (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 56, et les références citées). Enfin, comme toute mesure étatique, le contrôle du titre et de l'exposé des motifs doit demeurer proportionné à l'objectif qu'il poursuit (art. 5, al. 2 Cst.). Pour en apprécier la proportionnalité, il faut tenir compte que la portée générale que la jurisprudence prête à la garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34, al. 2 Cst.) : dès lors que le Tribunal fédéral retient que « certaines affirmations exagérées ou même fausses sont inévitables, [...] l'on peut attendre des citoyens qu'ils apprécient les opinions exprimées et qu'ils perçoivent les exagérations », il est exclu d'exiger que le titre et l'exposé des motifs soient neutres et renoncent à toute subjectivité. Comme la pratique le retient, un titre qui « réduit à un mot d'ordre l'objectif mentionné dans le texte de l'initiative ou les mesures à prendre pour atteindre cet objectif » et qui peut être mis en rapport avec d'autres questions sous une autre perspective ne fonde ainsi pas un danger d'erreur suffisant. De même, « [u]n titre polémique, partial ou en forme de proclamation ne conduit pas nécessairement à créer une confusion inacceptable » (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 362-363).
180. En l'espèce, le titre de l'initiative n'est pas trompeur et présente un lien avec le texte et l'objet de l'IN 197. Il ne fonde pas un danger d'erreur ou un risque de confusion inacceptable pour les citoyens. En ce qui concerne le texte de l'initiative, le comité d'initiative a été invité à préciser à quoi il se référait précisément en évoquant les « zones d'habitations » et les « procédures en cours ». Leurs déterminations à cet égard ont été exposées dans le cadre du présent arrêté (cf. **H. 2. et H. 5.**). S'agissant enfin de l'exposé des motifs, il est clair et coïncide avec les modifications législatives proposées, lesquelles ne sont pas incompréhensibles ou contradictoires. Les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque.
181. Au vu de ce qui précède, l'IN 197 respecte le principe de clarté.

J. Exécutabilité

182. 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). Pour juger de cette question, il y a lieu de se placer non pas au moment du dépôt de l'initiative, mais, au plus tôt, au moment où l'autorité compétente statue sur sa recevabilité, voire au moment le plus proche possible de celui où l'initiative sera soumise au vote populaire (ATF 128 I 190, consid. 5.1 et références citées; GRODECKI, *op. cit.*, § 1079).

183. En l'espèce et au vu des éléments évoqués ci-dessus dans le cadre de l'analyse de la conformité de l'initiative au droit supérieur (cf. **H. 4. f**), en cas d'entrée en vigueur de la loi issue de l'IN 197, le cas échéant amputée de l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, celle-ci pourrait limiter l'extraction des matériaux nécessaires aux constructions et aménagements publics et privés, en vue d'une utilisation rationnelle du territoire et des ressources naturelles. Ces considérations ne rendraient toutefois pas l'initiative d'emblée inexécutable, et relèveraient plutôt de son opportunité, considération qui n'entre pas en compte dans l'examen de la validité d'une initiative.
184. Partant, l'IN 197 sera considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

III. CONCLUSION

185. Toutes les conditions de validité n'étant pas réalisées, se pose la question de l'invalidation de l'IN 197, respectivement de la portée d'une telle invalidation.
186. 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. L'invalidation partielle est soumise à deux conditions, l'une subjective, l'autre objective. Il faut en premier lieu que l'on puisse raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi approuvé la partie valable de l'initiative, si elle leur avait été présentée seule. Il faut en second lieu qu'amputée de certaines parties viciées, les dispositions restantes représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal initialement visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires. Tel est le cas lorsque la partie restante de l'initiative forme un tout homogène qui suit la direction donnée par l'initiative complète, de sorte que l'initiative ne soit pas dépouillée de son contenu essentiel (ATF 130 I 185 consid. 5 ; ATF 125 I 21 consid. 7b ; arrêt non publié 1C_302/2012 du 27 février 2013 du Tribunal fédéral, consid. 4.1).
187. Selon la jurisprudence, lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent et qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants. Ainsi, en vertu du principe de la proportionnalité, l'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (arrêt du Tribunal fédéral 1P.451/2006, consid. 8.1). Conformément à ce principe, l'article 60, alinéa 4 Cst-GE impose de déclarer partiellement nulle l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.
188. En l'espèce, le fil conducteur de l'IN 197 consiste à protéger la population genevoise contre les potentielles atteintes nuisibles ou incommodantes liées à l'exploitation de gravières et de décharges contrôlées visées par la LGEA. Seul l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, est contraire au droit fédéral et doit être supprimé, ce qui aurait pour conséquence une invalidation partielle de l'IN 197.
189. Malgré cette suppression, et bien que l'exposé des motifs mette en exergue cette distance minimale de 300 mètres, il faut admettre que l'initiative conserverait un sens et

permettrait de poursuivre le but recherché par les initiants, en particulier dans la mesure où l'initiative vise à préciser dans la LGEA que la distance minimale séparant les « zones d'exploitations » des « zones d'habitations » doit être fixée de manière à préserver la santé des personnes touchées et à limiter les nuisances. De plus, même amputé de la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA, le texte final de l'initiative serait toujours conforme au titre de l'initiative, lequel prévoit « une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique ».

190. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat retiendra que l'invalidation partielle doit être admise dans le présent cas. L'IN 197 sera dès lors partiellement invalidée, la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA, devant être supprimée.
191. Conformément à l'article 92A, alinéa 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

1. L'initiative populaire cantonale 197 « Exploitations à proximité des habitations: une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique ! » est partiellement invalidée, la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA étant supprimée.
2. Son texte validé, tel qu'il sera transmis au Grand Conseil, a la teneur suivante :

« Texte de l'initiative :

Art. 1 Modifications

La loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA) (L 3 10), du 28 octobre 1999, est modifiée comme suit:

Art. 3C Mesures de protection (nouveau):

L'ensemble des activités découlant des types d'exploitations et de décharges visés par la présente loi est considéré comme pouvant porter atteinte à la santé publique. La distance minimale séparant les zones d'exploitations des zones d'habitations est fixée de manière à préserver la santé des personnes touchées et à limiter les nuisances.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur dans les plus brefs délais dès sa promulgation.

Art. 3 Disposition transitoire

Dès son entrée en vigueur, la modification de la présente loi est directement applicable aux procédures en cours ».

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 26 janvier 2024