

Date de dépôt : 1^{er} décembre 2009

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 144 « Pour la mobilité douce (initiative des villes) »

Mesdames et
Messieurs les députés,

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 4 septembre 2009 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 4 décembre 2009 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 4 juin 2010 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 4 mars 2011 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 4 mars 2012 |

PLAN DU RAPPORT

A. VALIDITE DE L'INITIATIVE

1. Recevabilité formelle

1.1 Unité de la matière

1.2 Unité de la forme

1.3 Unité du genre

1.4 Clarté

2. Recevabilité matérielle

2.1 Conformité au droit supérieur

2.1.1 Principes

2.1.2 Conformité au droit fédéral

2.1.2.1 La répartition des compétences en général

2.1.2.2 En matière d'aménagement du territoire

2.1.2.3 En matière de routes

2.1.2.4 En matière de transports

2.1.2.5 En matière de chemins pédestres

2.1.3 Conformité au droit constitutionnel cantonal

2.1.4 Conclusion intermédiaire

2.2 Exécutabilité

3. Conclusion sur la recevabilité

B. PRISE EN CONSIDERATION

1. Introduction

1.1 Situation de la mobilité douce

1.2 Evolution de la mobilité douce

1.3 Promotion de la mobilité douce

2. Position du Conseil d'Etat

C. CONCLUSIONS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 144 « Pour la mobilité douce (initiative des villes) » (ci-après : IN 144) par un arrêté du 2 septembre 2009, publié dans la Feuille d'avis officielle du 4 septembre 2009. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission législative, dépôt qui doit intervenir dans un délai de 3 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119, alinéa 2, de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01).

En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 4 décembre 2009.

A. VALIDITE DE L'INITIATIVE

1. Recevabilité formelle

1.1 Unité de la matière

L'exigence d'unité de la matière relève du droit fédéral¹; elle découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, au sens de l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale². Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises³. Il convient de noter que cette dernière formulation n'est pas entièrement satisfaisante, dès lors qu'elle est susceptible

¹ Arrêt TF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, cons. 2.

² Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101).

³ Arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, cons. id. 2.1 (au sujet de l'IN 140); ATF 131 I 126 cons. 5.2; 130 I 185; 129 I 366 cons. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

de condamner toute initiative munie de plus d'une proposition. Il apparaît dès lors plus exact de se référer, même si elles sont plus abstraites, aux notions d'unité de but et de rapport intrinsèque étroit entre les parties de l'initiative.

En effet, selon la jurisprudence, il doit exister entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote⁴. Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2, de la constitution genevoise⁵.

Dans son arrêt du 9 mars 2009 relatif à l'IN 140 (« Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements : 10 mesures urgentes »), le Tribunal fédéral a examiné de manière particulièrement attentive l'exigence d'unité de la matière. Il a notamment indiqué que « *la notion de « rapport intrinsèque » est commune aux droits constitutionnels genevois et fédéral, et doit s'interpréter de la même manière : le principe d'unité de la matière est inhérent à la notion même d'initiative, celle-ci devant poser une question claire aux citoyens au moment du vote. Le critère déterminant est donc de savoir si, telle qu'elle est proposée, l'initiative permet aux citoyens d'exprimer librement leur véritable volonté.* »⁶

L'unité de la matière est cependant une notion relative, et elle doit faire l'objet d'un examen différencié selon le type de projet. En particulier, les exigences sont plus strictes pour un projet rédigé et pour une révision constitutionnelle que, respectivement, pour un projet sous forme de vœu et pour une révision législative⁷.

En l'espèce, l'IN 144 est une initiative législative rédigée de toutes pièces.

L'IN 144 propose l'adoption d'une « loi sur la mobilité douce » composée de 3 articles, le premier fixant le principe, le deuxième fixant les objectifs et le troisième traitant du financement.

⁴ Arrêt TF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, cons. 2; ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

⁵ Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (Cst-GE; RS/GE A 2 00).

⁶ Arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1

⁷ Arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, cons. id. 2.1 (au sujet de l'IN 140); arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 2.1.

Quant au principe (art. 1), l'IN 144 prévoit que le Conseil d'Etat établit un « plan directeur cantonal du réseau de mobilité douce », lequel est soumis au Grand Conseil afin qu'il formule, le cas échéant, des recommandations.

Les objectifs (art. 2) de l'IN 144 sont multiples et doivent être réalisés dans un délai de 8 ans après l'adoption du plan directeur :

- des pistes cyclables continues, directes et sécurisées;
- des stationnements pour vélos;
- des traversées piétonnes attractives et sécurisées;
- une régulation des carrefours adéquate.

Le financement (art. 3) est assu ré par les autorités cantonales et municipales.

L'IN 144 traite d'un seul thème – la mobilité douce – en favorisant deux modes de déplacement : le vélo et la marche.

L'IN 144 impose ensuite une cohérence entre le principe du plan directeur (art. 1) et sa mise en œuvre (art. 2) dans un délai de 8 ans. La disposition en matière de financement (art. 3) est en lien avec la thématique.

L'initiative vise donc à réaliser une idée principale – développer les déplacements à pied et en vélo – en en fixant quelques modalités un peu plus concrètes.

Il faut donc considérer que les différents articles de l'initiative ont un rapport intrinsèque et concernent tous la même problématique de la mobilité.

Il résulte de ce qui précède que l'IN 144 respecte le principe de l'unité de la matière.

1.2 Unité de la forme

En vertu de l'article 66, alinéa 1, Cst-GE, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme.

Les initiants doivent ainsi choisir la voie de l'initiative non formulée (article 65 Cst-GE) ou de l'initiative rédigée de toutes pièces (articles 65A et 65B Cst-GE), mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives⁸.

En l'espèce, l'IN 144 se présente a priori comme une initiative rédigée de toutes pièces (visant l'adoption d'une nouvelle loi). Il apparaît dès lors qu'elle respecte le principe d'unité de la forme.

⁸ Voir à ce sujet l'arrêt TF 1P.531/2006 du 8 novembre 2006, en particulier le cons. 4.

1.3 Unité du genre

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1, Cst-GE, et veut que l'initiative soit de rang législatif (article 65B Cst-GE) ou constitutionnel (article 65A Cst-GE), mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs. Selon le Tribunal fédéral, cette règle découle du principe de la liberté de vote : le citoyen doit en effet savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions⁹.

En l'espèce, l'IN 144 vise l'adoption d'une nouvelle loi et satisfait dès lors à l'exigence de l'unité du genre.

1.4 Clarté

L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité des initiatives traditionnellement étudiées¹⁰.

Il s'agit néanmoins, d'une part, d'un postulat qui découle naturellement de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2, Cst. féd. et définie par le Tribunal fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées à l'électeur : celui-ci doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque, ou par trop imprécis.

Cette exigence de clarté a fait, d'autre part, l'objet de développements importants dans les arrêts les plus récents du Tribunal fédéral concernant la recevabilité des initiatives. Dans l'arrêt du 4 septembre 2007 concernant l'IN 136, le Tribunal fédéral a ainsi jugé que « [...] l'initiative pêche aussi par son imprécision. L'exigence de précision normative, également applicable lorsqu'il s'agit de définir l'étendue des droits politiques, impose en effet que l'on puisse autant que possible savoir si l'intervention du parlement, puis du peuple, est nécessaire pour l'adoption d'un acte déterminé », concluant après une analyse des différentes dispositions que « le texte de l'IN 136 n'est donc pas suffisamment clair pour permettre aux citoyens de se

⁹ ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec références.

¹⁰ Bien qu'il existe un précédent ancien d'invalidation d'une initiative par le Tribunal fédéral pour ce motif, ATF in ZBl 1951 22; voir aussi le raisonnement du Tribunal fédéral – mais dans le cadre de l'examen de l'unité de la matière – dans l'ATF 123 I 63 cons. 6c, dans lequel il est dit en outre que « l'exigence de clarté a une importance particulière dans le système du droit genevois, le Grand Conseil devant traiter rapidement les initiatives populaires ».

prononcer en connaissance de cause, comme l'exige l'art. 34 al. 2 Cst. » et pouvait être invalidé aussi pour ce motif¹¹. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires semble également émerger au sein de la doctrine¹².

En l'espèce, le texte de l'IN 144 est clair : il s'agit de développer des pistes cyclables continues, des stationnements pour vélos, des traversées piétonnes et de réguler les carrefours.

Comme tout texte légal, le projet de loi sur la mobilité douce contient des notions qui devront être interprétées, comme les « principaux arrêts des transports publics », les « abords de lieux d'activité » (art. 2, al. 2), des traversées piétonnes en « nombre suffisant » (art. 2, al. 3). Il y a cependant un contenu suffisant pour que l'électeur comprenne ce qu'il en est.

Sur le plan du financement, l'article 3 prévoit un financement par le canton et les communes (al. 1), ce qui, sans être détaillé, n'en définit pas moins le fait que les deux niveaux de collectivité seront impliqués dans la mise en œuvre de l'initiative.

L'initiative – de rang législatif – ne règle pas la question de la cohérence du développement de la mobilité douce avec les autres modes de déplacement. Comme cela sera expliqué ci-dessous, une initiative législative, telle que l'IN 144, doit respecter le droit constitutionnel cantonal (notamment l'art. 160A Cst-GE). Du point de vue des rapports entre la mobilité douce et les autres dispositions relatives à la mobilité figurant dans les lois cantonales, ce sont les principes généraux d'interprétation qui s'appliqueront. Il n'y a donc, sur la base d'une première analyse abstraite, pas de priorité de ce texte par rapport aux textes préexistants. Il conviendra donc d'interpréter ce texte pour assurer sa coordination avec le reste de la législation.

Moyennant une telle interprétation, qui demeure ouverte, il peut être admis que le texte de l'initiative présente ainsi la clarté suffisante pour pouvoir être soumis au vote du peuple.

Par ailleurs, il convient d'ores et déjà de signaler que la structure et la numérotation de l'article 2 de l'IN 144 ne correspond pas aux règles formelles relatives aux textes publiés dans le Recueil officiel systématique de la législation genevoise (RS/GE). La numérotation et la hiérarchisation de cet

¹¹ Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 3.3; voir aussi l'ATF 133 I 110 cons. 8.

¹² Voir Bénédicte Tornay, *La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Zurich 2008, p. 115-116.

article devront être modifiées. Ces corrections et adaptations formelles seront effectuées par la chancellerie, sur la base de l'article 7A de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels¹³, après la décision du Grand Conseil portant sur la prise en considération du texte, donc avant le vote populaire. Elles ne constituent pas en l'espèce un motif d'irrecevabilité de l'initiative.

2. Recevabilité matérielle

2.1 *Conformité au droit supérieur*

2.1.1 *Principes*

A teneur de l'article 66, alinéa 3, Cst-GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit international, fédéral ou intercantonal¹⁴. Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'article 49 Cst. féd., ainsi que du principe de la hiérarchie des normes.

Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant

¹³ Loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (LFPP; RS/GE B 2 05).

¹⁴ Pour des cas d'application, voir les arrêts TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 (IN 128 « 15 000 logements pour Genève »); 1P.451/2006 du 28 février 2007 (IN 132 « Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève »); 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise « Pour 12 dimanches sans voitures ») et 1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise « Pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base »).

que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo*¹⁵.

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative ainsi que des déclarations des initiants peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal¹⁶.

Enfin, conformément au texte de l'article 66, alinéa 3, Cst-GE, ce n'est que lorsque la non-conformité avec le droit supérieur est manifeste que le Grand Conseil est tenu de déclarer une initiative invalide¹⁷.

En l'espèce, l'IN 144 vise à développer la mobilité douce. Il s'agira, dans la perspective notamment du « *plan directeur cantonal du réseau de mobilité douce* », de vérifier sa conformité au droit fédéral.

2.1.2 Conformité au droit fédéral

2.1.2.1 La répartition des compétences en général

Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons « *exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération* ». L'article 42, alinéa 1, Cst. féd. complète le principe de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en indiquant que « *la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution* ». L'article 43 Cst. féd., selon lequel « *les cantons*

¹⁵ Arrêt TF 1P.541/2006 du 28 mars 2007, cons. 2.5; 1P.451/2006 du 28 février 2007, cons. 2.1; 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, cons. 3.1; ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

¹⁶ ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

¹⁷ ATF 132 I 282 cons. 1.3; arrêt TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, cons. 2.4; 1P.541/2006 du 28 mars 2007, cons. 2.4; 1P.451/2006 du 28 février 2007, cons. 2.2 *in fine*.

définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences », n'apporte rien de plus aux articles précités¹⁸.

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

2.1.2.2 En matière d'aménagement du territoire

La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75, al. 1, Cst. féd.). La Confédération dispose d'une compétence concurrente limitée aux principes¹⁹, qu'elle a mise en œuvre en adoptant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire²⁰. Les articles 6 à 11 LAT sont spécifiquement consacrés aux plans directs des cantons : la LAT impose aux cantons d'adopter un plan directeur (art. 6 LAT), lequel a force obligatoire pour les autorités (art. 9, al. 1, LAT) et doit être approuvé par le Conseil fédéral (art. 11, al. 1, LAT).

En vue d'établir le plan directeur, les cantons doivent notamment définir l'état et le développement souhaité des transports et communication (art. 6, al. 3, lettre b, LAT)²¹.

Les cantons règlent la procédure (art. 10 LAT); ils ont non seulement le droit, mais aussi le devoir de le faire²² : à Genève, c'est la loi d'application de

¹⁸ Rainer J. Schweizer, « Art. 43 », in : Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastrorandi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Val lender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*, 2^e éd., St-Gall 2008 (ci-après : Commentaire saint-gallois), §6 ad art. 43 Cst.

¹⁹ Aubert / Mahon, §4 ad art. 75 Cst. Le Tribunal fédéral a cependant considéré que, même si elle ne disposait que d'une compétence limitée aux principes en matière d'aménagement du territoire, la Confédération pouvait intervenir dans l'organisation cantonale lorsqu'il y fallait régler des problèmes importants ou fixer des limites claires au niveau fédéral (ATF 128 I 254, 265 consid. 3.8.3).

²⁰ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700; LAT).

²¹ Voir Peter Hänni, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 5^e éd., Berne 2008, p. 124, selon lequel les cantons prévoient, en matière de transports, « zumeist je eigene Pläne ».

²² Pierre Tschannen (Commentaire LAT 2009), §3 ad art. 10 LAT.

la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT)²³ qui met en œuvre la LAT, les articles 3 à 8 LaLAT concernant le plan directeur. La procédure genevoise d'adoption du plan directeur vient d'être précisée²⁴.

Le plan directeur cantonal comprend désormais :

- le concept de l'aménagement cantonal;
- le schéma directeur cantonal.

Du point de vue chronologique, la procédure est la suivante :

- le département effectue des études de base (art. 3, al. 2, LaLAT);
- le département établit une première synthèse de ces études et dégage des principes qui constituent le projet de concept de l'aménagement cantonal (art. 3, al. 3, LaLAT);
- le département établit ensuite des cartes et des fiches de mesures dont l'ensemble constitue le schéma directeur cantonal (art. 3, al. 4, LaLAT);
- la commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire participe avec le département à la définition des projets de concept de l'aménagement cantonal et de schéma directeur cantonal (art. 4, al. 1 LaLAT);
- le projet de concept de l'aménagement cantonal et le projet de schéma directeur cantonal font l'objet d'une large information du public (art. 5, al. 1, LaLAT);
- ils sont soumis à une enquête publique d'une durée de 60 jours (art. 5, al. 2, LaLAT);
- les communes se déterminent sur le projet de concept de l'aménagement cantonal et sur le projet de schéma directeur cantonal (art. 5, al. 3, LaLAT);
- le Conseil d'Etat adresse un rapport au Grand Conseil, qui se prononce sous forme de résolution, tant sur le projet de concept de l'aménagement cantonal (art. 5, al. 4, LaLAT) que sur le projet de schéma directeur cantonal (art. 5, al. 5 LaLAT);
- le plan directeur cantonal est ensuite soumis au Conseil fédéral pour approbation (art. 11 LAT ; art. 5, al. 6, LaLAT).

²³ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RS L 130; LaLAT).

²⁴ Loi 10319, votée le 3 avril 2009 et entrée en vigueur le 9 juin 2009.

Le droit fédéral connaît encore une autre catégorie de plans, celle des plans d'affectation (art. 14s s LAT). Un plan d'affectation règle le mode d'utilisation du sol : il délimite en premier lieu les différentes zones (à bâtir, agricoles, à protéger) (art. 14 LAT). En droit genevois, les articles 11 et suivants LaLAT concrétisent les dispositions en matière de plans d'affectation.

Le droit genevois connaît encore une troisième catégorie de plan, le plan directeur localisé (art. 10 LaLAT). Il s'agit en réalité d'une sous-catégorie du plan directeur, géographiquement limitée, puisqu'un « plan directeur localisé » vise le territoire d'une ou plusieurs communes.

En l'occurrence, l'IN 144 vise l'adoption par le Conseil d'Etat, après consultation du Grand Conseil, d'un « *plan directeur cantonal du réseau de mobilité douce* » (art. 1, al. 2). Il faut s'interroger sur la portée de ce plan : dans le domaine très formaliste du droit de l'aménagement du territoire²⁵, il n'existe qu'un seul type de plan directeur au sens du droit fédéral, celui prévu par les articles 6 et suivants LAT. Le plan du « réseau de mobilité douce » pourrait être considéré comme une partie du plan directeur, visant spécialement le développement souhaité des transports et communications (art. 6, al. 3, lettre b, LAT); il devrait alors respecter les exigences fixées par la LaLAT, dont la teneur vient d'ailleurs d'être rectifiée pour être davantage conforme au droit fédéral. Cela signifie notamment que l'article 1, alinéa 2, de l'initiative – qui fixe une procédure particulière pour le plan du réseau de mobilité douce – devrait s'interpréter à la lumière de la LAT et de la LaLAT. C'est donc la procédure habituelle de consultation, d'adoption cantonale et d'approbation fédérale qui devrait être suivie. Autrement dit, il conviendrait de considérer que l'article 1, alinéa 2, IN 144 vise une partie du plan directeur cantonal, plus spécifiquement qu'il faut intégrer les aménagements

²⁵ En 2002 et en 2007, le Tribunal fédéral a été saisi de la validité d'initiatives populaires genevoises ayant un impact en matière d'aménagement du territoire. En 2002 (ATF 128 I 190), le Tribunal fédéral a invalidé l'initiative populaire 118 « Pour un projet de stade raisonnable », notamment parce que la modification du plan de zone apparaissait contraire aux exigences de stabilité des plans découlant du droit fédéral (ATF 128 I 190, 201 consid. 4.5). En 2007 (arrêt 1P.387/2007 du 19 septembre 2007), le Tribunal fédéral a invalidé l'initiative populaire 128 « 15 000 logements pour sortir Genève de la crise », qui visait à déclasser au minimum 1% du territoire cantonal afin d'y construire des logements. L'invalidation se fondait notamment sur le fait que l'initiative s'écartait du processus de planification mis en place par le droit fédéral (consid. 3.3) et empêchait une pesée de tous les intérêts en cause en cause.

cyclables et les cheminements piétonniers dans le concept de l'aménagement cantonal et dans le schéma directeur cantonal.

Le canton de Genève ne saurait donc faire adopter par le Conseil d'Etat une nouvelle catégorie de plan directeur cantonal dans un domaine donné, sans respecter les exigences d'information, de concertation et d'approbation prévues par le droit fédéral (et cantonal).

Par conséquent, il conviendrait donc d'interpréter l'article 1, alinéa 2, et l'article 2 IN 144 de manière conforme au droit fédéral.

Cependant, comme cela sera expliqué ci-dessous en lien avec les routes, il est possible de donner une autre interprétation au concept de « *plan directeur cantonal* ». Autrement dit, le « plan directeur cantonal du réseau de mobilité douce » ne se substitue pas au plan directeur cantonal au sens de l'aménagement du territoire, mais il peut en constituer l'un de ses aspects, d'autant plus que, selon l'article 3, alinéa 3, 3^e phrase, LaLAT, le concept de l'aménagement cantonal « *tient compte des concepts et des planifications d'importance cantonale relevant de ces autres domaines* ».

2.1.2.3 En matière de routes

La Confédération légifère sur la circulation routière (art. 82, al. 1, Cst. féd.). Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale; elle peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic (art. 82, al. 2 Cst. féd.). La Confédération dispose d'une compétence concurrente non limitée aux principes en matière de circulation routière²⁶; l'exécution des mesures prévues par la législation sur la circulation routière relève cependant d'une compétence cantonale²⁷.

La compétence fédérale a été mise en œuvre par une abondante législation, notamment la loi fédérale sur la circulation routière²⁸. La Confédération dispose de nombreuses compétences (voir notamment le long article 2 LCR): selon l'article 2, alinéa 1, lettre a, LCR, le Conseil fédéral peut, après avoir consulté les cantons, déclarer ouvertes aux véhicules automobiles et aux cycles, avec ou sans restrictions, les routes nécessaires au grand transit. Selon l'article 3, alinéa 1, LCR, la souveraineté cantonale sur

²⁶ Schaffhauser (Commentaire saint-gallois 2008), §2 ad art. 82 Cst.; Giovanni Biaggini, *BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft aus Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*, Zurich, §2 ad art. 82 Cst.; Aubert / Mahon, §4 ad art. 82 Cst.

²⁷ ATF 127 I 60, 69 consid. 4b.

²⁸ Loi fédérale sur la circulation routière, du 19 décembre 1958 (LCR; RS 741.01).

les routes est réservée dans les limites du droit fédéral; les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (art. 3, al. 2, LCR).

Par ailleurs, la Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales (art. 83, al. 2, Cst. féd.). Il s'agit d'une compétence exclusive de la Confédération²⁹, depuis l'entrée en vigueur de la RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons), le 1^{er} janvier 2008³⁰. La Confédération a aussi mis en œuvre ses compétences dans la loi fédérale sur les routes nationales³¹; il en découle notamment qu'il existe des routes nationales de première, de deuxième et de troisième classe (art. 1, al. 2, art. 2, art. 3 et art. 4 LRN).

La doctrine confirme que l'essentiel des compétences en matière de circulation routière appartient à la Confédération³².

En 2004, le Tribunal fédéral a dû interpréter l'article 82 Cst. féd., en lien avec l'invalidité (confirmée) d'une initiative populaire appenzelloise visant l'instauration de « 12 dimanches sans voitures »³³. Il a rappelé que les cantons ne sont pas habilités à édicter des normes restreignant de manière générale le trafic motorisé sur leur territoire; ils ne peuvent le restreindre que « sur certaines routes » et au moyen de décisions et de signaux³⁴. Autrement dit, les cantons ne sont pas compétents pour édicter une interdiction générale de circuler en voiture le dimanche sur tout leur territoire cantonal³⁵.

En droit genevois, les voies publiques sont hiérarchisées en 3 catégories (art. 3, al. 3, LRoutes³⁶) :

- le réseau routier primaire;
- le réseau routier secondaire;
- le réseau routier de quartier.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat établit un « *plan directeur du réseau routier* », revu au début de chaque législature (art. 2 LRoutes). Ce plan est

²⁹ Lendi (Commentaire saint-gallois 2008), §22 ad art. 83 Cst.; FF 2002 2285.

³⁰ RO 2007 5765, 5767 et 5771.

³¹ Loi fédérale sur les routes nationales, du 8 mars 1960 (RS 725.11; LRN).

³² Schaffhauser (Commentaire saint-gallois 2008), §6 ad art. 82 Cst.

³³ ATF 130 I 134.

³⁴ ATF 130 I 134, 138 consid. 3.2 et p. 139 consid. 3.4.

³⁵ ATF 130 I 134, 139 consid. 3.4.

³⁶ Loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes; RS/GE L 1 10).

une relative nouveauté proposée par la commission des transports à l'occasion de l'examen du projet de loi 8748³⁷; la loi ainsi complétée le 29 août 2003 est entrée en vigueur le 25 octobre 2003³⁸. L'organisation du réseau routier fait l'objet d'un règlement d'application³⁹ : la définition du plan directeur du réseau routier y est la suivante : « *Le plan directeur du réseau routier est un instrument de planification, de répartition et de gestion de la voirie pour tous les modes de déplacement, à savoir les transports privés motorisés, les transports collectifs, les transports professionnels, les deux-roues légers et les déplacements à pied* » (art. 5, al. 1, RORR). Ce plan directeur inclut ainsi les modes de déplacement en deux-roues et à pied.

Sur la base de cette nouvelle loi, le Conseil d'Etat a présenté le 22 juin 2007 son rapport sur le plan directeur du réseau routier 2007-2010 et un projet de résolution approuvant ce plan⁴⁰. Ce rapport du Conseil d'Etat a fait l'objet d'un rapport de majorité et d'un rapport de minorité de la commission des transports. A l'issue des longs débats en séance plénière en juin 2008⁴¹, le rapport initial a été renvoyé au Conseil d'Etat et la résolution également, mais avec de longs amendements⁴².

En mars 2009, le Conseil d'Etat a approuvé ce plan directeur.

La hiérarchie du réseau routier (art. 3 à 3C LRoutes), visant la fluidité du trafic, concrétisée par un règlement (RORR) et une carte (art. 3C LRoutes), ne doit pas être confondue avec la classification administrative (conséquences financières, en matière d'entretien, etc.) des voies publiques (art. 4ss LRoutes), qui fait, elle aussi, l'objet d'un règlement⁴³ et d'une carte (art. 4 RCVP).

³⁷ MGC 2002-2003/V D 1365-1373 et A 2285-2291 (préconsultation); MGC 2002-2003/X D 3553-3565 et 3572-3 589 et A 5657- 5684. Pour l'amendement, voir MGC 2002-2003/X A 5663.

³⁸ ROLG 2003 p. 538.

³⁹ Règlement portant sur l'organisation du réseau routier, du 27 septembre 2004 (RORR; RS/GE L 1 10.04).

⁴⁰ RD 694 et R 532, envoyé en commission des transports lors de la séance du Grand Conseil du 22 février 2008, à 15h30.

⁴¹ Séances du Grand Conseil du 26 juin 2008, à 20h30 et du 27 juin 2008, à 14h00.

⁴² Séance du Grand Conseil du 27 juin 2008, à 14h00.

⁴³ Règlement concernant la classification des voies publiques, du 27 octobre 1999 (RCVP; RS/GE L 1 10.03).

Enfin, la loi d'application de la loi fédérale sur les routes nationales⁴⁴ contient les dispositions permettant la mise en œuvre par le canton des prérogatives qui lui sont conférées par la Confédération⁴⁵.

En l'espèce, l'initiative vise à aménager des pistes cyclables continues « pour tout le réseau de routes primaires et secondaires ».

Il ressort de la prése ntation du droit fédéral qui précède que la Confédération dispose d'une compétence exclusive pour les routes nationales; d'ailleurs, le texte de l'initiative – qui fait référence aux « routes primaires et secondaires » – renvoie au réseau routier primaire et au réseau routier secondaire définis par le droit cantonal, qui n'englobe pas les routes nationales.

En tant que de besoin, l'initiative ne saurait s'appliquer aux routes nationales situées sur le territoire genevois.

Pour le reste, on peut considérer le « *plan directeur cantonal du réseau de mobilité* » comme un complément du « *plan directeur du réseau routier* », prévu à l'article 2 LRoutes. S'agissant d'une initiative législative, l'IN 144 primera la teneur du règlement (RORR).

En conclusion, sous réserve d'une interprétation conforme excluant l'applicabilité de l'initiative au réseau des routes nationales, l'IN 144 peut être considérée comme conforme au droit supérieur en matière de routes.

2.1.2.4 *En matière de transports*

Les autres domaines en matière de transports, c'est-à-dire le transport ferroviaire, les télép hériques, la n avigation, l'aviation et la n avigation spatiale, relèvent de la co mpétence de la Co nfédération (art. 87 Cst.). La Confédération dispose d'une compétence concurrente non limitée aux principes⁴⁶, qui a été mise en œuvre⁴⁷.

⁴⁴ Loi d'application de la loi fédérale sur les routes nationales, du 25 janvier 2008 (LaLRN; RS/GE L 115).

⁴⁵ PL 10147, p. 6.

⁴⁶ Biaggini (2007), §2 ad art. 87 Cst.; Aubert / Mahon, §2 ad art. 87 Cst.

⁴⁷ En matière de transport ferroviaire : loi fédérale sur les chemins de fer, d u 20 décembre 1957 (LCdF; RS 742.101); lo i sur les Chemins de fer fédéraux, du 20 mars 1998 (LCFF; RS 742.31).

En matière de téléphériques : loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes, du 23 juin 2006 (LICa; RS 743.01).

En l'espèce, l'IN 144 ne vise pas les moyens de transports visés par l'article 87 Cst. féd., de sorte qu'il n'y a aucun problème de droit supérieur en la matière.

En droit genevois, la loi sur le réseau des transports publics⁴⁸ prévoit un « plan directeur du réseau des transports publics » (art. 1, al. 3 ; art. 2), proposé au Grand Conseil par le Conseil d'Etat. L'article 1, alinéa 3, LRTP est très proche de la formulation de l'article 1, alinéa 2, IN 144.

2.1.2.5 *En matière de chemins pédestres*

En matière de chemins et sentiers pédestres, l'article constitutionnel fédéral y relatif (art. 88 Cst. féd.) est proportionnellement long par rapport à celui consacré à tous les autres modes de transports (art. 87 Cst. féd.)⁴⁹.

La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres (art. 88, al. 1, Cst. féd.). Elle peut soutenir et coordonner les mesures des cantons visant à l'aménagement et à l'entretien de ces réseaux (art. 88, al. 2, Cst. féd.). Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les réseaux de chemins et sentiers pédestres et remplace les chemins et sentiers qu'elle doit supprimer (art. 88, al. 3, Cst. féd.).

La Confédération dispose d'une compétence limitée aux principes; elle l'a mise en œuvre dans la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre⁵⁰. Il est prévu que les réseaux de chemins pour piétons se trouvent en règle générale à l'intérieur des agglomérations (art. 2, al. 1, LCPR).

En matière de navigation : loi fédérale sur le registre des bateaux, du 28 septembre 1923 (RS 747.11) ; loi fédérale sur la navigation intérieure, du 3 octobre 1975 (LNI; RS 747.201) ; loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse, du 23 septembre 1953 (RS 747.30).

En matière d'aviation : loi fédérale sur l'aviation, du 21 décembre 1948 (LA; RS 748.0).

En matière de transports publics : loi fédérale sur les transports publics, du 4 octobre 1985 (LTP; RS 742.40) ; loi fédérale sur les entrées de trolleybus, du 29 mars 1950 (RS 744.21).

⁴⁸ Loi sur le réseau des transports publics, du 17 mars 1988 (LRTP; RS/GEH 150).

⁴⁹ Aubert / Mahon, §5 ad art. 88 Cst.

⁵⁰ Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 4 octobre 1985 (LCPR; RS 704).

Ces réseaux comprennent (art. 2, al. 2, LCPR) :

- les chemins pour piétons proprement dits;
- les zones piétonnes;
- les rues résidentielles et autres voies du même type.

Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent servir de jonction (art. 2, al. 2 *in fine*, LCPR).

Les chemins pour piétons desservent et relient notamment les zones résidentielles, les lieux de travail, les jardins d'enfants et les écoles, les arrêts des transports publics, les établissements publics, les lieux de détente et les centres d'achat (art. 2, al. 3, LCPR).

A l'inverse, les réseaux de chemins de randonnée pédestre se trouvent en dehors des agglomérations (art. 3, al. 1, LCPR).

Selon le droit fédéral, les cantons veillent à « *établir des plans des réseaux, existants ou en projet, de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre* » et à « *réviser périodiquement ces plans* » (art. 4, al. 1, LCPR). Les obligations cantonales découlent de la loi fédérale et non pas de la Constitution⁵¹.

Le législateur genevois a d'ores et déjà exécuté ses obligations fédérales, en adoptant, le 4 décembre 1998, la loi sur l'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre⁵². La loi genevoise prévoit déjà l'élaboration de plans directeurs dans le domaine :

- des « plans directeurs des chemins pour piétons » (art. 4ss LaLCPR), élaborés par les communes, sur la base des directives du département du territoire;
- un plan directeur des chemins de randonnée pédestre (art. 6ss LaLCPR), élaboré par le département du territoire.

La procédure d'adoption de ces plans directeurs se rapproche de celle relative à un plan localisé de quartier : les alinéas 1 à 3, respectivement 1 à 5 de l'article 5 de la loi sur l'extension des voies de communication⁵³ s'appliquent (art. 8 et 9 LaLCPR). En résumé, il y a une enquête publique, puis une approbation, respectivement un préavis du conseil municipal de la commune concernée, enfin une approbation du Conseil d'Etat.

⁵¹ Biaggini (2007), §3 ad art. 88 Cst.

⁵² Loi sur l'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et sur les chemins de randonnée pédestre, du 4 décembre 1998 (LaLCPR; RS/GE L 1 60).

⁵³ Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (LExt; RS/GE L 1 40).

En l'espèce, l'IN 144 vise l'établissement par le Conseil d'Etat d'un plan directeur du réseau de mobilité douce. Dans le domaine piétonnier, il est prévu le développement des « *cheminements piétonniers [...] de manière à offrir un réseau complet et sécurisé* » (art. 1, al. 1, IN 144) et la réalisation de « *traversées piétonnes attractives et sécurisées [...] en nombre suffisant [et d'] îlots [...] pour permettre une traversée piétonne sécurisée* » (art. 2, al. 3, IN 144).

L'IN 144 concerne ainsi un domaine dans lequel les cantons disposent de compétences, voire même dans lequel le droit fédéral impose aux cantons d'agir. D'ailleurs, le canton de Genève a déjà légiféré en la matière (LaLCPR), de sorte que l'article 1, alinéa 1, IN 144 au sujet du développement des cheminements piétonniers n'apporte rien de nouveau. D'un point de vue juridique, il n'y a donc pas de contradiction entre l'IN 144 et le droit supérieur.

Quant à l'article 2, alinéa 3, relatif aux « *traversées piétonnes attractives et sécurisées* », il va un peu plus loin que la LaLCPR. Dès lors qu'il n'est pas contraire au droit fédéral, respectivement qu'il s'interprète de manière conforme (cf. précédemment les considérations au sujet des routes nationales, auxquelles l'IN 144 est inapplicable), le texte de l'IN 144 ne remet pas en question la portée large de la LaLCPR. Comme il ne s'agit, à l'article 2, alinéa 3, IN 144, « que » de traversées piétonnes, et non d'un réseau de chemins pour piétons, la procédure (compétences cantonales uniquement) dérogeant à la LaLCPR (compétences cantonales, après préavis ou accord communal) ne pose aucun problème.

Contrairement à la question des aménagements cyclables où un conflit pourrait apparaître avec la LRoutes, il n'y a pas d'incompatibilité de droit cantonal en lien avec les aménagements piétonniers.

Par conséquent, les aménagements piétonniers proposés par l'IN 144 sont conformes au droit fédéral.

2.1.3 Conformité au droit constitutionnel cantonal

S'agissant d'une initiative législative, l'IN 144 doit être conforme au droit constitutionnel cantonal. Le domaine des transports est régi par le titre XB Cst-GE (art. 160A et suivants).

La liberté individuelle du choix du mode de transports est garantie (art. 160A Cst-GE)⁵⁴. Le réseau routier des communes et du canton est conçu

⁵⁴ A ce sujet, voir Thierry Tanquerel, *La liberté du choix du moyen de transport en droit fédéral et cantonal*, in : Andreas Auer / Alexandre F. Lückiger / Michel

et organisé, dans les limites du droit fédéral, de manière à assurer un équilibre entre les divers modes de transport. Il doit répondre aux besoins de mobilité de la population, des entreprises et des visiteurs par une bonne accessibilité de l'agglomération urbaine et de l'ensemble du territoire cantonal (art. 160B, al. 1, Cst-GE)⁵⁵.

Cela signifie notamment qu'il n'y a pas un mode de transport qui prime sur un autre. Autrement dit, la constitution interdit d'imposer un mode de transport aux citoyens.

En l'espèce, l'IN 144 ne remet pas en cause les dispositions constitutionnelles cantonales en matière de transport. En revanche, lors de sa mise en œuvre concrète, selon les mesures envisagées, il conviendra de tenir compte des articles 160A et 160B Cst-GE, et éventuellement, de l'interpréter de manière conforme à la constitution cantonale. Cela signifie notamment que l'IN 144 – de rang législatif – ne saurait faire primer la mobilité douce sur les autres modes de déplacement. La mobilité douce peut en revanche se développer en coordination avec les autres modes de transports.

Telle que formulée, l'IN 144 n'est pas contraire au droit constitutionnel cantonal. Lors de sa mise en œuvre, il conviendra de veiller à une interprétation conforme à la Constitution.

2.1.4 Conclusion intermédiaire

Au vu de ce qui précède, le « *plan directeur cantonal du réseau de mobilité* » doit être apprécié comme le plan directeur cantonal des transports publics et le plan directeur cantonal du réseau routier. Il respecte donc les exigences de planification découlant du droit de l'aménagement du territoire. L'IN 144 n'est ainsi pas contraire au droit supérieur.

2.2 Exécutabilité

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient

Hottelier (éd.), *Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni – Les droits de l'homme et la constitution*, Genève 2007, p. 273-293, en particulier p. 283-290.

⁵⁵ A ce sujet, voir Tanquerel (2007), p. 287-290.

d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative⁵⁶.

Le 24 février 2008, la loi constitutionnelle complétant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 01) a été acceptée. L'article 3 de cette loi prévoit que, au plus tard quatre ans après son élection, l'Assemblée constituante soumet au Conseil général un projet de nouvelle constitution. Le 19 octobre 2008, l'Assemblée constituante a été élue et a commencé ses travaux depuis lors. Il est envisageable que la question de la mobilité soit débattue au sein de l'Assemblée constituante. La loi constitutionnelle n'interdit cependant pas le lancement et le traitement d'initiatives populaires constitutionnelles pendant les travaux de l'Assemblée constituante. Cette dernière ne représente donc pas un obstacle à l'exécutabilité de l'IN 144.

Quant au contenu de l'initiative, on peut se demander si l'objectif de la réalisation d'un réseau de « *pistes cyclables continues [...] pour tout le réseau de routes primaires et secondaires* » dans un délai de 8 ans après l'adoption du plan cantonal n'est pas trop ambitieux (art. 2, al. 1), mais cela ne constitue pas pour autant un obstacle juridique à l'exécutabilité de l'initiative.

Au surplus, en ce qui concerne le contenu de l'IN 144, il n'y a pas d'obstacle d'ordre factuel absolument insurmontable à la réalisation de l'initiative, si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

3. Conclusion sur la recevabilité

Il résulte de ce qui précède que l'IN 144 peut être considérée comme recevable.

⁵⁶ Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 3.1; on notera que, dans cet arrêt, le Tribunal fédéral, bien que rappelant ces principes, a estimé que le Grand Conseil, qui avait considéré l'IN 136 in exécutable, n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que l'application de l'un des articles proposés par l'initiative « *serait propre à entraver la gestion de l'Etat* », ce qui pourrait constituer une extension de la notion d'inexécutabilité.

B. PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE

1. Introduction

L'IN 144 « Pour la mobilité douce (Initiative des villes) » propose de doter l'Etat de Genève d'un plan directeur en la matière, de préciser son contenu, et de définir les modalités de financement à la mise en place des aménagements nécessaires.

Dans le cadre d'une politique de la mobilité cohérente et efficace, la promotion de la mobilité douce, comprenant l'usage des cycles et la pratique de la marche à pied, doit figurer en bonne place à côté de la gestion du réseau routier, dont elle est l'un des volets, la promotion des transports publics et la gestion du stationnement.

L'Etat dispose déjà de deux plans directeurs (réseau routier et transports collectifs), régis par des dispositions légales. Un plan directeur du stationnement, dont l'ambition est de doter l'Etat d'une stratégie cohérente du stationnement, comme outil de la politique de la mobilité, est en cours d'élaboration. Une fois ce document validé par les autorités compétentes, le canton disposera de planifications directrices pour les trois piliers de la politique de la mobilité que sont la gestion du réseau routier, les transports collectifs et le stationnement, sans oublier la planification en matière de parkings d'échanges qui fait l'objet d'un Plan d'action P+R quadriennal.

Tout comme les parkings d'échange, la mobilité douce est à l'interface de plusieurs politiques. Longtemps considérée comme une sous-problématique de gestion du réseau routier, la mobilité douce n'a pas fait l'objet, jusqu'à ce jour, d'une planification qui lui soit spécifique. Il n'en reste pas moins qu'au vue de l'évolution des besoins en matière de mobilité douce, il devient indispensable de lui consacrer un plan directeur qui lui soit propre et permette d'articuler et de coordonner les différentes actions déjà entreprises pour sa promotion.

1.1 Situation de la mobilité douce

La mobilité douce fait l'objet de diverses dispositions légales cantonales.

La loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes – L 1 10) prévoit à son article 2 l'établissement d'un plan directeur du réseau routier par le Conseil d'Etat. Sur cette base, le règlement portant sur l'organisation du réseau routier, du 27 septembre 2004 (RORR – L 1 10.04) a été adopté, prévoyant expressément à son article 1^{er} l'établissement du plan directeur du réseau

routier. Celui-ci englobe les différents modes de déplacement, dont l'emploi des deux-roues légers et les déplacements à pied, termes entrant dans la catégorie de mobilité douce. Toutefois, les dispositions de ce règlement ne règlent pas en détail la politique de mobilité douce, et le plan directeur du réseau routier 2007-2010 ne traite que sommairement de cette problématique. En effet, un chapitre est consacré aux deux-roues légers, portant sur la nécessité de permettre une accessibilité locale efficace et sûre, et sur la mise en place de chemins cyclables assurant une sécurité maximale à ses usagers. Un autre bref chapitre traite des déplacements à pied, notamment du respect des dimensions minimales des aménagements, de la mise en place de signalisations lumineuses, etc. En outre, un plan d'organisation des deux-roues légers est annexé à ce plan directeur (annexe 5a). Les transports publics – également inclus dans le plan directeur du réseau routier – font, quant à eux, l'objet d'un plan directeur spécifique régi par la loi sur le réseau des transports publics, du 17 mars 1988 (LRTP – H 1 50), et son règlement d'exécution, du 6 novembre 2002 (RRTP – H 1.50.01).

La loi sur l'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 4 décembre 1998 (LaLCPR – L 1 60) prévoit à son article 4 que « *les chemins pour piétons sont fixés par des plans directeurs (...)* ». Or, cette loi ne prévoit pas de dispositions détaillées, à l'instar du RORR et du plan directeur du réseau routier. L'article 5 LaLCPR prévoit que « *les projets de plans directeurs fixant le réseau des chemins pour piétons sont dressés par la commune concernée sur la base de directives élaborées par le département* ». C'est sur cette base que certaines communes élaborent des plans directeurs, comportant un volet traitant des chemins piétonniers, qui n'incluent toutefois pas la problématique des traversées piétonnes.

Le plan de mesure OPair 2007-2010 (révisé en 2008) comprend également trois mesures visant à la promotion de la mobilité douce. La première consiste à définir et mettre en œuvre une « Stratégie cantonale de promotion du vélo », qui constitue la première ébauche d'un plan directeur de la mobilité douce. La seconde mesure vise à encourager l'usage des vélos à assistance électrique (VAE). Elle consiste à compléter les aides financières octroyées par les communes à l'achat de ce type de cycles. Enfin, le canton s'est doté d'un règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés (L 5 05.10) en juillet 2008 qui stipule que, dans les autorisations de construire, une place vélo doit être créée pour 100 m² de surface brute de plancher de logement et une place vélo pour 200 m² de surface brut de plancher d'activité.

1.2 *Evolution de la mobilité douce*

Les dernières statistiques disponibles sur la pratique de la mobilité douce à Genève sont encourageantes et tendent à prouver que ce mode de déplacement est non seulement efficace, mais promis à un développement important à la condition qu'il soit soutenu activement par les pouvoirs publics.

Le réseau de pistes cyclables, en vingt ans, a considérablement évolué. En 1987, on ne comptait dans la seule ville de Genève que 8 km d'aménagements cyclables. En 2007, on comptait 86 km d'aménagements cyclables en ville de Genève et 354 km sur tout le canton.

En termes de places de stationnement deux-roues (motorisés et non-motorisés), leur nombre a été multiplié par 2,5 pour passer en 1997 de 4 000 à plus de 10 000 en 2008. Si la demande en place de stationnement deux-roues s'explique par un accroissement important de la part des deux-roues motorisés, la situation est telle qu'aujourd'hui, qu'il est devenu nécessaire de séparer physiquement ces deux types de stationnement au vu de l'explosion de l'utilisation des vélos.

En 2000, à Genève, l'utilisation des vélos représentait 4% des déplacements quotidiens. En 2005, celle-ci représentait 5% des déplacements⁵⁷, soit une augmentation de 25% en cinq ans. Durant la même période, l'usage de la voiture est passé de 36 à 29%. Quant à la marche, celle-ci, entre 2000 et 2005, est passée de 29 à 36%, représentant ainsi le premier mode de déplacement quotidien. Globalement, la part de la mobilité douce (vélos + marche) représentait en 2005 41% des déplacements.

La progression des modes de déplacements doux est encore plus marquée en contexte urbain. En 2005, la marche représentait 43% des déplacements en ville de Genève, contre 22% en zones périurbaines, alors que l'usage de la voiture individuelle était respectivement de 20% (-7%) et de 39% (-6%).

Ces chiffres illustrent clairement le succès que remportent les modes de locomotions doux et témoignent des besoins en matière d'infrastructure qu'ils nécessitent. Promouvoir la mobilité douce revient donc à faire un pas vers le développement durable en misant sur des déplacements propres et non générateurs de nuisances environnementales (en conformité avec les plans de mesures cantonaux OPAir et OPBruit) tout en s'inscrivant dans une perspective de santé publique en luttant contre la sédentarité.

⁵⁷ La mobilité des Genevois et Vaudois en 2005 et son évolution depuis 2000, Synthèse, novembre 2008, cantons de Vaud et de Genève

Alors que d'importants efforts, couronnés de succès, sont faits pour le développement des transports publics, dans le sens de répondre aux besoins croissants de mobilité, il convient également d'accompagner le développement de la mobilité douce et d'en promouvoir l'usage.

1.3 *Promotion de la mobilité douce*

Au vu des évolutions spectaculaires en termes d'usage des modes de locomotion doux, l'évidence est née que celle-ci devait faire l'objet d'un renforcement de l'action de l'Etat pour en accompagner le développement et la promotion.

Les raisons pour un tel soutien sont multiples.

Tout d'abord, il y a un besoin évident de coordination des différentes actions en matière de mobilité douce, dont les compétences sont aujourd'hui partagées entre l'Etat et les communes. La réalisation d'une planification directrice cantonale doit permettre de définir le réseau des pistes et bandes cyclables et des chemins piétons, ce qui permettra, à chaque opportunité (requalification du réseau routier, nouvelle infrastructure de transports collectifs etc.) de compléter et d'améliorer les réseaux existants.

Le potentiel de croissance de l'usage de la mobilité douce est en core important. Pour ce faire, chemins piétons et réseaux cyclables doivent être développés autour des différents pôles d'échanges de mobilité, qu'il s'agisse de mobilité motorisée (ex. Parcs + Bicyclettes) ou des transports collectifs. Il est, en effet, indéniable que la mobilité douce fait l'objet d'une complémentarité avec les transports collectifs. En périphérie, l'emploi du vélo permet d'agrandir l'ère d'attraction aux différents arrêts de transports collectifs. A titre d'exemple, pour les gares, étant trop distantes les unes des autres pour être accessibles à pied, le vélo apparaît donc comme le mode idéal à promouvoir en complémentarité aux transports collectifs. Ces efforts en termes d'intermodalité doivent se faire non seulement par de nouveaux aménagements, mais aussi par la mise à disposition d'infrastructures de stationnement.

La sécurisation du trafic, et plus particulièrement celle des piétons et des vélos, doit également faire l'objet d'une plus grande attention des collectivités publiques. En aménageant un réseau de mobilité douce cohérent, continu et efficace, on contribue à en sécuriser l'usage, tant pour les cyclistes ou les piétons que pour les autres usagers de la voie publique (voitures, camions, transports publics).

La promotion de la mobilité douce présente également une action bénéfique en terme de santé publique : la pratique d'une activité physique

quotidienne et régulière, qu'il s'agisse de marche ou de l'usage du vélo contribue à une meilleure forme physique.

Enfin, en étant moins consommateurs d'espace et relativement légers, les aménagements destinés aux modes doux s'avèrent nettement moins coûteux pour la collectivité que les infrastructures routières et de transports publics. Ils conviennent également à une politique visant à diminuer les atteintes à l'environnement, qu'il s'agisse des nuisances sonores ou de la pollution de l'air.

Ce sont toutes ces raisons qui ont incité l'administration cantonale à entreprendre, dans le courant de l'année 2009, l'élaboration d'un plan directeur de la mobilité douce avec pour objectif de disposer d'un tel document courant 2010.

2. Position du Conseil d'Etat

L'initiative proposée poursuit les mêmes objectifs que ceux du Conseil d'Etat décrits dans les paragraphes qui précèdent.

L'article 1 de l'initiative énonce les principes de la politique de mobilité douce, qui correspondent aux orientations du plan directeur en cours d'élaboration. Le Conseil d'Etat souscrit pleinement à ces principes. Le fait que l'action de la direction générale de la mobilité, actuellement en cours, *soit fondée sur la LRoutes et le RORR* ne porte pas à conséquence. Au contraire, si cette initiative aboutit à la promulgation de la loi, cela permettra de donner une assise légale supplémentaire et plus précise à ce plan directeur.

Aux termes de l'article 2 de l'initiative, l'offre de base à mettre en œuvre est décrite. Il ressort de cette disposition que la sécurité des cyclistes et des piétons doit occuper une place centrale, tant par le biais d'aménagements spécifiques adaptés aux circonstances, que par celui de la gestion de trafic. Le travail déjà engagé autour du plan directeur de la mobilité douce va dans le même sens, tout en précisant les délais dans lesquels les aménagements prescrits devront être entrepris.

En vertu de l'article 3 de l'initiative, un mode de financement bipartite pour réaliser les lignes directrices contenues dans le plan, et plus particulièrement pour permettre la mise en place des aménagements et la régulation de trafic prévus dans l'offre de base décrite à l'article 2 de l'initiative, est énoncé. Le dispositif proposé n'est pas nouveau et ne pose pas de problème particulier, dans la mesure où lors de réalisations de ce type d'aménagement, le financement est déjà partagé entre l'Etat et les communes.

L'alinéa 2 de cet article apporte une clarification bienvenue dans la mesure où il précise les modalités de la participation financière de l'Etat.

C. CONCLUSIONS

L'initiative proposée présente l'avantage de préciser les modalités selon lesquelles doit être menée une action d'ores et déjà engagée au sein de l'administration et conforme en tout point à la politique menée par l'Etat de Genève, dans le domaine des transports et plus particulièrement de la mobilité douce.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan directeur de la mobilité douce est une véritable nécessité, dont les apports à la politique de la mobilité sont avérés. Afin de soutenir cette politique et surtout de répondre à une demande croissante, il est en effet indispensable de doter l'Etat d'un cadre légal et d'outils lui permettant d'assumer ses responsabilités, face au défi que constitue l'accroissement important des besoins en matière de déplacement dans les décennies à venir.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat soutient cette initiative.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à déclarer l'IN 144 recevable et à l'accepter.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert HENSLER

Le président :
David HILER

Annexe :
Texte de l'IN 144 suivi de l'exposé des motifs

Initiative populaire cantonale

« Pour la mobilité douce (Initiative des villes) »

Le comité d'initiative a lancé l'initiative populaire cantonale intitulée « Pour la mobilité douce (Initiative des villes) », qui a abouti.

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

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 4 septembre 2009 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 4 décembre 2009 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 4 juin 2010 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 4 mars 2011 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 4 mars 2012 |

Initiative populaire cantonale

« Pour la mobilité douce (Initiative des villes) »

Les soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative.

Projet de loi créant la loi sur la mobilité douce

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Principe

¹ Les aménagements cyclables et les cheminements piétonniers, regroupés sous le terme mobilité douce, sont développés par l'Etat et les communes de manière à offrir un réseau complet et sécurisé au service des déplacements des personnes à l'intérieur du canton et avec les régions voisines.

² Le Conseil d'Etat établit un Plan directeur cantonal du réseau de mobilité douce qui détermine son évolution pour une période pluriannuelle, dans le respect des compétences communales. Le Plan directeur cantonal ou ses modifications sont présentés, avant leur adoption par le Conseil d'Etat, dans un rapport soumis au Grand Conseil qui peut formuler ses recommandations par voie de résolution dans un délai de trois mois.

Art. 2 Offre de base

Au plus tard 8 ans après l'adoption du Plan directeur cantonal du réseau de mobilité douce, l'offre répondant au moins aux objectifs suivants est réalisée par étapes dans tout le canton:

¹ Des pistes cyclables continues, directes et sécurisées sont aménagées pour tout le réseau de routes primaires et secondaires. Pour les sections de routes où une piste ne pourrait être installée, celle-ci est remplacée par une bande cyclable accompagnée d'aménagements sécurisant la mobilité douce.

² Des stationnements pour vélos, sécurisés et abrités des intempéries, sont réalisés en nombre suffisant aux principaux arrêts de transports publics et aux abords des lieux d'activités.

³ Des traversées piétonnes attractives et sécurisées sont réalisées en nombre suffisant sur l'ensemble du réseau de routes primaires et secondaires. Des

flots sont installés pour permettre une traversée piétonne sécurisée en deux temps.

⁴ La régulation des carrefours est conçue pour encourager la mobilité douce.

Art. 3 Financement

¹ Le financement est assuré par les autorités cantonales et municipales.

² L'Etat participe au financement des aménagements réalisés par les communes, pour autant qu'ils soient inscrits au Plan directeur du réseau de mobilité douce prévu par l'article 1, alinéa 2.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Pour la mobilité douce (Initiative des villes)

L'initiative des villes vise à faciliter et sécuriser les modes de déplacement les plus écologiques en espace public, en énergie et les moins polluants: le vélo et la marche.

L'initiative introduit la mobilité douce dans la loi. Elle prévoit un plan directeur de la mobilité douce établi par l'Etat et révisé à chaque législature.

Les aménagements prévus par l'initiative (pistes cyclables, stationnements abrités, traversées piétons sécurisées) aideront à réaliser le principe du libre choix du mode de transport.

La moitié des déplacements motorisés individuels sont des trajets de moins de 5 km, soit max. 20 minutes à vélo.

Développer les aménagements pour la mobilité douce c'est permettre aux déplacements individuels non motorisés de redécoller à Genève.