

Date de dépôt : 28 novembre 2012

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 152 « Pour une traversée de la rade »

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 11 septembre 2012 |
| 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 | 11 décembre 2012 |
| 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 | 11 juin 2013 |
| 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 | 11 mars 2014 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 11 mars 2015 |

PLAN DU RAPPORT

A.	VALIDITE DE L'INITIATIVE.....	4
1.	Recevabilité formelle.....	4
1.1	Unité de la matière.....	4
1.2	Unité de la forme.....	7
1.3	Unité du genre.....	9
1.4	Clarté.....	11
2.	Recevabilité matérielle.....	13
2.1	Conformité au droit supérieur.....	13
2.1.1	Principes.....	13
2.1.2	Conformité au droit fédéral : répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.....	15
2.1.2.1	En matière d'aménagement du territoire.....	16
•	En général.....	16
•	Les règles d'aménagement à Genève.....	17
•	La jurisprudence en matière de plans directeurs.....	19
•	Quelques autres arrêts récents.....	20
•	Le plan directeur cantonal à Genève et sa révision.....	21
•	Application à l'IN 152.....	23
2.1.2.2	En matière de routes.....	24
2.1.2.3	En matière de transports.....	27
2.1.2.4	En matière de protection de l'environnement.....	30
2.1.3	Conformité au droit constitutionnel cantonal.....	32
2.1.4	Conclusion intermédiaire.....	32
2.2	Exécutabilité.....	32
3.	Conséquences des violations constatées.....	34
4.	Conclusions sur la recevabilité.....	35
B.	PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE.....	35
1.	Les dispositions prévues par l'initiative.....	36
2.	Eléments historiques.....	37
2.1	Un projet de 2004.....	37
2.2	2007 – 2010 : Etude cantonale de la « Traversée du Lac ».....	39
2.3	Dès 2011 : L'étude d'opportunité de l'Office fédéral des routes... ..	40
3.	Organisation des réseaux de transports à moyen et long terme à l'échelle cantonale et régionale.....	42
3.1	Le développement de la région franco-valdo-genevoise.....	42
3.2	L'organisation des réseaux de transports à moyen et long terme.....	43
3.2.1	Le concept à long terme.....	43
3.2.2	Une évolution de la manière de se déplacer à Genève.....	45

3.2.3	Une nouvelle utilisation du réseau de voirie	47
4.	Les implications du projet de « traversée de la rade »	48
4.1	Les implications en termes d'exploitation du réseau	48
4.1.1	Un trafic supplémentaire au centre-ville	49
4.1.2	Des problématiques d'exploitation	50
4.2	Les implications sur l'environnement, la nature et le paysage	51
4.3	Les implications en termes de dispositions constructives	53
	Accès du tunnel, avenue de France	53
	Tunnel sous la rade et tunnel sous Frontenex	54
	Accès du tunnel, quai Gustave-Ador	54
4.4	Les implications en termes de coût et de financement	54
5.	Conclusions sur la prise en considération	55
5.1	La traversée de la rade ne répond pas aux arguments développés par les initiants	55
5.2	La traversée de la rade empêcherait le canton de répondre aux enjeux de développement auxquels il est confronté	55
C.	CONCLUSIONS	56

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 152 « Pour une traversée de la rade » (ci-après : IN 152) par un arrêté du 5 septembre 2012, publié dans la Feuille d'avis officielle du 11 septembre 2012. 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 Conseil¹, du 13 septembre 1985 (B 1 01).

En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 11 décembre 2012.

A. VALIDITE DE L'INITIATIVE

A titre liminaire, il est rappelé que la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, s'applique à l'examen de l'IN 152. La nouvelle constitution, adoptée le 14 octobre 2012 et entrant en vigueur le 1^{er} juin 2013, prévoit que l'ancien droit (donc la constitution de 1847) s'applique aux initiatives lancées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution (art. 229, al. 1 nCst-GE).

L'IN 152 sera transformée par le Grand Conseil en projet de révision de la nouvelle constitution (art. 229, al. 2, nCst-GE, disposition déjà en vigueur selon l'art. 224, al. 2, nCst-GE).

Il est proposé que l'article 160B, al. 3, lettre d, devienne l'article 192, alinéa 4 (nouveau), nCst-GE, si l'IN était déclarée recevable puis acceptée en votation populaire.

1. Recevabilité formelle

1.1 Unité de la matière

L'exigence d'unité de la matière relève du droit fédéral²; elle découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion

¹ Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; B 1 01).

² Arrêt TF 1C_22/2010 du 6 octobre 2010, consid. 2.2; arrêt TF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, consid. 2.

des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, au sens de l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale³. 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 soumises⁴. Il convient de noter que cette dernière formulation n'est pas entièrement satisfaisante, dès lors qu'elle est susceptible 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 vote⁵. Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2, de la constitution genevoise⁶.

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. »*⁷

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. Dans son arrêt relatif à l'IN 140, le Tribunal fédéral a rappelé, certes brièvement, sa jurisprudence

³ Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101).

⁴ Arrêt TF 1C_283/2010 du 9 décembre 2010, consid. 3.2; arrêt TF 1C_103/2010 du 26 août 2010, consid. 3.1; arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1 (au sujet de l'IN 140); ATF 131 I 126 consid. 5.2; 130 I 185; 129 I 366 consid. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

⁵ Arrêt TF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, consid. 2; ATF 130 I 185 consid. 3 et 129 I 381 consid. 2.1, avec références.

⁶ Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (Cst-GE; RS/GE A 2 00).

⁷ Arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1.

à ce sujet : « Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière [réf.]. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci sont rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants [réf.]. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général [réf.], lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective [réf.] »⁸.

Par ailleurs, s'agissant des initiatives, notamment genevoises, qui ont été examinées sous l'angle de l'unité de la matière, le Tribunal fédéral a par exemple traité de :

- l'initiative populaire IN 136 « *Touche pas à mon hôpital et aux services publics* » (unité de la matière non respectée, initiative invalidée)⁹;
- l'initiative populaire IN 120 « *Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers* » (unité de la matière non respectée, initiative partiellement invalidée)¹⁰;
- l'initiative populaire IN 119 « *Pour une caisse d'assurance maladie publique à but social et la défense du service public* » (unité de la matière non respectée, initiative invalidée)¹¹;
- l'initiative populaire IN 109 « *Genève, République de paix* » (unité de la matière respectée)¹²;
- l'initiative populaire IN 105 « *Pour l'emploi, contre l'exclusion* » (unité de la matière non respectée, initiative invalidée)¹³.

De plus, 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 législative¹⁴.

⁸ Arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.3.

⁹ Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 2.

¹⁰ ATF 130 I 185 consid. 3-5.

¹¹ ATF 129 I 381 consid. 2.

¹² ATF 125 I 227, 230-231 consid. 3.

¹³ ATF 123 I 63.

¹⁴ Arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1 (au sujet de l'IN 140); arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 2.1.

En l'espèce, l'IN 152 est un texte court complétant la constitution genevoise. Elle prévoit une traversée sous-lacustre de 2 x 2 voies, de l'avenue de France au Port-Noir, un tunnel de liaison vers la route de Malagnou et des mesures d'accompagnement.

Les différents aspects de l'initiative ont un lien intrinsèque entre elles.

L'IN 152 respecte par conséquent 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'initiatives¹⁵.

Selon la doctrine, l'initiative formulée ou rédigée de toutes pièces est « un texte normatif qui est prêt à entrer en vigueur sans changement et qui peut être voté tel quel par le peuple »¹⁶.

A l'inverse, l'initiative non formulée ou conçue en termes généraux « désigne un principe général dont [elle] préconise l'adoption ou la modification, mais qui n'est pas encore élaboré en normes prêtes à entrer en vigueur telles quelles »¹⁷.

Il doit ainsi pouvoir être déterminé clairement si les initiants déposent un texte définitif ou s'ils chargent le parlement d'élaborer un acte correspondant à leurs attentes¹⁸.

La notion d'initiative non formulée à Genève avait fait l'objet des critiques du professeur Andreas Auer¹⁹ : lors de la révision du droit d'initiative, en vigueur depuis le 27 mars 1993²⁰, les règles en matière

¹⁵ Voir à ce sujet l'arrêt TF 1P.531/2006 du 8 novembre 2006, en particulier le consid. 4.

¹⁶ Stéphane GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 83, §271 et les références citées. Voir aussi Pierre TSCHANNEN, *Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form*, ZBl. 2002 p. 2-29, en particulier p. 8, §9; Andreas AUER, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne 1987, en particulier p. 29, §56.

¹⁷ GRODECKI (2008) p. 84, §272.

¹⁸ Yvo HANGARTNER / Andreas KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000, p. 835, §2108.

¹⁹ AUER (1987), p. 30-33.

²⁰ ROLG 1993 p. 183-187.

d'initiative non formulée ont ainsi été précisées. Le Conseil d'Etat a indiqué qu'« *il importe de clarifier le contenu de l'initiative non formulée en la ramenant à sa substance, l'énoncé d'un vœu, dont la concrétisation ne doit pas être démesurée [...] ni enfermer le Grand Conseil dans un carcan* »²¹.

S'agissant du choix entre l'initiative formulée et l'initiative non formulée, le Conseil d'Etat a notamment expliqué ce qui suit : « *Il importe que ceux qui ont une vue précise de ce qu'ils entendent proposer choisissent la voie de l'initiative formulée, alors que l'initiative non formulée doit rester l'apanage des non-juristes, de ceux qui entendent avant tout introduire dans le débat politique une idée ou une proposition nouvelle dont la concrétisation ne soit pas source de querelles et de difficultés* »²².

En l'espèce, l'IN 152 se présente comme un texte modifiant une seule norme, la constitution genevoise. Il s'agit ainsi – à première lecture – d'une initiative rédigée de toutes pièces.

L'initiative fixe un principe (la traversée de la rade) et un tracé (de l'avenue de France au Port-Noir). Elle nécessitera assurément une concrétisation par le biais de lois de financement et l'élaboration de plans détaillés.

On pourrait ainsi se demander si l'IN 152 n'aurait pas plutôt dû être lancée sous forme d'initiative populaire conçue en termes généraux. Tel avait d'ailleurs été le cas de l'IN 16 « Pour une traversée de la rade », lancée le 11 septembre 1985²³, acceptée par le peuple le 12 juin 1988 sur le principe²⁴, mais rejetée le 9 juin 1996 dans sa concrétisation²⁵.

Cela étant, le Tribunal fédéral a rappelé dans l'arrêt concernant l'IN 129 « Fumée passive et santé »²⁶, certes dans un contexte en partie différent, que « *la constitution a pour fonction notamment de définir l'organisation et la structure de l'Etat, de répartir des compétences et de poser des principes; elle n'a pas à régler toute matière de manière exhaustive* »²⁷.

Selon la portée donnée à l'IN 152, on peut hésiter entre l'initiative formulée et l'initiative conçue en termes généraux. En effet, la fixation du principe et du tracé d'une traversée de la rade sont des éléments en faveur d'une initiative formulée. De même, il faut considérer que la volonté des

²¹ MGC 1990/IV p. 4950.

²² MGC 1990/IV p. 4649.

²³ FAO du 11 septembre 1985 p. 1-2; ROLG 1985 p. 477.

²⁴ FAO du 17 juin 1988, p. 1; ROLG 1988 p. 514 et 537.

²⁵ FAO du 14 juin 1996, p. 2; ROLG 1996 p. 225 et 269.

²⁶ ATF 133 I 110.

²⁷ ATF 133 I 110, 122 consid. 6.2.

initiants est claire et ne laisse que peu de marge de manœuvre aux autorités (ce qui pose d'autres questions, qui seront reprises ci-dessous).

A l'inverse, le fait qu'un crédit d'étude, puis un crédit d'investissement devront être votés par le Grand Conseil avant la réalisation de la traversée pourrait tendre à considérer l'IN 152 comme une initiative non formulée, car « *désignant un principe général* ». La théorie juridique en lien avec les initiatives non formulées n'a que rarement porté sur des objets de nature financière ou en matière d'aménagement.

Dès le moment où l'IN 152 vise à compléter la constitution d'une manière claire – même si des lois de financements devront ultérieurement être votées – il faut considérer que l'IN 152 est davantage une initiative formulée qu'une initiative non formulée. Il n'y a donc pas de raison juridique qui s'opposerait à admettre le respect de l'unité de la forme.

Par conséquent, l'IN 152 paraît respecter l'unité de la forme.

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 questions²⁸.

Dans son arrêt du 26 mai 2004 concernant l'IN 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers », le Tribunal fédéral a notamment examiné si des dispositions légales pouvaient être remontées dans la constitution. Il a considéré que « *aucune règle constitutionnelle n'interdit d'inscrire dans la constitution une disposition figurant jusqu'alors dans une loi, même en la modifiant au passage* »²⁹.

De plus, le Tribunal fédéral, en lien avec l'IN 132 « Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève » a estimé que : « *la possibilité de demander l'adoption [d'actes individuels et concrets de nature administrative] est admissible lorsque, comme c'est le cas dans le canton de*

²⁸ ATF 130 I 185 consid. 2.1, avec références.

²⁹ ATF 130 I 185, 193 consid. 2.3.

Genève, le constituant ne s'est pas limité à une définition matérielle de la loi »³⁰.

Parmi les auteurs de doctrine, Stéphane Grodecki explique que « une initiative constitutionnelle pourrait [...] se rapporter à un acte de planification spécial ou même au plan directeur cantonal. Il convient néanmoins de réserver le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) lorsque l'initiative est susceptible de toucher les intérêts d'un particulier [...]. La conformité aux droits fondamentaux d'une telle initiative devra être examinée au vu des circonstances de chaque cas d'espèce [...] »³¹. Dans sa conclusion intermédiaire, il considère cependant que « En principe, les initiatives constitutionnelles (formulées) sur les actes de planification spatiale sont également exclues. Certes, une telle proposition peut déroger à la procédure prévue par les lois cantonales. Le principe d'égalité de traitement [...] fait obstacle à une initiative constitutionnelle formulée impliquant une procédure particulière dérogeant à celle qui est arrêtée par la loi. »³².

En l'espèce, l'IN 152 modifie la constitution genevoise exclusivement. L'initiative ne modifie pas de lois. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs.

Cela étant, l'IN 152 ne contient pas des règles générales et abstraites. En effet, la définition d'un tracé pour un axe routier n'est pas une norme générale et abstraite imposant des obligations à un nombre indéterminé de personnes, dans un nombre indéterminé de situations. L'IN 152 est plus proche d'une espèce d'« initiative administrative ». L'initiative administrative n'est cependant pas interdite dans son principe.

Cependant, l'IN 152 contient des éléments de nature différente : d'une part, elle contient des éléments très généraux de planification (traversée de la rade); d'autre part, elle fixe un tracé routier, avec certaines exigences précises (nombre de voies) et un délai de réalisation. Il y a donc un « mélange » entre des éléments d'aménagement du territoire et d'autres qui devraient plutôt se trouver dans l'aboutissement du processus, probablement dans l'autorisation de construire.

Par conséquent, il faut en conclure que l'IN 152 ne respecte pas l'unité de genre.

³⁰ Arrêt TF 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 3.1

³¹ GRODECKI (2008), p. 137.

³² GRODECKI (2008), p. 145.

1.4 Clarté

L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité des initiatives traditionnellement étudiées³³.

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 des arrêts 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 prononcer en connaissance de cause, comme l'exige l'art. 34 al. 2 Cst. » et pouvait être invalidé aussi pour ce motif³⁴. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires semble également émerger au sein de la doctrine³⁵.

La doctrine considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites « quant à la forme, mais aussi et surtout quant au contenu »³⁶. Elle mentionne la cohérence formelle et la cohérence matérielle du texte.

En l'espèce, l'IN 152 prévoit clairement la construction d'une traversée sous la rade et d'un prolongement vers la route de Malagnou.

³³ Bien qu'il existe un précédent ancien d'invalidation d'une initiative par le Tribunal fédéral pour ce motif, arrêt TF *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 consid. 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 ».

³⁴ Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.3; voir aussi l'ATF 133 I 110 consid. 8.

³⁵ 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.

³⁶ Tornay (2008), p. 117.

En revanche, le renvoi aux « *mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail* » mérite d'être examiné.

Dans un arrêt du 19 juillet 2010, le Tribunal fédéral s'est intéressé aux renvois à des normes privées³⁷. Il a distingué les renvois statiques et les renvois dynamiques, les premiers étant admis alors que les seconds ne le sont pas³⁸ :

- Il y a renvoi statique lorsque la norme à laquelle il est renvoyé est une règle existante qui trouve application dans une situation donnée; l'organe procédant au renvoi connaît la norme à laquelle il renvoie et cette dernière ne se modifie pas sans l'accord de l'organe compétent pour le renvoi.
- En revanche, il y a renvoi dynamique lorsque les normes auxquelles il est renvoyé ne sont pas applicables dans une teneur donnée, mais dans leur teneur actualisée.

En l'occurrence, l'IN 152 ne renvoie pas à un texte évolutif, mais aux « *mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail* » en septembre 2004. Il s'agit donc d'un renvoi externe statique. En tant que tel, le renvoi – s'il émanait du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat – serait admissible.

La question d'un renvoi en matière d'initiative populaire doit cependant s'analyser sous l'angle supplémentaire de l'article 34 Cst. féd. Autrement dit, le renvoi tel qu'il est formulé permet-il au citoyen, lors de la votation de « *se prononcer en connaissance de cause* » ?

Pour cela, il convient de se référer aux mesures d'accompagnement de 2004. Le rapport final du groupe de travail « contournement de Genève », datant de septembre 2004, comprend un chapitre intitulé « Les mesures d'accompagnement », dont le contenu est le suivant³⁹ :

« LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT »

L'évaluation effectuée par le Groupe d'étude a été faite en tenant compte des mesures d'accompagnement associées à chaque variante.

L'étude comparative des différentes variantes possibles pour un contournement Est de Genève ne vaut donc que si ces mesures d'accompagnement sont mises en place, en particulier au centre-ville et aux points d'accrochage d'une éventuelle traversée de la rade.

³⁷ ATF 136 I 316.

³⁸ ATF 136 I 316, 319.320 consid 2.4.1.

³⁹ Groupe de travail « Contournement de Genève » : rapport final (septembre 2004), p. 18, disponible sur http://etat.geneve.ch/dt/mobilite/a_votre_service-publications_dgm-11217.html

Deux types de mesures d'accompagnement ont été, en l'état, avancées. Celles qui incitent les automobilistes, par des mesures d'organisation du trafic à emprunter la nouvelle traversée de la rade. Et celles qui évitent que l'espace ainsi libéré en surface ne soit réinvesti par les voitures.

Pour ce qui est du deuxième point, ce sont évidemment les quais qui sont plus directement concernés. Les mesures d'accompagnement, à mettre en place en parallèle à la construction d'un ouvrage sous-lacustre, doivent ainsi permettre de revaloriser les bords du lac en soutenant une diminution sensible du trafic motorisé sur ces axes.

Elles doivent également permettre d'améliorer la relation transversale entre les quartiers urbains (essentiellement les Eaux-Vives, et en particulier la liaison entre les parcs et le lac) et les quais.

A ce stade, il est toutefois difficile de définir plus précisément la forme et le contenu exact que devront prendre ces mesures. Une étude détaillée, prenant en compte tant les questions de gestion du trafic que d'aménagement de l'espace public, devra être menée le moment venu, mais au plus tard au stade de l'avant-projet ».

Il résulte de ce qui précède que le détail des mesures d'aménagement n'est pas fixé. Comme nous le verrons ci-dessous, en matière d'aménagement, c'est plutôt la trop grande précision qui est contraire au droit fédéral. On ne saurait donc considérer que l'IN 152 est simultanément trop précise sur le tracé et trop vague quant aux mesures d'accompagnement.

Par conséquent, en dépit du fait que les citoyens pourraient se demander quelle serait la portée exacte des « *mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail* », il n'en découle pas que l'IN 152 est contraire au principe de clarté.

L'IN 152 dans son ensemble n'est donc pas contraire au principe de clarté.

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 intercantonal⁴⁰. 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 que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo*⁴¹.

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 cantonal⁴².

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

⁴⁰ Pour des cas d'application, voir les arrêts TF 1C_357/2009 du 8 avril 2010 (IN 142 « Pour le droit à un salaire minimum »); 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 »).

⁴¹ Arrêt TF 1C_578/2010 du 20 décembre 2011, consid. 3 (non publié dans l'ATF 138 I 131); arrêt TF 1C_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2; 1P.541/2006 du 28 mars 2007, consid. 2.5; 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 2.1; 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, consid. 3.1; ATF 128 I 190 consid. 4; 125 I 227 consid. 4a.

⁴² ATF 129 I 392 consid. 2.2 (traduction libre).

Grand Conseil est tenu de déclarer une initiative invalide⁴³. Dans le cas de l'IN 142 (« Pour le droit à un salaire minimum »), le Tribunal fédéral a rappelé les travaux préparatoires à l'origine de l'article 66, alinéa 3, Cst-GE. Le texte constitutionnel genevois faisait suite à un avis de droit du professeur Andreas Auer⁴⁴. Le Tribunal fédéral a considéré que « *ce n'est que dans l'hypothèse où l'inconstitutionnalité "saute aux yeux et ne peut raisonnablement être niée" que le Grand Conseil est tenu de [...] déclarer [l'initiative populaire] invalide* »⁴⁵.

En l'espèce, l'IN 152 touche des questions de transport et d'aménagement du territoire.

2.1.2 Conformité au droit fédéral : répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

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 définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences* », n'apporte rien de plus aux articles précités⁴⁶.

Les règles en matière d'aménagement du territoire se trouvent principalement à l'article 75 Cst. féd., celles relatives à la circulation routière et aux routes nationales aux articles 82 et 83 Cst. féd., celles en matière de

⁴³ ATF 132 I 282 consid. 1.3; arrêt TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, consid. 2.4; 1P.541/2006 du 28 mars 2007, consid. 2.4; 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 2.2 *in fine*.

⁴⁴ Andreas AUER, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne 1987, en particulier p. 40 et p. 49.

⁴⁵ Arrêt TF 1C_357/2009 du 8 avril 2010, consid.2.3. Cet arrêt a été critiqué en doctrine, notamment au motif que la portée donnée par le Tribunal fédéral à l'expression « *manifestement non conforme au droit* » était en contradiction avec l'esprit de l'article 68, alinéa 3 Cst-GE et la pratique antérieure du Grand Conseil et du Tribunal fédéral. Cette interprétation irait au-delà du rappel du principe « *in dubio pro populo* » (Stéphane Grodecki, *L'invalidation des initiatives populaires en droit genevois – Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 mars 2010 dans la cause 1C_357/2009*, RDAF 2010 I p. 252-262, en particulier p. 260-262).

⁴⁶ Rainer J. SCHWEIZER, « Art. 43 », in : Bernhard EHRENZELLER / Philippe MASTRONARDI / Rainer J. SCHWEIZER / Klaus A. VALLENDER (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*, 2^e éd., St-Gall 2008 (ci-après : *Commentaire saint-gallois*), §6 ad art. 43 Cst.

transports aux articles 87 et 92 Cst. féd. et celles en matière d'environnement à l'article 74 Cst. féd.

2.1.2.1 *En matière d'aménagement du territoire*

- *En général*

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 principes⁴⁷, qu'elle a mise en œuvre en adoptant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire⁴⁸. Il est notamment prévu que la Confédération, les cantons et les communes « *établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder* » (art. 2, al. 1, LAT) : il s'agit donc d'une obligation de planifier⁴⁹.

Les articles 6 à 11 LAT sont spécifiquement consacrés aux plans directeurs 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)⁵⁰.

Les cantons règlent la procédure (art. 10 LAT); ils ont non seulement le droit, mais aussi le devoir de le faire⁵¹.

Le droit fédéral connaît encore une autre catégorie de plans, celle des plans d'affectation (art. 14ss 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).

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT; RS 700).

⁴⁹ ATF 137 II 254; ATF 135 II 209, 213 consid. 2.1; ATF 129 II 63, 65 consid. 2.1; ATF 124 II 252, 255 consid. 3.

⁵⁰ 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* ».

⁵¹ Pierre TSCHANNEN (Commentaire LAT 2009), §3 ad art. 10 LAT.

De manière simplifiée, on peut considérer que l'aménagement du territoire se divise en trois phases successives⁵² :

- le plan directeur cantonal (ou planification directrice), soit « *la coordination globale de toutes les activités à incidence spatiale* »⁵³;
- les plans d'affectations, soit la fixation du mode, du lieu et du degré de l'utilisation du sol admis;
- la procédure d'autorisation de construire, relative à un projet concret de construction.

En matière de planification, la doctrine retient les principes formels d'aménagement suivants⁵⁴ :

- le principe de la planification globale;
- le principe de la planification coordonnée;
- le principe de la planification ouverte;
- le principe de la planification continue.

• *Les règles d'aménagement à Genève*

A Genève, c'est la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT)⁵⁵ qui met en œuvre la LAT, les articles 3 à 8 LaLAT concernant le plan directeur. La procédure genevoise d'adoption du plan directeur a été précisée en 2009⁵⁶.

Le plan directeur cantonal comprend désormais :

⁵² Thierry TANQUEREL, *Pelouse, salades et logement – L'initiative populaire en matière d'aménagement du territoire à Genève*, in : Pascal MAHON / Minh Son NGUYEN (éd.), *L'activité et l'espace – Droit du sport et aménagement du territoire – Mélanges en l'honneur de Piermarco Zen-Ruffinen*, Bâle 2011, p. 429; TSCHANNEN (2010), §26 ad art. 2 LAT.

⁵³ TSCHANNEN (2010), §26 ad art. 2 LAT. Voir aussi la synthèse d'Alexander Ruch, *Richtplan und Gesetz : Beispiele der Grenzziehung aus den Kantonen Neuenburg und Wallis*, in : Pascal MAHON / Minh Son NGUYEN (éd.), *L'activité et l'espace – Droit du sport et aménagement du territoire – Mélanges en l'honneur de Piermarco Zen-Ruffinen*, Bâle 2011, p. 368-369.

⁵⁴ Pierre TSCHANNEN, *Art. 2 LAT*, in : AEMISEGGER / MOOR / RUCH / TSCHANNEN (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich 2010, §39 ad art. 2 LAT.

⁵⁵ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT; L 1 30).

⁵⁶ Loi 10319, votée le 3 avril 2009 et entrée en vigueur le 9 juin 2009.

- 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).

Ensuite, les articles 11 et suivants LaLAT concrétisent les dispositions en matière de plans d'affectation (« deuxième » catégorie de plans).

Le droit genevois connaît encore une troisième catégorie de plans, 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.

Il faut enfin rappeler que la doctrine considère que le canton de Genève admet l'initiative populaire en matière d'aménagement du territoire⁵⁷. Comme l'écrit cependant le professeur Tanquerel, « *une initiative populaire en matière d'aménagement du territoire ne saurait faire abstraction du système et des principes institués par la LAT* »⁵⁸.

- *La jurisprudence en matière de plans directeurs*

Dans un arrêt du 8 mars 2011 concernant un projet de circuit automobile dans le canton du Jura, le Tribunal fédéral a rappelé de nombreuses règles concernant le plan directeur : ce dernier « *doit au moins définir la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité (art. 8 let. a LAT). Il présente les résultats des études d'aménagement cantonales et l'état de la collaboration avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins, dans la mesure où ces éléments influent de manière sensible sur le développement spatial souhaité; il détermine l'orientation future de la planification et précise notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol (art. 5 al. 1 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). Le plan directeur traite des questions d'importance cantonale ou supracommunale ou qui nécessitent une coordination importante. Relèvent notamment du plan directeur les conflits importants entre différents intérêts relatifs à l'utilisation du sol et les projets déployant des effets considérables sur l'occupation du territoire, l'utilisation du sol ou l'environnement ou nécessitant un effort de coordination* »⁵⁹.

De plus, « *le plan directeur devrait ainsi faire mention des projets spécifiques lorsqu'ils ont des effets importants sur l'organisation du territoire, par exemple parce qu'ils présentent une emprise au sol importante, qu'ils sont sources d'immissions considérables ou encore qu'ils génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd. Tel est notamment le cas des grands domaines skiables, des terrains de golf, des grands stades ou encore des pistes de motocross [réf]. Ces projets à incidence spatiale déploient des effets extraordinaires sur le régime d'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. Ils doivent dès lors être abordés dans le processus de la planification directrice lorsqu'ils remplissent l'un des critères suivants : sur le plan spatial, l'activité aura des effets étendus ou durables sur le*

⁵⁷ TANQUEREL (2011), p. 429.

⁵⁸ TANQUEREL (2011), p. 432. Voir déjà Thierry TANQUEREL, *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne 1988, p. 211.

⁵⁹ ATF 137 II 254, 257-258 consid. 3.2.

développement territorial, en particulier sur l'utilisation du sol, l'urbanisation ou l'environnement; sur le plan organisationnel, l'activité est liée à d'autres activités à incidence spatiale ou nécessite la participation de plusieurs acteurs dont les intérêts diffèrent; sur le plan politique, l'activité est appelée à se déployer sur le long terme, elle mobilise d'importantes ressources financières, ne peut être évaluée avec certitude quant aux effets ou apparaît, pour une raison ou pour une autre, politiquement controversée »⁶⁰.

- *Quelques autres arrêts récents*

Dans l'arrêt du 19 septembre 2007 relatif à l'IN 128 « 15 000 logements pour sortir Genève de la crise »⁶¹, le Tribunal fédéral a examiné la compatibilité d'une initiative populaire non formulée avec les règles en matière d'aménagement du territoire. Il a déclaré cette initiative populaire contraire au droit fédéral, notamment parce qu'elle « s'écarte [...] du processus de planification mis en place par le droit fédéral en ordonnant le classement en zone à bâtir de terrains actuellement non constructibles afin d'y construire 15 000 logements [...]. Elle n'est en outre pas compatible avec l'art. 15 LAT en tant qu'elle impose un classement de quelque 280 hectares de surfaces non constructibles en zone à bâtir [...] »⁶².

Dans l'arrêt du 21 avril 2009 relatif à l'IN 139 « Pour une meilleure mobilité franco-genevoise »⁶³, le Tribunal fédéral avait examiné la question de la planification ferroviaire par voie d'initiative populaire. Il a notamment considéré ce qui suit :

« 3.2.1 [...] Par ailleurs, l'élaboration et la construction d'une nouvelle ligne de chemin de fer ont des effets sur l'organisation du territoire et l'environnement. Les principes énumérés notamment aux art. 73 à 75 Cst. et concrétisés notamment par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (cf notamment art. 1er à 3 LAT; RS 700), par l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (cf notamment art. 1^{er} et 2 OAT; RS 700.1) ainsi que par la législation fédérale sur l'environnement, doivent évidemment être pris en compte en raison de l'impact d'une telle installation [réf.] »

⁶⁰ ATF 137 II 254, 259 consid. 3.2.

⁶¹ Arrêt TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007.

⁶² Arrêt TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, consid. 3.3.

⁶³ Arrêt TF 1C_187/2008 du 21 avril 2009.

3.2.2 *Cela étant, l'initiative contestée, en tant qu'elle enjoint à l'Etat de Genève de fixer le tracé de la nouvelle ligne de raccordement ferroviaire entre les réseaux suisses et français par le sud du canton de Genève est doublement contraire au droit fédéral.*

En effet, le canton de Genève n'est pas compétent pour arrêter, seul, le tracé d'une ligne de chemin de fer [...].

De plus, un tel tracé ne saurait être imposé sans qu'il soit procédé à une évaluation de sa compatibilité avec les principes d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement relevant du droit fédéral. Il importe peu à cet égard que l'initiative préconise de choisir le tracé définitif de la ligne de chemin de fer dans le sens qui ménagerait le plus possible les zones ordinaires ou de développement 1 à 3. Une telle cautèle ne suffit pas à la rendre conforme au droit fédéral, l'examen exigé par celui-ci étant manifestement plus large (cf. sur l'obligation d'étudier d'autres variantes pour des projets soumis à une obligation de planifier en raison de leur impact sur l'environnement, [réf.] ».

Enfin, dans un arrêt du 20 décembre 2011 relatif à l'initiative vaudoise « Sauvez Lavaux »⁶⁴, le Tribunal fédéral a été plus souple avec les règles d'aménagement proposées par l'initiative populaire querellée. Il a notamment considéré qu'une interdiction générale de bâtir dans un certain secteur n'était pas contraire au droit fédéral de l'aménagement du territoire⁶⁵; il en est de même de l'institution d'une zone réservée « *d'une étendue considérable* » pour une période de 5 ans⁶⁶. A la fin de son analyse, le Tribunal fédéral a déclaré l'initiative populaire valide.

- *Le plan directeur cantonal à Genève et sa révision*

A Genève, le plan directeur cantonal actuel a été adopté par le Grand Conseil le 21 septembre 2001⁶⁷ et approuvé par le Conseil fédéral le 14 mars 2003⁶⁸. Il a été mis à jour en 2006⁶⁹ et en 2010⁷⁰. Il ne prévoit pas de traversée lacustre, ni sous forme de pont, ni sous forme de tunnel.

⁶⁴ ATF 138 I 131.

⁶⁵ ATF 138 I 131, 140-141 consid. 6.1.

⁶⁶ ATF 138 I 131, 141 consid. 6.2.

⁶⁷ RD 394 et R 437, déposés le 24 janvier 2001 par le Conseil d'Etat et renvoyés en commission le 6 avril 2001 (MGC 2001/III 2940-2942). R 437 amendée adoptée le 21 septembre 2001 (MGC 2001/IX 8794-8863), après rapport RD 394-A / R 437-A.

⁶⁸ FF 2003 3292.

Une révision du plan directeur cantonal (« *Plan directeur cantonal 2030* ») est en cours. L'enquête publique (art. 5, al. 2, LaLAT) a eu lieu du 9 mai au 8 juillet 2011. La consultation des communes genevoises et des territoires voisins (art. 5, al. 3, LaLAT) a eu lieu du 29 août 2011 au 9 janvier 2012. Sur la base des résultats de la consultation, le Conseil d'Etat a décidé au printemps 2012 de donner la possibilité d'un nouvel échange avec les communes qui le souhaiteraient. Une version modifiée du projet de plan directeur cantonal sera ensuite transmise par le Conseil d'Etat au Grand Conseil d'ici fin février 2013 en vue d'une adoption du plan directeur cantonal en 2013.

Sur le fond, le projet de concept de l'aménagement, présenté en 2011, mentionne, à plusieurs reprises la « *traversée du lac* »⁷¹.

Dans le chapitre « Mobilité », il est notamment indiqué ce qui suit⁷² :

« réaliser la traversée du lac, de manière à désengorger l'autoroute de contournement, à mieux distribuer le trafic d'agglomération, à réduire le trafic de transit en ville pour y développer les transports collectifs et la mobilité douce, en prenant les mesures d'accompagnement adéquates »

Il s'agit d'une « grande traversée routière du lac »⁷³, allant de Pregny-Chambésy à Vésénaz.

En revanche, le projet de plan directeur cantonal Genève 2030 ne mentionne pas de traversée lacustre entre l'avenue de France et le Port-Noir.

Le projet de traversée du lac a aussi fait l'objet d'un crédit d'étude de 3 500 000 F voté par le Grand Conseil le 25 janvier 2007⁷⁴.

⁶⁹ Arrêté 3576-2007 du Conseil d'Etat du 28 mars 2007, adoptant les documents constitutifs de la mise à jour 2006 du plan directeur cantonal; information du Grand Conseil par le RD 683, déposé le 29 mars 2007; Approbation par le DETEC le 28 juin 2007. Le Grand Conseil a pris acte du rapport RD 683-A lors de sa séance du 12 février 2010.

⁷⁰ Arrêté 7788-2010 du Conseil d'Etat du 6 octobre 2010 adoptant les documents constitutifs de la mise à jour 2010 du plan directeur cantonal. Approbation par le DETEC le 31 mars 2011.

⁷¹ Projet de Plan directeur cantonal Genève 2030 - projet de concept de l'aménagement (édition mai 2011), p. 29, 30, 32, 34, 46. Voir aussi la fiche de mesures B 03.

⁷² Projet de Plan directeur cantonal Genève 2030 - projet de concept de l'aménagement (édition mai 2011), p. 29.

⁷³ Projet de Plan directeur cantonal Genève 2030 - projet de concept de l'aménagement (édition mai 2011), p. 30, §10.

- *Application à l'IN 152*

En l'occurrence, l'IN 152 ne vise pas l'adoption d'un plan routier par les autorités, mais directement la construction d'une traversée sous-lacustre. Il ressort notamment de la jurisprudence précitée que la construction d'une traversée sous-lacustre est un élément très important en matière d'aménagement du territoire, qui ne peut donc s'affranchir des règles en matière de planification. Or, celles-ci valent tant pour la construction ferroviaire que pour la construction routière.

La construction d'une traversée du lac, même en souterrain, implique le respect des règles en matière d'aménagement du territoire, soit tout d'abord une analyse et une prise en considération éventuelle dans le plan directeur cantonal, ensuite sa mention dans un plan d'affectation et enfin le respect des exigences du droit cantonal de la construction.

La traversée de la rade ne figure pas dans le plan directeur cantonal genevois actuel. Le projet de révision (Plan directeur cantonal Genève 2030) prévoit une grande traversée du lac entre Pregny-Chambésy et Vésenaz; en revanche, elle ne prévoit pas de traversée aux lieux visés par l'IN 152 (entre l'avenue de France et le Port-Noir).

La mesure proposée par l'IN 152 entre donc en conflit tant avec le plan directeur cantonal actuel qu'avec le plan directeur futur. L'IN 152 paraît donc contraire tant à l'article 75 Cst. féd. qu'aux articles 2 et 6 à 11 LAT imposant l'obligation de planifier.

Une conclusion aboutissant à la contrariété au droit supérieur de l'IN 152 se heurterait cependant à la jurisprudence et à la doctrine qui admettent que les droits populaires peuvent être utilisés à Genève en matière d'aménagement du territoire.

L'admissibilité à Genève des droits populaires en matière d'aménagement du territoire signifie qu'il faut permettre, d'une manière ou d'une autre, à la population d'intervenir pour proposer de telles mesures.

La moins mauvaise solution consiste à considérer l'IN 152 comme une proposition d'amendement au plan directeur cantonal, qui doit y être intégré pour examen approfondi.

Autrement dit, il convient de replacer la proposition découlant de l'IN 152 dans le processus de l'aménagement du territoire. Il faut interpréter l'IN 152 comme la volonté de la population de compléter la planification directrice cantonale sur un point précis. Ainsi, l'IN 152 (et l'ajout proposé de l'article 160B Cst-GE) vise en réalité – et la question déjà abordée lors de

⁷⁴ Loi 10015 : ROLG 2008 p. 167.

l'examen de l'unité de la forme et du genre se pose à nouveau – à compléter le plan directeur cantonal d'une partie consacrée à une traversée sous-lacustre.

Conformément aux règles en matière d'aménagement du territoire, tout élément figurant dans le plan directeur cantonal devra faire l'objet d'études, puis être concrétisé, le cas échéant, par la planification détaillée et enfin l'autorisation de construire.

De ce point de vue, le cœur de l'initiative – traversée sous-lacustre entre l'avenue de France et le Port-Noir – est conforme au droit fédéral. Les éléments se trouvant dans le plan directeur cantonal ont, plus ou moins, le même degré de précision (voir par exemple, le tracé de la traversée du lac figurant sur la carte accompagnant le projet de plan directeur Genève 2030).

En revanche, la mention de « 2 x 2 voies », respectivement de « 2 x 1 voie » est déjà trop détaillée comme mesure. Le nombre de voies dépendra du résultat des études, y compris de l'étude d'impact sur l'environnement, dont il sera question ci-dessous.

Il en est de même des conclusions du rapport du Groupe de travail et des mesures d'accompagnement. Celles-ci concernent déjà une planification très avancée du projet de traversée sous-lacustre. S'agissant des conclusions du rapport du Groupe de travail, tout dépend en réalité de quelle partie du rapport il est question : si cela ne concerne que les « conclusions » (sans le développement qui a conduit à celles-ci), alors cela ne pose pas de problème particulier; en revanche, si le renvoi inclut tout le contenu du rapport 2004, qui contient quelques plans particulièrement précis, alors ce renvoi est trop précis.

En proposant une traversée sous-lacustre au niveau constitutionnel, avec quelques modalités très précises, l'IN 152 ne respecte pas entièrement le processus de planification imposé par le droit fédéral. Elle n'est pas entièrement conforme au droit fédéral. Les conséquences seront examinées ci-dessous.

2.1.2.2 *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

routière⁷⁵; l'exécution des mesures prévues par la législation sur la circulation routière relève cependant d'une compétence cantonale⁷⁶.

La compétence fédérale a été mise en œuvre par une abondante législation, notamment la loi fédérale sur la circulation routière⁷⁷. 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 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 Confédération⁷⁸, 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 2008⁷⁹. La Confédération a aussi mis en œuvre ses compétences dans la loi fédérale sur les routes nationales⁸⁰; 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 Confédération⁸¹.

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 »⁸². 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 signaux⁸³. Autrement

⁷⁵ 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.

⁷⁶ ATF 127 I 60, 69 consid. 4b.

⁷⁷ Loi fédérale sur la circulation routière, du 19 décembre 1958 (LCR; RS 741.01).

⁷⁸ LENDI (Commentaire saint-gallois 2008), §22 ad art. 83 Cst.; FF 2002 2285.

⁷⁹ RO 2007 5765, 5767 et 5771.

⁸⁰ Loi fédérale sur les routes nationales, du 8 mars 1960 (LRN; RS 725.11).

⁸¹ SCHAFFHAUSER (Commentaire saint-gallois 2008), §6 ad art. 82 Cst.

⁸² ATF 130 I 134.

⁸³ ATF 130 I 134, 138 consid. 3.2 et p. 139 consid. 3.4.

dit, les cantons ne sont pas compétents pour édicter une interdiction générale de circuler en voiture le dimanche sur tout leur territoire cantonal⁸⁴.

En droit genevois, les voies publiques sont hiérarchisées en 3 catégories (art. 3, al. 3, LRoutes⁸⁵) :

- 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). 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 règlement⁸⁶ et d'une carte disponible sur le site Internet de l'Etat de Genève (art. 4 RCVP).

S'agissant de la construction de routes, les compétences sont réparties entre le Conseil d'Etat, respectivement le département compétent (art. 7 LRoutes), et le Grand Conseil (art. 8 LRoutes). Le département statue sur les projets de création ou de modification de voies publiques cantonales et communales (art. 7, al. 2, LRoutes), alors que le Grand Conseil est compétent pour autoriser, par voie législative, « *les projets importants de création ou de modification de routes cantonales* » (art. 8, al. 1, LRoutes). Ces projets importants sont cependant soumis au préalable à une enquête publique (art. 7, al. 6, LRoutes).

Enfin, la loi d'application de la loi fédérale sur les routes nationales⁸⁷ contient les dispositions permettant la mise en œuvre par le canton des prérogatives qui lui sont conférées par la Confédération⁸⁸.

En l'espèce, l'initiative vise à aménager un nouvel axe routier.

Il ressort de la présentation du droit fédéral qui précède que la Confédération dispose d'une compétence exclusive pour les routes

⁸⁴ ATF 130 I 134, 139 consid. 3.4.

⁸⁵ Loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes; L 1 10).

⁸⁶ Règlement concernant la classification des voies publiques, du 27 octobre 1999 (RCVP; L 1 10.03).

⁸⁷ Loi d'application de la loi fédérale sur les routes nationales, du 25 janvier 2008 (LaLRN; L 1 15).

⁸⁸ PL 10147, p. 6.

nationales. Le texte de l'initiative ne fait cependant pas référence à une route nationale.

Selon l'article 3, alinéa 2, LCR, « *les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes* ». Dès lors que la traversée de la rade concernera une seule route, il faut admettre que le canton de Genève est compétent pour exercer les droits que lui confère le droit fédéral. Il y sera revenu ci-dessous.

En conclusion, l'IN 152 peut être considérée comme conforme au droit supérieur en matière de routes.

2.1.2.3 *En matière de transports*

Les autres domaines en matière de transports, c'est-à-dire le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale relèvent de la compétence de la Confédération (art. 87 Cst. féd.). La Confédération dispose d'une compétence concurrente non limitée aux principes⁸⁹, qui a été mise en œuvre⁹⁰.

L'article 92, alinéa 1, Cst. prévoit pour sa part que les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération.

La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral concernant l'article 87 Cst. féd. est rare et se limite à constater que, d'une part, la Confédération bénéficie d'un monopole de droit pour l'infrastructure et l'exploitation

⁸⁹ BIAGGINI (2007), §2 ad art. 87 Cst.; AUBERT / MAHON (2003), §2 ad art. 87 Cst.

⁹⁰ En matière de transport ferroviaire : loi fédérale sur les chemins de fer, du 20 décembre 1957 (LCdF; RS 742.101); loi 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 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 entreprises de trolleybus, du 29 mars 1950 (RS 744.21).

ferroviaire⁹¹ et que, d'autre part, elle dispose d'une compétence exhaustive (« *umfassend* »⁹²) en la matière.

La doctrine francophone mentionne que l'article 87 Cst. féd. confère à la Confédération une « *compétence législative étendue qui, sauf délégation, évince entièrement les cantons* »⁹³. Cela signifie que la Confédération peut régler exhaustivement la matière⁹⁴, en adoptant des lois et des ordonnances fédérales dans les domaines considérés; les cantons ne peuvent intervenir que s'ils y sont habilités par une disposition légale fédérale⁹⁵.

La compétence fédérale en matière de transports a été mise en œuvre dans de nombreuses lois, soit en particulier :

- loi fédérale sur les chemins de fer, du 20 décembre 1957⁹⁶;
- loi sur les Chemins de fer fédéraux, du 20 mars 1998⁹⁷;
- loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes, du 23 juin 2006⁹⁸;
- loi fédérale sur les entreprises de transport par route, du 20 mars 2009⁹⁹;
- loi fédérale sur les entreprises de trolleybus, du 29 mars 1950¹⁰⁰;
- loi (fédérale) sur le transport de voyageurs, du 20 mars 2009¹⁰¹;
- loi fédérale sur le registre des bateaux, du 28 septembre 1923¹⁰²;

⁹¹ Arrêt TAF A-365/2008 du 25 novembre 2008, consid. 3.1. Pour la doctrine, voir, parmi beaucoup : Felix UHLMANN / Regula HINDERLING, *Transportrecht*, in : Georg MÜLLER (éd.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV – Transportrecht*, Bâle 2008, p. 83, §16.

⁹² Arrêt TAF A-391/2007 du 28 janvier 2008, consid. 8.2.1.

⁹³ AUBERT / MAHON (2003), §2 ad art. 87. Voir aussi, dans la doctrine germanophone, Tobias JAAG / Andreas LIENHARD / Pierre TSCHANNEN, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, 7^e éd., Bâle 2009, p. 87, qui font référence à une "*umfassende Bundeskompetenz mit ursprünglich derogatorischer Kraft*".

⁹⁴ Martin LENDI (Commentaire St-Gallois 2008), §27 ad art. 87 Cst.

⁹⁵ René RHINOW / Gerhard SCHMID / Giovanni BIAGGINI / Felix UHLMANN, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2^{ème} éd., Bâle 2011, p. 490, §28.23.

⁹⁶ LCdF; RS 742.101.

⁹⁷ LCFE; RS 742.31.

⁹⁸ Loi sur les installations à câbles; LICa;RS 743.01.

⁹⁹ LEnTR; RS 744.10. Formellement cette loi se fonde cependant sur les articles 63, al. 1, 92 et 95, al. 1, Cst. féd.

¹⁰⁰ Loi sur les trolleybus; LTro; RS 744.21.

¹⁰¹ LTV; RS 745.1.

¹⁰² RS 747.11.

- loi fédérale sur la navigation intérieure, du 3 octobre 1975¹⁰³;
- loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse, du 23 septembre 1953¹⁰⁴.

La loi fédérale sur le transport de voyageurs est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Elle régit la régle de transport de voyageurs (art. 1, al. 1, LTV), qui comprend le transport régulier et professionnel de voyageurs par chemin de fer, par route, sur l'eau, par installation à câbles, par ascenseur et par d'autres moyens de transport guidés le long d'un tracé fixe (art. 1, al. 2, LTV).

La LTV rappelle ensuite que la Confédération a le droit exclusif d'assurer le transport exclusif de voyageurs (art. 4). La Confédération peut cependant octroyer à des entreprises des concessions de transport de voyageurs professionnel et régulier (art. 6, al. 1). La (première) concession est délivrée par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) (art. 6, al. 4); le renouvellement de la concession est effectué par l'office fédéral des transports (art. 6, al. 4 *in fine*). En autorisant des entreprises concessionnées à effectuer du transport de voyageurs, la Confédération renonce au monopole de droit que la Constitution fédérale (art. 87 Cst. féd.) lui accordait dans ce domaine.

La LTV s'applique aussi au transport routier de voyageurs. Selon la doctrine, la compétence de légiférer en matière de transport routier de voyageurs ne se déduit pas de l'article 87 Cst. féd., mais de l'article 92, alinéa 1, Cst. féd.¹⁰⁵.

En matière de circulation routière, l'ordonnance sur la signalisation routière, du 5 septembre 1979¹⁰⁶, régit les signaux, marques et réclames sur les routes et à leurs abords, les signes et les instructions à donner par la police et détermine les mesures et restrictions nécessaires à la circulation. Il existe des interdictions partielles de circuler (art. 19 OSR). Le signal « *Circulation interdite aux camions* » (2.07) concerne toutes les voitures automobiles lourdes affectées au transport de choses (art. 19, al. 1, lettre d, OSR); le signal « *Circulation interdite aux autocars* » (2.08) concerne tous les autocars (art. 19, al. 1, lettre e, OSR).

L'ordonnance sur la signalisation routière prévoit également des chaussées et voies réservées aux bus (2.64) (art. 34 OSR). Ces voies ne

¹⁰³ LNI; RS 747.201.

¹⁰⁴ RS 747.30.

¹⁰⁵ LENDI (Commentaire St-Gallois 2008), §24 ad art. 87 Cst.

¹⁰⁶ OSR; RS 741.21.

peuvent être utilisées que par des bus publics en trafic de ligne et, le cas échéant, par des trams ou chemins de fer routiers.

En l'espèce, l'IN 152 ne vise pas directement les moyens de transports visés par les articles 87 et 92 Cst. féd. Elle prévoit cependant que la traversée de la rade est affectée au « *seul transport motorisé privé* ». Autrement dit, elle exclut l'utilisation de la traversée des moyens de transport public. Si on peut concevoir que la traversée sous-lacustre ne sera pas utilisée par un téléphérique, un bateau ou un avion, la question de son accès par des transports publics routiers (concrètement : des bus) doit se poser.

Il a déjà été relevé que la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral (art. 3, al. 1, LCR); les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (art. 3, al. 2, LCR).

S'il permet d'interdire la circulation aux autocars ou aux camions, le droit fédéral (LCR, OSR) ne connaît pas explicitement de possibilité d'interdire la circulation aux transports publics, mais de l'autoriser pour les transports privés.

Dès le moment où l'intervention cantonale concerne un axe routier particulier (et qu'il ne s'agit pas d'une interdiction générale de circuler), les cantons sont compétents (art. 3, al. 2, LCR « sur certaines routes »)¹⁰⁷.

A première lecture, une limitation au « *seul transport motorisé privé* » paraît surprenante. Aucune base légale fédérale claire ne l'interdit toutefois explicitement et les cantons sont compétents. Par conséquent, en application du principe *in dubio pro populo* et comme cette mention n'est pas « *manifestement contraire* » au droit supérieur, il faut considérer cette limitation comme admissible.

2.1.2.4 *En matière de protection de l'environnement*

La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 74, al. 1, Cst. féd.). L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi (art. 74, al. 3, Cst. féd.).

¹⁰⁷ Voir aussi Isabelle HÄNER, *Strassenrecht*, in : Georg MÜLLER (éd.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV – Verkehrsrecht*, Bâle 2008, p. 238, §161; René SCHAFFHAUSER, *Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I: Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln*, 2^{ème} éd., Berne 2002, p. 42.

Sur cette base, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur la protection de l'environnement¹⁰⁸, dont le but est de « *protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol* » (art. 1, al. 2, LPE).

Il est prévu qu'avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité examine le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement (art. 10a, al. 1, LPE). Les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site, doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (art. 10a, al. 2, LPE). Sur la base d'une délégation législative (art. 10a, al. 3, et art. 39, al. 1, LPE), le Conseil fédéral a adopté une ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement¹⁰⁹.

Non seulement les routes nationales, mais aussi les routes principales construites avec l'aide de la Confédération et les « *autres routes à grand débit et autres routes principales* » font l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (chiffres 11.1, 11.2 et 11.3 de l'annexe I OEIE). Par ailleurs, quiconque projette de construire ou de modifier une installation soumise à une étude d'impact est tenu, dès la phase de planification, d'établir un rapport d'impact (art. 7 OEIE). L'autorité compétente apprécie la compatibilité du projet avec l'environnement en se fondant notamment sur le rapport d'impact (art. 17, lettre a, OEIE).

En l'espèce, la construction d'une traversée sous-lacustre entre assurément dans la catégorie des « *autres routes à grand débit* » et est soumise aux règles relatives à l'étude d'impact sur l'environnement. En vertu de l'article 7 OEIE, dès la planification, une étude d'impact est nécessaire.

Autrement dit, l'adoption de l'IN 152 par le peuple ne dispense pas l'autorité de (faire) procéder à une étude d'impact sur l'environnement.

La compatibilité de la traversée sous-lacustre avec l'environnement ne pourra être appréciée qu'après la réalisation de l'étude d'impact (art. 17, lettre a OEIE).

¹⁰⁸ Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01).

¹⁰⁹ Ordonnance (fédérale) relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, du 19 octobre 1988 (OEIE; RS 814.011).

Par conséquent, l'exigence d'étude d'impact sur l'environnement n'est pas un obstacle à la recevabilité de l'IN 152. Les conclusions de cette étude devront cependant être prises en considération pour la réalisation de la traversée sous-lacustre.

2.1.3 Conformité au droit constitutionnel cantonal

La constitution genevoise contient le titre XB et les articles 160A à 160C en matière de transports. Selon l'article 160B, alinéa 1, Cst-GE, « *le réseau routier des communes et du canton est conçu et organisé, dans les limites du droit fédéral, de manière à assurer un équilibre entre les divers modes de transport. [...]* ». Il est encore précisé que « *le réseau routier des communes et du canton est conçu et organisé, dans les limites du droit fédéral, par les autorités cantonales de manière à assurer la meilleure fluidité possible du trafic privé, ainsi qu'une accessibilité optimale au centre ville en complémentarité avec les transports publics* ».

S'agissant des transports publics, la constitution prévoit que « *[...] l'Etat favorise l'utilisation de transports publics respectueux de l'environnement dans une perspective de complémentarité entre les différents modes de déplacement* » (art. 160C, al. 2, Cst-GE).

En l'espèce, l'IN 152 sera au même niveau que les autres dispositions constitutionnelles. Il n'y a pas d'incompatibilité entre l'IN 152 et les autres dispositions constitutionnelles cantonales. Quant à la question de l'interdiction de l'utilisation de la traversée sous-lacustre par les transports publics, ce sont les règles habituelles d'interprétation du droit qui s'appliqueront. On peut considérer que les articles 160B et 160C Cst-GE cités ci-dessus ne s'opposent pas clairement à la solution préconisée par l'IN 152.

Par conséquent, l'IN 152 ne pose pas de problème de compatibilité avec le droit constitutionnel cantonal.

2.1.4 Conclusion intermédiaire

Au vu de ce qui précède, l'IN 152 est partiellement 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 d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative¹¹⁰.

L'impossibilité doit être matérielle ou juridique¹¹¹. S'agissant des initiatives tendant à la remise en cause de travaux, la jurisprudence considère qu'il n'y a pas inexécutabilité du simple fait que l'ouvrage est déjà commencé¹¹², mais qu'il y a impossibilité matérielle d'exécution lorsque l'ouvrage est en état d'achèvement¹¹³.

En l'espèce, l'IN 152 prévoit la réalisation d'une traversée de la rade. Si la disposition constitutionnelle est acceptée, ce ne sera que la première phase d'une longue procédure de mise en œuvre. La longueur et les difficultés éventuelles, y compris financières, de mise en œuvre ne représentent cependant pas des obstacles insurmontables au sens de la condition (juridique) de l'exécutabilité.

La « mise en service » de la traversée sous-lacustre « dans les six ans suivant » l'approbation populaire paraît cependant difficile, au vu du temps pris par les procédures de construction, puis par la construction elle-même.

Concrètement, il n'y aurait pas une impossibilité d'exécuter la traversée elle-même, mais une impossibilité de l'inaugurer 6 ans après la votation populaire. En effet, de manière non exhaustive et simplifiée, les étapes après une intégration dans le processus de planification seraient les suivantes :

- dossier de demande d'autorisation de construire, avec étude de projet, étude d'impact et éventuellement des sondages complémentaires (durée estimée à environ 2 ans);
- procédure d'autorisation proprement dite, y compris avec les oppositions (entre 1 et 5 ans suivant l'ampleur des oppositions);
- procédure parlementaire pour les différents crédits de construction;
- réalisation proprement dite (environ 3 à 4 ans).

¹¹⁰ Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 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 inexécutable, 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.

¹¹¹ ATF 128 I 190, 202 consid. 5.

¹¹² ATF 128 I 190, 202 consid. 5; ATF 94 I 120, 126 consid. 4b.

¹¹³ ATF 128 I 190, 202 consid 5; ATF 101 Ia 354, 367 consid. 10.

Il ne s'agit donc pas ici de remettre en cause une construction, mais à l'inverse de considérer qu'on ne peut pas construire aussi vite que les initiants le souhaiteraient.

Le délai de 6 ans paraît ainsi particulièrement bref par rapport à la longueur de la procédure d'autorisation de construire, puis à la procédure de construction. En cas d'acceptation de l'initiative, cette exigence temporelle semble quasi-impossible à réaliser. On se trouverait donc, sur ce point du délai, avec un obstacle insurmontable.

L'IN 152 paraît donc partiellement inexécutable, s'agissant du délai de 6 ans pour la mise en service de la liaison routière.

3. Conséquences des violations constatées

Il convient d'examiner quelles sont les conséquences de la violation de l'exigence de l'unité de genre, de la conformité au droit supérieur et de l'exécutabilité.

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

Selon l'article 66, alinéa 2, Cst-GE, le Grand Conseil scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont elles-mêmes valides ou non; à défaut il déclare l'initiative nulle.

Selon 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.

En l'espèce, l'IN 152 est une sorte d'initiative administrative visant probablement à compléter le plan directeur par une modification constitutionnelle, mais n'entrant pas clairement dans les critères habituellement utilisés pour définir l'unité de la forme et l'unité du genre. Cette situation est très particulière. En déduire une nullité totale serait cependant excessif.

Ensuite, l'IN 152 respecte l'unité de la matière. En revanche, elle ne respecte – en partie – pas le droit supérieur. En effet, le renvoi aux conclusions du rapport du groupe de travail de 2004 et le nombre de voies des tunnels sont contraires à l'obligation de planifier.

C'est donc l'article 66, alinéa 3, Cst-GE qui doit s'appliquer.

La réalisation de la traversée de la rade représente le cœur de l'initiative populaire. Il convient donc de supprimer les références au rapport du groupe de travail de 2004 et aux nombres de voies des tunnels.

De même, le délai de 6 ans pour la mise en service est contraire à la règle de l'exécutabilité. Il convient donc de supprimer cette disposition.

L'IN 152 aurait donc la teneur suivante :

Art. 160B, al. 3, lettre d (nouvelle)

Afin d'absorber la forte croissance des déplacements prévue d'ici 2020, une liaison affectée au seul transport motorisé privé est construite, soit :

- Une traversée sous-lacustre, de l'avenue de France au Port-Noir;
- Un tunnel de liaison pour la remontée vers la route de Malagnou.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à déclarer l'initiative populaire 152 partiellement nulle.

4. Conclusions sur la recevabilité

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à déclarer l'initiative populaire 152 partiellement nulle, selon le texte figurant sous chiffre 3.

B. PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE

Le Conseil d'Etat, après avoir examiné la validité de l'IN 152, entend prendre position sur la prise en considération de l'initiative en abordant les points suivants :

1. Description des dispositions de l'initiative.
2. Eléments historiques.
3. Présentation de l'organisation des réseaux de transports à l'échelle cantonale et régionale à moyen et long terme.
4. Examen des implications des dispositions de l'initiative.

C'est sur cette base qu'il exprimera ensuite ses recommandations au Grand Conseil sur la suite à donner à cette initiative.

1. Les dispositions prévues par l'initiative

L'IN 152 « Pour une traversée de la rade » propose d'inscrire dans la Constitution de la République et canton de Genève la réalisation à l'horizon 2020 :

- d'une traversée sous-lacustre en 2 x 2 voies de l'avenue de France au Port-Noir;
- d'un tunnel de liaison à 2 x 1 voies entre le Port-Noir et la route de Malagnou;
- de mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville.

Le groupe de travail évoqué dans l'IN 152 est le groupe de travail « Contournement de Genève », présidé par M. Robert Cramer, alors Conseiller d'Etat, et composé de membres de la Coordination Transports et Déplacements et du Groupement Transport et Economie. Ce groupe a été actif de mai 2002 à septembre 2004. Par ailleurs, il convient de souligner que les mesures d'accompagnement sont évoquées de façon laconique par ce groupe de travail et concernent la « réduction à 2 x 1 voies de circulation des quais à partir des carrefours de raccordement aux ouvrages sous-lacustres ».

Les initiants mettent en avant les arguments suivants pour appuyer la réalisation de la traversée de la rade :

Le projet vise à garantir les déplacements inter-rives :

- dans la perspective de projets en lien avec le centre-ville au moment de la signature de l'initiative (début 2012) : création d'une voie bus sur le pont du Mont-Blanc et piétonisation de 200 rues;
- dans la perspective du développement du territoire : + 100 000 emplois et + 200 000 habitants à l'horizon 2030;
- en soulignant la saturation des axes comme l'autoroute de contournement et les impacts sur la circulation d'événements exceptionnels (rupture de canalisation au Quai du Général-Guisan en février 2012);
- en affirmant que, sans la traversée de la rade, les transports publics ne pourront pas fonctionner.

Le projet permettrait :

- d'éviter « l'étouffement de la circulation à Genève » et de décharger les quais et le pont du Mont-Blanc;
- de maintenir et développer les activités économiques en ville;
- de répondre aux besoins futurs de mobilité par une gestion équilibrée et complémentaire des « transports privés et des transports en commun ».

2. Eléments historiques

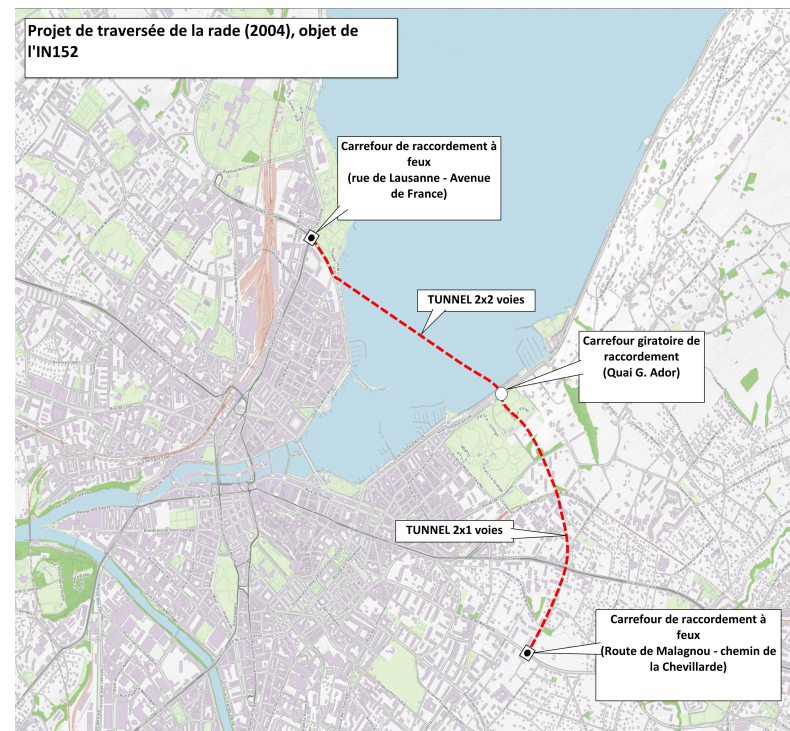
Les réflexions cantonales et fédérales en matière de mobilité menées depuis ces 10 dernières années ont intégré le projet proposé dans le cadre de l'IN 152.

Plusieurs étapes, dont les principales sont rappelées ci-après, ont conduit à écarter ce projet et élaborer une stratégie globale multimodale pour le canton et la région franco-valdo-genevoise.

2.1 Un projet de 2004

Le projet proposé par l'IN 152 est constitué de la variante retenue par le groupe de travail « Contournement de Genève », présidé par M. Robert Cramer, alors conseiller d'Etat, et composé de membres de la Coordination Transports et Déplacements et du Groupement Transport et Economie. Ce groupe a été actif de mai 2002 à septembre 2004.

La figure ci-dessous présente le projet de « traversée de la rade », objet de l'IN 152.



Les principaux objectifs de mobilité issus de ces réflexions étaient les suivants :

- mettre en place un ouvrage améliorant l'interconnexion des différents secteurs de l'agglomération genevoise et soulageant le réseau routier du centre-ville;
- réorganiser l'espace disponible, dans le respect de la complémentarité des modes de transport et de la hiérarchie du réseau, sur le pont du Mont-Blanc et les quais notamment;
- améliorer la fluidité du trafic motorisé au centre-ville;
- améliorer les conditions de circulation des transports publics et des transports professionnels au centre-ville;
- prendre en compte la problématique du stationnement dans le périmètre d'influence de l'ouvrage.

D'autres objectifs portant sur l'environnement (qualité de l'air et protection contre le bruit), le volet social (qualité de vie, mobilité) et l'économie ont également été définis.

Sur la base des conclusions de cette réflexion et des besoins d'études complémentaires mis en évidence par l'office des transports et de la circulation¹¹⁴ (OTC), le Conseil d'Etat a mandaté l'OTC¹¹⁵, afin d'approfondir les analyses menées.

Les besoins d'étude complémentaires portaient sur :

- la nécessité de mettre en perspective l'opportunité d'une traversée routière lacustre avec le développement de l'agglomération;
- l'approfondissement de l'analyse menée en terme de charge de trafic;
- des problématiques d'exploitation du réseau routier avec la nouvelle traversée, liées notamment aux saturations prévisibles des carrefours d'accroche;
- la nécessité d'approfondir les mesures d'accompagnement à développer et leurs effets vis-à-vis des transports publics et des mobilités douces.

Ces éléments sont grandement corroborés par l'analyse technique réalisée dans le présent rapport aux chapitres 3 et 4.

¹¹⁴ Dans le cadre du rapport d'étude « Appréciation de l'office cantonal de la mobilité concernant le rapport final du groupe de travail Contournement de Genève », 7 mars 2006.

¹¹⁵ Séance du Conseil d'Etat du 10 mai 2006.

2.2 2007 – 2010 : Etude cantonale de la « Traversée du Lac »

En juin 2007, sur la base des travaux d'approfondissement menés par l'OTC, le Conseil d'Etat s'est prononcé¹¹⁶ en faveur d'une variante dite « Traversée du Lac » reliant le Vengeron à la Belotte, en se basant sur le fait que :

- l'étude d'un tel projet devait nécessairement s'inscrire dans un contexte de développement régional, notamment de la Rive gauche;
- l'impact du projet de Traversée de la Rade était essentiellement local;
- il subsistait, des problématiques en termes de gestion du trafic aux accroches de la Traversée de la Rade.



¹¹⁶ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la pétition P 1540-B « Pétition pour une réalisation rapide de la traversée de la Rade ».

A la suite de ces études et prises de position, un projet de loi a été débattu et adopté par le Grand Conseil le 25 janvier 2008, ouvrant un crédit de 3,5 millions de francs sur 3 ans (de mars 2008 à mars 2011) pour financer l'étude d'une traversée lacustre à Genève entre le Vengeron et les environs de la Belotte, avec raccordement direct au réseau routier et autoroutier suisse et français.

Cette étude, qui a fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (RD 870) accepté le 23 septembre 2011, a confirmé l'utilité de la traversée du Lac :

- dans sa fonction de liaison entre rives, pour garantir les échanges dans l'agglomération du Grand Genève;
- dans sa fonction d'itinéraire complémentaire à l'autoroute de contournement, pour garantir le transit à travers l'agglomération du Grand Genève;
- dans sa fonction d'itinéraire de délestage du cœur d'agglomération rendue possible grâce aux mesures d'accompagnement qui lui sont liées, à savoir le développement simultané d'un réseau de transports collectifs performants sur les axes bénéficiant de réduction de trafic, ainsi que de la mobilité douce;
- dans le but de desservir la rive gauche du lac et la partie est de l'agglomération, avec les développements qui y sont envisagés, sur France comme sur le canton de Genève.

2.3 Dès 2011 : L'étude d'opportunité de l'Office fédéral des routes

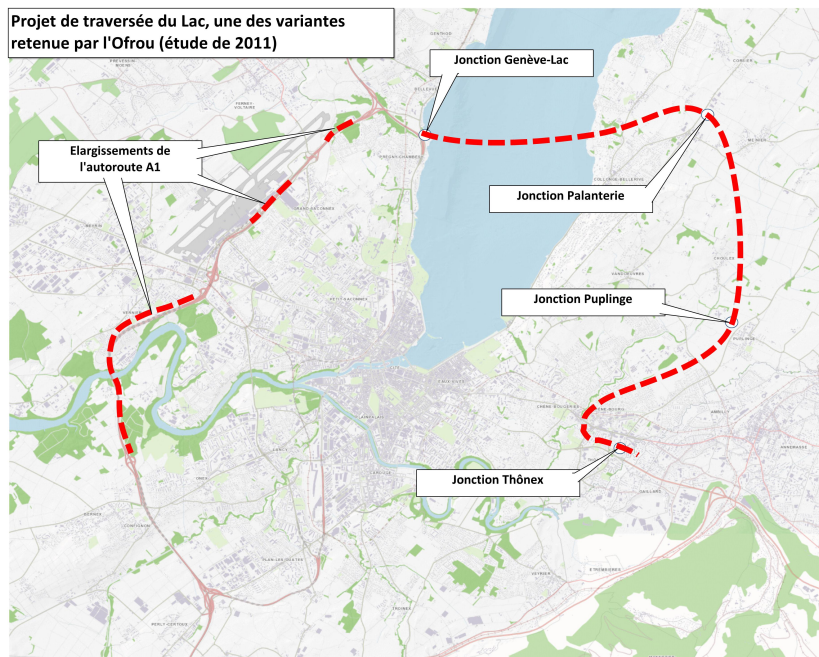
En 2011, l'Office fédéral des routes (OFROU) a engagé une étude d'opportunité pour résoudre durablement les goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales entre le Vengeron et Perly. La finalisation de cette étude est annoncée pour la fin 2012. La ou les propositions de variantes retenues dans cette étude seront ensuite intégrées début 2014 dans le message du Conseil fédéral aux Chambres concernant l'arrêté sur la suppression des goulets d'étranglement sur les routes nationales. Ce processus fédéral permet de prioriser les projets finançables par le fonds d'infrastructure relatif à la résorption des goulets d'étranglement sur réseau national.

Parmi toutes les variantes étudiées, le tracé de la traversée du lac issu de l'étude cantonale et un tracé reliant le Vengeron à Genève-Plage, s'approchant du projet de traversée de la rade, ont été analysés.

Les premières conclusions de cette étude indiquent la nécessité de réaliser un élargissement de l'autoroute d'ici 2030, afin d'éviter une situation de forte

congestion du réseau routier au niveau de l'agglomération et proposent de retenir :

- l'élargissement de l'autoroute actuelle, première étape nécessaire à la résolution du goulet d'étranglement et
- la traversée du lac, reliant le Vengeron à la Pointe-de-la-Bise, qui offre des gains importants en terme d'organisation de la mobilité à l'échelle de l'agglomération, de qualité de vie au sein du cœur d'agglomération et permet de diminuer l'ampleur de l'élargissement de l'autoroute actuelle.



Parmi les variantes non retenues, il ressort que pour celle proche de la traversée de la rade, les gains restent minimes tant au sud qu'à l'est du canton, et que le projet ne permet pas de répondre aux objectifs de résolution du goulet d'étranglement. Ces éléments confirment les conclusions des études cantonales évoquées dans le chapitre précédent.

En parallèle, les documents de politique publique cantonale, régionale et d'agglomération du Grand Genève (Plan directeur du réseau routier 2011-2014, Projet d'agglomération franco-valdo-genevois 2, Plan directeur

cantonal) ont confirmé l'intérêt de la « Traversée du Lac » à terme, car le projet s'inscrit dans la vision globale de l'agglomération genevoise et de son développement et remplira la double mission de fluidifier le trafic et de contourner le centre-ville.

3. Organisation des réseaux de transports à moyen et long terme à l'échelle cantonale et régionale

Les développements présentés dans les chapitres suivants s'appuient sur les différents documents de planification établis ces dernières années et validés par le Conseil d'Etat, notamment le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois 2 et le Plan directeur du réseau routier 2011-2014. Ils s'appuient également sur des analyses techniques menées par la Direction générale de la mobilité (DGM) et ses partenaires dans le cadre de l'élaboration de ces documents de planification.

3.1 Le développement de la région franco-valdo-genevoise

L'étude de 2004 reposait sur un scénario d'évolution urbaine à horizon 2020 dit scénario « tendance » prévoyant une croissance de la population de + 15,1 % entre 2000 et 2020 et de + 20,6 % des emplois, ce scénario se limitant à une analyse pour le canton de Genève.

L'analyse démographique et les scénarios de croissance élaborés dans le cadre des travaux du Projet d'agglomération 2012 conduisent à rééquilibrer et renforcer ces projections de croissance. En effet, sur la période 2000-2020, elles s'élèvent désormais à une croissance de + 107 000 habitants, soit + 27 % et + 70 000 emplois, soit + 26 % pour le canton.

De plus, les documents de planification actuels envisagent désormais le développement urbain non plus à la stricte échelle cantonale, mais bien à l'échelle de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise.

Ainsi, on peut noter des évolutions dans les objectifs de localisation du développement à horizon 2020-2030, qui sont désormais :

- le rééquilibrage du développement urbain (habitat-emplois) entre rive gauche et rive droite, grâce à la mise en œuvre de projets urbains sur la rive gauche, notamment Mon-Idee – Communaux d'Ambilly (MICA) à Puplinge, Frontenex-Tullettes, l'axe Eaux-Vives – Annemasse, les Trois-Chênes et la Pallanterie;
- l'extension du périmètre de l'agglomération urbaine compacte au-delà des frontières cantonales, et notamment dans le secteur du centre

métropolitain d'Annemasse, appelé à devenir le deuxième centre urbain de l'agglomération après le centre de Genève;

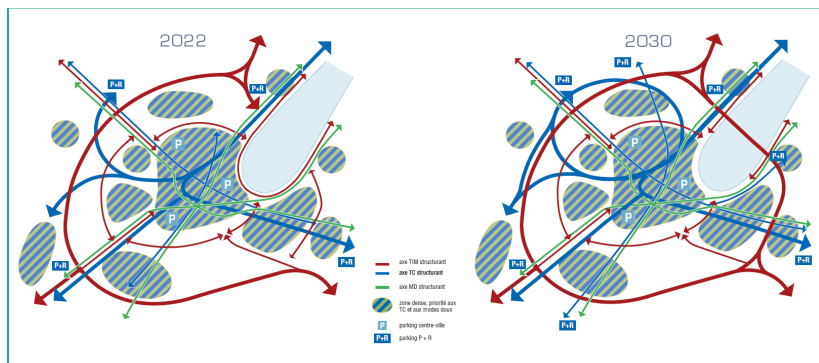
- la volonté affirmée d'une agglomération multipolaire reposant sur des centres régionaux tels que Thonon-Les-Bains.

Dès lors, il est clair que les enjeux auxquels se doivent de répondre les infrastructures de mobilité ont considérablement évolué depuis l'étude menée en 2004. Par exemple, un contournement Est de Genève doit permettre aussi d'améliorer l'accessibilité routière de ces secteurs.

3.2 L'organisation des réseaux de transports à moyen et long terme

3.2.1 Le concept à long terme

Pour accompagner le développement de l'agglomération transfrontalière à l'horizon 2030 (plus d'un million d'habitants à terme), maintenir sa compétitivité économique et son haut niveau de qualité de vie, le développement des réseaux de transports doit s'appuyer sur la complémentarité entre les différents modes : marche à pied, vélos, voiture, motocycles, transport public et trafic professionnel dans une perspective d'utilisation optimale de chacun d'eux.



Ce système repose sur trois composantes principales que sont :

- le développement d'un réseau de transport public rapide d'agglomération dont le projet de liaison ferroviaire Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) est le premier maillon. Il permet de constituer la colonne vertébrale ferroviaire reliant les principaux pôles urbains. Il est complété par un réseau structurant de transport public orienté vers le cœur d'agglomération, à l'intérieur duquel un réseau dense relie les principaux pôles urbains et les quartiers;

- un réseau routier structurant, contournant le cœur d'agglomération et complétant le réseau lourd de transports publics, avec l'autoroute suisse et française comme armature principale. Cette dernière doit être utilisée au maximum de ses capacités pour permettre de décharger le réseau routier secondaire et requalifier les voiries du cœur d'agglomération;
- des voies vertes d'importance d'agglomération complètent un réseau de mobilité douce dense et continu assurant la desserte fine des pôles d'agglomération et des quartiers.

Dans la perspective donnée par la vision à long terme du développement des réseaux, un premier horizon temporel à 10 ans se dessine; ainsi les mesures envisagées pour cette décennie à venir contribueront à améliorer nettement la situation.

A l'horizon 2017, l'achèvement de la liaison ferroviaire CEVA permettra le développement décisif du RER franco-valdo-genevois et va révolutionner les habitudes de déplacement, tout en inscrivant la mobilité genevoise dans une perspective régionale. Les dix prochaines années devront être consacrées à mettre pleinement en valeur le potentiel que représente cette infrastructure majeure, et à bâtir sur l'agglomération ferroviaire la politique cantonale de la mobilité à moyen terme.

Parallèlement, le réseau des transports collectifs urbains sera complété par les extensions du réseau de tram¹¹⁷ en direction d'Annemasse, de Bernex-Vailly, de Ferney-Voltaire et l'aéroport, de Saint-Julien et de Saint-Genis. De même, la création des voies vertes et des pénétrantes cyclables, des espaces publics réaménagés et des interfaces de qualité assureront une progression significative des modes doux dans les déplacements.

Ainsi, à moyen terme, trois objectifs sont identifiés :

- Mettre en valeur le RER en :
 - poursuivant le développement d'un réseau d'axes fort interconnectés avec l'offre ferroviaire et en développant les premiers axes tangentiels évitant l'hyper-centre;
 - garantissant les performances et la progression des transports publics dans le centre;
 - aménageant des interfaces multimodales pour permettre des transbordements rapides, sûrs et confortables et garantir l'interconnexion des réseaux;

¹¹⁷ Développements inscrits dans la loi sur le réseau des transports publics, du 17 mars 1988 (LRTP; H 1 50).

- renforçant les maillons faibles du réseau des transports publics.
- Modifier la gestion des transports individuels motorisés en :
 - maîtrisant le trafic dans le centre et limitant le recours à la voiture pour les déplacements internes ou en échange avec le centre;
 - travaillant de concert avec la Confédération pour optimiser le fonctionnement et la capacité de l'autoroute actuelle dans l'attente et la perspective de la réalisation de la Traversée du Lac (élargissements partiels, mesures d'exploitation, amélioration et/ou création de nouvelles jonctions : Collex-Bossy / Versoix, Grand-Saconnex, Vernier-Canada, Lancy-Sud);
 - faisant respecter la hiérarchie du réseau routier en concentrant les flux automobiles sur le réseau primaire et secondaire;
 - complétant le réseau routier localement, selon les besoins.
- Sécuriser et valoriser la mobilité douce dans la perspective du développement d'un réseau transcantonal et transfrontalier et la mise en œuvre de nouveaux services, l'ensemble permettant d'assurer un usage optimisé de la mobilité douce pour les courtes et moyennes distances.

Par la mise en œuvre de ce système, il s'agit d'une part d'absorber la majeure partie de la croissance des déplacements par les transports publics et les modes doux et d'autre part d'utiliser le report modal d'une partie des déplacements d'échange et de transit pour libérer de la capacité sur l'autoroute et le réseau d'agglomération structurant et par un phénomène de report en cascade, sur le réseau du centre-ville, permettant ainsi d'entreprendre des améliorations en faveur des transports publics et de la mobilité douce.

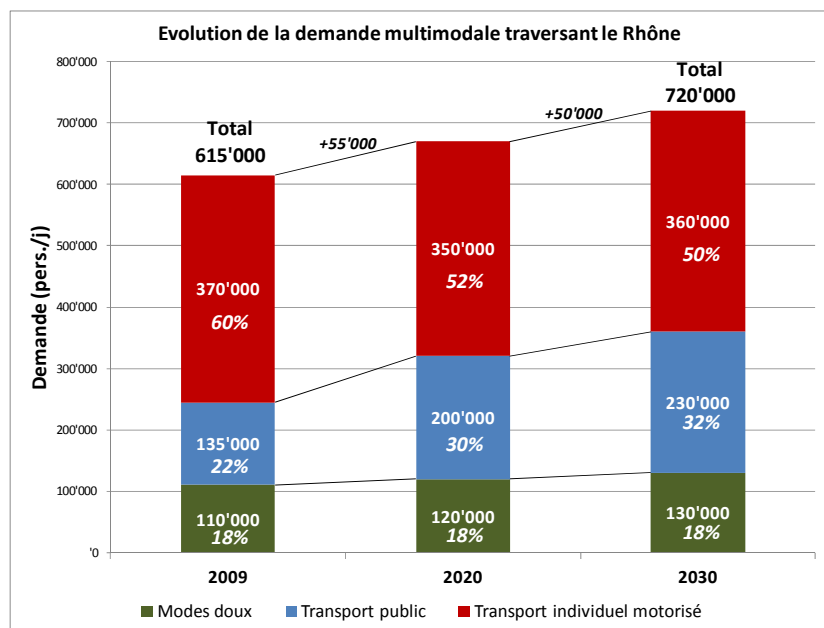
3.2.2 Une évolution de la manière de se déplacer à Genève

Les différents scénarios de report modal évalués montrent les limites de la poursuite des comportements actuels de mobilité, ainsi que la nécessité de cibler une prise en compte multimodale de la problématique des déplacements à Genève. En effet, aucune solution univoque – un report unique sur les transports publics par exemple – ne saurait satisfaire au défi du développement de la mobilité dans l'agglomération.

Dès lors, les lignes directrices qu'il faut retenir dans les évolutions des déplacements multimodaux sont exprimées de manière distincte selon le territoire en jeu :

- dans les relations internes au centre-ville, l'enjeu réside dans le développement de la part modale des piétons, des vélos et des transports publics;
- dans les relations avec le centre-ville, l'augmentation des déplacements conjuguée au report modal depuis la voiture doit être prise en charge par les transports publics principalement, mais aussi par la mobilité douce, notamment en ce qui concerne les déplacements de courte distance avec la périphérie, voire plus loin avec le développement de l'usage des vélos à assistance électrique;
- pour les déplacements réalisés en périphérie, l'augmentation des déplacements est assumée majoritairement par les développements de l'offre en transport public et le transport individuel motorisé.

Cette volonté se traduit directement dans l'évolution des déplacements traversant le Rhône d'ici 2030.



Ainsi, sur cet « Ecran Rhône », si on attend une augmentation sensible du nombre de déplacements réalisés (de l'ordre de 1 % par an), il est nécessaire que la manière de se déplacer puisse évoluer.

A l'horizon 2020, le développement des modes doux et l'augmentation de la capacité en transports publics (basé sur le CEVA couplé au développement

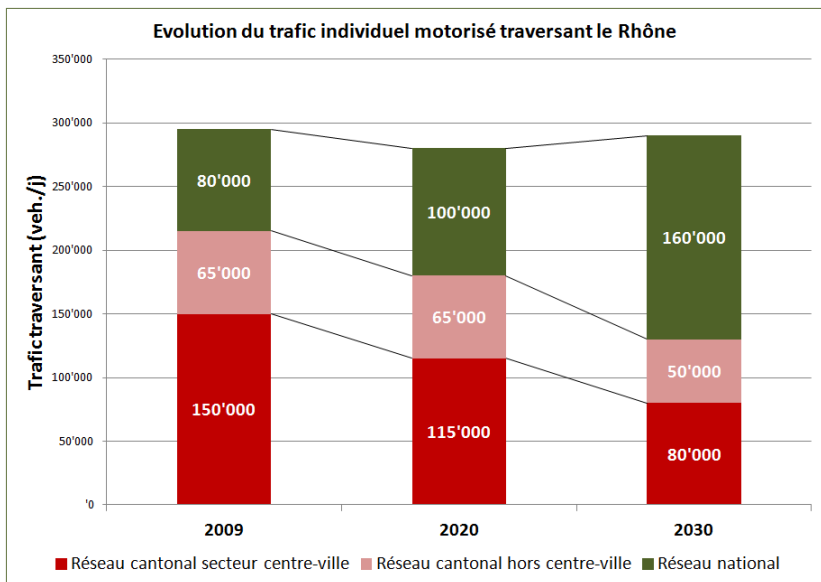
et à l'optimisation des lignes de tram et de bus structurantes), permet d'une part d'absorber la majeure partie de la croissance des déplacements et d'autre part d'envisager une réduction sensible des déplacements effectués en transport individuel motorisés.

A l'horizon 2030, la croissance des déplacements ne peut être complètement absorbée par les transports publics : si elle est pour moitié assumée par le développement des transports publics, l'autre moitié est pris en charge par les modes doux et le réseau routier. Ce dernier bénéficiant notamment de la Traversée du Lac.

3.2.3 Une nouvelle utilisation du réseau de voirie

Cette évolution des déplacements doit s'accompagner, pour le réseau de voirie, d'une utilisation nouvelle.

Ainsi, pour le trafic¹¹⁸ traversant le Rhône, l'objectif est de modifier profondément l'utilisation qui est faite du réseau routier cantonal et communal, d'une part et du réseau routier national, d'autre part.



¹¹⁸ Les éléments chiffrés présentés ci-après correspondent au trafic routier, exprimé en nombre de véhicules par jour. Dans le graphe présenté au paragraphe 3.2.2, les chiffres sont présentés en nombre de déplacements par jour. On considère qu'1 véhicule/jour correspond à 1,25 déplacements/jour.

Aujourd'hui, le réseau routier du centre-ville gère la moitié des franchissements en trafic individuel motorisé à travers le Rhône.

La « moyenne ceinture » (essentiellement constituée du Pont-Butin) en gère 20 % et l'autoroute 30 %.

A l'horizon 2020, la prise en charge d'une partie des déplacements routiers par les transports publics et notamment le CEVA permettra de dégager de la capacité sur les différents axes routiers et d'agir sur le réseau du centre-ville et la moyenne ceinture en réduisant de près de 25% le trafic circulant sur les ponts du centre. Dans les faits, il s'agira surtout d'un phénomène de « basculement » entre la moyenne ceinture et l'autoroute, d'une part, et les ponts du centre-ville et la moyenne ceinture, d'autre part, reportant dans le même temps le transit qui actuellement emprunte les voiries du centre-ville.

Ainsi, à cet horizon, qui est l'horizon de réalisation de la « traversée de la rade » proposé dans l'IN 152, il est clair que les projets actuels permettent de répondre à la demande en déplacement traversant le Rhône sans que la nécessité d'un nouveau franchissement n'apparaisse. Dès lors, un nouveau franchissement apparaît comme incohérent avec cette logique.

A l'horizon 2030, la tendance esquissée est confirmée avec une réduction accentuée du trafic sur les franchissements en centre-ville et en moyenne ceinture. Ceci est largement permis par le développement de l'autoroute et la traversée du lac autoroutière qui permet de supprimer l'ensemble du trafic de transit du centre.

4. Les implications du projet de « traversée de la rade »

Le chapitre 2 a permis de démontrer que le projet de « traversée de la rade » tel que le propose l'initiative n'avait plus de cohérence avec les politiques de mobilité développées depuis plusieurs années au niveau du canton et de la région franco-valdo-genevoise.

Dans ce chapitre, les différentes implications à moyen terme (horizon 2020) de ce projet sont examinées.

4.1 Les implications en termes d'exploitation du réseau

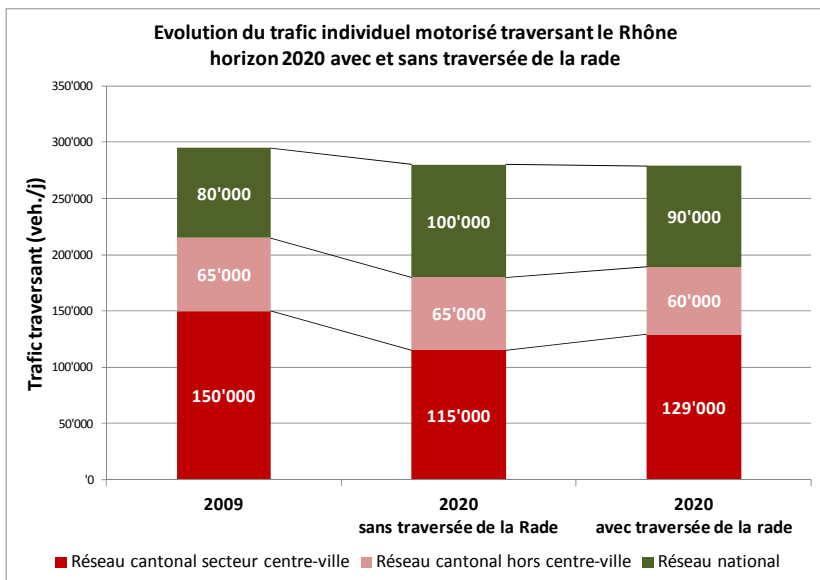
Compte tenu des évolutions des croissances estimées des déplacements ces dernières années, formalisées notamment à travers le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois signé en juin 2012, il a été procédé à une actualisation de l'étude de trafic réalisée en 2004.

Cette actualisation porte sur :

- l'évolution des données sociodémographiques, à la base de la génération des déplacements;
- la prise en compte des projets en cours de réalisation ou de planification, notamment le CEVA, les nouvelles lignes de tramway (Grand-Saconnex, prolongement du tram de Meyrin-Bernex, tram de Saint-Julien, tram d'Annemasse, axe de Frontenex) et des projets routiers (route des Nations, barreau nord de Bernex, création de la jonction « Vernier-Canada », complément de la jonction de Lancy sud et liaison Genève sud, barreau de MICA); projets qui n'avaient pas été intégrés dans l'étude de trafic de 2004.

4.1.1 Un trafic supplémentaire au centre-ville

Les évaluations réalisées à l'aide du modèle multimodal transfrontalier confirment deux phénomènes :



- globalement sur l'ensemble des franchissements du Rhône (et du petit lac pour la traversée de la rade), le trafic traversant n'est pas plus important si l'on réalise la traversée de la rade. Ainsi, si le projet de traversée de la rade n'apparaît pas « utile » à l'horizon 2020, en offrant une capacité

routière supplémentaire pour les déplacements inter-rives, il pourrait aller jusqu'à « concurrencer » le CEVA, diminuant de fait son impact sur le report modal et limitant l'efficacité attendue de cette nouvelle infrastructure;

- par contre, on observe nettement un report des trafics circulant sur le réseau national et sur la moyenne ceinture dans le centre-ville (augmentation de l'ordre de 12 % du trafic au centre-ville), tandis que la capacité de l'autoroute et de la moyenne ceinture n'est plus utilisée à plein.

Il ressort de cette analyse que d'une part, le projet de traversée de la rade tel que proposé par l'initiative n'est pas « utile » dans le sens où à l'horizon 2020, l'ajout de la traversée de la rade n'augmente pas globalement le trafic franchissant le Rhône et d'autre part, que ce projet se révélerait « contre-productif » dans le sens où il aurait tendance à ramener du trafic dans le centre-ville avec comme conséquence une sous-utilisation des réseaux les plus structurants (autoroute et moyenne ceinture).

4.1.2 Des problématiques d'exploitation

A un niveau plus local, les évaluations des deux principaux carrefours d'accroche de la traversée de la rade sur les quais, tant en rive gauche qu'en rive droite posent problème.

En rive droite, le carrefour rue de Lausanne / avenue de France est très largement saturé aux heures de pointes avec différents impacts :

- remontées de véhicules dans le tunnel : compte tenu des conditions de sécurité liées à l'exploitation des tunnels, il serait nécessaire de retenir les véhicules en rive gauche pour éviter qu'ils ne se stockent dans le tunnel;
- pénalisation forte du tramway dans sa traversée du carrefour.

Pour la raison évoquée précédemment concernant la nécessité de retenir les véhicules en amont du tunnel, l'aménagement prévu en giratoire en rive gauche ne peut être retenu et doit être envisagé en carrefour à feux. Là encore, le nouveau carrefour créé avec le quai Gustave-Ador est saturé aux heures de pointe, avec la double problématique de stockage des véhicules dans le tunnel « traversée de la rade » et dans le tunnel « quai Ador – route de Malagnou ».

Compte tenu des évaluations de trafic réalisées, le carrefour nouveau débouchant sur la route de Malagnou est en limite de saturation aux heures de pointe.

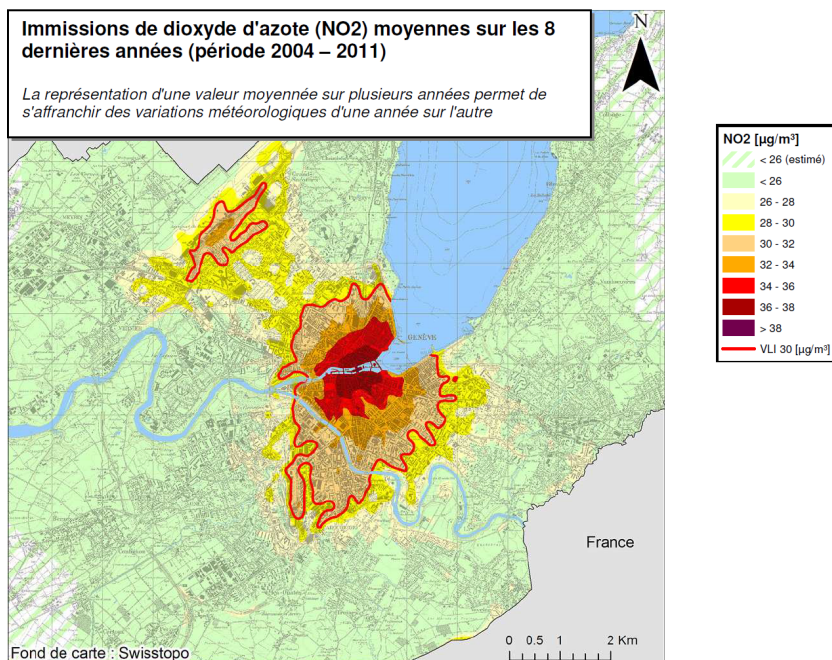
Au final, le raccordement des deux tunnels liés au projet de l'initiative pose des problèmes très importants en termes d'exploitation, tant pour la circulation routière que pour la circulation des tramways et des bus. Cela reviendrait effectivement à mettre en place une nouvelle infrastructure qui d'une part viendrait pénaliser le réseau existant et d'autre part nécessiterait une gestion dynamique qui viendrait réduire la capacité utile des tunnels.

4.2 Les implications sur l'environnement, la nature et le paysage

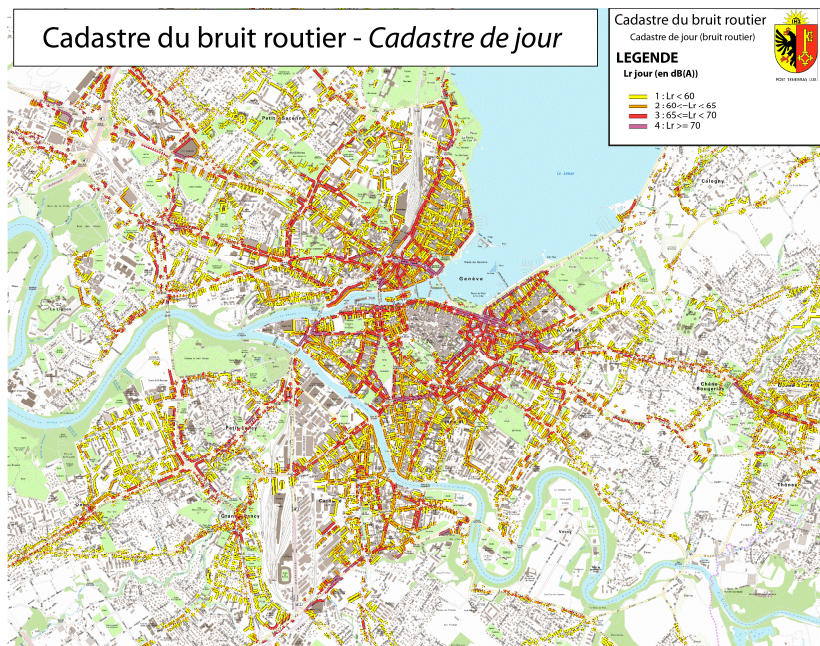
Au niveau de la pollution de l'air, l'implantation du projet se situe dans l'hyper centre dont la qualité de l'air est déjà fortement altérée. Par ailleurs, il borde la zone d'immissions excessives du centre-ville (voir carte ci-dessous) de dioxyde d'azote (NO_2). L'impact de l'organisation du trafic sur les axes déjà fortement fréquentés se traduirait par une dégradation supplémentaire de la qualité de l'air et ne permettrait pas d'atteindre les objectifs du plan de mesures découlant de l'application de l'ordonnance sur la protection de l'air (plan OPAir).

Immissions de dioxyde d'azote (NO_2) moyennes sur les 8 dernières années (période 2004 – 2011)

La représentation d'une valeur moyennée sur plusieurs années permet de s'affranchir des variations météorologiques d'une année sur l'autre



Au niveau du bruit routier, la situation serait analogue. Le projet compliquerait encore davantage l'assainissement du bruit routier ainsi que le respect de l'ordonnance sur la protection contre le bruit dans un périmètre déjà soumis à de très fortes contraintes acoustiques (voir carte ci-après).



Enfin, l'accrochage de l'ouvrage en rive gauche au niveau du Port-Noir est jugé particulièrement critique sur le plan hydrogéologique car la nappe phréatique s'y trouve sous pression. De plus, de très gros risques d'atteintes à la nappe phréatique du Genevois qui alimente la population en eau potable ainsi qu'au puits de captage de Frontenex sont identifiés. La traversée du plateau de Frontenex en tunnel, puis son prolongement vers Malagnou qui passerait sous la tranchée couverte du CEVA et donc à des profondeurs importantes logerait le tunnel en plein dans l'aquifère du Genevois sur l'ensemble du tracé.

En résumé, les implications du projet en termes d'impacts environnementaux seraient très négatifs pour l'air et le bruit et même carrément rédhibitoires au niveau de l'hydrogéologie. Ces constats établis en 2004 dans le cadre des études de variantes menées pour le contournement Est de Genève restent donc toujours d'actualité et conservent toute leur validité.

En complément, les points d'accroche en rive droite ne semblent pas s'accompagner d'atteintes intolérables aux milieux naturels et au paysage. Toutefois, en rive gauche, des impacts paysagers relativement importants sont à prévoir au niveau des quais ainsi qu'avec le projet de plage accepté par le Grand Conseil.

4.3 Les implications en termes de dispositions constructives

D'une manière générale, il est à noter que les directives et règlements concernant les ouvrages en tunnel ont évolué depuis la réalisation de l'étude en 2004, dans le sens d'une redéfinition des gabarits, des pentes et des exigences pour une plus grande sécurité. Ces nouvelles normes et directives ont notamment amélioré les aspects touchant aux systèmes de ventilation et d'évacuation des fumées en cas d'incendie, de voies et couloirs de sorties de secours pour les utilisateurs et de gestion des alarmes accident et incendie.

En outre, compte tenu du trafic futur et des nouvelles normes de sécurité, le nombre de voies de circulation pour le tunnel sous Frontenex (2 x 1 voie) devrait être réévalué. Selon les normes actuellement en vigueur, il serait éventuellement possible que le projet doive être prévu avec 2 x 2 voies de circulation.

Les dimensions et gabarits retenus pour les accès et tunnels ne sont donc probablement plus réalisables. Ainsi, il serait nécessaire pour évaluer le dossier du point de vue de la conception de l'ouvrage et de ses aspects constructifs, d'étudier un nouveau projet en y appliquant les nouvelles normes et directives.

En effet, ces incidences se retrouveront sur les aspects constructifs de l'ouvrage (dimensions, pentes et courbes), certains de ses accès pour sorties de secours ou/et interventions des secours, ainsi qu'évidemment très fortement sur son coût.

Accès du tunnel, avenue de France

La largeur de l'avenue de France à cet endroit restreindra, voire empêchera, les possibilités de réalisation sans empiéter sur la partie herbeuse du parc Mon-Repos.

Il est même certain qu'avec le profil de l'ouvrage prévu dans l'étude de 2004, une partie de la chaussée devra déborder sur le parc et cette situation ne permettra en tout cas pas la création de voies réservées aux transports publics sans emprises supplémentaires.

Tunnel sous la rade et tunnel sous Frontenex

Comme indiqué ci-avant, les gabarits généraux des tunnels et accès devront également être revus, pour tenir compte des aspects de sécurité et incendie, comme la création de couloirs de fuite pour piétons, sorties de secours et gaines d'évacuation des fumées, voire du nombre de voies de circulation prévues.

Accès du tunnel, quai Gustave-Ador

Les mêmes remarques que pour l'accès rive droite peuvent être faites pour cette zone de rampes sur le quai Gustave-Ador, à savoir, empiètement sur les parties herbeuses du quai et/ou sur le parc, espaces peu propices, voire impossibles, pour la création de voies réservées pour les transports publics sans emprises supplémentaires.

Globalement, pour pouvoir donner un avis d'expert sur les implications en termes de dispositions constructives pour un ouvrage exécuté aujourd'hui, par rapport à l'étude 2004, il faudrait réaliser une étude de faisabilité au même titre que celle effectuée par le canton pour la traversée du lac et le contournement Est de Genève (pour mémoire, le crédit d'étude de l'étude cantonale était de 3,5 millions de francs).

4.4 Les implications en termes de coût et de financement

Dans l'étude de 2004, la variante retenue, objet de l'IN 152, était estimée à 560 millions de francs (2004).

En matière de construction de génie civil, l'augmentation des indices suisses pour la région lémanique donnent une variation des coûts de + 14 % de 2004 à 2012, ce qui porte le coût de l'ouvrage à 638 millions de francs (2012) selon le même projet et les mêmes évaluations de coût.

Concernant l'évaluation du coût de l'ouvrage revu aux normes de sécurité actuelles, le coût global pourrait s'élever à environ 900 millions de francs (2012), étant entendu qu'il s'agit là d'une estimation grossière.

Compte tenu des capacités d'investissement resserrées de l'Etat, il est important que les projets à réaliser dans les 10 prochaines années – et au-delà – soient choisis avec discernement et apportent une réelle efficacité et cohérence avec la stratégie de mobilité. Réaliser la traversée de la rade telle que proposée par l'initiative reviendrait à remettre en cause la priorisation des projets de transports nécessaires aujourd'hui à la mise en place de la politique de mobilité à moyen et long terme, et par voie de conséquence, impacterait négativement les capacités de développement économique du territoire. A

titre de comparaison le coût du projet de la traversée de la rade équivaut à la réalisation de 20 à 30 kilomètres de tramway.

5. Conclusions sur la prise en considération

5.1 La traversée de la rade ne répond pas aux arguments développés par les initiants

En effet, l'analyse menée dans le cadre du présent rapport a permis de montrer que le projet de traversée de la rade, objet de l'IN 152, était contradictoire avec l'argumentaire mis en avant pour le justifier :

La réponse aux perspectives de développement du territoire est clairement apportée par la vision à moyen et long terme élaborée et aujourd'hui portée par le canton de Genève et ses partenaires régionaux. Au contraire, les réflexions menées en 2004 ayant conduit à retenir la traversée de la rade n'intégraient pas ces enjeux.

Les problématiques de saturation d'axes, notamment de l'autoroute ne peuvent trouver de réponse adéquate dans un projet « local », tel que la traversée de la rade, qui ne peut pas offrir d'alternative crédible aux usagers de l'autoroute. Pire, en ramenant du trafic en centre-ville, le report sur les axes structurants pénétrants du canton aurait tendance à dégrader leur fonctionnement.

La traversée de la rade n'améliorera pas le fonctionnement des transports publics, ne serait-ce que parce qu'elle génère aux accroches sur les quais des points de saturation importants qui perturberont inmanquablement les transports publics, dont une ligne de tramway.

Enfin, la réalisation de la voie bus sur le pont du Mont-Blanc qui a permis d'améliorer non seulement la progression des bus, mais aussi la fluidité des voitures doit pouvoir apaiser les craintes soulevées par les initiants vis-à-vis des projets en lien avec le centre-ville.

5.2 La traversée de la rade empêcherait le canton de répondre aux enjeux de développement auxquels il est confronté

En effet, le Conseil d'Etat a déjà écarté le projet de la traversée de la rade en juin 2007 au titre qu'il n'était pas en cohérence avec la vision de développement global de la région. Depuis lors, cette position a été confirmée par la Confédération dans le cadre de l'étude d'opportunité visant à résoudre durablement les goulets d'étranglement sur l'autoroute et par l'équipe du Grand Genève dans le Projet d'Agglomération.

En effet, l'analyse de ce projet montre qu'il se trouve en décalage complet avec les politiques publiques développées ces dix dernières années. Sur le thème de la mobilité, venir ajouter une traversée routière au niveau du centre-ville à moyen terme est inutile et en contradiction avec la volonté de développer la multimodalité à l'échelle régionale. Par ailleurs, les analyses menées dans le cadre de l'actualisation de l'étude technique montrent que le projet viendrait perturber le fonctionnement du réseau de voirie actuel et des transports publics et ferait preuve d'une efficacité toute relative du fait des difficultés d'exploitation du trafic dans les tunnels.

Au-delà de ce manque de cohérence, réaliser la traversée de la rade telle que proposée par l'initiative empêcherait le canton de répondre aux enjeux de développement en termes de population, d'économie et de qualité de vie à moyen et long termes. En effet, l'impact financier de la réalisation des ouvrages de la traversée de la rade aurait nécessairement des conséquences sur la réalisation de projets de transports nécessaires au développement de la région à court et moyen terme.

Le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'IN 152 sans lui opposer de contreprojet direct, l'existence même d'une politique de mobilité aux horizons 2020 et 2030, intégrant la traversée du lac, portée par le canton et ses partenaires constituant indirectement un contreprojet.

C. CONCLUSIONS

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à déclarer l'IN 152 partiellement invalide et, pour la partie valable, à la rejeter sans contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Pierre-François UNGER