

Initiative populaire cantonale

« De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution »

Les Verts genevois ont lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le	11 mai 2018
2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le	11 septembre 2018
3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le	11 septembre 2018
4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le	11 mai 2019
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	11 mai 2020

Initiative populaire cantonale

« De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution »

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 56 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative :

Article unique

La loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997, est modifiée comme suit :

Art. 7 Moyens, al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)

² Il communique spontanément et régulièrement au public les données actualisées sur les niveaux de pollution de l'air et les risques liés à la santé de chaque secteur statistique, de chaque commune ainsi qu'à proximité des infrastructures d'importance.

Art. 13A Amélioration de la qualité de l'air (nouveau)

¹ L'Etat est tenu d'atteindre en tous points du territoire les objectifs suivants en ce qui concerne les valeurs limites annuelles d'immission fixées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement :

1. d'ici 2020, un dépassement maximum des valeurs de 20%;
2. d'ici 2025, un dépassement maximum des valeurs de 10%;
3. d'ici 2030, le respect des valeurs.

Mesures d'assainissement

² Le Conseil d'Etat fixe les mesures à prendre par le canton et, conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public, notamment la modération de la circulation motorisée, l'introduction de régimes différenciés pour les véhicules motorisés, où les véhicules les plus respectueux des normes environnementales sont favorisés, l'installation de systèmes de chauffage plus efficaces, l'assainissement des bâtiments et la réduction des émissions des chantiers, de l'industrie et de l'aéroport.

³ Lorsque les mesures prises ne permettent pas d'atteindre le respect des valeurs limites d'immission, le Conseil d'Etat définit et met en œuvre, dans un délai de 6 mois, des mesures supplémentaires, en recourant notamment à la limitation de l'utilisation de certaines installations, dans le respect du droit fédéral.

Mesures urgentes

⁴ Lorsque la concentration de dioxyde d'azote excède 80 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour à l'une ou l'autre des stations de mesure de la pollution de l'air cantonales;

ou la concentration d'ozone excède 180 microgrammes par mètre cube en moyenne horaire à l'une ou l'autre des stations de mesures de la pollution de l'air cantonales pendant 3 heures consécutives;

ou la concentration de poussières fines en suspension dont le diamètre aérodynamique est inférieur à 10 micromètres (PM10) excède 50 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure cantonales :

- le Conseil d'État diffuse spontanément l'information sur cette pollution et ses conséquences potentielles sur la santé aux personnes vivant et travaillant à proximité de la station ou des stations de mesures concernées, incluant les moyens d'action des habitantes et habitants;
- les transports publics sont rendus gratuits et l'offre ponctuellement renforcée;
- les régimes différenciés sont adaptés aux données actualisées des niveaux de pollution.

Art. 15A Protection contre le bruit (nouveau, les art. 15A et 15B anciens devenant les art. 15B et 15C)

¹ Afin de faire respecter les valeurs limites d'immission, le Conseil d'État entreprend des mesures structurelles sur la source des nuisances, en particulier les travaux sur la voirie, l'orientation du choix de motorisation des véhicules, les chantiers et l'industrie.

² Lorsque des dépassements des valeurs limites d'immission du bruit fixées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement sont constatés, afin de limiter à la source les émissions bruyantes, le Conseil d'État définit et met en œuvre, dans un délai de 6 mois, des mesures supplémentaires, dont en particulier des contrôles de véhicules bruyants et la limitation de l'utilisation de certaines installations, dans le respect du droit fédéral.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Cette initiative exige de l'État des actions concrètes pour préserver la santé de la population et l'environnement en luttant contre la pollution de l'air et le bruit. Chaque année, plus de 3'000 personnes meurent en Suisse des suites de la pollution atmosphérique et les nuisances sonores détériorent toujours plus la qualité de vie. En parallèle, les coûts de la santé explosent et l'environnement se dégrade fortement. Avec cette initiative, l'État devra s'engager clairement à diminuer la pollution à Genève à travers des mesures efficaces au bénéfice de tou-te-s les habitant-e-s.

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 169
« De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution »

05 septembre 2018

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 26 octobre 2017, Delphine Klopfenstein Broggin et Léo Bouvier, co-secrétaires généraux des Verts genevois, ont informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative populaire cantonale législative formulée et intitulée « De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution » (IN 169) et lui ont transmis un spécimen de la formule destinée à recevoir les signatures. Le mandataire de cette initiative était Nicolas Walder, Président des Verts genevois.
2. Par le biais de cette initiative, les Verts genevois proposent de modifier la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997 (K 1 70 ; LaLPE) par l'ajout d'un nouvel alinéa 2 à l'article 7 (communication des données) ainsi que de deux nouveaux articles - 13A et 15A - portant respectivement sur l'amélioration de la qualité de l'air et la protection contre le bruit.
3. Le texte de l'initiative est le suivant :

Art. 7 Moyens, al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)

² Il communique spontanément et régulièrement au public les données actualisées sur les niveaux de pollution de l'air et les risques liés à la santé de chaque secteur statistique, de chaque commune ainsi qu'à proximité des infrastructures d'importance.

Art. 13A Amélioration de la qualité de l'air (nouveau)

¹ L'Etat est tenu d'atteindre en tous points du territoire les objectifs suivants en ce qui concerne les valeurs limites annuelles d'immission fixées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement :

1. d'ici 2020, un dépassement maximum des valeurs de 20%;
2. d'ici 2025, un dépassement maximum des valeurs de 10%;
3. d'ici 2030, le respect des valeurs.

Mesures d'assainissement

² Le Conseil d'Etat fixe les mesures à prendre par le canton et, conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public, notamment la modération de la circulation motorisée, l'introduction de régimes différenciés pour les véhicules motorisés, où les véhicules les plus respectueux des normes environnementales sont favorisés, l'installation de systèmes de chauffage plus efficaces, l'assainissement des bâtiments et la réduction des émissions des chantiers, de l'industrie et de l'aéroport.

³ Lorsque les mesures prises ne permettent pas d'atteindre le respect des valeurs limites d'immission, le Conseil d'Etat définit et met en œuvre, dans un délai de 6 mois, des mesures supplémentaires, en recourant notamment à la limitation de l'utilisation de certaines installations, dans le respect du droit fédéral.

Mesures urgentes

⁴ Lorsque la concentration de dioxyde d'azote excède 80 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour à l'une ou l'autre des stations de mesure de la pollution de l'air cantonales; ou la concentration d'ozone excède 180 microgrammes par mètre cube en moyenne horaire à l'une ou l'autre des stations de mesures de la pollution de l'air cantonales pendant 3 heures consécutives; ou la concentration de poussières fines en suspension dont le diamètre aérodynamique est inférieur à 10 micromètres (PM10) excède 50 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure cantonales :

- le Conseil d'Etat diffuse spontanément l'information sur cette pollution et ses conséquences potentielles sur la santé aux personnes vivant et travaillant à proximité de la station ou des stations de mesures concernées, incluant les moyens d'action des habitantes et habitants;
- les transports publics sont rendus gratuits et l'offre ponctuellement renforcée;
- la vitesse est limitée à 80km/h sur tout le canton;
- les régimes différenciés sont adaptés aux données actualisées des niveaux de pollution.

Art. 15A Protection contre le bruit (nouveau, les art. 15A et 15B anciens devenant les art. 15B et 15C)

¹ Afin de faire respecter les valeurs limites d'immission, le Conseil d'Etat entreprend des mesures structurelles sur la source des nuisances, en particulier les travaux sur la voirie, l'orientation du choix de motorisation des véhicules, les chantiers et l'industrie.

² Lorsque des dépassements des valeurs limites d'immission du bruit fixées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement sont constatés, afin de limiter à la source les émissions bruyantes, le Conseil d'Etat définit et met en œuvre, dans un délai de 6 mois, des mesures supplémentaires, dont en particulier des contrôles de véhicules bruyants et la limitation de l'utilisation de certaines installations, dans le respect du droit fédéral.

4. L'exposé des motifs figurant sur la formule de récolte de signatures fait état de l'exigence vis-à-vis du Conseil d'Etat de prise d'actions concrètes pour préserver la santé de la population et l'environnement, l'Etat devant s'engager clairement à diminuer la pollution à Genève à travers des mesures efficaces au bénéfice de tous les habitants.
5. Le 30 octobre 2017, le service des votations et élections (SVE) a validé la formule de récolte de signatures.
6. Le lancement et le texte de l'IN 169 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (FAO) du 30 octobre 2017, avec un délai de récolte des signatures échéant le 1^{er} mars 2018.
7. A cette même date, les Verts genevois ont déposé les listes de signatures auprès du SVE.

8. Par arrêté du 9 mai 2018, publié dans la FAO du 11 mai 2018, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai légal prescrit et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.

Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de l'initiative. Ainsi, l'arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative et le rapport de ce dernier au sujet de sa prise en considération devaient être adoptés au plus tard le 11 septembre 2018.

9. Par courrier du 24 mai 2018, la chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 169, à lui faire part de sa détermination, en particulier sur divers points évoqués.

Un délai au 8 juin 2018 était imparti aux Verts genevois pour répondre et faire part de toutes autres observations qu'ils jugeraient utiles.

10. Par courrier du même jour, la chancelière d'Etat, au nom du Conseil d'Etat, a également proposé au département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de lui faire part de toute observation qu'il souhaiterait lui faire à propos de divers points mentionnés.

11. Après avoir requis et obtenu une prolongation de délai pour répondre, le DETEC, soit pour lui l'office fédéral de l'environnement (OFEV), a répondu le 15 juin 2018.

En ce qui concerne l'article 13A, alinéa 1, il estime que les délais fixés par les initiants ne portent pas atteinte au droit fédéral de l'environnement dès lors qu'ils entrent dans le cadre fixé par les dispositions de l'ordonnance sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985 (RS 814.318.142.1 ; OPair).

Pour l'alinéa 2, il en va de même, dès lors que, selon lui, si le Conseil d'Etat est chargé d'adopter un plan de mesures avec des mesures précisées de manière non exhaustive, il reviendra de toute façon à l'autorité d'exécution de présenter son plan de mesures au Conseil fédéral si elle entend en adopter qui sont de la compétence de la Confédération.

L'alinéa 3 ne pose pas non plus de problèmes, dès lors que la possibilité de requérir un allègement est toujours possible (art. 11 OPair) en application du principe de la proportionnalité (art. 17 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 [RS 814.01, LPE]).

Seul l'alinéa 4 est jugé contraire au droit fédéral, et ce uniquement en ce qui concerne la limitation de la vitesse à 80 km/h dans tout le canton, puisque seule la police peut prendre des mesures temporaires (pas plus de 8 jours), qui ne peuvent ainsi pas être fondées sur une norme générale et abstraite cantonale.

Enfin, en ce qui concerne l'article 15A, alinéa 2, le droit fédéral s'appliquant, il ne porte pas non plus atteinte au droit fédéral, mais l'OFEV ne se prononce pas quant au respect du principe de la proportionnalité, dès lors que les mesures proposées ont un caractère plutôt général.

L'OFEV rappelle enfin que les dispositions de l'initiative relatives à l'assainissement devront être approuvées par la Confédération en application de l'article 37 LPE.

12. De son côté, le comité d'initiative, après avoir également requis et obtenu une prolongation de son délai pour répondre, s'est prononcé tant sur les points soulevés par la Chancellerie que sur les réponses de l'OFEV, dans un courrier du 12 juillet 2018.

Pour l'article 13A, alinéa 1, le comité estime que l'initiative respecte le délai fixé par la législation fédérale à 2030. Il rappelle que l'OFEV a estimé dans sa réponse que les alinéas 1 à 3 ne portaient pas atteinte au droit fédéral de l'environnement.

En ce qui concerne le respect du principe de la proportionnalité, le comité explique qu'il doit évidemment être respecté, tout en rappelant que les enjeux de santé publique doivent être mis dans la balance et que l'article 157, alinéa 2 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (A 2 00 ; Cst-GE) prévoit le droit à un environnement sain. En ce qui concerne le respect du principe de clarté, il indique que l'énumération non exhaustive donne assez clairement une idée des mesures qui pourraient être prises.

Au sujet de l'article 12A, alinéa 4, le comité estime que le règlement d'exécution pourrait fixer les critères permettant de lever les mesures. Selon lui, si la concentration d'ozone figurant à cet alinéa est plus élevée que celle indiquée dans l'OPair, c'est en raison du fait que le seuil fédéral est actuellement difficile à respecter. Pour ce qui est de la limitation à 80 km/h sur l'autoroute, le principe posé nécessitera une décision concrète de l'autorité de cas en cas. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a déjà édicté un règlement relatif à la restriction temporaire de la circulation motorisée en cas de pollution de l'air, du 9 février 1989 (H 1 05.04 ; RRTCM). Enfin, un arrêté de limitation temporaire obligatoire de la vitesse à 80 km/h sur l'autoroute de contournement genevoise a déjà été adopté le 17 mars 2015. Ce type de mesures est proportionné et efficace. Cela étant, même s'il considère que cette limitation est l'une des mesures propres à faire diminuer des valeurs d'immission excessives, le comité est d'avis qu'une invalidation partielle et limitée à ce point ne porterait pas à grave conséquence sur les autres mesures urgentes et sur l'ensemble que constitue l'initiative. Selon lui, l'on peut raisonnablement considérer que si l'initiative n'avait pas contenu cette mesure, les électeurs n'auraient pas renoncé à l'appuyer.

Enfin, au sujet de l'article 15A, alinéa 2 de l'initiative, le comité rappelle que, selon l'OFEV, cet alinéa ne porte pas atteinte au droit de l'environnement. Selon lui, l'énumération non exhaustive de mesures possibles donne assez clairement une idée des mesures qui pourraient être prises.

II. EN DROIT

1. 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.
2. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être formulée ou non formulée. Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
3. En l'espèce, l'IN 169, dont le texte a été publié dans la FAO du 30 octobre 2017, propose la modification de l'article 7 LaLPE (ajout d'un nouvel alinéa 2 relatif à la communication des données) ainsi que la création de deux nouveaux articles - 13A et 15A - portant respectivement sur l'amélioration de la qualité de l'air et la protection contre le bruit, soit la modification ou l'ajout de plusieurs dispositions légales entièrement rédigées. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée.
4. En vertu de l'article 60 Cst-GE, le Conseil d'Etat examine la validité de l'initiative (al. 1). Les conditions de validité d'une initiative sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (al. 2), l'unité de la matière (al. 3) et la conformité au droit (al. 4).

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 par 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 (RS 101 ; Cst. féd.) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, c. 8 ; 1C_659/2012 du 24 septembre 2013, c. 5.1 ; ACST/23/2017 du 11 décembre 20217, c. 5.b).

Enfin, les initiatives doivent être exécutoires (ATF 1P.454/2006 du 22 mai 2007, c. 3.1 ; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, l'Etat, 2013, p. 277 § 856 ; ACST/23/2017 du 11 décembre 20217, c. 5.b).

A. Unité du genre

5. L'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle (art. 60, al. 2 Cst-GE).

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 : le citoyen doit savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, c. 2.1 et les références citées ; S. GRODECKI, l'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, p. 283 § 995).

6. En l'espèce, l'IN 169 porte uniquement sur une modification d'un article ainsi que sur l'ajout de deux autres au sein de la LaLPE. Il s'agit ainsi de modifications d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait de propositions également de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent ainsi au même rang.
7. Il s'ensuit que l'initiative respecte le principe de l'unité du genre.

B. Unité de la matière

8. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE stipule 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. En effet, le principe de proportionnalité commande de ne prononcer qu'une invalidation partielle lorsque l'on peut admettre que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit., p. 280 § 862).

A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).

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. féd.). 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 130 I 185, c. 3 et la jurisprudence citée).

Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière est en outre différente selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets législatifs. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité (ATF 123 I 63, c. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185, c. 3.1 ; ATF 123 I 63, c. 4b ; art. 61, al. 4 Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, c. 4b).

L'unité de la matière est ainsi respectée lorsqu'une initiative poursuit un seul but, qu'elle concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité et qu'elle expose un objectif et différents moyens pour y parvenir, à condition que ceux-ci ne soient pas trop hétérogènes et qu'un fil conducteur apparaisse dans la proposition (S. GRODECKI, op. cit., p. 290, § 1015).

C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.

9. En l'occurrence, l'IN 169 propose diverses mesures visant à préserver la santé de la population face à la pollution de l'air et le bruit. L'on peut ainsi dire qu'elle ne comprend qu'un seul but de préservation de la santé.

Par ailleurs, les divers articles qui composent cette initiative relèvent de la lutte contre la pollution, que ce soit au niveau des données et des informations y relatives, des buts à atteindre ou des mesures à prendre, de sorte que la thématique peut être qualifiée d'univoque, les objets étant en étroite connexité, même s'il s'agit de la déclinaison en deux thématiques (air et bruit) de la notion de pollution.

Enfin, les moyens pour parvenir au but sont certes spécifiques au type de pollution concerné, mais ils visent tous à respecter les valeurs limites d'immission et peuvent ainsi être considérés comme homogènes.

10. Il résulte de ce qui précède que l'IN 169 réunit sous la bannière de la préservation de la santé face à la pollution plusieurs propositions qui sont dans un tel rapport de connexité qu'il est objectivement justifié de les réunir dans une même initiative.
11. Il s'ensuit que l'IN 169 respecte le principe de l'unité de la matière.

C. Conformité au droit supérieur

12. 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 (S. GRODECKI, op. cit., § 1181 ; ACST/18/2018, du 30 juillet 2018, c 6f).

Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires

cantonaux ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, c. 4.1 p. 115 s ; ATF 1C_357/2009 du 8 avril 2010, c. 2.1).

Cette règle découle également du principe de la primauté du droit fédéral prévu à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd. ainsi que du principe de la hiérarchie des normes. Dans le cadre de sa mise en œuvre, il faut donc, d'une part, que l'initiative concerne un domaine dans lequel le canton jouit d'une compétence (soit propre, soit déléguée) pour légiférer. L'initiative doit, en d'autres termes, respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, telle que définie par la Constitution fédérale et les lois. Il faut, d'autre part, que l'initiative respecte les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale ainsi que par les conventions internationales en matière de droits de l'homme. Les initiatives législatives doivent en outre se conformer non seulement au droit fédéral, mais aussi au droit concordataire et à la constitution cantonale (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit., pp. 282-283 § 867 à 870).

En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125, c. 2.1 ; ATF 133 I 286, c. 3.1 et les arrêts cités ; ATF 1C_33/2013, du 19 mai 2014, c. 2.1).

L'article 49, alinéa 1 Cst. féd. fait ainsi obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le premier critère pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Toutefois, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral (ATF 143 I 109 c. 4.2.2 ; ATF 133 I 110, c. 4.1 et les références citées ; ATF 130 I 82, c. 2.2 ; ATF 128 I 295, c. 3b ; ATF 127 I 60, c. 4a et les références citées ; ATF 1C_33/2013, du 19 mai 2014).

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et qui, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, c. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qui ne la fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, c. 5.7).

A noter que l'examen des griefs relatifs à la conformité au droit de l'initiative n'est plus limité par une exigence de ne sanctionner le cas échéant qu'une non-conformité manifeste au droit, comme le prévoyait l'ancienne constitution genevoise (art. 66, al. 3 aCst-GE). 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 ; M. HOTTELIER/

T. TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in : SJ 2014 II 341 ss, p. 373 ; T. TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, in : RDAF 2007 I 332 ss, 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable »).

Selon la pratique constante, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36, al. 2 et 3 Cst. féd.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 1C_578/2010, du 20 décembre 2011, c. 3 ; 1C_225/2016, du 14 décembre 2016 ; ATF 128 I 190, c. 4 ; ATF 125 I 227, c. 4a). Cela étant, si 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, 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 en tout état à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose. La marge d'interprétation en la matière est plus limitée pour des initiatives rédigées de toutes pièces (ACST/18/2018, du 30 juillet 2018, c. 2b).

La chambre constitutionnelle de la Cour de justice de la République et canton de Genève a ainsi précisé que le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 53 Cst-GE ; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [B 1 01 ; LRGC] ; art. 94, al. 2 et 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 [A 5 05 ; LEDP] ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 [B 2 05 ; LFPP]), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste [art. 216A LRGC]). Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue et d'annuler les dispositions considérées seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (ATF 140 I 2 c. 4 ; 137 I 327 c. 4 ; 135 II 243 c. 2 ; ATF 2C_668/2013, du 19 juin 2014, c. 2.2 ; ACST/12/2015, du 15 juin 2015, c. 5 ; ACST/7/2015, du 31 mars 2015 c. 3b ; ACST/2/2014, 17 novembre 2014, c. 5b).

Par ailleurs, une réserve générale au début du texte d'une initiative comme « dans les limites du droit fédéral » ou « dans le cadre de leurs attributions » ne suffit pas à rendre une initiative conforme au droit supérieur. Dans la mesure où elle refléterait les

intentions de l'auteur de l'initiative, la mention du respect du droit fédéral n'est pas non plus déterminante, puisque l'élément essentiel est le texte de la disposition et la manière dont elle sera vraisemblablement appliquée, et non la volonté de ses auteurs (SJ 2001 I p. 237 et référence citée ; GRODECKI, op. cit., § 1073).

C.1. Droit fédéral :

a) de la compétence d'exécution des cantons

13. Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst. féd.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst. féd.).
14. L'article 74, alinéa 1 Cst. féd. prévoit que la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. 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).
15. L'article 36 LPE précise de même que, sous réserve de l'article 41 de la même loi, l'exécution de celle-ci incombe aux cantons. Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution (art. 39, al. 1 LPE).
16. Selon l'article 65, alinéa 1 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. 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 (art. 65, al. 2 LPE).
17. En l'espèce, la Confédération a fait usage de sa compétence d'édicter des ordonnances en matière de protection de l'air et de protection contre le bruit en adoptant l'OPair et l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986 (RS 814.41 ; OPB).

Par ailleurs, l'article 41, alinéa 1 LPE ne prévoit pas de tâches d'exécution de la Confédération en matière de protection de l'air ou de protection contre le bruit.

Dès lors, les cantons ont une compétence d'exécution en la matière, sans qu'ils ne puissent fixer leurs propres valeurs d'immission, ce que confirment encore les articles 35 OPair et 45 OPB.

b) de la communication

18. En ce qui concerne la communication, l'article 10e, alinéa 1 LPE prévoit que les autorités renseignent le public de manière objective sur la protection de l'environnement et sur l'état des nuisances qui y portent atteinte. Le Conseil fédéral ou les cantons peuvent ordonner que des relevés soient établis, notamment sur les pollutions

atmosphériques (art. 46, al. 2 LPE). L'article 27, alinéa 1 OPair énonce à cet égard que les cantons surveillent l'état et l'évolution de la pollution de l'air sur leur territoire ; ils déterminent notamment l'intensité des immissions. Ils effectuent en particulier des relevés, des mesures et des calculs de dispersion. L'OFEV leur recommande des méthodes appropriées (art. 27, al. 2 OPair).

19. En l'espèce, l'article 7, alinéa 2 de l'initiative 169 prévoit une communication spontanée et régulière au public par le canton des données actualisées sur les niveaux de pollution de l'air de chaque secteur statistique, de chaque commune ainsi qu'à proximité des infrastructures d'importance.

Cette communication s'inscrit dans les compétences d'exécution qui sont confiées par la LPE et l'OPair aux cantons et elle est dès lors conforme au droit fédéral.

c) de la préservation de la santé

20. Selon l'article 118, alinéa 1 Cst. féd., dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé. Elle légifère sur 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, la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux et la protection contre les rayons ionisants (art. 118, al. 2 Cst. féd.).

Une compétence de légiférer dans les autres domaines que ceux prévus à l'article 118, alinéa 2 Cst. féd. demeure ainsi aux cantons.

Dès lors, lorsque l'article 7, alinéa 2 de l'IN 169 déclare que le canton communique au public sur les risques liés à la santé engendrés par la pollution de l'air, il n'outrepassé pas ses compétences et, dans ce sens également, l'article 7, alinéa 2 de l'initiative est conforme au droit fédéral. Il en va de même à l'article 13A, alinéa 4, lorsqu'il indique que le Conseil d'Etat diffuse spontanément l'information sur cette pollution et ses conséquences potentielles sur la santé.

d) des principes généraux de la LPE

21. En vertu de l'article 11, alinéa 1 LPE, les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions). Par ailleurs, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immission applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 13, al. 1 LPE).

Les valeurs limites d'immission des pollutions atmosphériques sont fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne menacent pas les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes, ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être, n'endommagent pas les immeubles et ne portent pas atteinte à la fertilité du sol, à la végétation ou à la salubrité des eaux (art. 14 LPE).

Par ailleurs, selon l'article 15 LPE, les valeurs limites d'immission s'appliquant au bruit et aux vibrations sont fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être.

22. Les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la présente loi et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies (art. 16, al. 1 LPE). Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les installations, l'ampleur des mesures à prendre, les délais et la manière de procéder (art. 16, al. 2 LPE).
23. Enfin, les autorités accordent des allègements lorsque l'assainissement au sens de l'article 16, alinéa 2, ne répond pas en l'espèce au principe de la proportionnalité (art. 17, al. 1 LPE). Néanmoins, les valeurs limites d'immission s'appliquant aux pollutions atmosphériques ainsi que la valeur d'alarme des immissions causées par le bruit ne peuvent être dépassées (art. 17, al. 2 LPE).
24. Pour le surplus, la LPE énonce également que lorsque plusieurs sources de pollutions atmosphériques entraînent des atteintes nuisibles ou incommodantes, ou si de telles atteintes sont à prévoir, l'autorité compétente établit dans un délai fixé un plan de mesures à prendre pour réduire ces atteintes ou pour y remédier (plan de mesures) (art. 44a, al. 1 LPE). Les plans de mesures sont contraignants pour les autorités auxquelles les cantons ont confié des tâches d'exécution. Ils distinguent les mesures qui peuvent être ordonnées immédiatement et celles pour lesquelles les bases légales doivent encore être créées (art. 44a, al. 2 LPE). Si le plan prévoit des mesures de la compétence de la Confédération, les cantons présenteront leurs propositions au Conseil fédéral (art. 44a, al. 3 LPE).

e) de la conformité à la législation fédérale en matière de protection de l'air des alinéas 1 à 3 de l'article 13A de l'IN 169

25. Selon l'article 8, alinéa 1 OPair, par rapport aux émissions, l'autorité veille à ce que les installations stationnaires existantes qui ne correspondent pas aux exigences de la présente ordonnance soient assainies. Elle édicte les décisions nécessaires et fixe le délai d'assainissement au sens de l'article 10. Au besoin, elle imposera une réduction de l'activité ou l'arrêt de l'installation pour la durée de l'assainissement (art. 8, al. 2 OPair).

Le délai ordinaire d'assainissement est de cinq ans (art. 10, al. 1 OPair). L'article 10, alinéa 2 OPair énonce les cas dans lesquels des délais plus courts peuvent être fixés et l'alinéa 3 en fait de même pour les cas dans lesquels des délais plus longs peuvent l'être (10 ans au plus).

Enfin, en application du principe de la proportionnalité, des allègements peuvent être octroyés au détenteur d'une installation lorsqu'un assainissement au sens des articles 8 et 10 y serait contraire (art. 11, al. 1 OPair). A titre d'allègement, l'autorité pourra accorder en premier lieu des délais plus longs. Si des délais plus longs devaient être insuffisants, l'autorité accordera une limitation des émissions moins sévère (art. 11, al. 2 OPair).

26. En vertu de l'article 30 OPair, l'autorité apprécie si les immissions mesurées sont excessives (art. 2, al. 5). Sont considérées comme excessives les immissions qui dépassent une ou plusieurs des valeurs limites figurant à l'annexe 7 de l'OPair (art. 2, al. 5 OPair).

L'autorité élabore un plan de mesures au sens de l'article 44a de la loi, s'il est établi ou à prévoir que, en dépit de limitations préventives des émissions, des immissions excessives sont ou seront occasionnées par une infrastructure destinée aux transports ou plusieurs installations stationnaires (art. 31 OPair). L'article 9, alinéa 4 OPair rappelle d'ailleurs que, si les immissions excessives sont provoquées par plusieurs installations,

on procédera conformément aux articles 31 à 34. Il en va de même à l'article 19 OPair, lequel énonce que, s'il est établi ou à prévoir que des véhicules ou des infrastructures destinées aux transports provoquent des immissions excessives, on procédera conformément aux articles 31 à 34.

Selon l'article 32, alinéa 1 OPair, le plan de mesures indique les sources des émissions responsables des immissions excessives (lit. a), l'importance des émissions dégagées par les différentes sources par rapport à la charge polluante totale (lit. b), les mesures propres à réduire les immissions excessives ou à y remédier (lit. c), l'efficacité de chacune de ces mesures (lit. d), les bases légales existantes et celles qui restent à créer pour chacune de ces mesures (lit. e), les délais dans lesquels les mesures doivent être arrêtées et exécutées (lit. f), les autorités compétentes pour l'exécution des mesures (lit. g).

Par mesures au sens de l'alinéa 1, lettre c, il faut entendre, pour les installations stationnaires, des délais d'assainissement plus courts ou une limitation des émissions complémentaire ou plus sévère et pour les installations destinées aux transports, des mesures touchant la construction ou l'exploitation de ces infrastructures ou visant à canaliser ou à restreindre le trafic (art. 32, al. 2 OPair).

L'article 33 OPair énonce que les mesures prévues dans le plan doivent être réalisées en règle générale dans les cinq ans (al. 1). L'autorité arrête en priorité les mesures pour les installations qui engendrent plus de 10 pour cent de la charge polluante totale (al. 2). Les cantons contrôlent régulièrement l'efficacité des mesures et adaptent les plans en cas de besoin. Ils en informent le public (al. 3).

Enfin, en vertu de l'article 34, alinéa 1 OPair, si un plan cantonal contient des mesures qui sont de la compétence de la Confédération, le canton soumet le plan au Conseil fédéral et formule les demandes nécessaires.

27. En l'espèce, en ce qui concerne l'article 13A, alinéa 1 de l'IN 169, les initiants fixent un échéancier contraignant permettant d'aboutir au respect des valeurs limites d'immission de l'annexe 7 OPair d'ici à 2030.
28. En ce qui concerne les émissions, l'article 8, alinéa 2 OPair donne une certaine latitude aux autorités cantonales quant à la fixation des délais d'assainissement, lesquels s'inscrivent dans une fourchette allant de 30 jours à 10 ans (art. 10 OPair), étant précisé que des allègements sont envisageables en vertu de l'article 11 OPair.
29. Pour les immissions, l'OPair ne fixe pas de délais d'assainissement. Une marge de manœuvre est ainsi laissée à l'autorité cantonale par le droit fédéral et étant donné que les délais fixés par l'article 13A, alinéa 1 de l'IN 169 s'inscrivent dans cette marge de manœuvre, il peut être considéré – comme l'a d'ailleurs fait l'OFEV – que cet alinéa reste dans les compétences d'exécution du canton et est de ce fait conforme au droit fédéral, étant précisé que l'autorité cantonale reste tenue par l'article 17 LPE et le respect du principe de la proportionnalité.
30. Pour ce qui est de l'article 13A, alinéa 2, un catalogue de mesures exemplatives d'assainissement est fixé par l'initiative. Le droit fédéral prévoit que si les valeurs limites d'immission sont dépassées un plan de mesure doit être adopté par l'autorité cantonale (art. 44a, al. 1 LPE et 31 OPair). L'article 13A, alinéa 2 ne parle pas à proprement parler de plan de mesures. Il convient dès lors d'interpréter le terme de « mesures » qu'il mentionne. A cet égard, il convient de préciser que, le canton n'ayant qu'une compétence d'exécution du droit fédéral, sa législation doit s'insérer dans la logique de la procédure prévue par le droit fédéral. C'est ainsi bien par le biais d'un plan au sens

de la législation fédérale qu'il doit fixer les mesures à prendre. Dans le cas présent, la fixation de mesures ne peut se comprendre que comme valant édicition d'un plan de mesures, malgré l'imprécision terminologique de l'alinéa. Dans sa détermination, le comité d'initiative intitulé d'ailleurs le commentaire ad article 13A, alinéa 2 de l'IN 169 « Plan de mesures par le Conseil d'Etat ». De ce fait, cet alinéa peut être considéré comme conforme au droit supérieur. Pour le surplus, comme il énumère des mesures à caractère général et que la liste établie est exemplative, l'alinéa 2 s'inscrit valablement dans l'application du droit fédéral, ce que relève d'ailleurs l'OFEV dans sa détermination.

Par ailleurs, en ce qui concerne le champ d'application de l'article 31 OPair relatif à l'élaboration d'un plan de mesures, celui-ci comprend, d'une part, les installations stationnaires et, d'autre part, les infrastructures destinées aux transports. Par installations stationnaires, l'on entend les bâtiments et autres ouvrages fixes, les aménagements de terrain, les appareils et machines et les installations de ventilation qui collectent les effluents gazeux des véhicules et les rejettent dans l'environnement sous forme d'air évacué (art. 2, alinéa 1 OPair). Quant aux infrastructures destinées aux transports, il s'agit des routes, aéroports, voies ferrées et autres installations où les effluents gazeux des véhicules sont rejetés dans l'environnement sans avoir été collectés (art. 2, al. 3 OPair). Dans le cas présent, les exemples cités à l'article 13A, alinéa 2 de l'initiative entrent bien dans le champ d'application de l'article 31 OPair. A noter également, comme le fait justement l'OFEV, que les cantons ont également une compétence en matière de réduction des émissions de CO₂ générées par les bâtiments chauffés à l'aide d'agents énergétiques fossiles (cf. art. 9 de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂, du 23 décembre 2011 [RS 641.71, Loi sur le CO₂]).

Reste à examiner si l'article 13A, alinéa 2 de l'initiative est conforme au principe de la garantie de l'autonomie communale tel qu'exprimé à l'article 50, alinéa 1 Cst. féd. A cet égard, il convient d'ajouter que l'article 13A, alinéa 2 – comme mentionné ci-dessus - ne représente que des mesures exemplatives qui doivent être concrétisées par un plan de mesures. Or, ce plan de mesures devra lui-même indiquer les bases légales existantes ou à créer pour chacune des mesures envisagées (art. 32, al. 1, let e OPair). Dès lors, si des mesures doivent toucher des communes, elles ne pourront être prises qu'après examen voire création de bases légales ad hoc et ne pourront ainsi porter atteinte à l'autonomie communale. De ce fait, il peut être considéré que cet alinéa respecte également ce principe constitutionnel.

31. Enfin, l'article 13A, alinéa 3 prévoit que le Conseil d'Etat peut définir et mettre en œuvre des mesures supplémentaires lorsque les mesures prises ne permettent pas d'atteindre le respect des valeurs limites d'immission et ce dans un délai de 6 mois. Un exemple de mesure complémentaire est cité, à savoir la limitation de l'utilisation de certaines installations. L'alinéa 3 précise également que le Conseil d'Etat doit agir dans le respect du droit fédéral. Comme déjà précisé, la mention du respect du droit fédéral ne peut à elle seule entraîner la conformité de l'alinéa à ce dernier. Il convient dès lors d'examiner si, per se, cet alinéa peut s'interpréter de manière conforme au droit fédéral.

A cet égard, l'article 33, alinéa 3 OPair précise que les cantons contrôlent régulièrement l'efficacité des mesures et adaptent les plans en cas de besoin. En ce qui concerne les émissions, des délais plus courts peuvent être ordonnés si nécessaire et l'autorité d'exécution a la faculté d'imposer une réduction de l'activité ou l'arrêt des installations pour la durée de l'assainissement (cf. art. 8, al. 2, 9, al. 3 et 10, al. 2 OPair). Pour ce qui est des immissions, comme déjà mentionné, le droit fédéral ne prévoit pas de délais d'assainissement.

En l'espèce, il convient d'interpréter cet alinéa comme mettant en exécution la procédure prévue par le droit fédéral, à savoir l'établissement d'un plan de mesures, au vu de la compétence d'exécution réservée aux cantons, la fixation de délais plus courts étant envisageable. Ce faisant, l'autorité cantonale doit respecter l'article 17 LPE concernant l'application du principe de la proportionnalité via des allègements. L'article 13A, alinéa 3 peut ainsi être interprété de manière conforme au droit fédéral, comme l'a également retenu l'OFEV.

32. Il peut dès lors être noté que l'article 13A, alinéas 1 à 3 peut être interprété de manière conforme au droit fédéral en matière de protection de l'air et ne lui est ainsi pas contraire.

f) de la conformité à la législation fédérale des mesures urgentes prévues à l'article 13A, alinéa 4 de l'initiative

33. L'article 13A, alinéa 4 de l'initiative 169 prévoit que plusieurs mesures sont prises lorsque certains seuils sont dépassés pour les concentrations de dioxyde d'azote, d'ozone ou de poussières fines en suspension (PM10).

Selon les articles 5, alinéas 1 et 2 et 9, alinéa 1 et 2 OPair, s'il est à prévoir qu'une installation (projetée ou existante) entraînera des immissions excessives, quand bien même elle respecte la limitation préventive des émissions, l'autorité impose une limitation d'émissions complémentaire ou plus sévère. La limitation des émissions sera complétée ou rendue plus sévère, de manière à ce qu'il n'y ait pas ou plus d'immissions excessives.

Par ailleurs, un plan de mesures est élaboré par l'autorité (art. 31, al. 1 OPair). En ce qui concerne les installations destinées aux transports, les mesures peuvent toucher la construction ou l'exploitation de ces infrastructures ou viser à canaliser ou à restreindre le trafic (art. 32, al. 2 let. b OPair).

34. La première question qui se pose est celle de la fixation d'un seuil plus élevé que celui figurant à l'annexe 7 de l'OPair pour ce qui est de l'ozone (180 microgrammes par mètre cube au lieu de 120). Comme déjà mentionné, les cantons n'ont pas la compétence de fixer des valeurs limites d'immission. Cela étant, il ne s'agit pas ici de la fixation d'une nouvelle valeur limite mais bien plutôt de la prise de mesures lorsque la valeur limite fixée par le droit fédéral est déjà bien dépassée. Cela ne pose dès lors pas de problèmes de conformité au droit fédéral en tant que tel et il convient ainsi d'examiner si les mesures proposées par l'initiative sont-elles conformes au droit fédéral.

A cet égard, les mesures prévues par l'initiative visent à :

- a) la diffusion de l'information ;
- b) la gratuité des transports publics et au renforcement ponctuel de l'offre ;
- c) la limitation de la vitesse à 80 km/h dans tout le canton ;
- d) l'adaptation des régimes différenciés aux données actualisées des niveaux de pollution.

Le droit fédéral laissant aux cantons le choix des mesures à prendre, les mesures visant à la diffusion de l'information, à la gratuité des transports publics et à l'adaptation des régimes différenciés sont à l'évidence conformes au droit fédéral.

35. En ce qui concerne la lettre c, l'article 82, alinéa 1 Cst. féd. prévoit qu'il appartient à la Confédération de légiférer sur la circulation routière. En application de cet article, la loi

fédérale sur la circulation routière, du 19 décembre 1958 (RS 741.01 ; LCR) prévoit notamment que, pour les routes dont la Confédération est propriétaire, les autorités fédérales désignées par le Conseil fédéral décident si et à quelles conditions la circulation publique y est permise. Elles placeront les signaux nécessaires (art. 2, al. 5 LCR). Par ailleurs, c'est l'office fédéral des routes (OFROU) qui arrête les mesures concernant la réglementation locale du trafic sur les routes nationales (art. 2, al. 3bis LCR).

Des compétences cantonales sont prévues, notamment à l'article 3, alinéa 4 LCR, selon lequel d'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. Les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire. Dans des cas exceptionnels, la police peut prendre les mesures qui s'imposent, en particulier pour restreindre ou détourner temporairement la circulation (art. 3, al. 6 LCR).

L'article 107, alinéa 4 de l'ordonnance sur la signalisation routière, du 5 septembre 1979 (RS 741.21 ; OSR) énonce par ailleurs que, lorsqu'elles doivent être appliquées pendant plus de huit jours, les mesures temporaires prises par la police (art. 3, al. 6, LCR) doivent faire l'objet d'une décision et d'une publication de l'autorité ou de l'OFROU, selon la procédure ordinaire.

Enfin, d'une manière générale, il appartient à l'OFROU d'édicter les prescriptions locales relatives à la circulation dans les limites des articles 3, alinéa 4, et 32, alinéa 3 LCR sur les routes nationales (art. 110, al. 2 OSR).

La mesure proposée par l'initiative limite la vitesse à 80km/h dans tout le canton. Il s'agit dès lors d'une mesure qui concerne exclusivement les routes nationales de ce dernier, comme l'a d'ailleurs précisé l'OFEV dans sa prise de position.

L'examen de la conformité au droit fédéral de cette troisième mesure conduit tout d'abord à constater que l'initiative ne précise pas la durée de la limitation de vitesse. Il pourrait ainsi tout à fait s'agir d'une durée illimitée. Or, si la règle d'interprétation in dubio pro populo doit être prise en considération, il n'en demeure pas moins qu'elle ne permet pas de s'écarter sensiblement du texte de l'initiative, ce d'autant plus que les exigences du principe de légalité sont renforcées en matière d'initiative rédigée de toutes pièces. Il n'est ainsi pas possible d'interpréter cette troisième mesure de l'alinéa 4 comme prévoyant une limitation de sa durée afin de rester dans le cadre légal.

Or, comme indiqué supra, les cantons – soit pour eux la police – ne sont compétents pour prendre des mesures que de manière limitée dans le temps, soit pour un maximum de 8 jours. Au-delà, la compétence revient à l'OFROU.

Pour le surplus, la jurisprudence du Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'exposer que les mesures de circulation au sens de l'article 3, alinéa 6 LCR devaient être prises par la police, sous la forme de décisions ; les cantons ne peuvent ainsi pas mettre en œuvre cette prescription par le biais de normes générales et abstraites, sauf à violer le droit fédéral (ATF 121 I 334 = JT 1997 I p. 354, c. 10b).

Dès lors, non seulement la compétence de prendre des mesures de plus de 8 jours ne peut être attribuée aux cantons, mais encore, même pour des mesures d'une durée inférieure à 8 jours, seule la voie de la décision par la police peut être envisagée et non celle d'une législation générale et abstraite.

36. La troisième mesure prévue à l'article 13A, alinéa 4 est ainsi contraire au droit fédéral, comme l'a également constaté l'OFROU dans sa prise de position transmise par l'OFEV. A ce sujet, s'il a indiqué que cette mesure était propre à faire diminuer les valeurs d'immissions excessives et qu'elle devrait faire l'objet de dispositions réglementaires d'application, le comité d'initiative a néanmoins admis qu'une éventuelle invalidation de cet élément ne porterait pas à grave conséquence sur les autres mesures urgentes et sur l'ensemble que constitue l'initiative et qu'il pourrait ainsi s'agir d'une invalidation partielle et extrêmement limitée.

Au vu de sa non-conformité au droit fédéral, il convient ainsi d'invalider partiellement la troisième mesure de l'alinéa 4 de l'article 13A de l'initiative en supprimant la phrase « la vitesse est limitée à 80 km/h sur tout le canton ».

g) de la conformité à la législation fédérale en matière de protection contre le bruit

37. L'article 7, alinéa 2 LPE expose que les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont dénommés émissions au sortir des installations, immissions au lieu de leur effet.

Selon l'article 11, alinéa 1 LPE, les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions). Les mesures à prendre sont spécifiées aux chapitres 2 et 3 de l'OPB.

Ainsi, notamment, les émissions de bruit dues aux véhicules à moteur, aéronefs, bateaux et véhicules ferroviaires doivent être limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et économiquement supportable (art. 3, al. 1 OPB).

L'article 2, alinéa 3 OPB donne la définition de la limitation des émissions : il s'agit des mesures techniques, de construction, d'exploitation, ainsi que d'orientation, de répartition, de restriction ou de modération du trafic, appliquées aux installations, ou des mesures de construction prises sur le chemin de propagation des émissions. Elles sont destinées à empêcher ou à réduire la formation ou la propagation du bruit extérieur.

L'article 16 LPE rappelle l'obligation d'assainir les installations en cas de dépassement des valeurs limites, des allègements étant possibles en application du principe de la proportionnalité (art. 17, al. 1 LPE).

Selon l'article 13, alinéa 1 OPB, pour les installations fixes qui contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immission, l'autorité d'exécution ordonne l'assainissement nécessaire, après avoir entendu le détenteur de l'installation.

Sont des installations fixes au sens de l'article 2, alinéa 1 OPB les constructions, les infrastructures destinées au trafic, les équipements des bâtiments et les autres installations non mobiles dont l'exploitation produit du bruit extérieur. En font notamment partie les routes, les installations ferroviaires, les aérodromes, les installations de l'industrie, des arts et métiers et de l'agriculture, les installations de tir ainsi que les places permanentes de tir et d'exercice militaires.

Sont par ailleurs des installations les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes ainsi que les modifications de terrain. Les outils, machines, véhicules, bateaux et aéronefs sont assimilés aux installations (art. 7, al. 7 LPE).

En vertu de l'article 2, alinéa 5 OPB, les valeurs limites d'exposition sont des valeurs limites d'immission, des valeurs de planification et des valeurs d'alarme.

Les annexes de l'OPB fixent des valeurs limites d'exposition à un endroit donné en fonction d'une source donnée. Du fait de la multitude potentielle des sources d'émissions de bruit, chaque source de bruit doit respecter ses propres valeurs limites légales. L'annexe 3 OPB comprend par exemple les valeurs limites d'exposition au bruit du trafic routier.

38. En l'espèce, l'article 15A, alinéa 1 de l'initiative 169 porte sur les mesures à prendre par le Conseil d'Etat pour faire respecter les valeurs limites d'immission en matière de bruit : il s'agit des mesures à prendre à la source des nuisances. Est ainsi repris ici le sens de l'article 11, alinéa 1 LPE précité. Les exemples donnés à l'article 15A, alinéa 1 s'inscrivent dans la définition de la limitation des émissions de l'article 2, alinéa 3 OPB et l'alinéa 1 est ainsi conforme au droit fédéral.
39. En ce qui concerne l'article 15A, alinéa 2 de l'initiative, ce dernier fixe un délai de 6 mois au Conseil d'Etat pour adopter des mesures supplémentaires lorsque les valeurs limites d'immission sont dépassées. La liste des mesures fixées est exemplative. Par ailleurs, les mesures doivent être prises dans le respect du droit fédéral.

Il a déjà été indiqué ci-dessus que la mention du respect du droit fédéral ne peut à elle seule entraîner la conformité de l'alinéa à ce dernier. Il convient dès lors d'examiner si, en tant que tel, cet alinéa peut s'interpréter de manière conforme au droit fédéral.

Cet alinéa rappelle le principe d'assainissement de l'article 16 LPE et 13, alinéa 1 OPB en cas de dépassement des valeurs limite d'immission.

En ce qui concerne les délais, l'article 17, alinéa 1 OPB prévoit que l'autorité d'exécution fixe les délais pour l'assainissement et les mesures d'isolation acoustique en fonction de l'urgence de chaque cas. Sont déterminants pour évaluer l'urgence d'un cas l'importance du dépassement des valeurs limites d'immission, le nombre des personnes touchées par le bruit et le rapport coût-utilité (art. 17, al. 2 OPB).

L'autorité cantonale a ainsi une certaine marge de manœuvre pour la fixation de ces derniers, étant précisé que chaque cas d'espèce doit être examiné pour lui-même.

Cela étant, au vu de la compétence cantonale qui est uniquement une compétence d'exécution, lors de la fixation de mesures supplémentaires, le Conseil d'Etat devra prendre en considération les articles relatifs aux allègements mettant en application le principe de la proportionnalité (cf. art. 17, al. 1 LPE et 14, al. 1 OPB).

Dès lors, il résulte de l'interprétation de l'article 15A, alinéa 2 qu'il ne donne pas de compétences plus étendues à l'autorité que celles résultant de la répartition prévue par le droit fédéral.

A cet égard, dans sa détermination, l'OFEV a indiqué qu'il estimait que l'article 15A, alinéa 2 de l'initiative était conforme au droit fédéral, mais a reconnu qu'il n'était pas en mesure de dire si les mesures proposées respectaient le principe de la proportionnalité en raison de leur caractère général.

De son côté, le comité d'initiative estime que les mesures présentées donnent assez clairement une idée des mesures qui pourraient être prises, dans le respect du principe de la proportionnalité.

Il découle de ce qui précède, notamment dans le cadre d'une interprétation en application du principe *in dubio pro populo*, que le texte de l'article 15A, alinéa 2 prévoit de manière générale des mesures à prendre, qui devront être concrétisées dans chaque cas d'espèce. Il peut ainsi être considéré comme conforme au droit fédéral, ne portant atteinte ni au principe de proportionnalité, ni à celui de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

h) de la conformité aux droits fondamentaux

40. L'initiative 169 relève exclusivement du domaine de l'environnement et plus particulièrement des compétences d'exécution de l'autorité cantonale.

Elle ne contient aucune disposition portant atteinte aux droits fondamentaux et respecte dès lors la Constitution fédérale en la matière.

C.2. Droit international :

41. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Cet alinéa instaure le principe de la primauté du droit international (AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess Médias Juridiques SA, Zurich, Bâle, Genève 2003, p. 47).

En matière de droit de l'environnement, la Suisse est notamment partie à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, du 9 mai 1992 (RS 0.814.01), au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, du 11 décembre 1997 (RS 0.814.011) et à l'Accord de Paris sur le climat, du 12 décembre 2015 (RS 0.814.012).

Par ailleurs, la cinquième Stratégie pour le développement durable de la Confédération portant sur les années 2016-2019 contient un cadre d'objectifs thématiques constitué d'une vision à long terme et d'objectifs concrets de la Confédération, à atteindre avant 2030. Une grande importance y est accordée à l'Agenda 2030 adopté par les Nations Unies en septembre 2015. La Stratégie en reprend déjà des points essentiels et devra à l'avenir être encore plus coordonnée avec son contenu. À long terme, la Confédération veut tendre à aligner le plus possible la Stratégie sur l'Agenda 2030 pour assurer ainsi la contribution suisse à l'atteinte de ses Objectifs de développement durable (ODD) d'ici 2030, soit notamment celui de prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussion.

Enfin, un Pacte pour l'air du Grand Genève (Pact'Air), protocole d'accord transfrontalier, a été signé le 30 janvier 2018 entre notamment la République française, les départements de la Haute-Savoie et de l'Ain, le canton de Vaud et la République et canton de Genève. Il vise notamment à améliorer durablement la qualité de l'air, à réagir en commun lors de pics de pollution et à mettre en œuvre des outils communs et à sensibiliser le public.

42. En l'espèce, les articles de l'IN 169 précisent les mesures d'exécution du droit fédéral à prendre par les autorités cantonales et, à leur niveau, vont dans le sens des différents accords visant notamment à réduire les gaz à effets de serre. Ils vont également dans le sens du Pacte pour l'air du Grand Genève.

43. De ce fait, ils ne contreviennent pas au droit international.

C.3. Droit cantonal :

44. S'agissant d'une initiative législative cantonale, la conformité de l'IN 169 au droit constitutionnel genevois doit également être examinée.

A cet égard, l'article 11, alinéa 1 Cst-GE énonce que l'Etat informe largement, consulte régulièrement et met en place des cadres de consultation. Le droit à l'information est garanti (art. 28, al. 1 Cst-GE).

Par ailleurs, l'article 19 Cst-GE donne le droit à toute personne de vivre dans un environnement sain. L'article 157, alinéa 1 Cst-GE prévoit que l'Etat protège les êtres humains et leur environnement. Il lutte contre toute forme de pollution et met en œuvre les principes de prévention, de précaution et d'imputation des coûts aux pollueurs (art. 157, al. 2 Cst-GE). L'Etat met en œuvre des politiques propres à réduire les gaz à effet de serre (art. 158 Cst-GE).

Pour le surplus, l'Etat prend des mesures de promotion de la santé et de prévention. Il veille à réduire l'impact des facteurs environnementaux et sociaux préjudiciables à la santé (art. 172, al. 1 Cst-GE).

Enfin, l'autonomie des communes est garantie dans les limites de la constitution et de la loi (art. 132, al. 2 Cst-GE).

45. En l'espèce, l'article 7, alinéa 2 de l'initiative 169 prévoit une communication spontanée et régulière des données relatives à la pollution de l'air et des risques liés à la santé. Il va dès lors dans le sens des articles 11, alinéa 1 et 28, alinéa 1 Cst-GE et ne leur est ainsi pas contraire.
46. En ce qui concerne la thématique de la santé, l'initiative 169 prévoit à la fois une communication sur les risques liés à la santé et la prise de mesures propres à réduire les pollutions de l'air et du bruit. Elle va ainsi également dans le sens de l'article 172, alinéa 1 Cst-GE et est donc conforme au droit cantonal supérieur.
47. De même, en visant à réduire les pollutions de l'air et du bruit, l'initiative s'inscrit également dans les buts de protection de l'environnement de la constitution genevoise.
48. Enfin, en ce qui concerne l'autonomie communale, il a déjà été dit plus haut que l'article 13A, alinéa 2 de l'initiative respectait le principe garanti par la constitution fédérale de l'autonomie communale. Il respecte dès lors également l'article 132, alinéa 2 Cst-GE.
49. L'initiative 169 respecte ainsi le droit cantonal supérieur.

D. Clarté

50. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire, comme mentionné supra, 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 naturellement de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. et qui est défini comme suit par le Tribunal fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées à l'électeur : celui-ci doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui

n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque, ou imprécis (ATF 133 I 110, c. 8 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012 du 24 septembre 2013, c. 5.1).

On rappellera ici que la liberté de vote garantie par l'article. 34 Cst. féd. exige que les votations et élections soient organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement, notamment sans pression ni influence extérieure. Cela implique en particulier une formulation simple, claire et objective des questions soumises au vote (ATF 137 I 200 c. 2.1 ; ATF 135 I 292 c. 2 ; ATF 131 I 126 c. 5.1 ; ATF 129 I 185 c. 5 ; ATF 121 I 138 c. 3 ; ATF 106 la 20 c. 1).

L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (B. TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, 2008, pp. 115-116).

Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 c. 5.8 = JT 2014 I 237 ; ATF 129 I 392 c. 2.2 ; ATF 123 I 63 c. 4.e ; ATF 106 la 20 c. 1 = JT 1982 I 322).

Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLUECKIGER/Stéphane GRODECKI, *La clarté : un nouveau principe constitutionnel*, in *Revue de droit suisse*, 2017, vol. 136, Halbd. I, p. 56, et les références citées) :

- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision du citoyen ; chaque 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 (ATF 141 II 297 c. 5.2 ; ATF 140 I 394 c. 8.2 ; ATF 137 I 200 c. 2.1 ; ATF 131 I 126 c. 5.1) ;
- Les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. article 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [RS 161.1 ; LDP] ; SJ 1989 90 c. 2) ;
- le texte lui-même doit être clair (ATF 1C_659/2012 du 24 septembre 2013, c. 5.1).

Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'Etat régie par le droit (art. 5, al. 1 Cst. féd. et 9, al. 2 Cst-GE), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36, al. 1, phrase 1 Cst. féd.). Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible, compte tenu de la teneur du texte considéré, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires, aussi pour que l'égalité de traitement soit garantie, pour qu'aucune place ne soit laissée à l'arbitraire, et pour que les citoyens puissent, en cas de scrutin populaire, se représenter les conséquences réelles du texte soumis à leur suffrage (ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, c. 5c).

49. Il convient tout d'abord d'examiner l'article 13A, alinéa 2 de l'IN 169, étant donné qu'il parle de « mesures » que doit prendre le Conseil d'Etat, sans indiquer qu'il s'agit en réalité de mesures qui doivent être prises par le biais d'un plan de mesures. En l'espèce, du point de vue du citoyen, il apparaît que cette imprécision terminologique ne

porte pas à conséquence, dès lors qu'il comprend que le Conseil d'Etat doit prendre des mesures et que peu lui importe qu'un plan au sens du droit fédéral doive être établi par l'autorité, la conséquence étant la même et dès lors suffisamment prévisible. Il n'y a donc pas violation du principe de clarté de ce fait.

50. En ce qui concerne l'article 13A, alinéa 3 de l'initiative, ce dernier, à titre d'exemple de mesures complémentaires, prévoit une limitation de l'utilisation de certaines installations. L'on peut se demander si cette formulation a une densité normative suffisante permettant le respect du principe de la légalité. A cet égard, comme examiné ci-dessus concernant l'examen de la conformité au droit supérieur (qui contient notamment la définition de la notion d'installations à l'article 7, alinéa 7 LPE), cet alinéa s'inscrit dans la lignée de la procédure prévue par le droit fédéral et devra ainsi être précisé par un plan de mesures, qui définira les installations concernées et, le cas échéant, les bases légales existantes ou à adopter. Il ne laisse ainsi pas de place à l'arbitraire et, de ce fait, respecte le principe de la clarté.
51. Par ailleurs, l'on peut également se demander si l'expression « régimes différenciés » utilisée à l'article 13A, alinéa 4, 4ème mesure s'inscrit dans le respect du principe de clarté. A cet égard, il faut relever que cette expression est déjà mentionnée à l'article 13A, alinéa 2 et expliquée à cet endroit : il s'agit de régimes différenciés pour des véhicules motorisés, où les véhicules les plus respectueux des normes environnementales sont favorisés. C'est à cela que fait référence la mesure de l'alinéa 4 et l'électeur n'est pas exposé à un risque de non compréhension de cette notion. Il n'est donc pas contrevenu au principe de clarté à cet alinéa. Pour le surplus, au vu de l'invalidation de la 3ème mesure de l'alinéa 4 pour des motifs de non-conformité au droit supérieur, point n'est besoin d'examiner si le principe de clarté est respecté pour cette dernière.
52. L'article 15A, alinéa 1 de l'IN 169 liste de manière exemplative l'objet des mesures à prendre à la source pour faire respecter les valeurs limites d'immission. A cet égard, il a été exposé dans l'examen de la conformité au droit supérieur que cet alinéa reprenait le principe de limitation à la source des émissions de l'article 11, alinéa 1 LPE. Il entre dans le champ des installations des chapitres 2 et 3 de l'OPB et n'a pas besoin d'être plus précis pour que l'on comprenne le type d'installation dont il s'agit. En effet, chaque installation fera l'objet d'une décision ultérieure et là non plus il n'y a pas de place pour l'arbitraire.
53. Il reste à examiner l'alinéa 2 de l'article 15A de l'initiative, qui prévoit la prise de mesures dans un délai de 6 mois si les valeurs limites d'immission ne sont pas respectées. La terminologie est assez floue, étant donné que cet alinéa indique notamment la limitation de l'utilisation de « certaines installations » à titre d'exemple de mesures. Cela étant, la mesure s'inscrivant dans l'application du droit fédéral, la définition des installations est prévu par la LPE (art. 7, al. 7) et les mesures – qui devront être concrétisées – ne pourront être prises que dans ce cadre. Il peut ainsi être admis, malgré l'imprécision du terme, que cet alinéa respecte le principe de clarté.
54. Enfin, l'intitulé de l'IN 169 n'est pas non plus trompeur, dès lors qu'il expose clairement le but de préservation de la santé via des mesures de protection de l'environnement.
55. Les propositions de l'IN 169 ne comportent ainsi pas de notions indéterminées ni d'ambiguïtés particulières.

Partant, le principe de clarté est respecté.

E. Exécutabilité

56. L'exigence d'exécutabilité implique, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, qu'il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie 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 (ATF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, c. 3.1). Il faut qu'il y ait une impossibilité matérielle ou juridique, un obstacle insurmontable à la réalisation de l'initiative, soit, en cas d'initiative formulée, à l'application de la norme que propose l'initiative (ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, c. 5c).
57. En l'espèce, les mesures prévues par l'initiative 169 en matière de protection de l'air et de protection contre le bruit dans un but de préservation de la santé de la population ne rencontrent a priori pas d'obstacle insurmontable à leur exécution, ce d'autant que cette dernière devra se faire dans l'application du principe de proportionnalité prévu par le droit fédéral.
58. Les mesures étant réalisables, l'IN 169 respecte l'exigence d'exécutabilité.

F. Conclusion

59. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative 169 sont toutes réalisées, hormis en ce qui concerne la troisième mesure de l'article 13A, alinéa 4 qui sera invalidée. Malgré cette invalidation partielle, l'initiative conserve un sens et permet de poursuivre le but de l'initiative de préservation de la santé par des mesures de lutte contre la pollution de l'air et de protection contre le bruit. Il peut ainsi être admis, en application du principe de proportionnalité, que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide. Elle sera dès lors déclarée valide pour le surplus.
60. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

1. L'initiative populaire cantonale 169 « De l'air, moins de bruit. Préservons notre santé face à la pollution » est invalidée partiellement, la mesure « la vitesse est limitée à 80 km/h sur tout le canton » étant supprimée de l'article 13A, alinéa 4.
2. Elle est déclarée valide pour le surplus.
3. Son texte validé tel qu'il sera transmis au Grand Conseil a la teneur suivante :

Art. 7 Moyens, al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)

² Il communique spontanément et régulièrement au public les données actualisées sur les niveaux de pollution de l'air et les risques liés à la santé de chaque secteur statistique, de chaque commune ainsi qu'à proximité des infrastructures d'importance.

Art. 13A Amélioration de la qualité de l'air (nouveau)

¹ L'Etat est tenu d'atteindre en tous points du territoire les objectifs suivants en ce qui concerne les valeurs limites annuelles d'immission fixées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement :

1. d'ici 2020, un dépassement maximum des valeurs de 20%;
2. d'ici 2025, un dépassement maximum des valeurs de 10%;
3. d'ici 2030, le respect des valeurs.

Mesures d'assainissement

² Le Conseil d'Etat fixe les mesures à prendre par le canton et, conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public, notamment la modération de la circulation motorisée, l'introduction de régimes différenciés pour les véhicules motorisés, où les véhicules les plus respectueux des normes environnementales sont favorisés, l'installation de systèmes de chauffage plus efficaces, l'assainissement des bâtiments et la réduction des émissions des chantiers, de l'industrie et de l'aéroport.

³ Lorsque les mesures prises ne permettent pas d'atteindre le respect des valeurs limites d'immission, le Conseil d'Etat définit et met en œuvre, dans un délai de 6 mois, des mesures supplémentaires, en recourant notamment à la limitation de l'utilisation de certaines installations, dans le respect du droit fédéral.

Mesures urgentes

⁴ Lorsque la concentration de dioxyde d'azote excède 80 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour à l'une ou l'autre des stations de mesure de la pollution de l'air cantonales;

ou la concentration d'ozone excède 180 microgrammes par mètre cube en moyenne horaire à l'une ou l'autre des stations de mesures de la pollution de l'air cantonales pendant 3 heures consécutives;

ou la concentration de poussières fines en suspension dont le diamètre aérodynamique est inférieur à 10 micromètres (PM10) excède 50 microgrammes par mètre cube, en moyenne par 24 heures, depuis 1 jour, à l'une ou l'autre des stations de mesure cantonales :

- le Conseil d'Etat diffuse spontanément l'information sur cette pollution et ses conséquences potentielles sur la santé aux personnes vivant et travaillant à proximité de la station ou des stations de mesures concernées, incluant les moyens d'action des habitantes et habitants;
- les transports publics sont rendus gratuits et l'offre ponctuellement renforcée;
- les régimes différenciés sont adaptés aux données actualisées des niveaux de pollution.

Art. 15A Protection contre le bruit (nouveau, les art. 15A et 15B anciens devenant les art. 15B et 15C)

¹ Afin de faire respecter les valeurs limites d'immission, le Conseil d'Etat entreprend des mesures structurelles sur la source des nuisances, en particulier les travaux sur la voirie, l'orientation du choix de motorisation des véhicules, les chantiers et l'industrie.

² Lorsque des dépassements des valeurs limites d'immission du bruit fixées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement sont constatés, afin de limiter à la source les émissions bruyantes, le Conseil d'Etat définit et met en œuvre, dans un délai de 6 mois, des mesures supplémentaires, dont en particulier des contrôles de véhicules bruyants et la limitation de l'utilisation de certaines installations, dans le respect du droit fédéral.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (E 2 05 ; LOJ), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours** qui suivent sa notification au comité d'initiative (art. 92A, al. 2 LEDP), mais au plus tard dans les 30 jours 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 du recourant, les motifs et moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes à l'envoi.

Communiqué à :

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| - Comité d'initiative
Nicolas Walder
c/o Les Verts genevois
Case postale 345
1211 Genève 4 | 1 ex. |
| - Grand Conseil | 2 ex. |
| - CHA/DAJ | 1 ex. |
| - FAO | 1 ex. |
| - Tous les départements | 1 ex. |



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :