

RECOURS

formé par-devant la

Chambre constitutionnelle de la Cour de justice

par

Madame Ulla BIRK, domiciliée ch. du Crest-d'El 9, 1239 Collex-Bossy,

Madame Cecilia MORGANELLA, domiciliée rte des Fayards 61, 1239 Collex-Bossy,

LE COMITÉ DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE 197 "*Exploitations à proximité des habitations: une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique!*",

représentés par Me Shayan FARHAD, avocate au barreau de Genève, et faisant élection de domicile en l'Étude FARLEGAL, Cours de Rive 2, 1204 Genève (**Pièce 0**).

Recourants

contre

Conseil d'État de la République et canton de Genève, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève

Intimé

en lien avec

l'Arrêté n° 298-2024 du 24 janvier 2024

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

(**Pièce 1**)

I. CONCLUSIONS	4
II. OBJET DU RECOURS	5
III. EN FAIT	6
a. Identité des Recourants	6
b. Lancement de l'IN 197	6
c. Aboutissement de l'IN 197	7
d. Traitement de l'IN 197 par le Conseil d'État et Échanges avec le comité	8
d.1) S'agissant des déterminations du comité du 24 novembre 2023	8
d.1) S'agissant des déterminations (II) du comité du 20 décembre 2023	9
e. Arrêté du Conseil d'État relatif à la validité de l'IN 197: En Bref	10
f. Arrêté du Conseil d'État relatif à la validité de l'IN 197: En Détail	11
f.1. Du principe de prévention (cf. H.4.f., par. 129-150 de l'Arrêté)	11
f.1.1. Condition (1): "réalisable du point de vue de la technique"	12
f.1.2. Condition (2): "supportable sur le plan économique"	12
f.1.3. Condition (3): "proportionnelle dans sa globalité"	13
f.2. Du principe de la proportionnalité au sens strict (cf. H.4.f), par. 151-157 de l'Arrêté)	15
g. Les considérations techniques et scientifiques pertinentes	15
h. Dépôt du Présent Recours	17
IV. EN DROIT	18
A. RECEVABILITÉ	18
a) Compétence	18
b) Qualité pour recourir	18
c) Délai de recours et forme	18
B. AU FOND	19
a) L'Intimé a erré dans son examen en retenant que l'IN 197, troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté, s'inscrit en violation du principe de prévention (art. 74 al. 2 Cst.; art. 1 al. 2 et 11 LPE)	20
a.1.) Principes généraux	20
a.1.1.) Rappel des principes généraux relevant du principe de prévention en matière de protection de l'environnement et de santé publique	20
a.1.2.) Rappel des principes généraux relevant du principe de prévention en matière de l'aménagement du territoire	22
a.1.3.) Rappels des principes généraux relevant du principe de prévention sous l'angle du critère de la nécessité	23
a.2.) Application au cas d'espèce	23
a.2.1.) L'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, remplit toutes les conditions de validité, y compris la conformité au droit supérieur.	23
a.2.2.) Les arguments sous l'angle du principe de prévention retenus par l'Intimé dans l'Arrêté querellé doivent être écartés.	26
a.2.2.1.) Quant à l'existence de nombreuses normes légales en matière de protection de l'environnement et quant au fait que la santé publique serait déjà assurée par les normes régissant l'aménagement du territoire, lesquels prônent une approche au cas par cas et rendraient ainsi toute fixation d'une distance minimale superflue:	26
a.2.2.2.) Quant à la comparaison faite avec les autres cantons suisses en matière de prescription de distances minimales, laquelle permettrait de	

soutenir qu'une distance de 300 mètres à Genève n'est pas nécessaire:	29
a.2.2.3.) Quant à la prétendue absence d'assise solide des considérations scientifiques soulevés par les Recourants:	30
a.2.2.4.) Quant à l'existence de dérogations possibles qui remettrait en doute l'efficacité de la mesure envisagée:	31
a.2.2.5.) Quant au refus du groupe de travail, intervenu en 1999, de retenir une distance de 200 mètres, lequel permettrait de corroborer la conclusion selon laquelle la mesure envisagée ne respecterait pas le critère de la nécessité:	32
a.2.2.6.) Quant à l'argument général portant sur une approche pragmatique du "cas par cas" relevé par l'Intimé dans l'ensemble de ses considérations:	34
a.2.2.7.) Conclusion	34
b) L'Intimé a erré dans son examen en retenant que l'IN 197, troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté, s'inscrit en violation du principe de la proportionnalité au sens strict (art. 5 al. 2 Cst.)	35
b.1.) Principes légaux	35
b.2.) Application au cas d'espèce	35
b.2.1.) L'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, s'inscrit en conformité avec le principe de proportionnalité au sens étroit.	35
b.2.1.1.) S'agissant de proportionnalité sous l'angle de la liberté économique:	36
b.2.1.2.) S'agissant de la proportionnalité sous l'angle des ressources du canton:	37
b.2.2.) Les arguments sous l'angle du principe de la proportionnalité au sens strict retenus par l'Intimé dans l'Arrêté querellé doivent être écartés.	38
c) L'Intimé a enfreint les principes régissant sa marge d'appréciation en matière de l'examen de la validité d'une initiative législative cantonale et les dispositions garantissant le respect des droits politiques	39
c.1.) Rappel des conditions de base régissant la validité d'une initiative rédigée de toutes pièces, respectivement le recours en matière de validité de dites initiatives	40
c.2.) Rappel des principes régissant le pouvoir d'examen de l'autorité en matière de validité d'une initiative législative rédigée de toutes pièces	41
c.2.) Application au cas d'espèce	41
d) Les Recourants doivent se voir allouer une indemnité de procédure à la charge de l'État	43

I. CONCLUSIONS

Les Recourants ont l'honneur de conclure à ce qu'il

PLAISE À LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE DE LA COUR DE JUSTICE

A. À LA FORME

1. Déclarer recevable le présent recours.

B. AU FOND

Principalement

2. Admettre le présent recours.
3. Annuler l'Arrêté n° 298-2024 rendu le 24 janvier 2024 par le Conseil d'État en ce qu'il porte sur l'invalidation partielle de l'initiative populaire cantonale 197 "*Exploitations à proximité des habitations: une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique!*" (chiffre 1 du dispositif de l'Arrêté), respectivement la suppression de la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA (chiffres 1 et 2 du dispositif de l'Arrêté).
4. Déclarer l'initiative populaire cantonale 197 "*Exploitations à proximité des habitations: une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique!*" valide dans son intégralité.
5. Allouer aux Recourants une indemnité de procédure de CHF 5'000, à la charge de l'État.
6. Mettre l'intégralité des frais et dépens de la procédure à la charge de l'État.
7. Débouter l'Intimé de toutes autres, plus amples ou contraires conclusions.

Subsidiairement

8. *[En lien avec la conclusion principale n° 3:]* Confirmer l'Arrêté n° 298-2024 rendu le 24 janvier 2024 par le Conseil d'État pour le surplus et en ce qu'il porte sur la validation de l'initiative populaire cantonale 197 "*Exploitations à proximité des habitations: une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique!*".
9. Renvoyer la cause à l'instance inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

II. OBJET DU RECOURS

- A. Le présent recours porte sur l'Arrêté n° 298-2024 rendu par le Conseil d'État en date du 24 janvier 2024 relatif à la validité de l'initiative législative cantonale 197 (ci-après: IN 197) "*Exploitations à proximité des habitations: une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique!*".
- B. L'IN 197 est une initiative législative cantonale rédigée de toutes pièces qui prévoit d'introduire, dans la loi sur les gravières et exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA; L 3 10), un nouvel article 3C composé (i) d'une première phrase visant à souligner le risque d'atteinte à la santé publique causé par les activités découlant des types d'exploitations et de décharges, (ii) d'une deuxième phrase visant à fixer une distance minimale séparant les zones d'exploitations des zones d'habitations de manière à préserver la santé des personnes touchées et à limiter les nuisances, et (iii) d'une troisième phrase visant à garantir que ladite distance ne sera pas inférieure à 300 mètres.
- C. L'Intimé a partiellement invalidé l'IN 197 et supprimé la troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté, au motif que celle-ci n'était pas conforme au droit fédéral sous l'angle des principes de prévention et de la proportionnalité au sens étroit, ce que les Recourants contestent.
- D. L'Intimé a retenu que l'IN 197, amputée de la troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté, gardait toutefois sa pertinence; de ce fait, il a validé le reste de l'IN 197.
- E. L'axe cardinal du présent recours porte ainsi sur l'examen auquel l'Intimé a procédé en ce qui concerne l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, de l'IN 197.
- F. Les Recourants procéderont à l'exposé des éléments factuels importants de la cause, incluant un résumé détaillé des considérations factuelles et juridiques principales sur lesquelles la décision querellée repose (*infra III.*).
- G. Les Recourants démontreront ensuite que l'Intimé a erré dans son examen en retenant qu'une partie de l'IN 197 s'inscrit en violation des dispositions légales régissant la validité d'une initiative législative cantonale, soit en l'occurrence le principe de conformité au droit supérieur sous l'angle du principe de la prévention et du principe de la proportionnalité au sens étroit (*infra IV. B.*).

III. EN FAIT

a. Identité des Recourants

1. Madame Ulla BIRK, ressortissante suisse, est domiciliée à Genève, canton dans lequel elle est titulaire des droits politiques.

Preuve: Pièce n° 2.

2. Madame Cecilia MORGANELLA, ressortissante suisse, est domiciliée à Genève, canton dans lequel elle est titulaire des droits politiques.

Preuve: Pièce n° 2.

3. Le comité d'initiative (ci-après: comité ou comité d'initiative), dont Madame Ulla BIRK est mandataire principale et Madame Cecilia MORGANELLA mandataire remplaçante, rassemble les membres d'une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210) ayant son siège à Genève. Elle a notamment pour but de sauvegarder la biodiversité et l'écologie sur le territoire communal de Collex-Bossy ainsi que lutter contre tous projets (immobilier, industriel, etc.) qui affecteraient la qualité de vie dans la commune.

Preuve: Pièce n° 3.

4. Parmi ses membres, le comité compte plusieurs médecins de profession, dont Madame Ulla BIRK.

Preuve: Interrogatoire des parties.

b. Lancement de l'IN 197

5. Le 22 janvier 2023, le comité d'initiative a informé la Chancellerie d'État du lancement de l'initiative législative cantonale "*Exploitations à proximité des habitations: une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique!*" (ci-après: l'initiative ou l'IN 197).

Preuve: Pièce n° 4.

6. L'initiative vise à modifier la loi sur les gravières et exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA; L 3 10) par l'ajout d'un article 3C, dont la teneur est la suivante:

“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.”

Preuve: Pièce n° 2.

7. L'exposé des motifs figurant sur la formule de récolte de signature de l'IN 197 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 !”

Preuve: Pièce n° 2.

8. Le lancement, le texte de l'IN 197 et son exposé des motifs ont été publiés dans la Feuille d'avis officiel (ci-après: FAO) du 20 février 2023 avec un délai de récolte de signatures échéant le 20 juin 2023.

Preuve: Pièce n° 2.

c. Aboutissement de l'IN 197

9. Par arrêté du 27 septembre 2023, publié dans la FAO du 29 septembre 2023, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement de l'IN 197, les signatures ayant été déposées dans le délai constitutionnel et en nombre suffisant.

Preuve: Pièce n° 5.

10. L'arrêté a fixé les différents délais de traitement, dont celui concernant l'arrêté du Conseil d'État au sujet de la validité de l'initiative et son rapport au sujet de la prise en considération de l'initiative, lequel devait intervenir au plus tard le 29 janvier 2024.

Preuve: Pièce n° 5.

d. Traitement de l'IN 197 par le Conseil d'État et Échanges avec le comité

11. Par courrier du 30 octobre 2023, la Chancellerie d'État (ci-après: la chancellerie) a informé le comité que le Conseil d'État l'invitait à se déterminer sur un certain nombre de points dans un délai échéant le 28 novembre 2023.

Preuve: Pièce n° 6.

12. Par courrier du 24 novembre 2023, le comité, sous la plume de la soussignée, a transmis à la chancellerie ses déterminations et les annexes y relatives.

Preuve: Pièce n° 7.

13. Par courrier du 13 décembre 2023, la chancellerie a informé le comité que le Conseil d'État l'invitait à se déterminer sur des points supplémentaires dans un délai échéant le 21 décembre 2023.

Preuve: Pièce n° 8.

14. Par courrier du 20 décembre 2023, le comité, toujours sous la plume de la soussignée, a transmis à la chancellerie ses déterminations.

Preuve: Pièce n° 9.

d.1) S'agissant des déterminations du comité du 24 novembre 2023

15. Dans ses déterminations du 24 novembre 2023, le comité s'est prononcé sur deux points principaux, à la demande du Conseil d'État, relevant (1) de la garantie du droit de vote et principe de la clarté, et (2) de la conformité au droit supérieur.

Preuve: Pièce n° 7.

16. Ce deuxième point était divisé en quatre sous-points distincts, soit:

(i) le fait de tripler, de manière générale et abstraite, la distance minimale prévue à l'art. 28 al. 6 RGEA;

(ii) l'éventuelle entrave à la garantie de la liberté économique que constituerait la fixation d'une distance de 300 mètres;

(iii) la précision quant au terme "procédures en cours" de la disposition transitoire de l'initiative;

(iv) la répartition des compétences entre le Grand Conseil et le Conseil d'État en ce que l'initiative porte sur une fixation de 300 mètres.

Preuve: Pièce n° 7.

17. En ce qui concerne le sous-point (2) (i) en lien avec le fait de tripler la distance minimale, le comité a relevé les éléments suivants notamment: l'IN 197 ne vise pas à interdire les activités des exploitations concernées, ni à les rendre impossibles; lesdites activités pourraient continuer à s'exercer dans le respect de la limite distancielle prévue à l'article 3C (nouveau) LGEA; et l'utilité de fixer une distance de 300 mètres repose sur des données ressortant d'études scientifiques.

Preuve: Pièce n° 7.

18. Lesdites données scientifiques, synthétisées dans un rapport préparé par les membres médecins du comité, étaient produites à l'appui des déterminations du comité, sous forme de deux annexes ("Annexe 1" et "Annexe 2").

Preuve: Pièce n° 7.

19. En ce qui concerne le sous-point (2) (ii) en lien avec la liberté économique, le comité a relevé les éléments suivants notamment: la protection de la santé constitue un intérêt public et ressort de nombreux textes légaux nationaux et internationaux; la mesure envisagée s'inscrit dans la poursuite d'un tel but de protection de la santé publique; la distance de 300 mètres repose sur des considérations scientifiques qui démontrent qu'une telle distance est apte et nécessaire à protéger les êtres humains des atteintes nuisibles causées par les exploitations concernées; toute éventuelle restriction à la liberté économique s'exercerait de manière proportionnelle, dans le respect des conditions, et sans porter atteinte au noyau intangible du droit fondamental en question.

Preuve: Pièce n° 7.

20. En ce qui concerne le sous-point (3) (iv) en lien avec la répartition des compétences vis-à-vis de la fixation d'une distance minimale, le comité a relevé les éléments suivants notamment: l'implémentation d'une distance minimale dans la LGEA s'inscrit dans la concrétisation et le respect de l'obligation générale imposée à l'État de prendre des mesures de promotion de la santé et de prévention; le fait d'imposer une distance minimale de 300 mètres est ainsi conforme au droit supérieur; la législation cantonale genevoise compte plusieurs exemples où le Grand Conseil a fixé des distances alors même que le Conseil d'État jouit expressément de compétences en la matière, de sorte que la mesure envisagée ne constitue pas une exception; et le fait d'élever une distance minimale dans une loi permettrait d'en assurer son respect en pratique.

Preuve: Pièce n° 7.

d.1) S'agissant des déterminations du comité du 20 décembre 2023

21. Dans ses déterminations du 20 décembre 2023, le comité s'est prononcé sur deux points supplémentaires relevant du principe de la conformité au droit supérieur, conformément à la demande du Conseil d'État, soit:

(1) l'initiative porterait *in concreto* sur une attribution de l'exécutif, exclue du droit d'initiative, dans la mesure où elle viserait la révision du plan directeur des gravières et du plan directeur cantonal;

(2) en cas d'acceptation par le peuple, l'initiative entraînerait une perte de ressources en gravier de l'ordre de 6 à 22 millions de m³, soit représentant une perte de 12% à 50% des ressources en gravier du canton.

Preuve: Pièces n° 8 et 9.

22. En ce qui concerne le point (1), le comité a essentiellement relevé ce qui suit: l'initiative ne vise pas en soi à modifier le plan directeur des gravières ni le plan directeur cantonal; toute modification desdits plans serait une conséquence de l'initiative législative, et non pas un objectif poursuivi par celle-ci; le plan directeur des gravières n'est pas absolu dans la mesure où il fait l'objet de révisions périodiques (tous les 10 ans); la validité de l'initiative n'est pas compromise par l'éventuelle nécessité qui pourrait s'imposer d'adapter ou de réviser les plans directeurs; et toute révision de plans directeurs serait une conséquence de l'initiative, non pas un objectif poursuivi par celle-ci.

Preuve: Pièce n° 9.

23. En ce qui concerne le point (2), le comité a relevé ce qui suit notamment: le comité n'est pas en mesure de se prononcer sur de telles estimations; en tout état de cause, la question n'entre pas dans le cadre de l'examen de la validité à proprement parler; la fixation d'une distance de 300 mètres poursuit un intérêt public important, lequel est prépondérant à toute considération d'ordre opérationnel et/ou économique; l'impossibilité de limiter l'étendue de la perte des ressources n'est pas démontrée; et dans la négative, toute perte avérée s'inscrirait dans le respect de la pesée globale des intérêts.

Preuve: Pièce n° 9.

24. Pour les motifs relevés dans ses déterminations, le comité a conclu que le principe de la conformité au droit supérieur était respecté sous ces deux angles supplémentaires.

Preuve: Pièce n° 9.

e. Arrêté du Conseil d'État relatif à la validité de l'IN 197: En Bref

25. Par arrêté du 24 janvier 2024, publié dans la FAO du 26 janvier 2024, le Conseil d'État a partiellement invalidé l'IN 197 et supprimé la troisième phrase de l'art. 3C LGEA projeté (ci-après: l'Arrêté).

Preuve: Pièce n° 1.

26. En substance, le Conseil d'Etat a conclu que l'intégralité des conditions de validité étaient remplies en ce qui concerne la première et la deuxième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA.

Preuve: Pièce n° 1.

27. S'agissant de la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA, le Conseil d'État a conclu que toutes les conditions de validité étaient remplies, à l'exception de celle portant sur la conformité au droit supérieur, plus précisément sous l'angle du principe de prévention (art. 74 al. 2 Cst., 1 al. 2 et 11 LPE), et sous l'angle du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.).

Preuve: Pièce n° 1.

28. Le Conseil d'Etat a toutefois conclu que, même amputé de la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA, l'IN 197 conservait un sens et permettait de poursuivre le but recherché par les initiants, respectivement que son texte final était toujours conforme au titre de l'initiative.

Preuve: Pièce n° 1.

29. Partant, le Conseil d'Etat a partiellement invalidé l'IN 197 en supprimant la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA.

Preuve: Pièce n° 1.

30. Au demeurant, le motif principal d'invalidation partielle (soit le principe de prévention sous l'angle du critère de nécessité) ne ressort pas expressément de l'un des points sur lesquels le Conseil d'Etat a invité le comité à se prononcer dans le cadre du double échange.

Preuve: Pièces n° 6 et 8; Absence de preuve contraire.

31. En parallèle de la publication de l'Arrêté dans la FAO, le Conseil d'Etat a déposé son rapport au Grand Conseil sur la prise de considération de l'IN 197, incluant la présentation des lignes directrices d'un contre-projet.

Preuve: Pièce n° 10.

f. Arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'IN 197: En Détail

32. Pour mémoire, l'invalidation partielle de l'IN 197 telle que décidée par le Conseil d'Etat porte exclusivement sur la troisième phrase de l'article 3C LGEA, visant la fixation d'une distance minimale de 300 mètres, et repose sur son prétendu irrespect du principe de prévention et du principe de la proportionnalité au sens strict.

Preuve: Pièce n° 1.

33. Dans cette section, le comité exposera les arguments principaux d'invalidation ressortant de l'Arrêté querellé, soit les points sur lesquels portent les axes du présent recours.

Preuve: Pièce n° 1.

f.1. Du principe de prévention (cf. H.4.f., par. 129-150 de l'Arrêté)

34. Sur le principe, le Conseil d'Etat juge conforme au droit supérieur le fait d'inscrire dans la loi concernée une distance minimale à respecter. En effet, il conclut ce qui suit:

“(…) 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.”

Preuve: Pièce n° 1 (par. 129).

35. Le Conseil d'État rappelle qu'une prescription de distance minimale doit "dans tous les cas remplir les trois conditions fixées à l'article 11, alinéa 2 LPE", soit qu'elle "doit être réalisable du point de vue de l'état de la technique (...), supportable sur le plan économique et proportionnelle dans sa globalité".

Preuve: Pièce n° 1 (par. 129).

36. Comme il le sera exposé ci-après, c'est cette dernière condition – proportionnalité globale –, sous l'angle de la règle de la nécessité, qui fera échec à la validité de la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA selon le Conseil d'État.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 129).

f.1.1. Condition (1): "réalisable du point de vue de la technique"

37. Le Conseil d'Etat admet que la première condition (caractère réalisable du point de vue de l'état de la technique) "ne pose pas de problème particulier *in casu*", de sorte que cette première condition est réalisée.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 129).

f.1.2. Condition (2): "supportable sur le plan économique"

38. S'agissant de la deuxième condition (caractère supportable sur le plan économique), le Conseil d'Etat semble laisser la question ouverte tout en concluant ce qui suit:

"[l]a 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".

Preuve: Pièce n° 1 (par. 134).

39. Le Conseil d'Etat affirme que l'entrée en vigueur de l'IN 197 en ce qu'elle concerne la fixation de la distance de 300 mètres entraînerait "une perte de ressources en gravier de l'ordre de "6 à 22 millions de m³" et que, "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".

Preuve: Pièce n° 1 (par. 130).

40. Par renvoi à ce qui précède, et tel que rappelé par le Conseil d'État, le comité a pu se déterminer sur ce point dans son courrier du 20 décembre 2023.

Preuve: Pièces n° 1 et 9.

41. Le Conseil d'Etat indique en outre que "l'initiative pourrait avoir comme conséquence d'entraver systématiquement la création de nouvelles gravières dans un périmètre donné...[et que] cela irait à l'encontre du but de la LPE, laquelle n'est pas une loi d'empêchement".

Preuve: Pièce n° 1 (par. 132).

f.1.3. Condition (3): "proportionnelle dans sa globalité"

42. S'agissant de troisième et dernière condition (proportionnalité globale), l'analyse du Conseil d'Etat se centre autour du critère de l'aptitude et du critère de la nécessité de la mesure de 300 mètres envisagée à l'article 3C (nouveau), troisième phrase, LGEA.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 143).

43. En ce qui concerne le critère de l'aptitude, le Conseil d'État conclut que celui-ci est respecté:

"...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."

Preuve: Pièce n° 1 (par. 145).

44. En revanche, en ce qui concerne le critère de la nécessité, le Conseil d'État conclut que celui-ci n'est pas respecté, par renvoi à diverses considérations qui peuvent être résumées comme suit.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 145).

45. En amont, le Conseil d'Etat traite brièvement des considérations scientifiques que le comité a fait valoir à l'appui de ses déterminations du 24 novembre 2023, en remettant en cause "la solidité de l'assise scientifique" des arguments des initiants. Il semble toutefois laisser la question ouverte.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 144).

46. S'agissant du critère de nécessité, en premier lieu, le Conseil d'État relève l'existence des "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", ainsi que l'existence de l'étude d'impact sur l'environnement dont l'objet sert à déterminer "de manière précise" quel sera l'impact d'une installation sur l'environnement.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 146).

47. En deuxième lieu, le Conseil d'État relève qu'en matière d'aménagement du territoire, la planification 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". Partant, selon le Conseil d'État, la protection de la santé publique est assurée en amont de chaque projet, au stade de la planification.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 147).

48. En troisième lieu, le Conseil d'État affirme que le fait de fixer une distance de 300 mètres dans la LGEA n'aura pas pour conséquence d'empêcher des dérogations, puisque celles-ci sont prévues à l'art. 4 al. 4 LGEA.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 148).

49. En quatrième lieu, le Conseil d'Etat soutient que l'absence de nécessité de la mesure 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 retenue, 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."

Preuve: Pièce n° 1 (par. 149).

50. En dernier lieu, le Conseil d'Etat considère que sa conclusion quant à l'irrespect du critère de la nécessité est également "appuyée par le fait que la plupart des cantons ne prévoient pas de distance aux limites à respecter pour l'implantation des zones des gravières" et que, "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".

Preuve: Pièce n° 1 (par. 149).

51. À cet égard, le Conseil d'Etat fait référence au survol auquel il procède plus tôt dans son Arrêté concernant la situation dans les autres cantons en Suisse en matière de prescription d'une distance minimale, en relevant ce qui suit:

- "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";
- "les cantons du Jura et de Neuchâtel ont quant à eux arrêté une distance de 100 mètres";
- "le canton de Vaud prévoit également une distance de 100 mètres";
- "le canton de Zurich est le seul à prévoir une distance plus élevée, fixée en l'occurrence à 300 mètres".

Preuve: Pièce n° 1 (par. 65).

f.2. Du principe de la proportionnalité au sens strict (cf. H.4.f), par. 151-157 de l'Arrêté

52. Dans une dernière conclusion, le Conseil d'État retient que la troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté ne respecte pas le principe de la proportionnalité au sens strict.

Preuve: Pièce n° 1 (par. 157).

53. À cet égard, le Conseil d'État s'appuie essentiellement sur ses considérations faites antérieurement en tirant les conclusions suivantes:

- "il existe 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 qu'elle engendrerait de longs transports, sources de nuisances.";
- "la mesure concernée aurait des conséquences économiques particulièrement lourdes" pour les divers acteurs (...).";
- "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.";
- "l'intérêt public à la protection de la santé (...) était déjà amplement préservé grâce aux nombreuses dispositions applicables à cet égard. Le bénéfice escompté de la mesure pour la protection de la santé publique serait minime.";
- "même à retenir que la limitation des émissions à titre préventif serait justifiée de manière probante pour des raisons de santé, ce qui...ne ressort pas du rapport (...) 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 de 300 mètres ne permettrait pas une telle approche."

Preuve: Pièce n° 1 (par. 152-156).

g. Les considérations techniques et scientifiques pertinentes

54. Dans un point qu'il développera plus loin, le comité estime pertinent de relever les données issues de l'Office fédéral de la statistique portant sur la densité de la population dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich à la fin 2022:

- Genève:
 - 514'114 habitants;
 - 2'091,6 habitants par km²;

- Vaud:
 - 830'431 habitants;
 - 294,4 habitants par km²;
- Zurich:
 - 1'579'967 habitants;
 - 951,3 habitants par km².

Preuve: Pièce n° 11.

55. Les statistiques publiées par le canton de Genève indiquent une valeur légèrement plus élevée pour l'année 2022, soit:

- 517'802 habitants;
- 2'107 habitants par km².

Preuve: Pièce n° 11bis.

56. Sur la base des chiffres articulés ci-dessus, la population dans le canton de Genève est 2,2 fois plus dense par kilomètre carré que dans le canton de Zurich, alors que ce dernier compte 3 fois plus d'habitants.

Preuve: Pièce n° 11; Calcul.

57. Par contraste, en l'an 2000, l'état respectif de densité de la population dans les mêmes cantons était le suivant:

- Genève:
 - 413'673 habitants;
 - 1'683,9 habitants par km².
- Vaud:
 - 640'657 habitants;
 - 227,0 habitants par km².
- Zurich:
 - 1'247'906 habitants;
 - 751,3 habitants par km².

Preuve: Pièce n° 12.

58. Ainsi, la densité de la population dans le canton de Genève a augmenté de 125% entre 2000 et 2022.

Preuve: Pièces n° 11 et 12; Calcul.

59. S'agissant de l'assise scientifique sous-jacente à l'introduction d'une distance de 300 mètres, quelques membres médecins du comité ont préparé un rapport à l'attention de la Cour de céans en approfondissement des considérations scientifiques qui avaient été remises au Conseil d'Etat, en tenant compte de ce qui ressort du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 24 janvier 2024.

Preuve: Pièce n° 13.

60. Entre autres, le rapport du comité permet de démontrer, tableaux et exemples à l'appui, que la distance actuelle de 100 mètres à Genève n'est plus adaptée face aux connaissances actuelles sur les particules fines et doit être revue.

Preuve: Pièce n° 13.

h. Dépôt du Présent Recours

61. Le comité d'initiative, Mme Ulla BIRK et Mme Cecilia MORGANELLA contestent le bien-fondé des motifs retenus par le Conseil d'État dans l'Arrêté pour conclure à l'existence d'une violation des principes de prévention et de la proportionnalité au sens strict.

Preuve: Interrogatoire des parties.

62. Partant, ils interjettent le présent recours en concluant à l'annulation de l'Arrêté litigieux en ce qu'il porte sur l'invalidation partielle de l'IN 197 et la suppression de l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase.

IV. EN DROIT

A. RECEVABILITÉ

a) Compétence

La Chambre constitutionnelle de la Cour de justice est compétente pour connaître de recours interjetés contre un arrêté du Conseil d'État relatif à la validité d'une initiative populaire (art. 130B al. 1 let. c de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; ACST/15/2020 du 19 juin 2020 consid. 1a).

En l'espèce, l'objet du présent recours porte sur un arrêté rendu par le Conseil d'État relatif à la validité de l'initiative législative cantonale. Partant, l'Autorité de céans est compétente pour connaître dudit recours.

b) Qualité pour recourir

La qualité pour recourir devant la chambre constitutionnelle est comprise de façon substantiellement similaire à celle qui prévaut devant le Tribunal fédéral pour le recours en matière de droit public, compte tenu du fait que les juridictions cantonales ne sauraient adopter, en matière de qualité pour recourir comme d'ailleurs de griefs invocables, des définitions plus restrictives que celles que retiennent la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) et la jurisprudence du Tribunal fédéral (art. 89 al. 3 et art. 111 al. 1 et 3 LTF¹).

Le recours contre une décision relative à la validité d'une initiative rédigée de toutes pièces concerne le droit de vote des citoyens ainsi que les votations et élections au sens de l'art. 82 let. c LTF, matière dans laquelle toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause est recevable à interjeter un tel recours, de même que les partis politiques et les organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise, comme le lancement d'une initiative ou d'un référendum².

En l'espèce, Mesdames Ulla BIRK et Cecilia MORGANELLA sont citoyennes genevoises et co-mandataires du comité d'initiative, tandis que ledit comité est celui à l'origine du lancement de l'initiative. Partant, les Recourants ont la qualité pour recourir.

c) Délai de recours et forme

Conformément à l'art. 103B al. 1 let. c LOJ, ainsi qu'aux art. 17 al. 4, 62 al. 1 let. a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (LPA - RS 172.021), un arrêté peut faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice dans les 30 jours suivant sa notification au comité d'initiative (art. 92A al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15

¹ ATF 139 II 233 consid. 5.2.1 ; ACST/1/2018 du 2 mars 2018 consid. 2.

² ATF 139 I 195 consid. 1.4 ; 134 I 172 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 du 7 août 2020 consid. 1 ; ACST/8/2020 du 6 février 2020 consid. 1c.

octobre 1982 (LEDP - A 5 05)), respectivement suivant sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A al. 4 LEDP).

L'art. 20 al. 3 LPA précise que lorsque le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié selon le droit fédéral ou cantonal, son terme est reporté au premier jour ouvrable qui suit.

Enfin, le recours doit en outre remplir les conditions de forme et de contenu, prévues aux art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 LPA.

En l'espèce, l'Arrêté litigieux a été notifié au comité d'initiative le 1^{er} février 2024 et a été publié dans la Feuille d'avis officielle le 26 janvier 2024. Le délai pour recourir contre l'Arrêté échoit ainsi le 4 mars 2024 pour le Comité (le 2 mars 2024 étant un samedi), respectivement le 26 février 2024 pour les tiers (le 25 février 2024 étant un dimanche). Déposé ce jour, le présent recours est formé dans le respect du délai légal.

Au demeurant, le recours comporte les indications nécessaires (soit notamment l'arrêté attaqué, les conclusions, les motifs et moyens de preuve), de sorte qu'il respecte les conditions de forme et de contenu.

Partant, le présent recours est recevable.

B. AU FOND

Dans l'Arrêté querellé, l'Intimé a jugé que l'IN 197 viole le droit supérieur en ce qu'elle porte sur la troisième phrase de l'article projeté, plus précisément (i) sous l'angle du principe de prévention et (ii) sous l'angle du principe de la proportionnalité au sens strict:

“Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'État 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.”
(*cf. par. 158*)

Les autres conditions ont été validées, respectivement n'ont pas été remises en cause. Partant, il sied de centrer l'analyse juridique sur les seuls points litigieux de l'Arrêté querellé.

Dans ce chapitre, les Recourants démontreront que l'Intimé a erré dans son examen en retenant, à tort, une violation du principe de prévention (*infra IV. B. a*) et une violation du principe de la proportionnalité (*infra IV. B. b*) de l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase.

En outre, les Recourants démontreront que, dans tous les cas, l'Intimé a outrepassé les limites de son pouvoir d'examen, respectivement que les dispositions garantissant les droits politiques n'ont pas été respectées (*infra* IV. B. c)).

En dernier lieu, les Recourants aborderont les principes régissant l'indemnité de procédure à laquelle ils concluent (*infra* IV. B. d)).

a) L'Intimé a erré dans son examen en retenant que l'IN 197, troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté, s'inscrit en violation du principe de prévention (art. 74 al. 2 Cst.; art. 1 al. 2 et 11 LPE)

a.1.) Principes généraux

Les conditions de validité d'une initiative 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).

S'agissant de la conformité au droit, l'art. 60 al. 4 Cst-GE stipule que l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont elles-mêmes valides. À défaut, l'initiative est déclarée nulle. En substance, les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international³.

Sur ce dernier point, conformément aux art. 3 et 49 Cst., 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. 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.).

Dans les sous-sections qui suivent, les Recourants rappelleront les principes régissant le principe de prévention, le principe de proportionnalité au sens strict et la règle de la nécessité.

a.1.1.) Rappel des principes généraux relevant du principe de prévention en matière de protection de l'environnement et de santé publique

Le principe de prévention est ancré à l'art. 74 al. 2 Cst. et à l'art. 1 al. 2 LPE. En substance, son but est de protéger l'être humain et l'environnement naturel contre les atteintes nuisibles et incommodes. Le principe de prévention est également cristallisé dans de nombreuses dispositions constitutionnelles, fédérales et cantonales, ainsi qu'à l'échelle internationale, à savoir notamment les art. 118 Cst., 19 et 172 Cst-GE, 2 et 8 CEDH, et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

³ ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; TF 1C_357/2009, consid. 2.1.

Comme rappelé dans l'Arrêté litigieux, 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'environnement⁴.

En droit de l'environnement, le Tribunal fédéral rappelle que 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.). Celle-ci a fait usage de cette compétence en promulguant la LPE, de sorte que le droit cantonal couvrant la même matière ou moins étendu a perdu toute signification propre. Le droit cantonal conserve toutefois tout son sens lorsqu'il complète les normes fédérales ou lorsque, dans la mesure où cela est autorisé, il les renforce⁵.

Selon l'art. 74 Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement contre les atteintes nuisibles ou incommodes (al. 1). Elle veille à prévenir les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'être humain et son environnement naturel (al. 2). L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons, sauf disposition contraire de la loi (al. 3).

L'art. 36 LPE, selon lequel l'exécution de la LPE incombe aux cantons, transcrit cette règle, les cantons disposant d'une compétence d'exécution au sens strict. Cette compétence exécutive emporte la faculté de prendre toutes mesures nécessaires à la mise en œuvre de la LPE, en mettant en place le cadre nécessaire à son application⁶.

Selon l'art. 1 al. 1 LPE, la loi sur la protection de l'environnement vise à protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes et à conserver durablement les ressources naturelles. Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes doivent être réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). Par atteintes, on entend les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons, les pollutions des eaux et les autres interventions dont elles peuvent faire l'objet, les atteintes portées au sol, les modifications du patrimoine génétique d'organismes ou de la diversité biologique, qui sont dus à la construction ou à l'exploitation d'installations, à l'utilisation de substances, d'organismes ou de déchets ou à l'exploitation des sols (art. 7 al. 1 LPE).

La jurisprudence du Tribunal fédéral rappelle que l'art. 11 LPE prévoit, pour la limitation des émissions, un concept d'action à deux niveaux⁷. Il importe en premier lieu, à titre préventif et indépendamment des nuisances existantes, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation pour autant que cela soit économiquement supportable (premier

⁴ Arrêté litigieux, par. 89 et les références citées.

⁵ ATF 118 Ib 590, c. 3a ; TF 1C_576/2018 du 13 décembre 2019, c. 4.1.2.

⁶ François BELLANGER / Valérie DÉFAGO GAUDIN in Pierre MOOR et al. [éd.], Loi sur la protection de l'environnement [LPE], 2012, ad art. 36 LPE, n. 7 ss.

⁷ ATF 128 II 378, c. 6.2 p. 384.

niveau, art. 11 al. 2 LPE). En outre, s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes, les émissions doivent être limitées plus sévèrement (second niveau, art. 11 al. 3 LPE).

Conformément aux conditions expresses prévues à l'art. 11 al. 2 LPE, les mesures préventives doivent donc être permises par l'état de la technique et économiquement supportables. La jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît toutefois qu'il faut, dans ce cadre, examiner les limitations possibles au regard du principe de la proportionnalité, donc en fonction de leur utilité pour la protection contre les atteintes dans un cas concret⁸. Le Tribunal fédéral rappelle enfin que les mesures de limitation préventive des émissions fondées sur l'art. 11 al. 2 LPE ne doivent pas être appliquées de manière rigide et absolue, mais dans le respect du principe de la proportionnalité garanti notamment par cette disposition⁹.

Selon l'art. 14 let. a LPE, les valeurs limites d'immissions doivent être fixées de manière que les immissions inférieures à ces valeurs ne mettent pas en danger, selon l'état de la science et l'expérience, l'homme, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes¹⁰.

a.1.2.) Rappel des principes généraux relevant du principe de prévention en matière de l'aménagement du territoire

En matière d'aménagement du territoire, le principe de prévention est ancré à l'art. 3 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) qui stipule qu'il convient 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.

En ce qui concerne les zones de gravière, elles sont des autres zones d'affectation au sens de l'art. 18 LAT. Le régime des autorisations de construire à l'intérieur de ces zones varie selon que la zone est ou non constructible (art. 22 à 24 LAT). Dans le canton de Genève, les zones de gravière sont, en règle générale, délimitées dans la zone agricole (art. 21A de la loi cantonale d'application de la LAT du 4 juin 1987 (LaLAT; RS/GE L 1 30). Les constructions qui respectent la destination de cette zone sont alors autorisées selon l'art. 22 LAT.

La jurisprudence du Tribunal fédéral rappelle qu'une construction ou installation est imposée par sa destination hors de la zone à bâtir si, pour des motifs objectifs, elle ne peut remplir ses fonctions que si elle est réalisée à un endroit déterminé. Tel est le cas des carrières, gravières et glaisières, qui doivent être implantées là où gisent les matériaux recherchés et où leur extraction est réalisable d'un point de vue technique et économique, mais non pas d'un dépôt de matériaux de récupération¹¹.

⁸ ATF 126 II 480, c. 6 et les références citées.

⁹ TF 1C_333/2019 du 05.11.2021, c. 3.1.

¹⁰ ATF 146 II 17 consid. 6.5; 126 II 399 consid. 4b; 124 II 219 consid. 7a; arrêts 1C_100/2021 du 14 février 2023 consid. 5.3.1; 1C_375/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.2.1; 1C_450/2010 du 12 avril 2011 consid. 3.3, in: URP 2011, p. 434 s.

¹¹ ATF 112 Ib 277 consid. 6a.

Le Tribunal fédéral rappelle que 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 en question, l'exploitation des gravières est subordonnée à l'élaboration d'un plan directeur des gravières, à l'adoption d'un plan d'affectation, dit "plan d'extraction", et à l'octroi d'une autorisation d'exploiter (art. 3 LGEA)¹².

L'art. 4 al. 4 LGEA stipule qu'à titre exceptionnel, et en dérogation à son alinéa 1, 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.

Selon l'art. 7 al. 2 LGEA, les plans d'extraction font 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. Concrètement, il revient à la partie qui projette de construire ou de modifier une installation soumise à une étude d'impact environnemental d'établir, dès la phase de planification, un rapport qui rende compte de l'impact que l'installation aurait sur l'environnement (rapport d'impact) (art. 7 de l'Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE - RS 814.011)).

a.1.3.) Rappels des principes généraux relevant du principe de prévention sous l'angle du critère de la nécessité

Consacré à l'art. 5 al. 2 Cst., le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés – règle de l'aptitude –, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive – règle de la nécessité –, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis – règle de la proportionnalité au sens étroit¹³.

Dans la mesure où le critère de la nécessité est analysé dans le cadre de mesures préventives au sens de l'art. 11 al. 2 LPE, le seuil est celui de la proportionnalité dans sa globalité.

¹² TF 1C_55/2012 du 27.06.2013, c. 5.1.

¹³ ATF 146 I 157 consid. 5.4; 140 I 168 consid. 4.2.1.

a.2.) Application au cas d'espèce

a.2.1.) L'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, remplit toutes les conditions de validité, y compris la conformité au droit supérieur.

Dans cette première section, les Recourants démontreront, de manière succincte, que la troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté s'inscrit dans le respect des conditions de validité d'une initiative, en particulier celle portant sur la conformité au droit supérieur, et que, partant, l'Intimé a erré dans son examen en l'invalidant.

Pour mémoire, l'Intimé a jugé que l'IN 197, troisième phrase de l'article 3C (nouveau) LGEA, respecte l'unité du genre, l'unité de la matière, l'exigence de clarté et l'exécutabilité. S'agissant de la dernière condition de validité — soit la conformité au droit supérieur — l'Intimé ne l'a remise en cause que sous l'angle de ses sous-conditions en lien avec les principes de prévention et de proportionnalité au sens strict, en validant le reste des sous-conditions. Il sied, donc, de se concentrer sur les seuls aspects litigieux de l'examen de l'Intimé.

En application des principes généraux exposés, les Recourants relèvent que l'introduction d'une distance minimale est une pure concrétisation des dispositions constitutionnelles, fédérales et cantonales, et des dispositions légales obligeant l'État de protéger l'être humain contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de prendre des mesures de promotion de la santé et de prévention. À cet égard, donc, la mesure envisagée est conforme au droit supérieur. Dans son Arrêté, l'Intimé a confirmé une telle conclusion en relevant que *“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”* (cf. par. 129).

S'agissant de la répartition des compétences, la modification visée par l'IN 197 est conforme à la séparation des pouvoirs dans la mesure où les pouvoirs de l'Intimé ne seraient pas compromis par l'introduction de la distance minimale dans l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase. Les compétences de l'Intimé subsisteraient dans la mesure où celui-ci continuerait de jouir de sa compétence pour délimiter les zones de gravières ou de décharges visées, mais dans le respect de la distance minimale de 300 mètres qui sera fixée dans la loi.

Les Recourants rappellent au demeurant que la législation cantonale genevoise comprend des exemples dans lesquels le Grand Conseil fixe des distances alors même que l'Intimé (le Conseil d'État) jouit expressément de compétences en la matière. Il sied de relever notamment les lois et dispositions suivantes:

- L'art. 25 al. 1 LExt¹⁴ instaure une distance spécifique (“inférieure à 25 mètres”) qui constitue la limite dans laquelle le Conseil d'État est compétent pour poursuivre l'expropriation d'immeubles.

¹⁴ Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (état au 24 mai 2023), L 1 40.

- L'art 11 al. 1 LForêts¹⁵ instaure une distance minimale de 20 mètres en ce qui concerne l'implantation de constructions en lisière de forêts. L'art. 11 al. 2 let. c fixe également une distance de 10 mètres en ce qui concerne les plans d'affectation notamment. Ces distances sont instaurées dans ladite loi alors que l'approbation des plans directeurs est du ressort du Conseil d'État (art. 28 al. 3 LForêts).
- L'art. 7B al. 4 LaLCR¹⁶ fixe une distance de 500 mètres de rayon comme condition à la gestion de compensation dans les zones denses, et ce nonobstant le fait que la délimitation du périmètre desdites zones denses est du ressort du Conseil d'État (art. 7B al. 3 in fine LaLCR).

Subsidiairement, le caractère conforme à la répartition des compétences est davantage confirmé par le contenu du rapport de l'Intimé au Grand Conseil du 24 janvier 2024, qui indique notamment qu'un contre-projet inclurait une modification visant à introduire, dans la LGEA, la distance minimale de 100 mètres. Pour rappel, la distance de 100 mètres est actuellement fixée à l'art. 28 al. 6 RGEA. Si l'Intimé était d'avis que la délimitation d'une distance minimale était de sa compétence exclusive, il n'aurait pas proposé qu'une telle distance soit portée dans la loi.

Partant, à l'égard de la répartition des compétences, l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, est conforme au droit supérieur. Dans son Arrêté, l'Intimé n'a pas conclu à l'existence d'une violation du principe de la séparation des pouvoirs, respectivement a laissé la question ouverte.

S'agissant du respect des droits fondamentaux, les Recourants renvoient intégralement aux développements qui seront exposés ci-dessous traitant de la liberté économique (*infra* IV. B. b)). En l'état, ils se limiteront à relever que la fixation d'une distance de 300 mètres poursuit un intérêt public important et garantit sa protection. La poursuite de cet intérêt est en l'espèce prépondérante à la liberté économique, dont toute éventuelle restriction s'exercerait de manière proportionnelle sans porter atteinte à l'essence de ce droit fondamental. Partant, toute éventuelle restriction causée par l'introduction d'une distance minimale de 300 mètres s'inscrirait dans le respect des conditions cumulatives de l'art. 36 Cst (art. 43 Cst-GE). À cet égard, l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, est conforme au droit supérieur.

Enfin, s'agissant des principes de prévention et de la proportionnalité au sens étroit, les Recourants renvoient intégralement aux développements contenus dans les sections et sous-sections suivantes (*infra* IV. B. a.2.2)). En l'état, ils se limiteront à relever que la fixation d'une distance de 300 mètres est en pleine conformité avec les principes en question, comme il le sera démontré.

¹⁵ Loi sur les forêts du 20 mai 1999 (état au 4 novembre 2023), M 5 10.

¹⁶ Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (état au 29 avril 2023), H 1 05.

Au vu de ce qui précède, les Recourants concluent que l'intégralité des conditions de validité, y compris celle portant sur la conformité au droit supérieur (par renvoi pour le surplus à ce qui suit), sont remplies. Partant, l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, doit être validé.

a.2.2.) Les arguments sous l'angle du principe de prévention retenus par l'Intimé dans l'Arrêté querellé doivent être écartés.

Dans cette deuxième section, les Recourants reprendront chacun des arguments soutenus par l'Intimé pour conclure que l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, s'inscrit en violation du principe de prévention, sous l'angle du critère de la nécessité.

Pour les motifs qu'ils exposeront, les Recourants démontreront que lesdits arguments de l'Intimé doivent être rejetés et l'IN 197 validée dans son entier.

a.2.2.1.) Quant à l'existence de nombreuses normes légales en matière de protection de l'environnement et quant au fait que la santé publique serait déjà assurée par les normes régissant l'aménagement du territoire, lesquels prônent une approche au cas par cas et rendraient ainsi toute fixation d'une distance minimale superflue:

D'emblée, les Recourants rappellent que l'Intimé reconnaît expressément le fait que la mesure visée par l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, est apte, sur le principe, à protéger les zones d'habitations contre les émissions liées à des gravières ou décharges de matériaux d'excavation au sens de la LGEA.

Sous l'angle de la nécessité, pour mémoire, l'Intimé relève essentiellement que l'existence de nombreuses normes légales en matière de protection de l'environnement et de protection de la santé publique permet de nier le caractère nécessaire de la mesure envisagée par l'IN 197, et ce dans la mesure notamment où elles sont régies par une évaluation au cas par cas et par une pesée générale de tous les intérêts en présence.

Sur le plan de l'aménagement du territoire, l'Intimé se fonde sur le principe selon lequel toute planification a pour objectif principal d'effectuer une pesée de tous les intérêts en présence, y compris l'intérêt public à la protection de la santé. Partant, l'Intimé conclut que la protection de la santé publique est ainsi assurée en amont de chaque projet, au stade de la planification et que, partant, le critère de nécessité de la mesure envisagée par l'IN 197 n'est pas rempli.

Les Recourants se déterminent comme suit sur les considérations de l'Intimé.

Tout d'abord, les normes constitutionnelles et légales existantes (art. 74 al. 2 et 118 Cst., 19 et 172 Cst-GE, 4 al. 2 Cst., 1 et 11 LPE) instaurent le principe général selon lequel la santé publique (entre autres) doit être protégée. Ces normes représentent un socle fondamental, un cadre. Toutefois, ces normes n'ont pas pour finalité de garantir le respect d'une telle protection de manière concrète. Plus précisément, leur efficacité est limitée en ce sens qu'elle dépend de l'implémentation que les autorités compétentes font de ces normes générales en matière de prévention, et que ladite

implémentation requiert notamment l'adoption de lois cantonales, de règlements, et d'autres mesures concrètes.

Partant, le fait d'introduire dans la loi une norme permettant de garantir une protection effective et efficace de la santé publique dans un contexte précis (soit ici les exploitations de gravières et décharges de matériaux d'excavation) prend tout son sens. De plus, les dispositions dans la LPE, la LAT et/ou la LGEA ne prévoient pas déjà une provision similaire à celle envisagée.

En d'autres termes, l'Intimé ne saurait être suivi quand il soutient que la mesure envisagée par l'IN 197 est dépourvue de toute nécessité du seul fait que l'arsenal législatif de la Suisse, respectivement du canton, compte déjà des normes de prévention en matière de protection de la santé publique.

Nonobstant ce qui précède, les défis et les connaissances en matière de risques pour la santé évoluent constamment, et il est parfois nécessaire d'adopter des mesures supplémentaires pour répondre à ces défis de manière proactive. Bien que la planification en matière d'aménagement du territoire vise effectivement à réaliser une pesée de tous les intérêts en présence, il est important de reconnaître que l'existence de ces principes ne garantit pas nécessairement une protection adéquate de la santé publique en tout temps. En effet, les normes existantes peuvent être insuffisantes, voire obsolètes pour répondre aux défis émergents, aux nouvelles données scientifiques, et/ou aux nouveaux besoins concrets de la société.

Les Recourants étayent ce qui précède comme suit.

Premièrement, les normes existantes peuvent ne pas tenir pleinement compte des avancées scientifiques et des meilleures pratiques en matière de protection de la santé. Les connaissances évoluent, et il est essentiel d'adapter les réglementations en conséquence pour garantir une protection efficace de la santé publique.

Deuxièmement, même si les normes existantes incluent des dispositions visant à protéger la santé publique, elles peuvent ne pas être suffisamment contraignantes ou spécifiques pour répondre aux besoins locaux ou aux préoccupations spécifiques en l'espèce. Dans de tels cas, l'introduction de mesures supplémentaires, telles qu'une distance minimale plus importante, est nécessaire pour renforcer la protection de la santé publique.

Enfin, il convient de noter que l'introduction de normes plus précises ou strictes ne remet pas en question le processus de planification en amont de chaque projet, tel qu'il est régi par les dispositions citées plus haut dans la partie juridique. Au contraire, ces nouvelles normes peuvent enrichir ce processus en fournissant des lignes directrices claires et en garantissant que les intérêts de la santé publique sont pris en compte de manière appropriée dès le départ. Tel est le cas de la mesure envisagée par l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase.

En conclusion, l'existence de normes légales et la prise en compte de la protection de la santé publique dans la planification en amont des projets ne garantissent pas *in concreto* une protection adéquate de la santé publique. L'Intimé ne le démontre

d'ailleurs pas, se contentant de présenter les dispositions légales régissant le principe général de prévention.

Par impossible, et même dans l'hypothèse où ces normes devaient être considérées comme suffisantes sur le principe, l'introduction de la mesure envisagée par l'IN 197 est une norme qui cristallise davantage le principe de prévention. De ce fait, l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, a la vertu d'aller au-delà des dispositions préexistantes en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le contexte précis. En tout état de cause, l'existence des normes concernées ne s'oppose pas à, respectivement n'est pas contradictoire avec, l'introduction d'une distance minimale de 300 mètres. Partant, le caractère nécessaire de la mesure visée par l'IN 197 n'est pas compromis ni impacté par les dispositions régissant le principe de prévention.

En conclusion, sur la base de ce qui précède, le critère de nécessité de la mesure projetée dans l'IN 197 est pleinement rempli à cet égard.

Subsidiairement, et en complément à ce qui précède, les Recourants relèvent que l'efficacité des études d'impact environnemental (dont les modalités ont été rappelées par l'Intimé) n'est pas garantie, dans la mesure où dite efficacité dépend essentiellement de l'intégrité, l'objectivité et la fiabilité des données qui y sont contenues. Au demeurant, les données portant sur les risques causés à la santé pourraient potentiellement être incomplètes, voire manquantes.

Afin qu'une telle étude soit fiable, il est crucial que les évaluations soient menées sans influence induite de la part des parties intéressées ou des considérations économiques. Or, il est notoire que les rapports d'impact sont financés de manière privée par les sociétés exploitantes, dont il revient le devoir d'établir un tel rapport. Le lien de subordination – par lequel les sociétés exploitantes engagent et paient des sociétés tierces pour mener les études d'impact en question – peut remettre en cause l'indépendance et l'impartialité du processus.

Lorsqu'il est question des projets tels que les exploitations de gravières et de décharges de matériaux d'excavation, il est fréquent que l'aspect économique prenne le dessus sur d'autres considérations d'ordre public. Ce risque peut sérieusement compromettre l'intégrité des données contenues dans de tels rapports et conduire à des décisions qui ne sont pas optimales du point de vue de la protection de la santé publique.

Dans ce contexte, l'introduction d'une distance minimale de 300 mètres à respecter entre les zones d'exploitations et les zones d'habitations constitue une mesure nécessaire pour minimiser les risques décrits ci-dessus et assurer le respect de la finalité du processus. En établissant une distance minimale, l'on garantirait une protection plus accrue de la santé publique, réduisant ainsi toutes pressions économiques notamment qui pourraient influencer l'établissement de tels rapports.

De plus, cette distance minimale contribuerait à instaurer une plus grande transparence et prévisibilité dans le processus d'approbation des projets, ce qui serait bénéfique tant pour les promoteurs que pour les parties concernées.

Pour ces motifs supplémentaires, les Recourants concluent que l'introduction d'une distance minimale à respecter entre les exploitations concernées et les zones d'habitations constitue une mesure efficace pour pallier les biais qui peuvent exister lors du processus de planification en matière d'aménagement du territoire. En conclusion, la troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté respecte le critère de la nécessité et devra, partant, être validée.

a.2.2.2.) Quant à la comparaison faite avec les autres cantons suisses en matière de prescription de distances minimales, laquelle permettrait de soutenir qu'une distance de 300 mètres à Genève n'est pas nécessaire:

Comme l'a relevé à juste titre l'Intimé, la distance minimale de 300 mètres est déjà la règle dans le canton de Zurich, lequel est "le seul canton" en Suisse à avoir fixé une telle distance. L'examen de l'Intimé semble toutefois se concentrer sur le fait que d'autres cantons en Suisse n'ont pas fixé de distance minimale, voire ont fixé une distance minimale de 50 mètres ou 100 mètres. Pour le surplus, l'Intimé souligne que toute distance édictée par les autres cantons forment une "valeur indicative" qui doit être évaluée au cas par cas. C'est sur cette base notamment que l'Intimé conclut que la distance de 300 mètres prévue dans l'IN 197 est dépourvue de toute nécessité.

Or, une telle conclusion méconnaît la réalité factuelle et les considérations du cas d'espèce. Partant, elle devra être écartée.

En premier lieu, il est important de prendre en compte les caractéristiques propres à chaque canton. Chaque canton a des réalités géographiques, démographiques et urbanistiques différentes. Chaque canton a le pouvoir – et l'obligation – d'établir ses propres règles et réglementations en matière de protection de la santé publique et de l'environnement. Les décisions prises par un canton doivent être basées sur des considérations spécifiques à ce canton, telles que sa densité de population.

En deuxième lieu, Zurich est le canton le plus peuplé de Suisse et, à tout le moins, trois fois plus peuplé que le canton de Genève. Or, Genève compte une population au kilomètre carré 2.25 fois plus dense que celle à Zurich. En d'autres termes, Genève est le canton le plus dense de Suisse par rapport au nombre d'habitants au kilomètre carré.

Par contraste, le canton de Vaud, qui, comme le relève l'Intimé, a fixé une distance minimale de 100 mètres, compte 7.1 fois moins d'habitants au kilomètre carré que Genève. Les Recourants rappellent en effet les chiffres suivants (à fin 2022):

- Genève:
 - 514'114 habitants;
 - 2'091,6 habitants par km²;
- Vaud:
 - 830'431 habitants;
 - 294,4 habitants par km²;
- Zurich:
 - 1'579'967 habitants;
 - 951,3 habitants par km².

En conclusion, les considérations de l'Intimé tendant à se baser sur des normes ou des pratiques dans d'autres cantons dont la situation est incomparable à celle de Genève sont dépourvues de toute pertinence. Il s'ensuit que l'argument de l'Intimé selon lequel la distance de 300 mètres prévue dans l'IN 197 serait dépourvue de nécessité doit être rejeté.

La mesure doit être évaluée en fonction des réalités du cas d'espèce, propres à chaque canton, incluant la densité de la population. Partant, les approches différentes et spécifiques sont justifiées. En d'autres termes, les arguments relevés par l'Intimé quant aux autres cantons suisses dont la situation est incomparable à celle de Genève sont irrelevants au mieux, et totalement inapplicables pour le surplus. Son raisonnement ne peut donc être suivi lorsqu'il rejette d'emblée le caractère nécessaire de la fixation d'une distance minimale de 300 mètres à Genève.

Comme il l'a été exposé, le canton de Zurich a une population trois fois plus élevée qu'à Genève, tout en étant plus de deux fois moins dense que Genève. Or, le canton de Zurich a prescrit une distance minimale de 300 mètres. Partant, et contrairement à ce que soutient l'Intimé, ce fait penche fortement en faveur de la fixation d'une distance minimale de 300 mètres à Genève pour l'exploitation de gravières et de décharges de matériaux d'excavations.

Au demeurant, et subsidiairement, en alignant les normes de distance minimale sur celles déjà en place dans le canton de Zurich, Genève peut bénéficier des leçons apprises et des meilleures pratiques développées dans un contexte similaire. De plus, cela peut contribuer à assurer une cohérence dans la réglementation entre les cantons connaissant effectivement des réalités semblables. Pour le surplus, cela peut également permettre d'éviter les disparités qui pourraient éventuellement favoriser le déplacement des activités industrielles d'une région à une autre pour contourner les règles en matière de protection de la santé publique notamment.

En conclusion, compte tenu de la densité de population élevée et des enjeux spécifiques à Genève, il est légitime d'appliquer une distance minimale de 300 mètres pour l'exploitation de gravières et de décharges au sens de la LGEA, conformément à ce qui est déjà en place dans le canton de Zurich.

Au vu de ce qui précède, la fixation d'une distance à 300 mètres à Genève est pleinement justifiée et son caractère nécessaire est d'autant plus démontré.

Partant, les Recourants concluent au rejet de tout argument de l'Intimé tendant à prendre en compte des règlements prévus dans des cantons dont la situation est absolument incomparable à celle de Genève. À la place, les Recourants concluent à ce que l'exemple zurichois, relevé par l'Intimé même, soit appliqué en faveur de la thèse qu'ils défendent, à savoir que la fixation d'une distance de 300 mètres à Genève est nécessaire.

a.2.2.3) Quant à la prétendue absence d'assise solide des considérations scientifiques soulevés par les Recourants:

D'emblée, les Recourants rappellent que la question de savoir si les considérations scientifiques qu'ils ont faites valoir sont probantes a été laissée ouverte par l'Intimé. Autrement dit, l'invalidation partielle ne repose pas sur un motif d'ordre scientifique.

Toutefois, les Recourants estiment qu'il est pertinent de rappeler les points principaux suivants, qui permettent de démontrer le caractère nécessaire de la fixation d'une distance minimale de 300 mètres.

En substance, le rapport de synthèse produit par les Recourants à l'Intimé 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 décrit les effets néfastes pour l'humain que causent ces types de travaux. En particulier, les études scientifiques en question permettent de démontrer que toute distance inférieure à 300 mètres est propre à compromettre la santé.

En complément à ce qui précède, les Recourants – qui, pour rappel, comprennent des médecins de profession –, ont produit un rapport supplémentaire à l'appui du présent recours. Entre autres, le rapport permet de déduire, tableaux et exemples à l'appui, que la distance actuelle de 100 mètres à Genève n'est plus adaptée face aux connaissances actuelles en lien avec les particules fines et devrait, donc, être revue.

Les Recourants constatent par ailleurs l'absence d'études contradictoires ou de certitudes scientifiques avancées par l'Intimé dans l'Arrêté litigieux pour contrer leurs arguments. Les données ressortant des études scientifiques démontrent justement que la création d'une marge de sécurité (par l'introduction des 300 mètres de distance) est propre à limiter les risques et les incertitudes quant aux effets à long terme des atteintes causées à l'humain et son environnement par les exploitations concernées. D'ailleurs, les Recourants rappellent que l'Intimé reconnaît, lui-même, dans l'Arrêté litigieux que le principe de prévention "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". Or, l'essence de l'IN 197 permet précisément de répondre à un tel souci.

Les Recourants renvoient pour le surplus au contenu des pièces du bordereau démontrant l'assise scientifique sur laquelle ils se basent (cf. Pièces 7 et 13).

Nonobstant ce qui précède, les Recourants soulignent que les considérations scientifiques présentées sont suffisantes, à ce stade, pour démontrer l'utilité qu'aurait une telle distance sur la protection de la santé.

Au vu de ce qui précède, et en l'absence d'éléments contraires permettant de remettre en cause les données scientifiques avancées par les Recourants, ces

derniers concluent qu'il est pleinement nécessaire, d'un point de vue scientifique, de fixer à 300 mètres la distance minimale à respecter entre les habitations et les zones d'exploitations.

a.2.2.4.) Quant à l'existence de dérogations possibles qui remettrait en doute l'efficacité de la mesure envisagée:

L'argument avancé par l'Intimé, selon lequel l'entrée en vigueur de l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, n'empêcherait pas les dérogations prévues à l'art. 4 al. 4 LGEA, s'inscrit en contradiction avec la conclusion prise à cet effet (tendant à soutenir que ladite mesure serait dépourvue de nécessité).

Premièrement, les dérogations sont effectivement prévues dans la loi et sujettes aux conditions de la disposition concernée. Or, celle-ci stipule que toute dérogation doit s'exercer à titre exceptionnel, 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.

Partant, contrairement à ce que soutient l'Intimé, les dérogations sont admises de manière très stricte, de sorte qu'il ne peut être soutenu que la mesure envisagée par l'IN 197 perdrait sa pertinence.

Les Recourants ne remettent pas en cause, ni ne soutiennent, que l'entrée en vigueur de la mesure envisagée impacterait le régime des dérogations prévu aux conditions strictes de l'art. 4 al. 4 LGEA. Ce qu'ils soutiennent, est qu'introduire dans la loi une distance générale et abstraite de 300 mètres permettrait de renforcer la protection de la santé publique, dans la mesure où le respect d'une telle distance minimale serait la règle et toute dérogation l'exception.

Deuxièmement, cet argument avancé par l'Intimé pourrait justement plaider en faveur de l'introduction d'une distance minimale de 300 mètres dans la loi LGEA. En effet, en préconisant une analyse "au cas par cas", l'Intimé laisse entendre qu'il serait possible de réévaluer la distance minimale de 300 mètres en fonction des paramètres spécifiques de chaque situation. Ainsi, en suivant le raisonnement de l'Intimé, l'introduction d'une distance minimale de 300 mètres ne constituerait pas une entrave à cette analyse individualisée. Au contraire, elle fournirait un cadre clair et objectif pour cette évaluation, tout en garantissant une protection adéquate de l'environnement et de la santé publique.

En d'autres termes, fixer la distance minimale à 300 mètres ne serait pas incompatible avec la possibilité d'y déroger dans les conditions (strictes) prévues par la loi. Partant, les Recourants concluent que l'argument de l'Intimé dans ce sens doit être appliqué en faveur d'une telle prescription et rejeté pour le surplus.

a.2.2.5.) Quant au refus du groupe de travail, intervenu en 1999, de retenir une distance de 200 mètres, lequel permettrait de corroborer la conclusion selon laquelle la mesure envisagée ne respecterait pas le critère de la nécessité:

Dans un argument additionnel, l'Intimé affirme que la conclusion portant sur l'irrespect du critère de la nécessité est corroboré par le fait que, lors de la réactualisation du plan directeur des gravières en 1999, le groupe de travail avait refusé de retenir une distance de 200 mètres, en relevant que la distance de 100 mètres était "suffisante".

Les Recourants soulignent d'emblée qu'un tel refus est intervenu il y a vingt-cinq ans. Or, le niveau de densité de la population sur le canton de Genève a augmenté depuis. Pour rappel, en l'an 2000, le canton de Genève comptait 413'673 habitants, pour une densité de 1'683,9 habitants par km². Ainsi, la population du canton de Genève s'est densifiée de 125% entre 2000 et 2022.

En outre, l'étendue des connaissances et des données scientifiques en matière d'environnement et de santé publique a indéniablement évolué sur les vingt-cinq dernières années également. Sur ce point, les Recourants renvoient à leur exposé ci-dessus (a.2.2.3.).

Un tel refus, intervenu il y a plus de deux décennies, ne peut être valablement pris en compte aujourd'hui. Dans tous les cas, tout refus antérieur ne saurait constituer un motif légitime pour justifier un refus actuel de renforcer la protection de la santé publique.

Pour les motifs qui suivent, l'argument avancé par l'Intimé, selon lequel le refus de retenir une distance de 200 mètres lors de la réactualisation du plan directeur des gravières en 1999 corrobore la conclusion sur l'irrespect du critère de nécessité, est contestable à plusieurs égards.

Tout d'abord, il est important de souligner que le refus intervenu il y a vingt-cinq ans ne peut être considéré comme une preuve irréfutable de la suffisance d'une distance de 100 mètres. Depuis lors, le niveau de densité de la population sur le canton de Genève a évolué, comme le démontrent les chiffres exposés par les Recourants. Cette évolution peut entraîner de nouveaux défis et des préoccupations supplémentaires en matière de protection de l'environnement et de la santé publique, qui nécessitent une réévaluation des normes en vigueur.

De plus, au cours des vingt-cinq dernières années, les connaissances et les données scientifiques en matière d'environnement et de santé publique ont considérablement progressé. Les avancées dans ces domaines ont permis une meilleure compréhension des risques associés à des activités telles que l'extraction de gravier, ainsi que des moyens les plus efficaces pour les atténuer et les prévenir.

Enfin, il est important de souligner que tout refus antérieur ne saurait constituer un motif légitime pour justifier un refus actuel de renforcer la protection de la santé publique. Les autorités doivent toujours prendre en compte les circonstances

actuelles, ainsi que les avancées scientifiques et les besoins de la population, lors de l'élaboration de réglementations visant à protéger la santé et l'environnement.

Afin d'illustrer le caractère douteux de l'argument de l'Intimé tendant à se reposer sur un refus intervenu il y a vingt-cinq ans pour justifier un nouveau refus d'actualiser une norme s'inscrivant dans le cadre de la protection de la santé, nous pourrions prendre l'exemple du tabagisme. La ligne d'argumentation de l'Intimé, appliquée par analogie au contexte de la protection de la santé contre l'exposition au tabagisme passif, reviendrait essentiellement à retenir des données et connaissances médicales totalement dépassées pour décider d'implémenter ou non des exigences minimales à respecter afin de préserver la santé. Autrement dit, un raisonnement similaire à celui tenu par l'Intimé dans le cadre de la présente cause, et appliqué par analogie à la lutte contre le tabagisme, n'aurait vraisemblablement pas conduit la Suisse à adopter une législation permettant de lutter contre le tabagisme passif, telle qu'elle l'a fait en 2008 (loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif du 3 octobre 2008 - RS 818.31).

En conclusion, le refus de retenir une distance de 200 mètres il y a vingt-cinq ans ne peut pas être considéré comme une justification suffisante pour maintenir une distance minimale de 100 mètres aujourd'hui. Une réévaluation des normes en vigueur est nécessaire à la lumière des changements en termes de densité de la population, des connaissances scientifiques nouvelles et des préoccupations croissantes en matière de santé publique et d'environnement.

Partant, les Recourants concluent à ce que cet argument supplémentaire de l'Intimé soit rejeté.

a.2.2.6.) Quant à l'argument général portant sur une approche pragmatique du "cas par cas" relevé par l'Intimé dans l'ensemble de ses considérations.

En complément à ce qui précède, il sied d'aborder enfin l'argument que l'Intimé soulève de manière quasi-systématique dans le cadre de son raisonnement portant sur la règle de la nécessité, à savoir qu'il faille prôner une évaluation au cas par cas, sans que l'on puisse édicter de distance minimale.

Les Recourants relèvent l'incohérence d'un tel argument à la lumière de la distance minimale de 100 mètres qui est déjà prévue dans l'arsenal législatif du canton (art. 28 al. 6 RGEA). En effet, l'existence de cette prescription de 100 mètres remet en question la validité du fondement même de la position de l'Intimé.

En d'autres termes, si l'on devait suivre le raisonnement de l'Intimé jusqu'au bout, cela impliquerait que la distance minimale de 100 mètres devrait également être supprimée, puisque l'analyse au cas par cas devrait théoriquement primer. Or, cette distance minimale existe bel et bien dans la législation actuelle du canton.

Une telle inconsistance dans la position tenue par l'Intimé ne saurait être admise. Cette inconsistance fragilise l'ensemble de l'architecture argumentaire de l'Intimé duquel il conclut que la mesure envisagée par l'IN 197 s'inscrit dans l'irrespect du critère de la nécessité. Partant, ledit argument de l'Intimé devra être rejeté pour ce motif supplémentaire.

a.2.2.7.) Conclusion

L'ensemble des éléments exposés ci-dessus démontrent que l'Intimé a erré dans son examen en affirmant que l'article 3C (nouveau) de la LGEA, troisième phrase, n'est pas conforme au droit supérieur sous l'angle du principe de la prévention.

Par conséquent, les Recourants concluent que l'Intimé a erré dans son examen en retenant que l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, s'inscrit en violation du principe de prévention. Partant, les Recourants concluent à ce que l'IN 197 soit déclarée valide dans son intégralité.

b) L'Intimé a erré dans son examen en retenant que l'IN 197, troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté, s'inscrit en violation du principe de la proportionnalité au sens strict (art. 5 al. 2 Cst.)

b.1.) Principes légaux

Pour mémoire, consacré à l'art. 5 al. 2 Cst., le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit¹⁷.

En d'autres termes, le principe de la proportionnalité au sens étroit constitue le test ultime permettant de vérifier le fondement de la mesure visée.

Parmi les autres intérêts potentiellement en jeu, la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst. est celle qu'il sied de prendre en compte. Conformément à la disposition, la liberté économique a pour fonction de permettre l'exercice de toute activité économique privée destinée à la production d'un gain. La garantie de la liberté économique, en tant que droit fondamental, peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. Ainsi, en plus de reposer sur une base légale, la restriction (i) doit poursuivre un intérêt public ou être justifiée par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2), (ii) doit respecter le principe de proportionnalité (al. 3), et (iii) ne doit pas violer l'essence de ces droits fondamentaux (al. 4).

Comme rappelé ci-dessus, en matière d'aménagement du territoire, les autorités bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT)¹⁸.

¹⁷ ATF 146 I 157 consid. 5.4; 140 I 168 consid. 4.2.1.

¹⁸ TF 1C_400/2018 du 29.07.2019, c. 2.1.2.

Dans cette veine, pour rappel, l'art. 3 al. 3 let. b LAT prévoit qu'il convient 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.

b.2.) Application au cas d'espèce

b.2.1.) L'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, s'inscrit en conformité avec le principe de proportionnalité au sens étroit.

Dans cette première sous-section, les Recourants démontreront que la troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté s'inscrit dans le respect du principe de la proportionnalité au sens étroit sous les angles pertinents, soit la liberté économique et les ressources en gravières du canton.

b.2.1.1.) S'agissant de proportionnalité sous l'angle de la liberté économique:

Premièrement, la distance minimale de 300 mètres projetée dans l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, est une mesure visant à mieux préserver la santé humaine. Autrement dit, elle s'inscrit dans la concrétisation de l'intérêt public. La protection de la santé au sens large est en effet garantie par nombre de textes légaux tant nationaux qu'internationaux notamment, tels que la Constitution fédérale (art. 10 al. 2; art. 74 al. 1), la Constitution genevoise (art. 18 al. 1; art. 19), ou encore le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 12). Partant, la mesure s'inscrit également dans la concrétisation de l'obligation générale faite à l'État de protéger la santé notamment.

Cela étant dit, le fait que la protection de la santé publique soit assurée par des normes légales n'ôte pas à la mesure envisagée le bénéfice escompté. Par renvoi aux développements ci-dessus (*supra* a.2.2.1)), lesdites normes peuvent ne pas être suffisamment contraignantes ou spécifiques pour répondre aux particularités locales, telles que la densité de la population du canton concerné. Dans de tels cas, l'introduction de mesures précises ou supplémentaires, telles qu'une distance minimale explicitement édictée, est nécessaire pour renforcer la protection de la santé publique.

Deuxièmement, la distance minimale de 300 mètres repose sur des considérations scientifiques telles que relevées par les Recourants et lesquelles démontrent qu'une telle distance est apte à protéger les êtres humains des atteintes nuisibles causées par les activités d'exploitation et d'extraction de gravières notamment. Ces considérations permettent également de démontrer que la distance actuellement prévue à l'art. 28 al. 6 RGEA, soit de 100 mètres, n'est pas adéquate.

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.

En troisième lieu, il ne peut être retenu que le noyau intangible de la liberté économique serait atteint. En particulier, les Recourants relèvent que l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, 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, ni à entraver systématiquement la création de nouvelles gravières dans un périmètre donné, contrairement à ce que l'Intimé soutient dans l'Arrêté querellé.

Dans la même veine, il ne peut être légitimement soutenu que la mesure envisagée contreviendrait à l'esprit de la LPE.

Au vu de ce qui précède, la fixation d'une distance générale et abstraite de 300 mètres poursuit un intérêt public important qu'est la santé publique et garantit sa protection en tant que droit fondamental.

La poursuite de cet intérêt est en l'espèce prépondérante à la liberté économique, dont toute éventuelle restriction s'exercerait de manière proportionnelle sans porter atteinte à l'essence de ce droit fondamental.

En conclusion, toute éventuelle restriction causée par la fixation de la distance minimale de 300 mètres au sens de l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, s'inscrirait dans le respect de l'art. 5 al. 2 Cst. et des conditions cumulatives de l'art. 36 Cst. Partant, les Recourants concluent que la troisième phrase de l'article 3C LGEA projeté, en ce sens qu'il fixe une distance générale et abstraite de 300 mètres, est conforme au droit supérieur sous l'angle du principe de la proportionnalité au sens étroit.

b.2.1.2.) S'agissant de la proportionnalité sous l'angle des ressources du canton:

Au préalable, les Recourants rappellent que l'Intimé semble avoir laissé la question ouverte s'agissant de la potentielle perte de ressources du canton (cf. par. 130, 134-135, 152, de l'Arrêté litigieux), se contentant de relever que la mesure proposée par l'IN 197 aurait des "conséquences économiques particulièrement lourdes", sans toutefois retenir de conclusion explicite à cet égard.

Quoi qu'il en soit, les Recourants relèvent les éléments suivants, lesquels sont essentiellement issus des déterminations transmises à l'Intimé le 20 décembre 2023.

Premièrement, les Recourants réitèrent le fait qu'ils ne sont pas en mesure de se prononcer sur les estimations et les chiffres articulés par l'Intimé, ni sur le principe même de l'existence d'une perte de ressources. Au demeurant, le bien-fondé de ces paramètres n'est pas démontré par l'Intimé, lequel se contente de les avancer.

En tout état de cause, les Recourants soulignent le fait que la question d'une éventuelle perte de ressources en graviers s'inscrit en périphérie à la question de la validité de l'initiative à proprement parler. Partant, les Recourants concluent à ce qu'elle soit écartée.

Nonobstant, et en admettant l'hypothèse selon laquelle l'IN 197 entraînerait effectivement une perte de ressources en gravier, les Recourants rappellent que la fixation d'une distance générale et abstraite de 300 mètres poursuit un intérêt public important, soit la protection de la santé des genevoises et genevois, et que la poursuite d'un tel intérêt serait prépondérante à toute considération d'ordre opérationnel et/ou économique, telle que la perte de ressources en gravier évoquée. En outre, les Recourants rappellent que l'IN 197 s'inscrit en conformité au droit supérieur, en ce qui concerne toute potentielle entrave à la liberté économique qui pourrait se poser.

En substance, les Recourants maintiennent que tout éventuel impact causé par l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, sur les ressources du canton serait justifié par le but poursuivi (la protection de la santé) et nécessaire pour atteindre ledit but. Au demeurant, les Recourants constatent que l'impossibilité de limiter l'étendue de la perte des ressources n'est pas démontrée en l'état. À tout le moins, l'Intimé ne soutient pas qu'il serait impossible de limiter une éventuelle perte des ressources, ni le démontre; partant, tout argument dans ce sens ne saurait être retenu et devra être rejeté.

Au vu de ce qui précède, les Recourants concluent que la question de la perte de ressources en gravier – même si elle était avérée –, ne saurait être pertinente dans le cadre de l'examen de la validité de l'initiative législative. Partant, les Recourants concluent à son rejet intégral.

Par impossible, les Recourants concluent que toute potentielle perte de ressources en gravier du canton pourrait être limitée dans son étendue et que, même dans le cas contraire, ladite perte de ressources s'inscrirait dans le respect des dispositions légales et de la pesée globale des intérêts, de sorte que le principe de la conformité au droit supérieur serait garanti.

À la lumière de l'ensemble de ces motifs, les Recourants concluent ainsi à ce que la troisième phrase de l'article 3C LGEA soit déclarée valide.

b.2.2.) Les arguments sous l'angle du principe de la proportionnalité au sens strict retenus par l'Intimé dans l'Arrêté querellé doivent être écartés.

Les Recourants aborderont ci-après les arguments de l'Intimé tels que résumés dans la partie *En Fait* ci-dessus. Dans la mesure où ceux-ci se recoupent avec les considérations abordées jusqu'ici, les Recourants envoient intégralement aux motifs et développements exposés ci-dessus pour le surplus.

En premier lieu, l'Intimé relève l'importance de bénéficier de gravier indigène en raison de sa raréfaction. Or, il est essentiel de reconnaître que la préservation de cette ressource ne peut pas se faire au détriment d'autres intérêts publics tout aussi importants, comme la protection de l'environnement et de la santé publique. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre la nécessité d'accéder à cette ressource et les impacts environnementaux et sanitaires associés à son exploitation. C'est précisément la finalité que poursuit la fixation de la distance de 300 mètres de l'IN 197, comme il l'a été exposé ci-dessus et le sera rappelé ci-après.

Par renvoi au développement sous b.2.1.1.), les Recourants rappellent que la liberté économique ne doit pas primer en l'espèce sur d'autres intérêts publics, tels que la protection de l'environnement et de la santé publique. Des mesures peuvent être mises en place pour atténuer les effets potentiellement négatifs sur les exploitants tout en poursuivant les objectifs plus larges de l'IN 197.

En deuxième lieu, l'Intimé soutient que la mesure envisagée par l'IN 197 pourrait entraver la création de nouvelles gravières dans un périmètre donné. Les Recourants contestent une telle interprétation, en réitérant le fait que la mesure concernée s'inscrit dans le respect des différents intérêts en jeu.

Même dans l'hypothèse contraire, telle que soutenue par l'Intimé, la mesure envisagée n'irait pas à l'encontre du but de la LPE; au contraire, la LPE vise à établir un équilibre entre le développement économique et la protection de l'environnement, ce qui peut expressément nécessiter des restrictions sur certaines activités pour atteindre ces objectifs. Tel est le cas en l'espèce.

En troisième lieu, s'agissant de l'argument selon lequel la protection de la santé publique est déjà suffisamment assurée par d'autres dispositions, les Recourants renvoient intégralement à leur développement précédent et réitèrent le fait que l'existence de normes n'élimine pas la nécessité de prendre des mesures supplémentaires si cela s'avère nécessaire pour réduire les risques pour la santé associés à certaines activités. C'est ce que prévoit l'art. 11 al. 2 LPE notamment.

En outre, l'interprétation de l'Intimé selon laquelle les bénéfices de la mesure pour la santé publique seraient minimes doit être rejetée, puisqu'elle n'est pas motivée ni démontrée par l'Intimé. Nonobstant, il est cardinal de considérer les effets positifs sur la santé à long terme de la mesure envisagée dans l'IN 197, ainsi que les impacts sur l'environnement qui peuvent indirectement affecter la santé.

En dernier lieu, l'Intimé soutient que le fait de fixer une distance générale et abstraite serait contradictoire avec une approche pragmatique, ce que les Recourants contestent. Une telle prescription est au contraire propre à établir une ligne directrice en attendant, cas échéant, une évaluation plus approfondie du cas d'espèce (conformément au processus déjà en place sous l'angle de l'aménagement du territoire). En d'autres termes, la distance de 300 mètres ne s'oppose pas à la mise en œuvre d'une approche pragmatique.

Dans tous les cas, les considérations scientifiques mises en avant par les Recourants démontrent l'utilité et le fondement d'une distance de 300 mètres sur la santé humaine. Cependant, même en admettant l'hypothèse (contestée) d'une prétendue absence d'assise scientifique solide, la loi non seulement permet, mais impose d'adopter des mesures préventives basées sur le principe de précaution pour éviter les risques pour l'environnement et la santé publique. Ces mesures peuvent être adaptées à mesure que de nouvelles informations et données scientifiques deviennent disponibles.

Au vu de l'ensemble des motifs supplémentaires exposés ci-dessus, les Recourants concluent que l'Intimé a erré dans son examen en retenant que l'article 3C (nouveau) LGEA, troisième phrase, violait le principe de la proportionnalité au sens strict de l'art. 5 al. 2 Cst. Partant, les Recourants concluent à la validation de la mesure concernée.

c) L'Intimé a enfreint les principes régissant sa marge d'appréciation en matière de l'examen de la validité d'une initiative législative cantonale, respectivement les dispositions garantissant le respect des droits politiques

Par impossible, et dans l'hypothèse (contestée) que les considérations retenues par l'Intimé devraient être confirmées en tout ou partie, les Recourants démontreront ci-dessous que l'Intimé a outrepassé les délimitations de son pouvoir d'examen et enfreint les normes régissant la garantie des droits politiques et que, partant, l'IN 197 devra être validée dans son entier.

c.1.) Rappel des conditions de base régissant la validité d'une initiative rédigée de toutes pièces, respectivement le recours en matière de validité de dites initiatives

Les trois conditions de validité d'une initiative, que prévoit l'art. 60 Cst-GE, sont l'unité du genre, l'unité de la matière et la conformité au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international¹⁹. S'y ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 Cst-GE, l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative²⁰. À teneur de l'art. 60 al. 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. À défaut, l'initiative est déclarée nulle.

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 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 63 Cst-GE ; art. 122B, 123 et 123A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 - LRGC - B 1 01 ; art. 94 al. 3 et 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 - LEDP - A 5 05 ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 - LFPP - B 2 05), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifestes ; art. 216A LRGC).

Il s'agit donc d'appliquer au recours en matière de validité des initiatives populaires formulées pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation, pouvoir d'examen et pouvoir de décision qu'en matière de contrôle abstrait des normes. Il y a lieu de

¹⁹ ATF 143 I 129 consid. 2.1.

²⁰ ATF 133 I 110 consid. 8 ; TFI 1C_638/2021 du 16 novembre 2022 consid. 2.

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 ne 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 légalité²¹.

c.2.) Rappel des principes régissant le pouvoir d'examen de l'autorité en matière de validité d'une initiative législative rédigée de toutes pièces

Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. 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.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.) impose que l'intervention étatique se doit de porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Ainsi, les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants²².

L'art. 44 Cst.-GE stipule encore que les droits politiques sont garantis (al. 1). La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (al. 2).

c.2.) Application au cas d'espèce

Comme il l'a été exposé, l'IN 197 constitue une initiative rédigée de toutes pièces.

D'emblée, les Recourants rappellent que l'Intimé a jugé que toutes les conditions de validité étaient remplies en ce qui concerne les deux premières phrases de l'article 3C (nouveau) LGEA.

S'agissant de la troisième phrase, les Recourants rappellent que l'Intimé a jugé que toutes les conditions de validité étaient remplies, à l'exception de celle portant sur la conformité au droit supérieur, et ce exclusivement sous l'angle du principe de prévention et du principe de la proportionnalité au sens étroit.

²¹ ATF 145 I 26 consid. 1.4 ; TF 2C_752/2018 du 29 août 2019 consid. 2.

²² ATF 147 I 183 consid. 6.2; 143 I 129 consid. 2.2; arrêt 1C_391/2022 du 3 mai 2023 consid. 3.3, destiné à la publication.

Or, par renvoi aux motifs exposés précédemment, les Recourants ont démontré que les principes en question étaient respectés, de sorte que l'IN 197 devra être validée dans son intégralité.

Cependant, par impossible et dans l'hypothèse où les considérations retenues par l'Intimé dans l'Arrêté querellé devraient en tout ou partie être confirmées par l'Autorité de céans, les Recourants démontreront que l'IN 197 devra tout de même être validée dans son intégralité, et ce aux motifs suivants.

Le principe de proportionnalité, tel qu'énoncé dans les art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst., impose que toute intervention de l'État soit strictement nécessaire et proportionnelle à l'objectif poursuivi, en minimisant autant que possible les atteintes aux droits des citoyens. Ce principe revêt une importance fondamentale dans le contexte de l'examen de la validité d'une initiative populaire par l'Intimé.

Premièrement, le pouvoir d'examen de l'Intimé doit s'exercer de manière restrictive pour respecter ce principe. En effet, toute décision d'invalidation (même partielle) d'une initiative populaire représente une limitation des droits démocratiques des citoyens qui ont initié le processus. Par conséquent, l'Intimé doit s'efforcer de limiter autant que possible ces restrictions en retenant la solution la plus favorable aux initiants, conformément à la jurisprudence citée.

Deuxièmement, pour rappel, le principe de proportionnalité exige que l'Intimé évalue attentivement la pertinence des motifs invoqués pour invalider une initiative populaire. À la lumière de leur exposé ci-dessus, les Recourants ont démontré que l'Intimé avait erré dans son examen en invalidant partiellement l'IN 197, les motifs avancés par l'Intimé devant tous être écartés.

De plus, la décision laisse à penser qu'elle pourrait être motivée par des considérations d'ordre purement économique au détriment des impératifs de santé publique, par renvoi aux nombreuses références dans ce sens dans l'Arrêté litigieux. Les Recourants y voient effectivement là une volonté de favoriser l'économie, ou à tout le moins la préserver, aux dépens de la protection de la santé de la population genevoise.

Nonobstant ce qui précède, la décision d'invalidation partielle compromet les droits des citoyen.ne.s genevois.es. En invalidant partiellement l'IN 197, l'Intimé prive effectivement les citoyen.ne.s genevois.es de la possibilité d'exprimer leur voix et de participer démocratiquement au processus décisionnel concernant l'introduction éventuelle d'une distance minimale de 300 mètres visant à protéger leur santé. En agissant ainsi, l'Intimé entrave les droits politiques des citoyen.ne.s à être pleinement informé.e.s et à contribuer activement à la formulation des politiques qui affectent leur santé et leur environnement. Cette privation de participation démocratique constitue une violation des principes fondamentaux de la démocratie, compromettant l'intégrité du processus décisionnel. En conséquence, il est impératif que la décision d'invalidation partielle soit annulée, permettant ainsi une participation significative et éclairée des citoyen.ne.s sur la question de la distance minimale.

En conclusion, le pouvoir d'examen de l'Intimé doit s'exercer de manière à garantir le respect des droits démocratiques des citoyens initiants. Une prise de décision équilibrée et légitime commande la validation de la troisième phrase de l'IN 197, dans la mesure où ses autres conditions de validité ont été confirmées et l'intégralité des conditions de validité des deux premières phrases l'ont également été. De plus, l'Intimé a jugé que l'IN 197 garde toute sa pertinence, même amputée de sa troisième phrase.

Sur la base des motifs précités, les Recourants concluent qu'il est impératif de valider l'initiative populaire dans son intégralité afin de respecter les principes démocratiques et constitutionnels, tout en garantissant la protection des droits des citoyens et la légitimité de la volonté populaire exprimée à travers le processus démocratique.

d) Les Recourants doivent se voir allouer une indemnité de procédure à la charge de l'État

Conformément à l'art. 87 al. 2 LPA ainsi qu'à l'art. 6 du Règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA), les Recourants concluent à ce qu'une indemnité de procédure leur soit allouée.

Cette indemnité, à la charge de l'État de Genève, vise à couvrir les frais indispensables engendrés par la présente procédure, incluant une participation aux honoraires de la soussignée. Cette allocation est conforme aux principes garantissant que les parties impliquées dans la procédure disposent des ressources nécessaires pour faire valoir leurs droits de manière adéquate.

En l'espèce, les frais indispensables que les Recourants ont dû supporter jusqu'à présent se montent à plus de CHF 7'000 (couvrant les honoraires d'avocat qu'ils ont dû déboursier dans le cadre du présent recours). Toutefois, les Recourants prient respectueusement la Cour de céans de leur allouer une indemnité équitable de CHF 5'000, à la charge de l'Etat.

Pour l'ensemble des motifs exposés ci-dessus, les Recourants concluent à ce que le présent recours soit déclaré recevable à la forme et admis au fond, et la décision querellée soit annulée. Au demeurant, les Recourants persistent intégralement dans leurs conclusions prises en tête du présent mémoire.

Fait à Genève, en deux exemplaires, le 23 février 2024.

Pour les Recourants:

Me Shayan Farhad, avocate

Annexe:

- Bordereau de Pièces (n° 0 à n° 13).