



GRAND CONSEIL
de la République et canton de Genève

PL 13204-C

Date de dépôt : 26 janvier 2026

Rapport

de la commission des transports chargée d'étudier le projet de loi de Murat-Julian Alder, Alexandre de Senarclens, Fabienne Monbaron, Jean Romain, Yvan Zweifel, Jean-Pierre Pasquier, Raymond Wicky, Céline Zuber-Roy, Cyril Aellen, Helena Rigotti, Antoine Barde, Jacques Béné, Beatriz de Candolle, Francine de Planta, Florian Gander, Stéphane Florey modifiant la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE) (H 1 21) (Pour le respect de la hiérarchie du réseau routier de notre canton et une stratégie routière démocratique)

Rapport de majorité de Céline Zuber-Roy (page 3)

Rapport de première minorité de Caroline Marti (page 76)

Rapport de seconde minorité de Cédric Jeanneret (page 80)

**Projet de loi
(13204-C)**

modifiant la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE) (H 1 21)
(Pour le respect de la hiérarchie du réseau routier de notre canton)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi pour une mobilité cohérente et équilibrée, du 5 juin 2016, est modifiée
comme suit :

Art. 7, al. 4, lettre b (nouvelle teneur)

⁴ En zone II :

- b) des axes routiers structurants sont aménagés de façon à garantir la fluidité
du transport individuel motorisé ; sur ces axes-là, sous réserve des
dispositions obligatoires du droit fédéral, la limitation de vitesse est de
50 km/h au moins ;

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Céline Zuber-Roy

La commission des transports a examiné ce projet de loi pour la troisième fois lors de quatre séances entre novembre 2024 et octobre 2025 sous la présidence de M^{me} Gabriela Sonderegger, puis de M. Pascal Uehlinger. M. David Favre, directeur général des transports, a suivi les travaux, à l'exception de la dernière séance qui a été suivie par M. Thierry Messenger, directeur des projets régionaux de mobilité (DPRM), et M^{me} Delphine Aboun-Gabbaï, juriste (OCT). Les procès-verbaux ont été rédigés par M^{mes} Pauline Ley et Rania Nassereddine.

Les débats ont principalement porté sur trois points. Le premier concerne l'opportunité d'inscrire dans la loi une limitation de vitesse minimale de 50 km/h sur les axes structurants, certains commissaires y voyant une garantie nécessaire de cohérence et de fluidité du réseau, tandis que d'autres redoutaient une restriction excessive de la marge de manœuvre des autorités et un affaiblissement des objectifs de protection contre le bruit.

Le deuxième point de débat a porté sur la compatibilité du projet avec le droit fédéral, notamment avec l'ordonnance sur la protection contre le bruit. La commission s'est interrogée sur la portée juridique du texte et sur la nécessité de préciser explicitement la primauté des normes fédérales afin d'éviter tout risque de violation du droit fédéral.

Enfin, le troisième axe de discussion a concerné la gouvernance et le processus décisionnel en matière de fixation des vitesses. Plusieurs membres ont insisté sur la nécessité d'éviter des décisions ponctuelles ou perçues comme idéologiques, en privilégiant un cadre légal clair, stable et démocratiquement légitimé.

A l'issue de ces travaux et à la suite de plusieurs amendements destinés à répondre aux préoccupations exprimées, la majorité de la commission a estimé que le projet de loi 13204 offrait un équilibre satisfaisant entre protection de la population, respect du droit fédéral et exigences de mobilité, et a décidé de le soutenir tel qu'amendé.

Audition de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat, accompagné de M. David Favre, directeur général de l'OCT, le 26 novembre 2024

M. Maudet rappelle que ce projet de loi, hérité d'une législature précédente, s'inscrit dans une volonté exprimée lors des débats en plénière de s'opposer à certaines approches de ses prédécesseurs. Toutefois, il relève plusieurs interrogations. Il souligne une problématique d'anachronisme, strictement politique, concernant la pertinence des sujets, des instruments, des adversaires et du moment choisi. Il évoque également les questions de violation du droit supérieur et rappelle l'impossibilité de s'extraire complètement du contexte actuel. Ce contexte se situe à environ un an et demi du début de la législature, soit un tiers de celle-ci. Un travail conséquent a été réalisé grâce aux plans d'actions, largement soutenu par les membres du Grand Conseil. Ces plans, présentés et votés au début de l'automne, ont obtenu un soutien quasi unanime, à l'exception notable de l'UDC, qui ne les a pas appuyés, malgré un soutien significatif du MCG. Ces plans d'actions définissent un cadre qui, selon lui, diffère de celui présenté dans le projet de loi. La pertinence de maintenir ce projet et d'en approfondir l'étude est mise en question, étant donné que le cadre a déjà été établi. Bien que certains puissent argumenter que les politiques évoluent avec le changement de magistrats, il s'interroge sur l'opportunité de légiférer et de prendre des risques, surtout après avoir noté des signaux clairs, notamment en matière de régulation de la vitesse. Il suggère de geler de manière durable le projet de loi. Concernant les aspects d'anachronisme politique, il renvoie à la commission la responsabilité de décider si des comptes doivent encore être réglés avec la législature précédente. Il propose une lecture par article des éléments justifiant l'audition et une appréciation nuancée du projet de loi. Les points à examiner incluent : l'article 5, alinéa 4 ; l'article 5A ; l'article 7, alinéa 3, lettre a ; et l'article 7, alinéa 4, lettre b. Quatre occurrences spécifiques nécessitent une discussion approfondie, suivies de commentaires annexes sur les modifications à d'autres lois. Ces modifications concernent notamment la LMob, la LRTP et la LRoutes, qui ne sont pas des ajustements mineurs.

Il évoque l'article 5, alinéa 4, qui stipule : « La moyenne ceinture routière n'est pas soumise au régime de priorité défini dans ces zones. La vitesse y est appliquée de manière uniforme de jour comme de nuit, de manière à assurer la fluidité du trafic ». Selon lui, cette disposition entre en contradiction avec les lois fédérales, notamment en ce qu'elle viole le principe de proportionnalité exigé par le droit fédéral. En imposant à l'autorité de fixer une vitesse uniforme sans possibilité d'ajustement entre le jour et la nuit, cette mesure enlève la possibilité d'évaluer une situation spécifique et oblige à adopter la solution la moins contraignante, ce qui constitue un élément central de l'accord conclu

avec les recourants sur la stratégie de gestion de la vitesse. De plus, il estime qu'une telle disposition risque de compromettre l'atteinte même des objectifs poursuivis par les auteurs du projet de loi. M. Maudet souligne deux scénarios problématiques découlant de l'application uniforme de la vitesse telle que prévue par l'article 5, alinéa 4. Dans le premier cas, l'application d'une réduction uniforme de la vitesse, y compris durant la journée, poserait un problème là où les nuisances sont principalement constatées de nuit. Une telle obligation pourrait être imposée par les tribunaux, mais elle violerait les règles fédérales en dérogeant aux limitations de vitesse de manière injustifiée, sans pouvoir justifier pleinement l'ampleur de la mesure dans un contexte diurne. Dans le second cas, le maintien d'une vitesse plus élevée durant la journée pour préserver une uniformité pourrait également conduire à une condamnation. Cette situation se produirait si une mesure objective démontrait qu'une réduction de la vitesse de nuit est nécessaire, par exemple pour répondre aux nuisances sonores nocturnes sur un axe routier. Il comprend l'intention initiale de cette disposition, qui vise à limiter la marge de manœuvre du Conseil d'Etat et de l'administration en rigidifiant la législation. Cependant, il souligne que cette approche viole le principe de proportionnalité et contredit les accords intelligemment négociés avec les recourants, accords qui permettent une gestion différenciée des tronçons de jour et de nuit. Cette distinction, selon lui, est non seulement essentielle, mais deviendra encore plus pertinente localement à l'avenir. L'uniformisation de la législation en matière de vitesse est donc problématique et inadaptée.

M. Maudet aborde l'article 5A, qui introduit de nouvelles dispositions. Selon lui, l'alinéa 1, stipulant que « Le département fixe une vitesse maximale garantissant la fluidité du trafic et conforme à la hiérarchie du réseau routier », est conforme au droit supérieur et ne pose pas de problème. Bien qu'il n'apporte rien de réellement nouveau, cette disposition est acceptable. Les alinéas 2 et 3, bien qu'eux aussi conformes au droit supérieur, posent des questions sur le plan de la logique légistique. Ces alinéas tendent à absorber au niveau légal des dispositions de rang réglementaire, ce qui réduit la marge de manœuvre tout en complexifiant les processus. Ils impliquent une surcharge pour le DSM lors de l'élaboration de nouvelles stratégies, en alourdissant son activité. Ces alinéas introduisent également une forme de droit de regard du législateur, ce qui allonge inévitablement les processus décisionnels. Dans le contexte actuel, où les mesures à déployer sur le réseau routier prennent déjà du temps, cette formalisation supplémentaire risque d'alourdir encore les délais. Il souligne cependant qu'il serait envisageable de vivre avec cet article moyennant quelques ajustements. Il précise qu'il s'efforce de se placer du point de vue du législateur pour comprendre les intentions sous-jacentes à ces

dispositions et les adapter en conséquence, si tel est le souhait de la commission.

Il rappelle que l'article 7, alinéa 3, lettre a, stipule : « En zone I : le département prend les mesures visant à limiter la vitesse à 30 km/h au maximum selon les conditions prescrites par le droit fédéral, en privilégiant sur les axes structurants des mesures d'assainissement excluant la réduction de vitesse ». Il souligne que cette disposition limite fortement l'extension des zones 30 km/h en zone I. D'un point de vue légal, cette proposition est compatible avec le droit fédéral. Cependant, ce dernier est en évolution, notamment avec la motion Schilliger, portée par l'élue PLR lucernoise au Conseil national. Cette motion, impérative pour le Conseil fédéral, impose une transformation en projet de loi dans un délai déterminé. Elle vise à réduire drastiquement la marge de manœuvre des cantons et communes dans la création de zones 30 km/h. Déjà adoptée par le Conseil national et le Conseil des Etats, cette motion devra être concrétisée prochainement. Il souligne que cette évolution suscite de vifs débats, y compris au sein des élus cantonaux et communaux de droite, car elle est perçue comme une atteinte au fédéralisme et une restriction des compétences locales. Le droit fédéral, bien que non figé, semble donc s'orienter vers une limitation accrue des pouvoirs des cantons et communes dans ce domaine. Il met en garde contre les implications de cette disposition. En se calant strictement sur un cadre fédéral en voie de durcissement, le canton risquerait de restreindre sa capacité d'action dans des cas où une réduction de vitesse à 30 km/h pourrait être pertinente. Cette rigidité s'appliquerait même lorsque les conditions locales, comme un accord avec une commune, justifieraient une telle mesure. En anticipant ces restrictions fédérales, le canton s'imposerait des contraintes inutiles et s'empêcherait de répondre aux demandes des communes ou aux besoins locaux spécifiques. Il questionne donc l'opportunité de s'aligner de manière anticipée sur un cadre fédéral restrictif, risquant de limiter les marges de manœuvre cantonales. Il estime qu'une telle disposition, bien qu'en conformité avec un droit fédéral évolutif, serait une forme d'autolimitation contre-productive, empêchant des ajustements locaux pourtant consensuels et potentiellement bénéfiques.

Il analyse l'article 7, alinéa 4, lettre b, qui stipule : « En zone II : des axes routiers structurants, soumis à une limitation de vitesse de 50 km/h au moins, sont aménagés de façon à garantir la fluidité du transport individuel motorisé ». Il identifie une incompatibilité manifeste avec le droit fédéral. En imposant une vitesse minimale de 50 km/h sur les axes structurants, cette disposition empêche le département d'appliquer des réductions de vitesse lorsque celles-ci sont nécessaires, notamment pour des motifs liés à la protection de l'environnement, à la santé publique, ou encore en réponse à des injonctions

judiciaires. Le droit fédéral, qui ne prévoit aucune réserve quant à des dérogations possibles, est en contradiction avec cette norme. Or, la possibilité de déroger à cette règle est essentielle dans des cas où des impératifs d'intérêt public doivent primer. Il recommande un examen minutieux par la commission afin d'évaluer la compatibilité de cette disposition avec le droit fédéral, notamment en termes d'applicabilité. Pratiquement, cette norme empiète sur les compétences du département, une intention claire lors de son introduction. Cet empiètement soulève une problématique relative à la séparation des pouvoirs, car il restreint la marge de manœuvre de l'exécutif. Bien que cet argument puisse être débattu dans un contexte parlementaire, il mérite d'être noté dans le procès-verbal. Cette disposition pourrait engendrer des contestations juridiques nouvelles concernant la réglementation de la vitesse, particulièrement en cas de dépassement des seuils de bruit. Cela pourrait conduire à des demandes d'indemnisation, soulevant des risques juridiques significatifs. Il mentionne qu'un avis de droit est disponible et pourrait être transmis à la commission pour appuyer cette analyse (*cf. annexe 1*). Cet avis montre que les limites de l'article sont rapidement atteintes, ce qui en accentue les faiblesses. Il conclut en évoquant les modifications législatives nécessaires pour adapter d'autres lois en conséquence. Il mentionne notamment la LMob, concernant la stratégie et les plans d'actions, ainsi que la LRoutes et la LMCE, bien que ces dernières modifications soient considérées comme moins problématiques. Il invite M. Favre à développer les arguments relatifs aux impacts de cette disposition sur les transports collectifs.

M. Favre indique que les modifications envisagées concernent plusieurs lois, notamment la LMCE, la LMob, la LRTP et la LRoutes.

M. Favre détaille la modification de la LRTP, qui introduirait la disposition suivante : « Par étapes, le plan d'actions du réseau des transports collectifs conduit à la réalisation d'une offre de transports publics répondant au moins aux objectifs suivants dans tout le canton : la planification du Conseil d'Etat en matière de vitesse sur les différents axes routiers ne doit pas affecter la vitesse commerciale ». Il souligne que cette disposition, bien que non dramatique dans son essence, pourrait poser des difficultés d'interprétation. Si cette modification était entendue comme une interdiction absolue d'affecter la vitesse commerciale des transports collectifs, même de manière minime et justifiée, elle pourrait entrer en contradiction avec des impératifs fédéraux, notamment en matière de sécurité des usagers ou de protection contre le bruit. Il illustre ce point par l'exemple du Pont-d'Arve, où une limitation de vitesse à 30 km/h jour et nuit a été imposée par les tribunaux en raison de nuisances sonores. Cette décision, prise après l'échec d'autres mesures, avait initialement rencontré l'opposition du département. Si une telle réduction de vitesse

commerciale des transports collectifs devenait nécessaire pour répondre à des exigences fédérales, comme celles liées au bruit ou à la sécurité, la disposition telle que formulée dans la LRTP pourrait générer une contradiction. En pratique, cette rigidité pourrait empêcher des ajustements justifiés et proportionnés.

Question des commissaires

Un député PLR commence par rappeler que l'objectif principal de ce projet de loi est de garantir que le Grand Conseil ait le dernier mot en matière de fixation des vitesses dans le canton. Il précise que les auteurs du projet, ainsi que la majorité qui le soutient, souhaitent éviter qu'un chef de département puisse décider seul de telles limitations, considérées comme ayant des impacts significatifs sur la circulation. Il critique la manière dont ces décisions ont été prises et mises en œuvre par le prédécesseur de M. Maudet, tout en saluant l'accord récemment trouvé par ce dernier, qu'il juge satisfaisant. Pour le député PLR, l'objectif est de pérenniser cet accord par une transcription législative, afin d'éviter qu'un changement idéologique lors d'une future législature puisse remettre en question les termes de cet accord. Il concède que le projet de loi est perfectible et se dit ouvert à des propositions d'amélioration. Il insiste cependant sur l'importance d'inscrire cet accord dans la législation pour garantir une large adhésion politique et éviter des modifications impulsées par des considérations idéologiques. Il exprime également des réserves sur la généralisation des limitations à 30 km/h, qui, selon lui, est incompatible avec les principes de libre choix et de complémentarité des modes de transport, ainsi qu'avec le principe constitutionnel de fluidité des transports. Il reconnaît cependant la pertinence de telles limitations dans certains quartiers pour des raisons de tranquillité publique. Toutefois, il exclut leur application sur des axes principaux, notamment ceux de la moyenne ceinture, considérant cela comme incompatible avec les besoins de fluidité du trafic. Dans un premier temps, il demande si le département est prêt, sur le principe, à collaborer avec la commission pour améliorer ce projet de loi et consacrer dans la législation l'accord trouvé récemment. Concernant l'évolution du droit fédéral, le député PLR s'interroge sur la participation du canton aux consultations fédérales préalables. Il demande quelles remarques le canton de Genève a formulées, quelle est sa position officielle, et si d'autres cantons partagent ce point de vue. Il souhaite savoir s'il existe une divergence d'approche entre les cantons urbains et ruraux sur cette question. Bien qu'il reconnaisse que cette question dépasse peut-être le cadre du projet de loi, il insiste sur la nécessité de prendre en compte les évolutions du droit fédéral. Il réitère son opposition à une application idéologique des limitations à 30 km/h, qu'il considère comme

visant davantage à dissuader l'usage de la voiture qu'à assurer la tranquillité publique.

En réponse à la première question, M. Maudet confirme que le département est disposé à travailler sur des améliorations rédactionnelles et à collaborer avec la commission pour perfectionner le projet de loi. Il précise toutefois que certaines dispositions posent des problèmes. Par exemple, l'article 5, alinéa 4, compromet directement l'accord trouvé, car il introduit une uniformité dans l'appréciation des vitesses de jour et de nuit, ce qui va à l'encontre du cœur de l'accord basé sur des distinctions contextuelles. Selon lui, maintenir cette uniformité dans la loi serait juridiquement problématique et pratiquement inapplicable, car la différenciation des situations est essentielle pour répondre aux exigences locales. A l'inverse, il reconnaît que certaines dispositions, comme l'article 5A, alinéa 3, qui introduit un mécanisme d'approbation par le Grand Conseil, sont vivables et peuvent être améliorées. Il souligne que ce mécanisme permet déjà au Grand Conseil d'avoir le dernier mot, notamment par le biais d'une résolution. Il insiste sur le fait que certaines modifications ne sont pas négociables, notamment celles qui rigidifient l'application uniforme des limitations de vitesse. Il donne l'exemple d'une approche intégrative, comme le passage à l'orange clignotant associé à une limitation à 30 km/h, qui pourrait satisfaire toutes les parties sans compromettre les accords actuels. Il conclut en réaffirmant l'ouverture du département à la discussion sur des modifications possibles.

M. Maudet explique que la motion adoptée au niveau fédéral n'a pas été soumise à consultation. Contrairement aux pratiques parlementaires à Genève, une motion fédérale est un instrument d'impulsion politique et non un texte législatif rédigé. Elle est destinée à orienter l'action du Conseil fédéral, qui dispose d'un délai de trois ans pour élaborer un projet de loi. Ce projet sera alors soumis au processus de consultation formel, impliquant tous les cantons, associations professionnelles et autres parties prenantes. Une fois cette étape achevée, le Conseil fédéral approuve le projet et le transmet au Parlement pour adoption. Concernant la motion actuelle, bien qu'il n'y ait pas eu de consultation, M. Maudet note que les réactions des cantons sont unanimement négatives. L'idée que le Parlement fédéral empiète sur des compétences cantonales ou communales, notamment en matière de réglementation des vitesses, est perçue comme inacceptable. Il rappelle que la gestion du réseau routier, à l'exception des autoroutes et routes nationales, relève traditionnellement des cantons et des communes, ce qui reflète le fédéralisme suisse. Il illustre cette résistance en mentionnant les critiques similaires émises dans d'autres domaines, comme les heures d'ouverture des magasins, où les pratiques varient considérablement entre cantons. Il affirme que, lors d'une

consultation formelle, il est peu probable qu'un seul canton soutienne cette législation, tant elle est perçue comme une atteinte au principe de subsidiarité.

Un député UDC commence par exprimer une réserve concernant l'article 5, alinéa 4, en lien avec les plans d'actions votés par le Grand Conseil, rappelant que ceux-ci n'avaient pas été soutenus par l'UDC. Il évoque un des plans d'actions, qui, selon ses souvenirs, prévoit une extension de la zone II. Si l'article 5, alinéa 4, fait référence à la moyenne ceinture, une extension des zones II entraînerait nécessairement une modification des limites de cette moyenne ceinture. Il souligne que, dans ce cas, la définition actuelle de la moyenne ceinture pourrait perdre de sa cohérence et de son sens, si elle n'est pas ajustée en conséquence des extensions prévues par le plan d'actions.

M. Favre explique que la moyenne ceinture est figée dans la législation actuelle. Elle pourrait évoluer dans le futur, notamment en cas d'extension de l'autoroute de contournement, mais, pour l'instant, elle est définie par une carte et reste stable. Il mentionne une exception sur Grange-Canal, où une petite évolution a été réalisée pour mieux s'aligner avec la situation actuelle, mais il souligne que cela demeure marginal. Concernant les zones, il précise qu'il existe deux catégories principales. La zone I est située dans l'hypercentre de Genève. Il évoque une demande de la Ville de Genève, formulée lors de consultations, visant à étendre cette zone à l'ensemble des Pâquis. Cette demande a été refusée, faute de raisons objectives ou de projets d'aménagement cohérents avec une telle extension. Les zones II se trouvent dans les centres urbains secondaires, soit dans les 13 communes principales du canton. Ces zones représentent une sorte de « mini-zone I » dans ces centres urbains secondaires. La validation récente par le Grand Conseil a conduit à une extension de ces zones II, ce qui est jugé cohérent, car cela englobe généralement les espaces situés à l'intérieur de la ceinture urbaine. Cependant, ces zones II ne sont pas exclusivement liées à la ceinture urbaine. Des localités situées en dehors de cette ceinture, comme Versoix, disposent également de petites zones II. Il souligne que la moyenne ceinture a pour objectif d'assurer une circulation fluide et rapide, facilitant l'accès aux quartiers et centres urbains situés à l'intérieur. Les zones II, bien qu'elles puissent exister en dehors de cette ceinture, privilégient localement les transports publics et les mobilités douces. Il conclut en précisant qu'il n'existe pas de lien direct et systématique entre la moyenne ceinture et les zones II, ces dernières étant davantage définies en fonction des besoins spécifiques des centres urbains secondaires.

Le député UDC exprime son point de vue selon lequel l'application d'une vitesse uniformisée sur la moyenne ceinture ne devrait pas poser de problème, à partir du moment où cette dernière est indépendante des zones. Si la moyenne

ceinture est définie de manière fixe et reste une infrastructure principalement dédiée à la fluidité du trafic, il estime qu'une uniformisation de la vitesse ne devrait pas affecter son rôle. Il considère que, dans ce contexte, l'absence de lien direct entre la moyenne ceinture et les zones rend cette uniformisation compatible avec les objectifs de circulation. Selon lui, tant que la moyenne ceinture permet de circuler efficacement, la question d'une vitesse uniformisée perd de sa complexité et ne présente pas d'obstacle majeur.

M. Favre rappelle que, dans le cadre du compromis actuel sur les vitesses, la moyenne ceinture est fixée à 50 km/h. Cette situation reflète la politique en vigueur, sans intention du département de la modifier. Cependant, il souligne un problème inhérent à l'article 5, alinéa 4, qui impose une uniformité stricte des vitesses sur cette ceinture, de jour comme de nuit. Le problème survient si des circonstances particulières, comme des dépassements de bruit avérés, conduisent un tribunal à imposer des mesures pour protéger les habitants. Il donne l'exemple historique de portions de la ceinture urbaine périphérique où des limitations nocturnes avaient été instaurées avant le compromis, en réponse à des nuisances sonores importantes. Si un tel cas se reproduisait, et qu'un tribunal exigeait une réduction de vitesse sur une portion spécifique de la ceinture, l'article actuel obligerait à appliquer cette réduction uniformément sur toute la ceinture, y compris dans des zones où ce ne serait ni nécessaire ni souhaitable. Il souligne que cette rigidité découle de l'exigence d'uniformité inscrite dans l'article. Même si le département n'a pas l'intention d'introduire des limitations à 30 km/h sur la ceinture, une décision judiciaire pourrait imposer une telle mesure localisée. Avec cet article en vigueur, le département serait contraint de généraliser cette limitation à l'ensemble de la ceinture, ce qui irait à l'encontre des objectifs initiaux du compromis. Il souligne que cette logique rigide, inscrite dans l'article 5, alinéa 4, constitue une difficulté majeure, car elle empêche toute modulation locale nécessaire pour répondre à des exigences spécifiques, comme celles imposées par un tribunal.

Le député UDC suggère que, pour résoudre le problème posé par l'uniformité des vitesses sur la moyenne ceinture, il serait nécessaire de redéfinir les zones ou la moyenne ceinture elle-même, soit en l'élargissant, soit en la réduisant. Il estime qu'il faudrait tracer une nouvelle carte où la moyenne ceinture garantirait une circulation fluide, sans qu'il soit nécessaire de se demander si la vitesse est de 30 ou de 50 km/h. Il compare la situation avec celle du périphérique de Lyon, où il serait inconcevable d'imposer une limitation à 30 km/h.

M. Favre rappelle que Paris a mis en place une telle limitation, illustrant que des décisions similaires sont possibles, bien qu'elles restent atypiques.

M. Maudet abonde dans le sens du député UDC en affirmant que, dans l'état actuel des choses, le risque de voir imposer une limitation généralisée à 30 km/h sur la moyenne ceinture existe bel et bien, bien que cela semble peu sensé.

M. Favre note également que l'aspect figé de la moyenne ceinture dans le cadre actuel repose en partie sur des projets d'investissement majeurs visant à en améliorer la fluidité. Il cite plusieurs projets en cours, notamment sur l'avenue de l'Ain, l'avenue du Pailly et le passage en dénivelé sous le pont de Lancy. Ces ouvrages, validés par le Grand Conseil, nécessitent des investissements conséquents et s'inscrivent dans une logique de renforcement de l'efficacité de la moyenne ceinture. Il souligne qu'une fois l'autoroute renforcée, la fonction et l'intérêt de la moyenne ceinture pourraient évoluer, ce qui pourrait justifier une révision de son tracé ou de sa définition.

Une députée PLR demande si, à partir des explications précédemment fournies, un tableau synoptique pourrait être élaboré. Ce tableau devrait récapituler les points relevés, notamment les éléments qui ne sont pas en conformité avec le droit supérieur ou qui posent un problème dans le cadre du projet de loi.

M. Maudet informe que l'avis de droit cible spécifiquement les deux articles problématiques tout en expliquant pourquoi d'autres articles ne sont pas compatibles avec le droit supérieur. Il inclut un résumé clair de deux pages ainsi que l'analyse détaillée.

M. Favre ajoute que la création d'un tableau synoptique pourra être intégrée dans le cadre des propositions d'amendements que le département pourrait soumettre.

Discussion interne, le 14 janvier 2025

M. Favre rappelle que deux documents ont été transmis à la commission : un avis de droit (*cf. annexe 1*) et un tableau synoptique (*cf. annexe 2*). Lors de l'audition avec M. Maudet, plusieurs points problématiques du projet de loi avaient été identifiés, en raison d'enjeux juridiques et du respect de principes constitutionnels. Le département avait commandé une analyse juridique pour répondre précisément à ces questions, et les résultats ont été partagés avec la commission. Le tableau synoptique fourni présente une comparaison entre la situation actuelle, les modifications prévues par le projet de loi, et des commentaires résumant les éléments clés de l'audition. Ce tableau met en lumière les dispositions incompatibles, compatibles ou nécessitant des ajustements. Ces documents visent à donner aux députés les informations nécessaires pour décider de la suite des travaux.

Une députée socialiste relève les incompatibilités juridiques du projet de loi avec le droit supérieur, mais souligne que ce n'est pas le principal problème. Pour le Parti socialiste, l'enjeu central est d'ordre politique. Le projet de loi cherche à figer dans la législation une vitesse de circulation de 50 km/h sur plusieurs axes, y compris dans des zones urbaines centrales où les nuisances sonores dépassent les normes fédérales, affectant gravement la qualité de vie et la santé des riverains. Elle considère ce projet comme inacceptable, indépendamment de sa conformité juridique, car il va à l'encontre des objectifs politiques visant à réduire les nuisances sonores et à améliorer les conditions de vie des habitants, notamment par une réduction cohérente et généralisée des vitesses de circulation, adaptée aux plages horaires (jour/nuit). Elle reconnaît le compromis proposé par le département, bien qu'elle en reste critique, mais insiste sur l'urgence de sa mise en œuvre pour réduire la vitesse sur certains axes. Elle rejette fermement l'idée d'inscrire dans la loi une limitation rigide de 50 km/h, même dans des situations où les riverains sont confrontés à des niveaux de bruit excessifs. Elle rappelle les bénéfices de la réduction de vitesse à 30 km/h pour la sécurité routière, particulièrement pour les cyclistes et les piétons, et soutient l'extension de cette mesure en milieu urbain. Une telle démarche profite non seulement aux habitants du centre-ville, mais également à ceux des villages et zones périphériques, en apaisant les rues et en renforçant la sécurité routière. Elle affirme que le Parti socialiste s'oppose catégoriquement au principe de figer une vitesse minimale de 50 km/h dans la loi, considérant cela comme incompatible avec les objectifs de qualité de vie, de santé publique et de sécurité routière.

Un député UDC rappelle des situations passées où le Conseil d'Etat a écarté le respect du droit supérieur, notamment concernant la transmission obligatoire du certificat de salaire, un sujet où des recours initiés par des députés ont démontré que l'exécutif avait tort. Il estime que le débat sur la compatibilité juridique du projet de loi est avant tout politique. Il doute que la position actuelle serait la même si le projet visait à inscrire une limitation généralisée à 30 km/h dans la loi, pointant les divergences persistantes entre la droite, opposée au 30 km/h généralisé, et la gauche, favorable à cette mesure, quel que soit le type de route. Il présente ce projet de loi comme la conclusion de plusieurs années de débats sur des motions similaires, rappelant que l'UDC soutient pleinement le texte dans sa version actuelle, sans amendements, car il fixe un principe clair en matière de vitesse. Il critique la LMCE, considérant qu'elle engendre davantage de problèmes qu'elle n'en résout. Il soutient l'application stricte des limites générales de vitesse définies par la Confédération, estimant qu'elles suffisent.

M. Favre réagit en précisant que le Conseil d'Etat ne propose pas d'amendements à ce projet, mais reste disposé à travailler sur des modifications si la commission en fait la demande. Il met toutefois en garde contre l'adoption de principes non conformes au droit fédéral dans une loi cantonale. De tels principes risqueraient d'être contestés devant les tribunaux, contraignant ensuite les autorités à ne pas les appliquer. Il rappelle que le Grand Conseil a déjà exprimé son soutien à la stratégie de vitesse modifiée suite aux compromis négociés par M. Maudet, compromis qui fait encore l'objet d'un recours. Il souligne que le projet de loi soulève des questions vis-à-vis de l'accord passé entre les partis concernant les modifications de la LMCE. Ces modifications pourraient être remises en cause si des dispositions incompatibles avec le droit fédéral sont adoptées, ce qui a motivé la demande d'une analyse juridique complète. Il insiste sur le rôle du Conseil d'Etat, qui se doit d'informer sur les risques légaux et les impacts potentiels liés à l'adoption de mesures contraires aux marges de manœuvre définies par le droit fédéral.

Un député PLR remercie le département pour le tableau synoptique fourni et revient sur l'avis de droit. Il identifie deux points problématiques : la variation jour/nuit, qui nécessiterait un ajustement pour passer d'un système binaire à une approche plus flexible, point sur lequel le PLR est ouvert à travailler. Le second point concerne l'autorité compétente pour fixer les vitesses. Il exprime des doutes quant à l'interprétation selon laquelle le droit fédéral interdirait au législateur cantonal d'assumer ce rôle pour certains axes spécifiques, comme la moyenne ceinture. Il défend l'idée que le projet, en fixant une vitesse uniforme de 50 km/h sur la moyenne ceinture, respecte le principe de proportionnalité et propose d'inviter M^e Zellweger à répondre aux questions sur son avis de droit.

M. Favre précise que le département ne soutient pas une limitation à 30 km/h sur la moyenne ceinture, conformément aux compromis précédents. Dans la première version, certaines sections étaient prévues à 30 km/h la nuit, notamment dans des zones où les niveaux sonores dépassaient les normes. Il note cependant que la fixation d'une vitesse uniforme sur la moyenne ceinture pourrait poser des problèmes si une décision judiciaire imposait un 30 km/h sur une section spécifique, comme ce fut le cas pour le Pont-d'Arve. Une telle situation pourrait créer une contradiction juridique, obligeant à appliquer une uniformité incompatible avec des décisions de justice. Il considère que ce point relève davantage d'un problème de formulation.

Une députée PLR demande une mise à jour sur l'état des recours liés aux limitations à 30 km/h.

M. Favre explique qu'il ne reste qu'un seul recours en cours, porté par un individu associé aux syndicats de police, ces derniers n'ayant pas été considérés comme disposant de la qualité pour agir, en tant que tels. Il espère que le tribunal tranchera rapidement.

La députée PLR propose de geler le PL en attendant le résultat sur le recours.

La proposition de geler le PL 13204-B est acceptée à l'unanimité de la commission.

Vote d'entrée en matière et discussion, le 26 août 2025

Vote d'entrée en matière :

Oui : 9 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 2 MCG)

Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 LJS)

Abstentions : –

L'entrée en matière est acceptée.

Discussion interne

Le président, avant de passer au second débat, invite les députés à formuler d'éventuels commentaires.

Une députée socialiste pense que, si les auteurs de ce projet de loi ne présentent pas de modifications pour le rendre conforme au droit supérieur, il conviendrait de le voter en l'état et de voir si la commission finit par proposer un projet conforme.

Une députée PLR relève l'absence de l'auteur du projet de loi et propose d'attendre son retour pour amender le texte afin de le rendre conforme au droit fédéral.

M. Maudet appuie les propos de la députée PLR. Il précise que, pour éviter qu'un référendum n'aboutisse, suite à ce projet de loi et pour garantir un débat constructif, il serait préférable que l'auteur du projet soit présent afin de préciser les réserves et les modifications nécessaires. Il exprime une opinion défavorable quant au vote sur le projet en l'état et estime que la suggestion de la députée PLR permettrait d'avoir un débat plus efficace et constructif.

Un député socialiste regrette l'absence de l'auteur. Toutefois, il rappelle que plusieurs semaines avaient été volontairement accordées pour permettre une reprise de la discussion. Il considère que l'auteur aurait dû présenter ses amendements dans les délais impartis. Il conclut en appelant à voter.

Un député MCG rappelle que les députés sont des élus du peuple et qu'ils ne doivent pas craindre les référendums. Il poursuit en indiquant que c'est un processus démocratique qui fait partie intégrante de leur rôle. Il estime qu'il est préférable d'aller de l'avant et de voter le projet.

Un député LJS exprime au contraire un avis favorable à un report, considérant qu'il n'y a pas d'urgence particulière sur ce dossier. Il demande la suspension de l'examen du projet jusqu'au retour du député PLR.

Le président met aux voix la proposition visant à reporter l'examen du projet de loi à une séance ultérieure, ce qui est accepté par :

Oui : 8 (2 UDC, 4 PLR, 1 LJS, 1 MCG)
Non : 4 (2 Ve, 2 S)
Abstentions : 2 (1 MCG, 1 LC)

Débat et votes, le 7 octobre 2025

Le président indique que la commission a reçu la veille un amendement général déposé par un député PLR (*cf. annexe 3*). Il donne d'abord la parole à ce dernier pour en exposer le contenu, puis au département.

Le député PLR indique qu'il est parvenu à la conclusion qu'il serait préférable de simplifier le projet de loi, qui s'avère assez complexe et génère une certaine forme de bureaucratie. C'est pourquoi il propose un amendement général. Il précise qu'il ne remet pas en question l'art. 3, al. 4, de la loi fédérale sur la circulation routière, ni le besoin légitime des habitants des quartiers résidentiels de vivre dans le respect de la quiétude qu'ils sont en droit d'attendre de l'Etat. En revanche, il estime qu'il n'est pas acceptable d'imposer une limitation à 30 km/h sur les axes routiers structurants. Sur ces axes, il juge essentiel de garantir un trafic fluide, tant pour les transports publics que pour le trafic individuel motorisé. Il propose, à travers cet amendement, de se concentrer sur la limitation de vitesse de « 50 km/h au moins » sur les axes routiers structurants de la zone 2. Il estime que, sur des routes telles que celles de Malagnou, de Florissant ou d'autres axes de cette envergure, abaisser la vitesse à 30 km/h ne favorise plus la fluidité du trafic, mais engendre au contraire des ralentissements et une circulation en « chicane ». Il relève que le nouveau conseiller fédéral chargé des transports a manifesté son intention de rétablir une cohérence sur la question des limitations à 30 km/h, tout en rappelant que le canton de Genève dispose déjà d'une loi spécifique, la LZ30. Il souligne que la volonté du PLR est d'éviter qu'une seule personne, en l'occurrence l'ancien conseiller d'Etat chargé du département des transports, puisse décider seule de la vitesse applicable sur les axes routiers structurants.

Il admet que l'on pourrait envisager que cet amendement soit contraire à l'art. 3, al. 4, de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR), mais il précise qu'il n'en est rien. En effet, l'amendement prévoit une réserve explicite pour les dispositions impératives du droit fédéral et il indique que, jusqu'à preuve du contraire, un axe routier structurant ne constitue pas un quartier d'habitation. Dès lors, il estime qu'il est parfaitement possible d'y maintenir une vitesse de 50 km/h, tout en respectant les exigences de l'article précité. Pour l'ensemble de ces raisons, il invite la commission à accepter l'amendement général ainsi que la modification du titre du projet de loi, lequel ne ferait plus référence à une « stratégie routière démocratique », mais serait reformulé en « Pour le respect de la hiérarchie du réseau routier du canton ». Il propose en conséquence de biffer les termes « et une stratégie routière démocratique » du titre du projet de loi.

M. Messenger explique que le compromis entre la vitesse et le bruit tenait déjà compte des axes structurants, cette notion étant parfaitement connue dans le cadre de ce processus. Il indique que le département aurait préféré un abandon pur et simple du projet de loi. Néanmoins, il souligne que la proposition d'amendement va dans le sens d'une meilleure compatibilité du projet de loi avec le droit fédéral. Il formule deux remarques qu'il laisse à la discussion de la commission. Premièrement, le passage mentionnant « 50 km/h au moins » pourrait prêter à confusion, puisqu'il pourrait laisser entendre qu'il existe des infrastructures où la vitesse est supérieure à 50 km/h, ce qui à sa connaissance, n'est pas le cas en zone 2. Deuxièmement, il attire l'attention sur l'expression « dispositions impératives du droit fédéral ». Il précise que le terme « impératif » a une signification juridique particulière et qu'il convient de vérifier si cela convient à ce projet de loi.

M^{me} Aboun-Gabbaï reprend en expliquant que la notion d'« impératives » signifie qu'une disposition n'est pas sujette à dérogation. Or, l'obligation d'assainir des axes peut justement être sujette à dérogation, notamment par le rendu de décisions d'allègement. Dès lors, la notion d'« impératives » n'est pas totalement correcte. Elle estime qu'il serait préférable de la remplacer par le terme « obligatoires », ce qui donnerait : « sous réserve des dispositions obligatoires du droit fédéral ».

Un député PLR indique que le terme « obligatoires » pourrait lui convenir. Il rappelle que l'élément essentiel est que la mention « au moins 50 km/h » figure dans la loi, afin d'éviter le « fait du prince », comme cela s'est produit, selon lui, durant la dernière législature, ce qu'il juge inacceptable. Concernant la formulation « au moins », il indique que cela permet de se questionner quant à la possibilité de savoir si, sur certains axes, la vitesse pourrait être fixée à 60 km/h.

Un autre député PLR fait remarquer qu'à sa connaissance, le bas de la route de Malagnou est limité à 60 km/h après la route de Chevillarde. Il précise toutefois ne pas être certain que ce tronçon se situe en zone 2.

Un député socialiste indique qu'il souhaiterait obtenir des précisions concernant la différence entre les termes « obligatoire » et « impératif », car il n'en saisit pas pleinement la nuance. Il rappelle que le projet de loi en discussion était initialement caduc et qu'il est aujourd'hui maintenu grâce à cet amendement qui risque d'entraîner davantage de bureaucratie. Il ajoute que, sous couvert de vouloir éviter le « fait du prince », comme l'a évoqué le député PLR, il estime que cette modification pourrait au contraire alourdir inutilement les procédures. Il poursuit en indiquant qu'il serait aussi envisageable d'aménager des axes non structurants de manière à les rendre plus structurants, plutôt que de chercher uniquement à maintenir des vitesses élevées sur les grands axes.

M^{me} Aboun-Gabbaï répond sur la question des dispositions impératives du droit fédéral, en précisant que le droit fédéral visé par l'amendement comprend notamment l'ordonnance de protection contre le bruit, laquelle prévoit des mesures d'assainissement possibles, telles que des meures à la source, comme la pose de revêtements phonoabsorbants ou les limitations de vitesse. Elle poursuit en expliquant la distinction entre les notions d'« impératif » et d'« obligatoire ». Le terme « impératif » signifie « non-sujet à dérogation », ce qui n'est pas la notion appropriée dans ce projet de loi. En effet, l'obligation d'assainissement prévue par le droit fédéral est une obligation à laquelle il est justement possible de déroger, notamment en délivrant des décisions d'allègement. Dans la mesure où l'on peut y déroger, employer le terme « impératif » reviendrait à condamner la possibilité de recourir à l'ordonnance de protection contre le bruit, et donc même de procéder à des assainissements, puisqu'il peut être dérogé à cette obligation notamment par la voie de l'allègement. Elle conclut en indiquant que l'objectif est de trouver un terme juridiquement plus adéquat, permettant de continuer à pouvoir recourir à l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) pour justifier des mesures d'assainissement.

Une députée socialiste remercie pour ces éclaircissements et souhaite revenir sur ce point. Elle évoque un cas de figure dans lequel un tronçon routier structurant, limité à 50 km/h, serait soumis à des niveaux sonores dépassant les valeurs limites. Elle demande, dans cette situation, si avec la formulation actuelle utilisant le terme « impératives », il faudrait abaisser la vitesse malgré l'art. 7, al. 4, lettre b, ou s'il serait possible de prendre des mesures d'allègement afin de ne pas réduire la vitesse, même en cas d'un dépassement des valeurs limites.

M. Messenger indique que dans le cadre de ce projet le terme « impératif » lui paraît moins approprié que le terme « obligatoire ». En effet, dans cette partie du droit fédéral, des dérogations sont possibles, alors que le terme « impératif » s'applique plutôt à des dispositions ne pouvant faire l'objet d'aucune dérogation. Dans le domaine du bruit, de telles dérogations existent, ce qui rend le terme « obligatoire » plus adapté.

La députée socialiste poursuit en reprenant son exemple d'un tronçon routier qui en vertu de la loi devrait être limité à 50 km/h parce qu'il s'agit d'un axe structurant, mais qui présente des niveaux sonores excessifs. Elle s'interroge sur la hiérarchie des normes applicable dans une telle situation, entre l'obligation d'abaisser la vitesse découlant du droit fédéral et la possibilité de recourir à des mesures d'allègement prévue par la loi genevoise.

M. Messenger rappelle que la loi mentionne que les dispositions cantonales s'appliquent sous réserve du droit fédéral, ce qui signifie que le droit fédéral prime. Dans ce cadre, les propriétaires des infrastructures ont l'obligation de procéder à un assainissement et disposent pour cela de plusieurs moyens, tels que la pose de revêtements phonoabsorbants, la limitation de la vitesse ou encore la réduction du volume de trafic. Il précise que si après une pesée des intérêts il est constaté qu'il n'est pas possible de réduire suffisamment les nuisances, comme c'est le cas par exemple pour le BHNS, il est alors nécessaire de demander des mesures d'allègement, ce qui se traduit généralement par des mesures sur les bâtiments, telles que le remplacement des fenêtres.

Une députée socialiste observe que le droit fédéral prévoit à la fois des mesures d'assainissement, comme la baisse de la vitesse, et des possibilités de dérogation et elle s'interroge sur la primauté de l'une ou l'autre de ces dispositions.

M^{me} Aboun-Gabbaï répond que, si la mention « sous réserve des dispositions impératives du droit fédéral » n'avait pas été prévue, comme c'était le cas dans le projet de loi initial, cela aurait conduit à un risque de violation du droit fédéral, entraînant un risque de demandes d'indemnisation par les riverains en cas de dépassement des VLI. Elle explique qu'une telle situation aurait placé le département dans l'impossibilité de respecter ses obligations en matière de bruit, la LMCE imposant une vitesse de 50 km/h sans réserve. L'ajout de cette clause de réserve permet désormais de recourir à l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) et d'assurer la conformité au droit fédéral. Pour parfaire cela, il faut néanmoins remplacer la notion d'« impératives » par celle d'« obligatoires ».

Une députée PLR précise que la notion de droit impératif renvoie effectivement, en droit des contrats, à des dispositions auxquelles il n'est pas possible de déroger. Elle estime également que dans le cadre de ce projet de loi le terme « impératif » n'est pas approprié.

Un député Vert réagit au terme de « chicane » employé pour qualifier la réduction de la vitesse à 30 km/h. Il rappelle qu'une telle diminution permet une réduction d'environ 33% des accidents graves, selon les chiffres du BPA. Il considère qu'il n'y a pas lieu de percevoir négativement des mesures qui permettent une réduction aussi marquée de la gravité des accidents. Il relève ensuite que l'expression « fait du prince » lui paraît inappropriée, le plan d'actions du réseau routier ayant été discuté, soumis à consultation et validé par le Grand Conseil. Il considère, à ce titre, que le processus est pleinement démocratique. Enfin, concernant l'art. 3 de la LCR, il observe que, selon le plan d'actions du réseau routier qui indique la zone bleue (zone 2), cette zone inclut notamment la plaine de Plainpalais, située au cœur de la ville. Il souligne que de ce fait la zone 2 correspond bien à des quartiers d'habitation au sens de l'art. 3 de la LCR.

M. Messenger rappelle que le département a défini et négocié un compromis vitesse/bruit, dans lequel la question des axes structurants est expressément prise en compte. Il précise qu'il existe une distinction importante entre les axes structurants, sur lesquels la fluidité du trafic doit être privilégiée, et les autres axes.

Un député UDC exprime son mécontentement et juge inapproprié d'invoquer aujourd'hui le respect de l'ordonnance sur la protection contre le bruit alors que l'Etat ne l'a pas appliquée dans les délais. Il rappelle que, si l'OPB avait été mise en œuvre il y a quinze ans, les mesures seraient déjà réalisées. Il souligne que les anciens conseillers d'Etat ont repoussé à plusieurs reprises les échéances et il estime qu'affirmer désormais qu'un vote du projet de loi sans modification irait à l'encontre de l'OPB relève d'un paradoxe. Avec des crédits votés et des actions concrètes, la situation serait tout autre aujourd'hui.

M. Messenger rappelle que l'OPB est en vigueur en permanence et s'applique de manière continue. Cela signifie que les propriétaires des infrastructures, qu'il s'agisse du canton ou des communes, doivent vérifier régulièrement la conformité de leurs installations à l'OPB. Il ne s'agit donc pas de la respecter une fois pour toutes, car son application dépend notamment de l'évolution du trafic et de l'état des revêtements phonoabsorbants. Il souligne qu'en matière d'investissement, le canton de Genève figure parmi les plus exemplaires de Suisse pour la pose de revêtements phonoabsorbants sur les routes cantonales.

Le député UDC rebondit sur ces propos en relevant qu'à ce jour, le canton ne dispose pas encore d'un revêtement phonoabsorbant sur l'ensemble du réseau, comme cela aurait dû être le cas.

M. Messenger indique qu'environ 90% du réseau cantonal est désormais équipé de revêtements phonoabsorbants.

Un député PLR rappelle d'abord le principe de la force dérogatoire du droit fédéral, selon lequel le droit fédéral prévaut sur le droit cantonal, conformément à l'art. 49 de la Constitution fédérale. Il souligne qu'il s'agit d'un principe fondamental garantissant à toute personne la possibilité de se prévaloir du droit fédéral dans le cadre d'un recours. Il relève qu'à l'origine, le projet de loi ne comportait aucune réserve en faveur du droit fédéral et que c'est pour cette raison que son groupe a assoupli sa position sur ce point. Il précise qu'en ce qui concerne l'OPB, adoptée en 1986, celle-ci ne contient aucune disposition imposant une limitation de vitesse à 30 km/h. Il estime que certains font de la question des 30 km/h un véritable « dogme », issu de la loi sur l'environnement de 1983, alors que ni l'OPB ni la jurisprudence du Tribunal fédéral n'imposent une telle généralisation. Il rappelle que la LCR prévoit la possibilité de réduire la vitesse dans les quartiers d'habitation, mais que les axes structurants ne relèvent pas de cette catégorie. Il considère qu'en choisissant d'habiter dans des zones exposées au bruit, il faut aussi assumer les conséquences liées à cet environnement. Selon lui, raisonner autrement reviendrait, par analogie, à demander la suppression de l'aéroport pour cause de nuisances sonores. Il appelle à faire preuve de pragmatisme et à ne pas abuser de l'interprétation du droit, rappelant qu'aucune disposition de l'OPB n'impose la généralisation du 30 km/h. Il ajoute qu'une décision du Tribunal fédéral a même confirmé que la généralisation du 30 km/h est contraire au droit suisse, ce qui, selon lui, justifie pleinement le présent projet de loi. Il conclut en affirmant que, si un conseiller d'Etat souhaite imposer une telle mesure sur l'ensemble du canton, le parlement doit être consulté et avoir le dernier mot, dans le respect des principes démocratiques.

Une députée socialiste rappelle que, selon les règles fédérales, il convient d'abord de prendre des mesures pour réduire le bruit et que ce n'est qu'en cas d'échec que peuvent être envisagées des mesures d'allègement. Elle s'interroge sur les effets du nouvel article de la LMCE, qui pourrait, selon elle, écarter cette première étape.

M^{me} Aboun-Gabbaï répond que non et explique que l'ajout proposé vise précisément à permettre le recours au droit fédéral sur le bruit routier. Elle précise que des mesures prises à la source, notamment la réduction de la vitesse, pourront toujours être envisagées.

La députée socialiste se demande si cela ne ferait pas prioriser les mesures d'allègement.

M^{me} Aboun-Gabbaï précise que les mesures d'allègement interviennent uniquement en second recours, lorsqu'il n'est plus possible d'assainir.

Un député Vert souhaite clarifier la discussion. Selon lui, les axes structurants sont ceux qui mènent au centre-ville et traversent la zone 2. A l'exception de la rampe Jonction-Lancy, la plupart de ces axes en zone bleue se trouvent dans des zones résidentielles, avec des habitations à proximité immédiate, comme sur la route de Malagnou. Il considère donc qu'ils correspondent à des zones d'habitation au sens de la LMCE et il souhaite confirmer cette interprétation, rappelant que l'objectif est de rester opérationnel tout en respectant les riverains, qui ne choisissent pas toujours leur lieu de vie. Il s'interroge enfin sur l'existence d'axes bleus situés hors zones d'habitation.

M. Messenger répond que le plan d'actions de la mobilité, adopté en 2024, établit une hiérarchie du réseau incluant la zone 2, laquelle correspond au réseau secondaire représenté par les voies en bleu. Il précise qu'il existe environ 130 axes relevant de cette zone 2, considérés comme des axes structurants. Cette notion est reconnue non seulement dans le plan d'actions du réseau routier mais également dans le travail effectué dans le cadre de la stratégie bruit-vitesse qui distinguent clairement les axes structurants du réseau de quartier.

Le député Vert demande si la zone secondaire correspond à la zone 2.

M. Messenger répond par l'affirmative, précisant que la zone 2 correspond bien à la notion retenue dans le plan d'actions du réseau routier.

Un député socialiste explique que considérer que la limitation à 30 km/h relèverait d'un dogme issu de la loi sur la protection de l'environnement revient à oublier que cette mesure vise avant tout à réduire le nombre d'accidents et leur gravité. Il cite l'exemple de villes comme Helsinki, passées à 30 km/h, où les accidents mortels ont été supprimés, ce qui est loin d'être le cas à Genève. Il aborde également la question du bruit, relevant que même lorsque les VLI ne sont pas dépassées, les niveaux sonores demeurent très élevés pour les habitants. Selon lui, le refus systématique du 30 km/h, conduit à sacrifier la qualité de vie et la santé d'environ 100 000 personnes pour un gain de temps marginal. Il réagit aussi à l'argument selon lequel les personnes vivant à proximité des axes routiers ou de l'aéroport auraient choisi cette situation. Il rappelle que de nombreux habitants installés de longue date n'avaient pas anticipé l'augmentation du trafic aérien ou routier. A Genève, le

manque de logements contraint de nombreuses personnes à vivre dans des zones exposées aux nuisances sonores, sans véritable alternative.

Un député PLR fait remarquer que certaines villes européennes, telles que Paris, Istanbul ou Madrid, présentent des niveaux sonores nettement plus élevés. Il estime qu'en comparaison internationale, Genève ne peut pas être considérée comme une ville bruyante.

Un député Vert revient sur la zone bleue et estime que l'adoption de l'amendement général remettrait en cause l'équilibre défini dans le plan d'actions du réseau routier, lequel précise le compromis négocié par le conseiller d'Etat. Il rappelle que ce compromis, mentionné dans le plan d'actions, prévoit une limitation à 30 km/h la nuit autour de la plaine de Plainpalais et que cette disposition serait annulée si l'amendement était adopté. Il insiste sur la nécessité d'être clair quant à la définition des axes structurants, en précisant que la zone bleue du réseau secondaire ne comprend pas uniquement des axes structurants comme ceux évoqués, mais aussi des zones en pleine ville comme Plainpalais. Selon lui, une interprétation trop large de cette notion risquerait de générer d'importantes difficultés en matière de trafic et de bruit. De plus, permettre de rouler à 50 km/h dans certains secteurs en pleine ville, alors même qu'ils longent des zones d'habitation, contredirait le plan d'actions du réseau routier.

M. Messenger rappelle que le compromis élaboré par le département prévoit que certains axes du réseau structurant soient limités à 50 km/h le jour et à 30 km/h la nuit. Il ajoute que la question du droit fédéral pourra, le cas échéant, faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Le président demande au PLR s'il est d'accord pour remplacer le terme « impératives » par « obligatoires ».

Un député PLR répond par l'affirmative et précise qu'il accepte la modification proposée. En revanche, il indique maintenir la formulation « 50 km/h au moins ». Il cite ensuite l'art. 7, al. 3, lettre a, de la LMCE, qui concerne la zone 1, selon laquelle : « le département prend les mesures visant à limiter la vitesse à 30 km/h au maximum selon les conditions prescrites par le droit fédéral », ainsi que la lettre c, précisant que « certains axes à plusieurs voies seront équipés d'une limitation de vitesse adaptative par des panneaux lumineux. Ces axes seront limités à 30 km/h aux heures de forte demande et à 50 km/h le reste du temps ».

Un député MCG relève que cet amendement prend tout son sens en réaffirmant la nécessité de pouvoir circuler à 50 km/h au moins sur les axes structurants. Il souligne que la moyenne ceinture doit être connectée à un réseau routier efficace et non pas devenir un système fermé dépourvu de

continuité. Il considère qu'une généralisation du 30 km/h entraînerait inévitablement un report du trafic vers les quartiers résidentiels. Il conteste également les chiffres avancés dans le rapport de minorité, précisant qu'ils ne concernent pas 120 000 personnes, mais environ la moitié la nuit et un tiers en journée. Il estime qu'il n'y a pas lieu de dramatiser la situation, rappelant que le niveau sonore autour de l'aéroport est en baisse constante. Selon lui, la proposition s'inscrit dans l'esprit de la LMCE, qui vise à limiter le trafic de transit tout en maintenant des axes structurants permettant une circulation fluide. Il conclut en indiquant que le groupe MCG soutient l'amendement et le projet de loi.

Un député Vert rappelle qu'historiquement les villes ont été conçues pour les piétons avant que les voitures ne s'approprient l'espace public de manière durable. Il estime que rouler à 50 km/h dans des zones densément peuplées revient à réserver la route à une seule catégorie d'usagers, augmentant les risques liés au bruit, à la pollution et à la sécurité, dont la corrélation avec la vitesse est démontrée. Il considère qu'il n'est pas excessif de limiter la vitesse à 30 km/h dans un milieu urbain compact comme Genève qui a un diamètre compris entre 5 à 8 km, où la zone bleue concerne un diamètre d'environ 3 à 3,5 km. Selon lui, qu'on roule à 30 ou à 50 km/h, la densité du trafic limite déjà la vitesse de sorte que la différence de temps de parcours reste négligeable. A l'exception de rares secteurs sans habitations, il pense qu'il est raisonnable de demander une conduite apaisée et il indique que son groupe n'entrera pas en matière sur cet amendement.

Un député socialiste explique que le parti socialiste est clairement opposé à l'amendement. Selon lui, cette proposition répond aux attentes d'une catégorie spécifique de personnes, au détriment de celles qui habitent le long des axes concernés. Il souligne que, contrairement à ce qui a été affirmé par le MCG précédemment, le bruit routier n'affecte pas seulement la population de manière consciente, mais aussi inconsciemment en altérant la qualité du sommeil, en augmentant le stress et en favorisant les risques cardiovasculaires. Il rappelle qu'il s'agit là d'une véritable question de santé publique. Il estime qu'une pesée des intérêts devrait être effectuée entre le gain de temps marginal que représenterait une vitesse de 50 km/h au lieu de 30 km/h et les conséquences sanitaires pour les riverains exposés au bruit et à la pollution. Il considère que cette réflexion est absente du projet de loi, qu'il perçoit avant tout comme un geste politique destiné à flatter un électorat mécontent de l'ancien conseiller d'Etat, plutôt qu'une mesure fondée sur l'intérêt général.

Un député du Centre indique que cet amendement répond à un compromis établi lors de la précédente législature, fondé sur un réseau circulant à 50 km/h, il est donc favorable à cet amendement ainsi qu'à ce projet de loi.

Un député MCG rappelle que le conseiller d'Etat en fonction lors de l'adoption de la LMCE a lui-même reconnu que cette loi nécessitait d'être précisée. S'agissant des émissions polluantes, il explique qu'un véhicule atteint son rendement optimal autour de 80 km/h, tandis qu'à 30 km/h, les émissions sont nettement plus élevées. Il estime qu'au lieu de mettre en place des aménagements statiques, tels que la mesure des 30 km/h, il conviendrait plutôt de fluidifier le trafic afin d'éviter l'encombrement des quartiers résidentiels.

Vote du 2^e débat

Le président met aux voix la modification du titre du PL 13204-B ainsi que l'amendement général du député PLR, tel que modifié à la suite de la proposition de remplacer le terme « impératives » par « obligatoires », au PL 13204-B :

Oui : 10 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : 5 (2 Ve, 3 S)

Abstentions : –

La modification du titre et l'amendement général modifié sont acceptés.

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13204-B tel qu'amendé :

Oui : 10 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : 5 (2 Ve, 3 S)

Abstentions : –

Le PL 13204-B, tel qu'amendé, est accepté et la catégorie II 40 minutes est proposée.

Conclusion

Le projet de loi 13204, vise à s'assurer que la moyenne ceinture puisse assumer son rôle d'axe routier structurant en imposant que la vitesse y soit fixée à 50 km/h au moins. Il s'agit clairement de s'opposer à une généralisation du 30 km/h à Genève.

En inscrivant dans la loi que la vitesse doit être fixée à 50 km/h au moins sur les axes routiers structurants de la zone 2, sous réserve des dispositions obligatoires du droit fédéral, le projet vise à éviter des décisions unilatérales, imprévisibles ou idéologiques, et à garantir que des choix aussi déterminants pour la mobilité cantonale reposent sur une base législative claire, stable et démocratiquement légitimée. Ce projet de loi réaffirme ainsi un principe

essentiel : le respect de la hiérarchie du réseau routier et la nécessité de garantir la fluidité du trafic sur les axes structurants, condition indispensable au bon fonctionnement du canton, tant pour le trafic individuel motorisé, que pour les transports publics, mais également pour la tranquillité des quartiers.

En parallèle, il ne remet en cause ni la nécessité de protéger la population contre le bruit ni l'obligation de respecter le droit fédéral, en particulier les dispositions relatives à l'assainissement et à la protection de la santé publique. En effet, le texte amendé tient compte des réserves juridiques exprimées lors des auditions, notamment en assurant la primauté du droit fédéral et en permettant, lorsque cela est nécessaire, le recours aux instruments prévus par l'ordonnance sur la protection contre le bruit.

Convaincue que ce projet de loi contribue à assurer une cohérence dans la hiérarchie du réseau routier, à renforcer la sécurité juridique tout en étant compatible avec les exigences légales supérieures, la majorité de la commission des transports vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi 13204 tel qu'amendé.

ANNEXE I



AVIS DE DROIT

Genève, le 28 mai 2024
M0160264 12/DB

Dossier : DSM-OCT – Avis de droit sur le PL 13204

Objet : Avis de droit sur le projet de loi PL 13204 modifiant la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE) (H 1 21) (Pour le respect de la hiérarchie du réseau routier de notre canton et une stratégie démocratique)

Auteurs : Me Tobias ZELLWEGGER, docteur en droit, avocat ; Me Daniel BORGES, avocat

Destinataires : Comité de direction de l'Office cantonal des transports (OCT)

RÉSUMÉ

Le présent avis de droit s'attèle tout d'abord à examiner tant la conformité au droit supérieur que le respect du principe de la séparation des pouvoirs des dispositions nouvelles ou modifiées que souhaite introduire, dans la législation genevoise, le projet de loi PL 13204 modifiant la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE) (H 1 21) (Pour le respect de la hiérarchie du réseau routier de notre canton et une stratégie démocratique) (« PL 13204 »).

Selon l'analyse présentement effectuée, seules deux dispositions s'avèrent incompatibles avec le droit fédéral. D'une part, en tant qu'il commande de fixer uniformément une vitesse sur la moyenne ceinture, sans possibilité de varier la vitesse autorisée entre le jour et la nuit, l'art. 5 al. 4 LMCE-GE projeté viole le principe de la proportionnalité imposé par le droit fédéral au chapitre des mesures pouvant être prises pour déroger aux limitations générales de vitesse. D'autre part, en soumettant par principe des axes routiers structurants dans la zone II (au sens de la LMCE-GE) à une limitation de vitesse à 50 km/h au moins, l'art. 7 al. 3 let. b LMCE-GE projeté entrave l'application correcte du droit fédéral, en ce qu'il ne permet plus à l'autorité compétente de diminuer la vitesse maximale autorisée, lorsque, en raison d'autres intérêts publics, la vitesse maximale autorisée devrait pourtant être diminuée sur ces tronçons. En tant qu'elles limitent la marge de manœuvre réservée, selon le droit fédéral, à l'autorité compétente en la matière, ces deux dispositions projetées constituent par ailleurs un empiètement des prérogatives de ladite autorité, par le pouvoir législatif, en sorte qu'elles lèsent le principe de la séparation des pouvoirs.

Pour le reste, les autres dispositions du PL 13204 ne soulèvent pas d'écueils particuliers à l'aune du respect du droit fédéral et du principe de la séparation des pouvoirs.

Par ailleurs, hormis l'exigence d'une vitesse minimale à 50 km/h sur des axes routiers structurants en zone II (au sens de la LMCE-GE), telle que projetée par le PL 13204, les autres mentions à des vitesses

autorisées, telles qu'elles résultent aujourd'hui déjà de la LMCE-GE, ne posent pas de problème de conformité au droit fédéral.

Dans le cadre de ses compétences telles qu'elles résultent de la loi, la chancellerie d'Etat de la République et canton de Genève ne pourra tout au plus relever et rectifier que des erreurs de pure forme qui demeureraient dans le PL 13204, à savoir des erreurs portant sur l'orthographe, la grammaire, la typographie ou la technique législative au sens formel. Un contrôle matériel des actes législatifs adoptés par le Grand Conseil de la République et canton de Genève, notamment un examen de la conformité au droit supérieur, dépasserait donc les prérogatives de la chancellerie d'Etat de la République et canton de Genève, en sorte qu'elle n'est pas autorisée à y procéder de son propre chef.

Une éventuelle adoption du PL 13204 implique de procéder à un examen global de la nouvelle stratégie de modération de la vitesse du Conseil d'Etat, telle qu'elle résulte de l'arrêté reconsidéré GW / 2022 00278 EP 7074 du 8 décembre 2023, et ce afin de vérifier si elle demeure toujours conforme aux nouvelles règles de droit cantonal hypothétiquement adoptées dans l'intervalle. Dans la négative, ladite stratégie devra être modifiée pour la rendre compatible avec les nouvelles règles contenues dans le PL 13204. Tout au plus les autorités d'exécution pourraient – et même devraient – refuser d'appliquer les règles du PL 13204 qui ne leur permettraient pas de remplir les prescriptions de droit fédéral, à savoir celles qui seraient contraires au droit supérieur, ce que seul un examen au cas par cas permettrait de déceler.

Quant à l'accord conclu entre le département compétent et des associations privées actives dans le domaine de la mobilité, il impose, à strictement parler, audit département de consulter certaines de ces associations lorsqu'il est prévu de modifier les vitesses autorisées sur les tronçons du territoire cantonal désignés dans l'accord. Cela étant, cette consultation n'empêche pas les autorités d'application de respecter leurs obligations à teneur du droit cantonal et fédéral topique, en sorte qu'elles devront s'y tenir, quand bien même la consultation aboutirait à une position défavorable de la part desdites associations privées.

Table des matières

I.	Introduction	4
II.	Objet du présent avis de droit	4
III.	Présentation du projet de loi PL 13204	5
IV.	Questions	8
A.	De la conformité au droit supérieur et du principe de la séparation des pouvoirs	8
a.	Considérations théoriques sur la séparation des pouvoirs en général	8
b.	La séparation des pouvoirs dans la République et canton de Genève	11
c.	La répartition des compétences dans la République et canton de Genève	12
d.	La répartition des compétences en matière de mobilité dans la République et canton de Genève	13
e.	De la primauté du droit fédéral et de quelques compétences de la Confédération	14
f.	Examen des dispositions du projet de loi PL 13204	16
i.	De la nouvelle teneur de l'art. 5 al. 4 pLMCE-GE	16
ii.	Du nouvel art. 5A pLMCE-GE	18
iii.	De la nouvelle teneur de l'art. 7 al. 3 let. a. LMCE-GE et de l'art. 7 al. 4 let. b LMCE-GE	20
1)	L'art. 7 al. 3 let. a pLMCE-GE	20
2)	L'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE	21
iv.	Du nouvel art. 12A pLMob	28
v.	Du nouvel art. 13 al. 3 pLMob	28
vi.	Des modifications à l'art. 2 pLRTP-GE	29
vii.	De la nouvelle teneur de l'art. 3 al. 2 pLRoutes-GE	29
B.	De l'examen des lois par la chancellerie d'Etat	30
a.	Considérations théoriques	30
i.	Rôle et missions de la chancellerie d'Etat	30
ii.	Les prérogatives de la chancellerie d'Etat à l'aune de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels	31
b.	Du cas d'espèce	37
C.	Des conséquences d'une adoption du projet de loi PL 13204	39
a.	Contrôle de la conformité de la nouvelle stratégie de modération de la vitesse aux règles du projet de loi PL 13204	39
b.	Impact du projet de loi PL 13204 sur l'accord conclu avec des associations privées	41
V.	Conclusion	42

I. Introduction

Le présent avis de droit s'inscrit dans le contexte de la nouvelle stratégie de modération de la vitesse telle qu'elle a été adoptée par le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, soit pour lui le Département des infrastructures (« DI »)¹ via l'Office cantonal des transports (ci-après l'« OCT »). Ladite stratégie s'est matérialisée par l'adoption de l'arrêté GW / 2022 00278 EP 7074, intitulé « *Modération de la vitesse autorisée, pour lutter contre le bruit routier sur plusieurs axes du canton dans le cadre de la stratégie de vitesse* », du 10 octobre 2022 (ci-après l'« Arrêté du 10 octobre 2022 ») et publié dans la Feuille d'avis officielle (« FAO ») du 11 octobre 2022.

Six recours ont été interjetés contre l'Arrêté du 10 octobre 2022. A l'heure actuelle, deux recours sont toujours pendants², les autres ayant été retirés dans l'intervalle.

Dans le sillage d'un accord intervenu avec des associations privées actives dans le domaine de la mobilité, le Département de la santé et des mobilités (« DSM »), soit pour lui l'OCT, a adopté un arrêté reconsidéré le 8 décembre 2023 (ci-après l'« Arrêté reconsidéré du 8 décembre 2023 »).

Parallèlement à ce processus, 16 députés au Grand Conseil de la République et canton de Genève (ci-après le « Grand Conseil ») ont déposé, le 7 novembre 2022, un projet de loi PL 13204 modifiant la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE) (H 1 21) et intitulé « *Pour le respect de la hiérarchie du réseau routier de notre canton et une stratégie routière démocratique* » (ci-après le « PL 13204 ») (PL 13204, p. 1).

II. Objet du présent avis de droit

Compte tenu de la nouvelle stratégie de modération de la vitesse d'ores et déjà adoptée – bien que bloquée par les procédures de recours pendantes – et vu la connexité entre la matière et les objectifs poursuivis tant par l'Arrêté reconsidéré du 8 décembre 2023 que le PL 13204, le DSM, soit pour lui l'OCT, a mandaté notre Etude afin d'examiner une série de questions dans ce contexte. En particulier, les interrogations formulées à l'appui de la demande de consultation juridique sont les suivantes :

1. Le PL 13204 est-il conforme au droit supérieur ?
2. Le PL 13204 respecte-t-il le principe de la séparation des pouvoirs ?
3. L'inclusion de limitations de vitesse précises dans la loi cantonale est-elle compatible avec le droit supérieur et le principe de la séparation des pouvoirs ?

¹ Dès le 1^{er} juin 2023, il s'agit du Département de la santé et des mobilités de la République et canton de Genève (art. 1 al. 1 let. e et art. 7 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1^{er} juin 2023, ci-après « ROAC-GE » ; RSGE B 4 05.10).

² Il s'agit de la cause n° A/3733/2022 et de la cause n° A/3736/2022.



4. Vu l'art. 7A de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 (ci-après « LFPP-GE »)³, quelle est la marge de manœuvre dont dispose la chancellerie d'Etat de la République et canton de Genève (ci-après la « chancellerie d'Etat ») pour relever d'éventuels problèmes de légalité et de conformité au droit supérieur ?
5. Quel serait l'impact de l'adoption du PL 13204 pour la nouvelle stratégie de modération de la vitesse, singulièrement pour l'Arrêté reconsidéré du 8 décembre 2023 ?
6. A cet égard, quid des conséquences du PL 13204 sur le « compromis » conclu le 13 octobre 2023 entre le DSM et plusieurs associations privées actives dans le domaine de la mobilité⁴ ?

Avant de se pencher concrètement sur chacune des interrogations soulevées (cf. *infra* IV.), il est utile de présenter brièvement le PL 13204 (cf. *infra* III.). A l'issue de l'analyse, nous énoncerons quelques remarques conclusives (cf. *infra* V.).

III. Présentation du projet de loi PL 13204

Les nouveautés que le PL 13204 souhaite introduire concernent principalement la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée du 5 juin 2016 (ci-après « LMCE-GE »)⁵, l'art. 1 du PL 13204 prévoyant de modifier deux dispositions de la loi et d'en introduire une nouvelle (PL 13204, p. 1 s.) :

« Art. 5, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ La moyenne ceinture routière n'est pas soumise au régime de priorité défini dans ces zones. La vitesse y est appliquée de manière uniforme de jour comme de nuit, de manière à assurer la fluidité du trafic.

Art. 5A Limitation de vitesse (nouveau)

¹ Le département fixe une vitesse maximale garantissant la fluidité du trafic et conforme à la hiérarchie du réseau routier.

² Il élabore une stratégie routière de vitesse maximale qui tienne compte :

- a) de la hiérarchie du réseau routier et de la fluidité du trafic ;
- b) du principe de proportionnalité ;
- c) des conséquences de la réduction de la vitesse maximale sur les services d'urgence et de secours, les transports publics, les taxis et voitures de transport avec chauffeur, et le transport professionnel ;
- d) des autres facteurs que le bruit routier, tels que l'accidentologie et la pollution ;
- e) d'un examen, au cas par cas, de la situation sur les différents axes routiers du canton.

³ RSGE B 2 05.

⁴ Sont parties à l'« Accord relatif aux régimes de vitesse sur le territoire du Canton de Genève » du 13 octobre 2023, d'une part, le DSM et, d'autre part, la SECTION GENEVOISE DU TOURING CLUB SUISSE (« TCS »), l'ASTAG, ASSOCIATION SUISSE DES TRANSPORTS ROUTIERS, SECTION DE GENÈVE (« ASTAG »), GENÈVEMOBILITÉ – TRANSPORTS ET ÉCONOMIE ainsi que la SECTION DE GENÈVE DE L'AUTOMOBILE CLUB DE SUISSE.

⁵ RSGE H 1 21.

³ Cette stratégie est soumise à l'approbation du Grand Conseil, qui statue par voie de résolution, conformément à l'article 13 de la loi sur la mobilité, du 23 septembre 2016.

Art. 7, al. 3, lettre a (nouvelle teneur), et al. 4, lettre b (nouvelle teneur)

³ En zone I :

a) le département prend les mesures visant à limiter la vitesse à 30 km/h au maximum selon les conditions prescrites par le droit fédéral, en privilégiant sur les axes structurants des mesures d'assainissement excluant la réduction de vitesse ;

⁴ En zone II :

b) des axes routiers structurants, soumis à une limitation de vitesse de 50 km/h au moins, sont aménagés de façon à garantir la fluidité du transport individuel motorisé »

L'art. 2 du PL 13204 prévoit aussi de modifier la loi sur la mobilité du 23 septembre 2016 (ci-après « LMob-GE »)⁶, la loi sur le réseau des transports publics du 17 mars 1988 (ci-après « LRTP-GE »)⁷ et la loi sur les routes du 28 avril 1967 (ci-après « LRoutes-GE »)⁸ (PL 13204, p. 2 s.) :

- Modifications visant la LMob-GE :

« Art. 12A Stratégie et plan d'action en matière de vitesse (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat tient compte d'une vitesse maximale sur les différents axes routiers garantissant la fluidité du trafic conforme à la hiérarchisation du réseau routier.

² Il élabore une planification en ce sens, soumise à l'approbation du Grand Conseil.

Art. 13, al. 3 (nouveau)

³ Pour l'adoption du plan d'action en matière de vitesse et ses modifications, la procédure décrite à l'alinéa 1 est applicable ».

- Modification visant la LRTP-GE :

« Art. 2, lettre b (nouvelle, les lettres b à e anciennes devenant les lettres c à f)

Par étapes, le plan d'actions du réseau des transports collectifs conduit à la réalisation d'une offre de transports publics répondant au moins aux objectifs suivants dans tout le canton :

b) la planification du Conseil d'Etat en matière de vitesse sur les différents axes routiers ne doit pas affecter la vitesse commerciale ».

- Modification visant la LRoutes-GE :

« Art. 3, al. 2 (nouvelle teneur)

² Elle tient compte des principes du libre choix et de la complémentarité des modes de transport, ainsi que de la fluidité du trafic ».

⁶ RSGE H 1 20.

⁷ RSGE H 1 50.

⁸ RSGE L 1 10.



Dès les premières lignes, l'exposé des motifs du PL 13204 se réfère à la « *nouvelle stratégie cantonale de lutte contre le bruit routier* », laquelle prévoit de baisser la vitesse autorisée sur un certain nombre d'axes routiers dans le canton (PL 13204, p. 4 ss). Cette mention vise l'Arrêté du 10 octobre 2022.

Après avoir présenté les grandes lignes de cette stratégie (PL 13204, p. 4 ss), les députés à l'origine du PL 13204 énumèrent les écueils – juridiques ou en opportunité – que soulève, selon eux, l'Arrêté du 10 octobre 2022 (PL 13204, p. 7 ss), soit notamment : incompatibilité avec l'art. 190 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (ci-après « Cst.-GE »)⁹ vu la péjoration de la fluidité des différents modes de transport ; violation de l'art. 4 LMob-GE ; violation de la hiérarchie du réseau routier (au sens de la LMCE-GE) ; réserves de nombreux acteurs de la mobilité (association des transports publics, associations des services d'urgences, milieux de l'économie) ; impact négatif sur l'attractivité des transports publics, en raison d'une baisse de la vitesse commerciale ; impact financier sur les TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS (« TPG ») ; incompatibilité avec les « *lignes directrices cantonales* » en matière de transports publics, singulièrement avec le Plan d'actions des transports collectifs 2020-2024 ; incompatibilité avec la liberté individuelle du choix du mode de transport (art. 190 al. 3 Cst.-GE) ; péjoration des interventions des services d'urgence et du travail des transporteurs professionnels, des chauffeurs de taxis, etc. ; doutes sur l'efficacité et la nécessité des mesures prévues ; difficultés de mise en œuvre concrète (lisibilité) de la nouvelle réglementation ; opposition de la population.

L'esprit et les buts du PL 13204 sont finalement résumés comme suit par les députés à son origine : « *Tenant compte de l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus, les auteurs du présent projet de loi proposent de redonner un peu de compétence au Grand Conseil en la matière – une question aussi importante, qui implique un changement fondamental de la politique de mobilité à travers le canton, mérite un débat et un vote au parlement – mais aussi d'affiner la LMCE[-GE] pour en faire respecter la lettre et l'objectif, et d'apporter les modifications nécessaires aux autres lois liées à la mobilité, toutes aussi importantes que la LMCE[-GE]* » (PL 13204, p. 13).

Les autres éléments pertinents tirés de l'exposé des motifs du PL 13204 – notamment les commentaires article par article (PL 13204, p. 13 ss) – seront directement intégrés dans l'analyse ci-dessous, là où cela est nécessaire.

Lors de la séance du Grand Conseil du 24 novembre 2022, le PL 13204 a été renvoyé sans débats à la commission des transports du Grand Conseil (ci-après la « Commission des transports »).

La Commission des transports a déposé le fruit de ses travaux le 6 juin 2023 (ci-après le « PL 13204-A »), soit un rapport de majorité (PL 13204-A, p. 5 ss) et un rapport de minorité (PL 13204-A, p. 177 s.). Tandis que le premier recommande de refuser l'entrée en matière sur le PL 13204, le second demande d'y donner suite.

⁹ RSGE A 2 00.



Lors de sa séance du 1^{er} septembre 2023, le Grand Conseil a voté le renvoi du PL 13204-A à la Commission des transports.

A l'heure actuelle, le PL 13204 est officiellement toujours en suspens devant la Commission des transports. L'OCT nous a toutefois indiqué que la Commission des transports aurait depuis lors adopté le PL 13204.

IV. Questions

Les questions portant sur la conformité du PL 13204 au droit supérieur (question 1) et son respect du principe de la séparation des pouvoirs (question 2), tout comme celle visant la possibilité d'adopter des dispositions cantonales prévoyant des limitations de vitesse autorisée précises (question 3), étant intimement imbriquées, elles seront traitées dans un même chapitre (cf. *infra* A.), qui commencera par des considérations théoriques (cf. *infra* A.a. à A.e.) avant l'analyse desdites questions (cf. *infra* A.f.).

Suivra ensuite l'examen de la compétence de la chancellerie d'Etat en matière de contrôle des lois adoptées par le Grand Conseil (question 4), avec, là aussi, une revue des règles pertinentes (cf. *infra* B.a.) avant une analyse de la question (cf. *infra* B.b.).

Il s'agira ensuite d'examiner les éventuelles conséquences d'une adoption du PL 13204 sur la nouvelle stratégie de modération de la vitesse du Conseil d'Etat (cf. *infra* C.a.), en consacrant quelques lignes à l'impact que cela pourrait avoir sur l'accord conclu avec certaines associations privées (cf. *infra* C.b.).

A. De la conformité au droit supérieur et du principe de la séparation des pouvoirs

a. Considérations théoriques sur la séparation des pouvoirs en général

Le principe de la séparation des pouvoirs constitue, d'une part, un droit constitutionnel¹⁰, invocable en tant que tel par le justiciable devant les tribunaux¹¹. D'autre part, il est un modèle d'organisation politique devant être concrétisé dans le fonctionnement institutionnel de l'Etat, le but étant de séparer organiquement, au sein d'une même collectivité¹², les trois pouvoirs classiques que sont le législatif, l'exécutif et le judiciaire¹³.

Le principe de la séparation des pouvoirs assure le respect de la répartition des compétences fixée par le droit constitutionnel¹⁴, notamment cantonal¹⁵, entre les trois pouvoirs de l'Etat¹⁶. En effet, il appartient en

¹⁰ ATF 138 I 378, consid. 7.1 ; ATF 136 I 241, consid. 2.5.1 ; ATF 134 I 322, consid. 2.2 ; ATF 130 I 1, consid. 3.1 et les réf. cit. ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^{ème} éd., Genève/Zürich/Bâle (Schulthess Editions romandes) 2018, p. 223 N 615.

¹¹ ATF 136 I 241, consid. 2.5.1 ; ATF 134 I 322, consid. 2.2 ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 223 N 615 s.

¹² ATF 118 Ia 282, consid. 3c et les réf. cit.

¹³ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 223 N 616.

¹⁴ ATF 138 I 378, consid. 7.1 ; ATF 138 I 196, consid. 4.1 ; ATF 136 I 241, consid. 2.5.1 ; ATF 134 I 269, consid. 3.3.2 ; ATF 130 I 1, consid. 3.1 ; ATF 128 I 113, consid. 2c.

¹⁵ ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 134 I 322, consid. 2.2 ; ATF 126 I 180, consid. 2a/aa et les réf. cit. ; ATF 124 I 216, consid. 3b ; ATF 121 I 22, consid. 3a et la réf. cit. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_763/2009 du 28 avril 2019, consid. 5.1 ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 222 s. N 614.

¹⁶ ATF 136 I 241, consid. 2.5.1.



premier lieu au droit public cantonal de déterminer les compétences des autorités¹⁷, c'est-à-dire de fixer qui est compétent pour quoi¹⁸. Le principe de la séparation des pouvoirs interdit donc à un organe de l'Etat de s'immiscer ou d'empiéter dans les compétences d'un autre¹⁹. Il interdit notamment au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit qui devraient figurer dans une loi²⁰, à moins d'une délégation valablement conférée par le législateur²¹.

Selon le Tribunal fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs s'applique pour l'essentiel « *au rapport entre la loi et l'ordonnance, en interdisant au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur* »²². Dans le domaine de la législation, le principe de la séparation des pouvoirs signifie donc que les normes générales et abstraites doivent être édictées par l'organe compétent, selon la forme prévue à cet effet²³.

Cela étant, le principe de la séparation des pouvoirs – pas plus que le principe de légalité – n'exigent que toutes les règles soient contenues dans une loi au sens formel²⁴.

Au niveau fédéral par exemple, l'art. 164 al. 1 ph. 1 Cst. féd. dispose que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'art. 164 al. 2 Cst. féd. précise qu'une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Cst. féd. ne l'exclue. En d'autres termes, une loi formelle peut prévoir une délégation législative, sauf si la Constitution fédérale l'exclut²⁵; à défaut, le Conseil fédéral n'a pas de pouvoir normatif indépendant de toute délégation²⁶.

Dans la République et canton de Genève, l'art. 9 al. 2 Cst.-GE dispose que l'activité publique se fonde sur le droit, qu'elle répond à un intérêt public et qu'elle est proportionnée au but visé.

C'est là une consécration du principe de la légalité, étant entendu que la notion de loi se comprend ici comme la loi au sens formel, à savoir l'acte normatif voté par le Grand Conseil (art. 80 Cst.-GE) et soumis au référendum facultatif (art. 67 Cst.-GE)²⁷. De ces dispositions l'on tire que la Constitution de la

¹⁷ ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 138 I 378, consid. 7.1 ; ATF 138 I 196, consid. 4.1 ; ATF 136 I 241, consid. 2.5.1 ; ATF 134 I 322, consid. 2.2 ; ATF 134 I 269, consid. 3.3.2 ; ATF 127 I 60, consid. 2a, qui précise que « *[d]er Inhalt des Prinzips der Gewaltentrennung ergibt sich aus dem kantonalen Recht* » ; ATF 126 I 180, consid. 2a/aa et les réf. cit. ; ATF 124 I 216, consid. 3b ; ATF 121 I 22, consid. 3a et la réf. cit. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_763/2009 du 28 avril 2019, consid. 5.1 ; David Hofmann, Le Conseil d'Etat dans la constitution genevoise du 14 octobre 2012, in *Actualités juridiques de droit public 2013* (David Hofmann/Fabien Waelti éd.), Berne (Stämpfli) 2013, p. 124.

¹⁸ ATF 130 I 1, consid. 3.1 ; ATF 128 I 113, consid. 2c.

¹⁹ ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 141 V 688, consid. 4.2.1 et les réf. cit. ; ATF 136 I 241, consid. 2.5.1 ; ATF 134 I 322 consid. 2.2 ; ATF 119 la 28, consid. 3 ; ATF 106 la 389, consid. 3 et la réf. cit. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_763/2009 du 28 avril 2019, consid. 5.1 ; Thierry Tanquerel, *op. cit.*, p. 222 s. N 614.

²⁰ ATF 138 I 196, consid. 4.1 et les réf. cit. ; Thierry Tanquerel, *op. cit.*, p. 222 s. N 614.

²¹ ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 141 V 688, consid. 4.2.1 et les réf. cit. ; ATF 136 I 241, consid. 2.5.1 ; ATF 134 I 322 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_763/2009 du 28 avril 2019, consid. 5.1. Cf. éventuellement aussi : ATF 118 la 305, consid. 2a et les réf. cit.

²² ATF 136 I 241, consid. 2.5.1 et la réf. cit.

²³ ATF 138 I 378, consid. 7.1.

²⁴ ATF 138 I 378, consid. 7.1.

²⁵ ATF 134 I 322, consid. 2.2.

²⁶ Thierry Tanquerel, *op. cit.*, p. 224 N 619.

²⁷ Michel Hottelier/Thierry Tanquerel, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, in *SJ 2014 II 341*, p. 353.



République et canton de Genève du 14 octobre 2012 « pose le principe de la priorité et de la primauté de la loi formelle comme moyen d'action de l'Etat au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au principe de la séparation des pouvoirs »²⁸. Il en résulte également que, dans la République et canton de Genève, le Conseil d'Etat ne bénéficie pas d'une clause générale lui permettant de se substituer au Grand Conseil via un pouvoir normatif général et indépendant d'une délégation *ad hoc*²⁹, sous réserve de l'état de nécessité figurant à l'art. 113 al. 1 Cst.-GE³⁰. Aussi, contrairement à ce qui prévalait sous l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (ci-après « aCst.-GE »), le Conseil d'Etat ne dispose plus d'une compétence constitutionnelle générale l'habilitant à adopter des règlements indépendamment des lois adoptées par le Grand Conseil³¹.

D'une façon générale, une délégation de compétence n'est possible que si le droit cantonal ne l'interdit pas³², si elle est prévue par une loi formelle³³, si elle est limitée à une matière déterminée³⁴ et si la loi fixe elle-même les règles de base dans les grandes lignes³⁵. Ces principes, tirés de la jurisprudence fédérale, valent pour la République et canton de Genève également.

Comme on le voit, le principe de la séparation des pouvoirs est étroitement lié à celui de la légalité³⁶, en particulier sous l'angle de l'exigence d'une base légale formelle³⁷. C'est tellement vrai que le Tribunal fédéral a jugé, à l'aune de l'ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (ci-après « aCst. féd. »), que le principe de la légalité comprend celui de la séparation des pouvoirs³⁸. En doctrine, on résume le lien entre ces deux principes comme suit : « *Le modèle classique implique surtout une séparation fonctionnelle entre le pouvoir de faire la loi, celui de l'exécuter et celui de juger. C'est là que réside la relation très étroite entre la séparation des pouvoirs et le principe de la légalité. En effet, la séparation fonctionnelle des pouvoirs suppose que les activités étatiques soient d'abord prévues dans des règles générales et abstraites (exigence de la base légale matérielle), adoptées normalement par le législateur ordinaire (exigence de la base légale formelle), puis que ces règles de droit soient appliquées dans les cas d'espèce par les pouvoirs exécutif (dont fait partie l'administration) et judiciaire* »³⁹.

²⁸ Michel HOTTELLIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 353 et les réf. cit.

²⁹ Nombre de dispositions dans la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 réservent au Conseil d'Etat un pouvoir réglementaire dans certains domaines ou situations déterminés (cf. les exemples cités par Michel HOTTELLIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 354). A cela s'ajoute l'art. 109 al. 4 ph. 2 Cst.-GE aux termes duquel le Conseil d'Etat est chargé d'exécuter les lois promulguées et d'adopter à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires.

³⁰ Michel HOTTELLIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 353.

³¹ Michel HOTTELLIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 353.

³² ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 128 I 113, consid. 3c et les réf. cit.

³³ ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 138 I 196, consid. 4.1, en référence à l'ATF 134 I 269, consid. 4.2 et l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_763/2009 du 28 avril 2010, consid. 5.1 ; ATF 134 I 322, consid. 2.4 et la réf. cit. ; ATF 128 I 113, consid. 3c et les réf. cit.

³⁴ ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 128 I 113, consid. 3c et les réf. cit.

³⁵ ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 128 I 113, consid. 3c et les réf. cit. ; ATF 134 I 322, consid. 2.4 et la réf. cit.

³⁶ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 222 s. N 614, en référence à l'ATF 138 I 378, consid. 7.1.

³⁷ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 222 s. N 614.

³⁸ ATF 122 I 61, consid. 2a.

³⁹ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 223 N 617.

Si l'on comprend aisément les buts poursuivis par le principe de la séparation des pouvoirs, force est d'admettre que le modèle classiquement postulé n'a jamais été appliqué avec toute la rigueur théorique ou, pour reprendre l'expression d'une plume doctrinale, « *dans toute sa pureté* »⁴⁰. Si le principe de la séparation des pouvoirs conserve des effets concrets et conséquents pour l'Etat, l'évolution des activités de ce dernier a conduit progressivement à une réévaluation du principe sur le plan de la distinction entre « *production et application du droit* »⁴¹. Le droit administratif moderne conduit à une réévaluation de la séparation fonctionnelle entre la création et l'application du droit, touchant ainsi à la densité normative⁴². Ce processus est rendu nécessaire pour offrir à l'administration une marge de manœuvre suffisante, notamment pour des activités d'orientation, de planification ou encore de réalisation d'infrastructures, réduisant par là même l'intervention du législateur⁴³.

b. La séparation des pouvoirs dans la République et canton de Genève

Toutes les constitutions cantonales garantissent au moins implicitement le principe de la séparation des pouvoirs⁴⁴, lequel leur est imposé, selon le Tribunal fédéral, par l'art. 51 al. 1 ph. 1 Cst. féd., qui prescrit que les cantons doivent se doter d'une constitution démocratique⁴⁵.

A l'instar de quelques autres cantons, la République et canton de Genève a explicitement ancré dans sa loi fondamentale le principe de la séparation des pouvoirs⁴⁶, l'art. 2 al. 2 Cst.-GE postulant que les structures et l'autorité de l'Etat sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs. La doctrine souligne à cet égard qu'« *[e]n précisant que les structures et l'autorité de l'Etat sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs, [l'art. al. 2 Cst.-GE] concrétise le fameux principe évoqué par le Tribunal fédéral au cours d'une jurisprudence séculaire non seulement sous la forme d'une règle organisationnelle, mais également d'un droit de nature constitutionnelle bénéficiant au particulier* »⁴⁷.

Sous l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847, le Tribunal fédéral avait considéré que le principe de la séparation des pouvoirs découlait notamment de l'art. 116 aCst.-GE, selon lequel le Conseil d'Etat promulgue les lois, est chargé de leur exécution et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires⁴⁸, non sans préciser que, « *[p]our le surplus, c'est à la lumière des*

⁴⁰ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 224 N 618.

⁴¹ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 224 N 618.

⁴² Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 225 N 620.

⁴³ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 225 N 620.

⁴⁴ ATF 142 I 26, consid. 3.3 ; ATF 141 V 688, consid. 4.2.1 ; ATF 138 I 378, consid. 7.1 ; ATF 138 I 196, consid. 4.1 ; ATF 136 I 241, consid. 2.5.1 ; ATF 134 I 322, consid. 2.2 ; ATF 134 I 269, consid. 3.3.2 ; ATF 130 I 1, consid. 3.1 ; ATF 128 I 113, consid. 2c et les réf. cit. ; ATF 127 I 60, consid. 2a et les réf. cit. ; ATF 126 I 180, consid. 2a/aa ; ATF 124 I 216, consid. 3b ; ATF 121 I 22, consid. 3a et les réf. cit. ; ATF 119 la 28, consid. 3 et les réf. cit. ; ATF 118 la 305, consid. 2a et la réf. cit.

⁴⁵ ATF 143 I 92, consid. 3.2 ; ATF 130 I 1, consid. 3.1 ; ATF 127 I 60, consid. 2a et les réf. cit. ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 222 N 614.

⁴⁶ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 222 N 614 ; David HOFMANN, *op. cit.*, p. 111, en particulier la note infrapaginale n° 9, ainsi que p. 124.

⁴⁷ Michel HOTTELLIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 363.

⁴⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_763/2009 du 28 avril 2010, consid. 5.1 et les réf. cit.

principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'Etat »⁴⁹.

c. La répartition des compétences dans la République et canton de Genève

En premier lieu, il convient de rappeler que le législateur cantonal est parfaitement autorisé à répartir les compétences des autorités telles qu'elles résultent de la loi, puis à les modifier en suivant la procédure législative idoïne, pour autant que les règles de répartition des compétences consacrées par la constitution cantonale soient respectées.

Dès lors, il faudra dire quelques mots des compétences des autorités genevoises, telles qu'elles résultent du droit constitutionnel genevois. Avant cela, clarifions la terminologie utilisée dans la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 pour identifier correctement l'entité qui est compétente dans un domaine donné.

Comme l'enseignant des auteurs doctrinaux, par ailleurs membres de l'Assemblée constituante ayant donné naissance au texte de la nouvelle loi fondamentale genevoise, « le terme « Etat » qu'emploie la Constitution est en effet doté d'une portée qui ne se limite pas aux seules autorités du canton, mais concerne, beaucoup plus largement, l'ensemble des organes, structures et institutions publiques. [...] En somme, le terme désigne désormais toute instance appelée à intervenir au nom de l'autorité publique » et se distancie en cela de l'acception plus restrictive que donnait l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 au terme « Etat »⁵⁰. Ces mêmes auteurs en tirent que, « si la Constitution de 2012 contient un nombre considérable de dispositions consacrées aux tâches publiques, cette liste ne présente, sous l'angle constitutionnel, qu'un caractère indicatif. Il en résulte que cette liste ne prétend aucunement à l'exhaustivité. En outre, comme la Constitution ne prévoit aucune réserve en la matière, il n'est pas imposé – pas plus qu'il n'est interdit – au Grand Conseil de procéder préalablement à la révision de la Constitution pour légiférer dans un domaine non visé par celle-ci »⁵¹.

Lorsque la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 entend désigner les autorités cantonales ou l'entité juridique qu'est le canton, elle emploie alors spécifiquement le terme « canton »⁵². Pour le reste, le texte ne prescrit pas de répartition claire des compétences cantonales et communales⁵³. A cet égard, l'art. 133 al. 2 Cst.-GE prévoit que la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires⁵⁴. Selon l'art. 133 al. 3 Cst.-GE, les tâches qui excèdent la capacité des communes sont assumées par le canton. Quant à l'art. 148 al. 1 Cst.-GE, il dispose que les tâches de l'Etat sont exécutées

⁴⁹ ATF 134 I 322, consid. 2.3.

⁵⁰ Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 351.

⁵¹ Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 352 et la réf. cit.

⁵² Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 352.

⁵³ Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 352 et p. 384.

⁵⁴ Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 383.



par le canton et, conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public.

Le Titre IV Cst.-GE (art. 80 à 131 Cst.-GE) traite des autorités et y expose de manière systématique, pour chacune d'entre elles, leur principe, leur composition, leur organisation et leurs compétences⁵⁵. Y sont ainsi successivement traités le Grand Conseil (cf. le Chapitre I), le Conseil d'Etat (cf. le Chapitre II), le pouvoir judiciaire (cf. le Chapitre III) et la Cour des comptes (cf. le Chapitre IV)⁵⁶. Les art. 80, 101 et 116 Cst.-GE, en tant qu'ils désignent les compétences de chaque entité, concrétisent le principe de la séparation des pouvoirs⁵⁷.

Selon l'art. 80 Cst.-GE, le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif⁵⁸. D'après l'art. 91 al. 1 Cst.-GE, le Grand Conseil adopte les lois.

Aux termes de l'art. 101 Cst.-GE, le Conseil d'Etat exerce le pouvoir exécutif⁵⁹. Bien que l'on en trouve ailleurs dans le texte⁶⁰, les compétences du Conseil d'Etat sont essentiellement listées à la Section 4, soit aux art. 107 ss Cst.-GE, où l'on traite successivement du programme de législature (art. 107 Cst.-GE), du budget et des comptes (art. 108 Cst.-GE), de la procédure législative (art. 109 Cst.-GE), de la consultation (art. 110 Cst.-GE), de la politique extérieure (art. 111 Cst.-GE), de la sécurité (art. 112 Cst.-GE) et de l'état de nécessité (art. 113 Cst.-GE)⁶¹.

A titre d'exemple, en matière de procédure législative, il est notamment prévu que le Conseil d'Etat dirige la phase préparatoire de la procédure législative (art. 109 al. 1 Cst.-GE), qu'il peut présenter des projets de loi, des amendements et des propositions au Grand Conseil (art. 109 al. 2 Cst.-GE), qu'il promulgue les lois et est chargé de leur exécution, adoptant à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst.-GE)⁶². En outre, lorsque le Grand Conseil adopte un projet de loi qui n'a pas été déposé par le Conseil d'Etat, ce dernier peut, avant de promulguer la loi, le représenter au Grand Conseil avec ses observations, dans un délai de 6 mois. Si, après en avoir délibéré de nouveau, le Grand Conseil adopte le projet élaboré précédemment, le Conseil d'Etat promulgue la loi (art. 109 al. 5 Cst.-GE).

d. La répartition des compétences en matière de mobilité dans la République et canton de Genève

Le Titre VI Cst.-GE est consacré aux tâches et aux finances publiques. Les tâches publiques sont listées au Chapitre III, dont la Section 8 (art. 190 à 192A Cst.-GE) est spécifiquement consacrée à la mobilité,

⁵⁵ Michel HOTTETIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 349. Cf. aussi : David HOFMANN, *op. cit.*, p. 123.

⁵⁶ David HOFMANN, *op. cit.*, p. 123 s.

⁵⁷ David HOFMANN, *op. cit.*, p. 125.

⁵⁸ David HOFMANN, *op. cit.*, p. 124.

⁵⁹ David HOFMANN, *op. cit.*, p. 124.

⁶⁰ Cf. par exemple, dans la Section 3, l'art. 106 al. 1 Cst.-GE prescrivant que le Conseil d'Etat organise l'administration cantonale en départements et la dirige.

⁶¹ David HOFMANN, *op. cit.*, p. 134 ss.

⁶² David HOFMANN, *op. cit.*, p. 125.

selon les thèmes suivants : principes (art. 190 Cst.-GE), transports publics (art. 191 Cst.-GE), trafic aérien (art. 191A Cst.-GE), infrastructures (art. 192 Cst.-GE) et traversée du lac (art. 192A Cst.-GE).

Au titre des principes, l'Etat élabore une politique globale de la mobilité en coordonnant les politiques de l'aménagement, de l'énergie, de la protection de l'environnement et de la circulation (art. 190 al. 1 Cst.-GE). Il facilite les déplacements en visant la complémentarité, la sécurité et la fluidité des divers moyens de transport publics et privés (art. 190 al. 2 Cst.-GE). Il garantit la liberté individuelle du choix du mode de transport (art. 190 al. 3 Cst.-GE). Il encourage la mobilité douce (art. 190 al. 4 Cst.-GE)⁶³.

En ce qui concerne les transports publics, l'Etat développe le réseau des transports publics et l'offre au niveau de l'agglomération (art. 191 al. 1 Cst.-GE). Il favorise l'utilisation de transports publics respectueux de l'environnement (art. 191 al. 2 Cst.-GE). Il veille à ce qu'ils soient accessibles à l'ensemble de la population et couvrent ses besoins prépondérants (art. 191 al. 3 Cst.-GE). Un établissement autonome de droit public gère les transports publics (art. 191 al. 4 Cst.-GE).

En matière d'infrastructures, le canton planifie à long terme et réalise les infrastructures nécessaires au développement de l'agglomération (art. 192 al. 1 Cst.-GE). La conception et la réalisation des voies de communication, des infrastructures de transport public et de mobilité douce accompagnent les projets de constructions dédiés au logement, à l'emploi, au commerce et aux loisirs (art. 192 al. 2 Cst.-GE). L'Etat peut conclure des partenariats avec le secteur privé (art. 192 al. 3 Cst.-GE).

A ce stade, l'on peut conclure que la répartition des compétences entre les diverses entités étatiques reste relativement sommaire sous l'angle constitutionnel genevois. En matière de mobilité en particulier, l'on cherchera en vain dans la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 une (délégation de) compétence claire en faveur de l'une ou l'autre des autorités composant l'administration cantonale, en sorte qu'il faudra se tourner vers la loi cantonale pour davantage de précisions.

e. De la primauté du droit fédéral et de quelques compétences de la Confédération

On tire de l'art. 664 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (« CC »)⁶⁴ que le domaine public relève essentiellement de la compétence des cantons⁶⁵. Cela étant, la Confédération dispose de certaines compétences législatives touchant plus ou moins fortement au domaine public, à l'instar de celles portant sur la circulation routière (art. 82 Cst. féd.)⁶⁶ et la protection de l'environnement, qui inclut la protection de

⁶³ Cf. pour le détail : David HOFMANN, *op. cit.*, p. 136 ss.
⁶⁴ RS 210.

⁶⁵ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 70 N 204.

⁶⁶ Cf. pour les détails : Martin BEYELER/Nicolas DIEBOLD, in Commentaire romand, Constitution fédérale, Art. 81 Cst. – dispositions finales (Vincent Martenet/Jacques Dubey éd.), Bâle (Helbing Lichtenhahn) 2021, ad art. 82 p. 1794 N 2, p. 1798 N 17 et p. 1799 ss N 22 ss (cité : CR Cst.-II, AUTEUR). Cf. aussi : Cédric MIZEL, in Code suisse de la circulation routière commenté (Yvan Jeanneret/André Kuhn/Cédric Mizel/Olivier Riske éd.), 5^{ème} éd., Berne (Helbing Lichtenhahn) 2024, ad art. 3 LCR p. 36 N 1.3 et la réf. cit. et p. 37 N 2.1 (cité : CSCR, AUTEUR).



l'être humain contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 74 Cst. féd.)^{67,68}. Le législateur fédéral a donné corps à ces compétences dans la législation fédérale, notamment par l'adoption de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (ci-après « LCR »)^{69,70} ainsi que de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (ci-après « LPE »)^{71,72}, l'une et l'autre concrétisées dans des ordonnances fédérales.

En ces domaines, un éventuel conflit de normes entre, d'une part, le droit fédéral et, d'autre part, le droit cantonal ou communal⁷³, se résout à l'aune du principe de la primauté du droit fédéral⁷⁴, également connu sous les expressions de force dérogatoire du droit fédéral⁷⁵ ou de suprématie du droit fédéral⁷⁶, forme de consécration de la hiérarchie des normes⁷⁷. D'après l'art. 49 al. 1 Cst. féd. en effet, le droit fédéral – donc y compris les ordonnances fédérales⁷⁸ – prime le droit cantonal qui lui est contraire⁷⁹. Il en découle que, dans les domaines susmentionnés – tout comme dans d'autres prévus par le texte constitutionnel –, le droit cantonal ne peut aller à l'encontre du droit fédéral, lequel prime⁸⁰, pas même en rendant plus difficiles les mesures qu'il prévoit⁸¹.

Sur la base de la jurisprudence, la doctrine enseigne que « le principe de la primauté du droit fédéral implique que « la législation fédérale l'emporte sur la réglementation cantonale, quel que soit leur niveau respectif », que « les cantons ne peuvent pas édicter de règle contraire au droit fédéral », qu'ils ne sont pas habilités à légiférer dans les domaines réglés exclusivement dans la législation fédérale » et qu'il « est notamment prohibé au législateur ou à l'exécutif cantonal d'intervenir dans les matières que le législateur fédéral a entendu réglementer de façon exhaustive, d'éluder le droit fédéral ou d'en contredire le sens ou l'esprit »⁸². Ainsi, s'il appert qu'une règle – par exemple matérielle⁸³ – de droit cantonal a pour but ou pour effet d'empêcher ou d'entraver la bonne application du droit fédéral, il y a conflit de norme ; le principe de la primauté du droit fédéral s'applique alors pleinement⁸⁴.

⁶⁷ Cf. pour les détails : Anne-Christine FAVRE, in Commentaire romand, Constitution fédérale, Préambule – art. 80 Cst. (Vincent Martenet/Jacques Dubey éd.), Bâle (Helbing Lichtenhahn) 2021, ad art. 74 p. 1651 ss N 14 ss (cité : CR Cst.-I, AUTEUR).

⁶⁸ Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 70 N 204.

⁶⁹ RS 741.01.

⁷⁰ CSCR, Yvan JEANNERET, ad art. 1 LCR p. 4 N 1.1.

⁷¹ RS 814.01.

⁷² CR Cst.-I, Anne-Christine FAVRE, ad art. 74 p. 1646 N 2.

⁷³ CR Cst.-I, Vincent MARTENET, ad art. 49 p. 1288 N 20 et les réf. cit.

⁷⁴ Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 70 N 204.

⁷⁵ CR Cst.-I, Vincent MARTENET, ad art. 49 p. 1286 N 12.

⁷⁶ Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 126 N 367.

⁷⁷ Christian BOVET/Angela CARVALHO, Glossaire juridique, Genève/Zurich/Bâle (Schulthess Editions romandes) 2017, p. 95.

⁷⁸ Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 126 N 367. Cf. aussi : CR Cst.-I, Vincent MARTENET, ad art. 49 p. 1288 N 18 et les réf. cit.

⁷⁹ Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 159 N 458 ; CR Cst.-I, Vincent MARTENET, ad art. 49 p. 1286 N 12 et la réf. cit.

⁸⁰ CR Cst.-I, Vincent MARTENET, ad art. 49 p. 1286 N 12 et les réf. cit. ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, op. cit., p. 414 N 1126.

⁸¹ CR Cst.-I, Anne-Christine FAVRE, ad art. 74 p. 1651 N 15 et la réf. cit.

⁸² Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'Etat, 4^{ème} éd., Berne (Stämpfli) 2021, p. 407 N 1106 et les réf. cit.

⁸³ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, op. cit., p. 417 N 1132.

⁸⁴ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, op. cit., p. 416 N 1131.



f. Examen des dispositions du projet de loi PL 13204

Afin de nous prononcer sur la compatibilité au droit supérieur et au principe de la séparation des pouvoirs des dispositions prévues dans le PL 13204, il nous a semblé plus opportun de les commenter les unes après les autres, en procédant aux renvois qui s'imposent, le cas échéant.

Pour mémoire, le PL 13204 entraîne essentiellement la modification de la LMCE-GE (ci-après « pLMCE-GE ») ainsi que de trois autres lois genevoises, soit la LMob-GE, la LRTP-GE et la LRoutes-GE. Chacune des modifications projetées est examinée tour à tour⁸⁵.

i. De la nouvelle teneur de l'art. 5 al. 4 pLMCE-GE

La nouvelle teneur de l'art. 5 al. 4 pLMCE-GE vise à ajouter dans la loi la précision selon laquelle, dans la moyenne ceinture, « *[l]a vitesse y est appliquée de manière uniforme de jour comme de nuit, de manière à assurer la fluidité du trafic* ».

L'objectif selon lequel la vitesse autorisée doit permettre d'assurer la fluidité du trafic n'est en soi pas critiquable. Permettre aux usagers de la route de rouler avec fluidité est d'ailleurs un objectif du droit fédéral, qui permet, le cas échéant, de modifier à la hausse ou à la baisse, sur un tronçon donné, la limitation générale de vitesse applicable autrement en principe. Nous y reviendrons plus tard (cf. *infra* IV.A.f.iii.). On notera aussi qu'un conducteur n'est pas autorisé à rouler à une allure trop réduite, sans raison impérieuse, si cela a pour conséquence de diminuer la fluidité du trafic (art. 4 al. 5 de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962, ci-après « OCR »⁸⁶)⁸⁷, signe supplémentaire qu'un trafic fluide est souhaité par le législateur fédéral.

Est en revanche plus problématique la règle selon laquelle la vitesse autorisée sur les tronçons relevant de la moyenne ceinture doit, en tout temps, demeurer uniforme.

En effet, comme on le commentera ci-dessous à l'aune de l'une des autres dispositions du PL 13204 (cf. *infra* IV.A.f.iii.), si le droit fédéral pose des limitations générales de vitesse (cf. art. 4a al. 1 OCR), il permet aussi d'y déroger, sous certaines conditions (art. 3 al. 4 ph. 1 LCR ; art. 108 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979, ci-après « OSR »⁸⁸, *cum* art. 32 al. 3 LCR). Or, déroger aux limitations générales de vitesse suppose d'examiner si une telle mesure est nécessaire, opportune et respectueuse du principe de la proportionnalité (art. 108 al. 4 OSR *cum* art. 32 al. 3 LCR, voire art. 108 al. 2 let. d OSR). L'une des composantes de ce principe est la règle de la subsidiarité, laquelle commande qu'entre plusieurs mesures envisageables, l'on choisisse celle qui, entre toutes, porte le moins gravement atteinte aux droits et aux autres intérêts touchés⁸⁹. Du reste, le droit fédéral lui-même prescrit expressément,

⁸⁵ Les dispositions nouvelles ou modifiées, telles que prévues par le PL 13204, seront ci-après désignées par « pLMCE-GE », « pLMob-GE », « pLRTP-GE » et « pLRoutes-GE ».

⁸⁶ RS 741.11.

⁸⁷ CSCR, *Yvan JEANNERET*, *ad* art. 32 p. 548 s. N 1.14 et p. 577 N 5.3.

⁸⁸ RS 741.21.

⁸⁹ *Christian BOVET/Angela CARVALHO, op. cit.*, p. 148 s. et la réf. cit.

au titre de la règle de la subsidiarité, qu'il revient à l'autorité compétente d'examiner si une dérogation à la limitation générale de vitesse doit, le cas échéant, être appliquée de façon différenciée, « *notamment s'il est possible de limiter la mesure aux heures de pointe* ». Pareille précision implique nécessairement que le droit fédéral lui-même envisage l'adoption de mesures qui s'appliquent différemment selon l'heure du jour et de la nuit.

Or, en prescrivant qu'une vitesse maximale doit obligatoirement être « *uniforme* » sur les routes constituant la moyenne ceinture, l'art. 5 al. 4 pLMCE-GE empêche potentiellement l'autorité compétente de procéder à cet examen de subsidiarité. Ainsi ne pourra-t-elle plus adopter la mesure la moins contraignante possible, par exemple en édictant une vitesse maximale différenciée de jour et de nuit sur un tronçon.

Prenons un exemple pour l'illustrer. Supposons que, sur un tronçon donné, l'autorité compétente parvienne au constat qu'une réduction de la vitesse autorisée serait nécessaire pour atteindre un certain intérêt public (par exemple diminuer les nuisances sonores excessives liées au bruit du trafic routier), mais que cette mesure s'avère uniquement nécessaire durant la nuit et non pas le jour, compte tenu des valeurs limites d'exposition au bruit différenciées de jour et de nuit prévues par la législation topique⁹⁰. Une application stricte de l'art. 5 al. 4 pLMCE-GE devrait conduire l'autorité compétente à réduire uniformément la vitesse maximale autorisée sur ce tronçon, alors même que l'examen de la proportionnalité de cette mesure – pourtant exigé par le droit fédéral – commanderait plutôt une approche différenciée.

Confronté à une telle situation, le DSM devrait réduire la vitesse maximale autorisée sur un tel tronçon afin de respecter ses obligations de droit fédéral lui imposant de lutter contre les nuisances sonores excessives, tout en violant les règles qui l'autorisent à déroger aux limitations générales de vitesse, elles aussi de rang fédéral, faute de pouvoir complètement justifier l'ampleur de la mesure ainsi prise. A l'inverse, si le DSM maintient la vitesse autorisée à la hausse, pour qu'elle demeure proportionnée durant la journée, il manquera à ses obligations de lutte contre le bruit routier excessif, violant par là même le droit fédéral.

Sous cet angle précis, l'art. 5 al. 4 pLMCE-GE est contraire au droit fédéral. Selon les circonstances, il risque de placer le DSM dans une situation inconciliable, l'obligeant irrémédiablement à violer l'une ou l'autre des prescriptions fédérales s'imposant à lui, soit parce qu'il agit outre mesure, soit parce qu'il ne le fait pas suffisamment. En outre, puisque le DSM, pourtant autorité compétente selon le droit cantonal (art. 2 al. 1 LaLCR-GE *cum* art. 7 al. 1 let. c ROAC-GE) et dès lors autorité compétente pour l'application de l'art. 108 OSR (art. 108 al. 1 OSR *cum* art. 1 al. 2 let. c OSR), ne pourra plus faire usage d'une possibilité que lui réserve le droit fédéral – soit l'adoption de mesures différenciées selon le moment de la journée –, l'on peut y voir ici une transgression au principe de la séparation des pouvoirs par le Grand Conseil.

⁹⁰ Cf. à cet égard notamment l'art. 2 de l'Annexe 3 (bruit lié au trafic routier) à l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (« OPB » ; RS 814.41), qui distingue plusieurs valeurs limites d'exposition au bruit (valeurs de planification, valeurs limites d'immission, valeurs d'alarme) en fonction du jour et de la nuit.



ii. Du nouvel art. 5A pLMCE-GE

L'art. 5A al. 1 pLMCE-GE prévoit que le département – soit le DSM (art. 2 LMCE-GE) – fixe une vitesse maximale garantissant la fluidité du trafic et conforme à la hiérarchie du réseau routier.

Vu la systématique choisie, cette nouvelle disposition – qui s'ajouterait juste après les principes fixés, aujourd'hui déjà, à l'art. 5 LMCE-GE – a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire genevois, toutes routes et zones confondues.

A l'heure actuelle, le DSM est en principe déjà compétent pour fixer la vitesse autorisée sur les routes dans le canton, dès lors que l'art. 2 al. 1 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (ci-après « LaLCR-GE »)⁹¹ confie au « *département chargé des transports* » (art. 2 al. 1 LaLCR-GE), à savoir le DSM (art. 7 al. 1 let. c ROAC-GE), la tâche de gérer la circulation, notamment en interdisant, en restreignant ou régulant la circulation sur certaines routes. Sous cet angle, le PL 13204 ne lèse pas le principe de la séparation des pouvoirs.

Préciser que le DSM doit fixer des vitesses maximales en garantissant la fluidité du trafic et en tenant compte de la hiérarchie du réseau routier relève de la superfétation. D'une part, comme on le verra plus bas (cf. *infra* IV.A.f.iii.), le droit fédéral fixe déjà des limitations générales de vitesse, que le DSM se doit d'observer dans son action concrète. Aussi, l'art. 5A al. 1 pLMCE-GE ne contredit en rien le droit supérieur. D'autre part, la LMCE-GE prévoit déjà que la politique globale de la mobilité répond à la demande de mobilité de façon différenciée selon les usages (art. 3 al. 1 LMCE-GE), dite politique devant s'appuyer sur un réseau d'infrastructures conçu et organisé dans le respect de la hiérarchie du réseau routier, telle que définie aux art. 3 ss LRoutes-GE⁹². L'on peut affirmer que fixer concrètement des limitations de vitesse relève déjà de la politique globale de la mobilité, en sorte qu'assurer la fluidité du trafic et respecter la hiérarchie du réseau routier sont des objectifs déjà (implicitement) requis par la LMCE-GE. Plus clair encore, l'art. 5 al. 1 LMCE-GE dispose que le territoire cantonal est organisé en zones et le réseau routier est hiérarchisé, de façon à améliorer les conditions de déplacement et fluidifier les réseaux de transport, règle qui se recoupe globalement avec l'art. 5A al. 1 pLMCE-GE. En somme, cette nouvelle disposition ne soulève pas la controverse.

L'art. 5A al. 2 pLMCE-GE a pour but de charger le DSM d'élaborer une « *stratégie routière de vitesse maximale* », en y incluant l'analyse d'un certain nombre de critères listés aux let. a à e.

Aux termes de l'art. 5A al. 3 pLMCE-GE, la stratégie élaborée par le DSM est ensuite « *soumise à l'approbation* » du Grand Conseil, lequel statue conformément à la procédure prévue à l'art. 13 LMob-GE.

⁹¹ RSGE H 1 05.

⁹² D'après la LRoutes-GE, la hiérarchie du réseau routier permet une organisation fonctionnelle de celui-ci qui prend en considération les besoins de tous les modes de transport, ainsi que ceux du transport professionnel (art. 3 al. 1 LRoutes-GE). Elle tient compte des principes du libre choix et de la complémentarité des modes de transport (art. 3 al. 2 LRoutes-GE). Les voies publiques sont hiérarchisées en réseau routier primaire, réseau routier secondaire et réseau routier de quartier. Une carte est établie à cette fin (art. 3 al. 3 LRoutes-GE), carte dont l'élaboration est de la compétence du Conseil d'Etat (art. 3C LRoutes-GE).



Si, ce faisant, le Grand Conseil se réserve un certain droit de regard sur l'activité de l'administration cantonale⁹³, l'on ne saurait y voir une transgression inadmissible au principe de la séparation des pouvoirs. En effet, l'élaboration en tant que telle de la stratégie prévue à l'art. 5A al. 2 pLMCE-GE demeure de la compétence du DSM, qui conserve une importante marge de manœuvre à cet égard. Le Grand Conseil ne pourrait pas, par exemple, modifier cette stratégie, pas plus que l'élaborer lui-même. Par ailleurs, les critères listés aux let. a à e de la disposition (respect de la hiérarchie du réseau routier et de la fluidité du trafic, respect du principe de la proportionnalité, examen des conséquences d'une réduction de la vitesse autorisée pour les services d'urgence et de secours, les transports publics et d'autres types d'usagers de la route, examen d'autres facteurs tels que l'accidentologie et la pollution, prescription d'une méthode d'analyse au cas par cas) ne soulèvent pas particulièrement de problème. Ces critères, qui n'ont rien d'incongru, sont un choix en opportunité du législateur cantonal et se recoupent d'ailleurs largement avec les réquisits fixés par la loi et la jurisprudence en matière de réduction de la vitesse autorisée, comme on le verra plus bas (cf. *infra* IV.A.f.iii.). Ils ne font essentiellement que réitérer l'importance du principe de la proportionnalité et l'observation de la hiérarchie du réseau routier⁹⁴, l'un et l'autre étant déjà suffisamment présents ailleurs dans la LMCE-GE, tout comme dans d'autres lois genevoises en matière de mobilité.

Par ailleurs, il faut relativiser le contrôle que souhaite exercer le Grand Conseil en la matière. En prévoyant que son approbation est soumise à la procédure de « *résolution* » ancrée à l'art. 13 LMob-GE, le législateur cantonal tempère fortement son intervention dans le processus.

L'art. 13 LMob-GE, appelé ainsi à s'appliquer à l'art. 5A pLMCE-GE par renvoi, règle aujourd'hui déjà la procédure d'adoption et de modification de la « *stratégie multimodale à long terme* » (al. 1), du « *programme multimodal à moyen terme* » (al. 1) et des « *plans thématiques pluriannuels* » (al. 2), outils prévus par cette loi aux art. 9 ss LMob-GE. Le Grand Conseil doit les approuver, en se prononçant sous forme de résolution dans un délai de trois mois (art. 13 al. 1 LMob-GE).

La résolution est un mécanisme bien connu en droit genevois. Outre dans la LMob-GE, il est prévu dans de nombreuses autres situations où le concours du Grand Conseil est réservé⁹⁵. Or, selon l'art. 150 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (ci-après « *LRGC-GE* »)⁹⁶, la résolution est une déclaration qui n'entraîne aucun effet législatif. Cela rejoint la définition qui en est généralement donnée en doctrine, soit un « *[a]cte non contraignant par lequel un*

⁹³ L'exposé des motifs du PL 13204 indique à cet égard que l'art. 5A pLMCE-GE « *consacre [...] la possibilité offerte au Grand Conseil de se prononcer démocratiquement sur [la] stratégie [routière de vitesse maximale]* » (PL 13204, p. 13).

⁹⁴ L'exposé des motifs du PL 13204 précise d'ailleurs que la stratégie routière de vitesse maximale doit répondre « *au principe de la proportionnalité et à la hiérarchisation du réseau routier, ainsi qu'à [l']art. 190 al. 2 Cst.-GE* » (PL 13204, p. 13).

⁹⁵ Il en va ainsi, par exemple, de la modification de la composition des départements composant l'administration cantonale (art. 106 al. 2 Cst.-GE ; art. 65A al. 2 LRG-GE), du programme de législature préparé par le Conseil d'Etat (art. 107 al. 2 Cst.-GE ; art. 66 al. 2 LRG-GE), du mécanisme de destitution d'un membre du Conseil d'Etat (art. 115A Cst.-GE ; art. 2 let. t et u LRG-GE et art. 175 ss LRG-GE), de l'adoption d'un plan directeur cantonal (art. 5 al. 4 et 5 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (« *LaLAT-GE* ; RSGE L 1 30), etc.

⁹⁶ RSGE B 1 01.

parlement donne son avis »⁹⁷. Commentant la portée de la résolution requise par l'art. 106 al. 2 Cst.-GE en matière de modification de la composition des départements, un auteur estime premièrement que « *l'avis du Grand Conseil n'est donc pas que consultatif, mais présente un certain caractère contraignant* », tout en admettant finalement que « *la résolution n'a jusqu'à présent pas vraiment de caractère contraignant, puisqu'il s'agit d'une déclaration du Grand Conseil* »⁹⁸. L'auteur rapproche d'ailleurs cette résolution du sens que lui donne l'art. 150 LRGC-GE, la qualifiant de « *purement déclarative* » et la distinguant de « *2 autres catégories* » de résolutions « *qui ont un effet* », à savoir celle constituant une initiative cantonale en matière fédérale (art. 156 LRGC-GE) et celle portant sur une rectification d'une erreur matérielle dans une loi (art. 216A al. 3 let. a LRGC-GE)⁹⁹.

Si, certes, une résolution positive du Conseil d'Etat est une condition pour que la stratégie exigée par l'art. 5A al. 2 pLMCE-GE puisse entrer en vigueur, l'impact concret de cette stratégie sur l'action du DSM en matière de réglementation de la vitesse autorisée sur les routes du canton n'est pas évidente. Si l'action du DSM est guidée par une telle stratégie, elle n'est en tout cas pas rendue impossible en l'absence d'une telle stratégie, notamment pas lorsqu'il s'agit de trancher dans une situation concrète qui exigerait, par hypothèse, de modifier la limitation de vitesse applicable. En somme, l'effet concret de la « *stratégie routière de vitesse maximale* » apparaît davantage comme un outil politique, accordant au Grand Conseil une forme de surveillance de l'activité de l'administration cantonale, plus qu'une règle rigide empêchant le DSM de remplir ses obligations tant au titre du droit cantonal que fédéral. En cela, elle n'est pas plus contraignante que la résolution exigée, aujourd'hui déjà, à l'aune de la LMob-GE (cf. les art. 9 ss LMob-GE) par exemple.

En somme, l'art. 5A al. 2 et 3 pLMCE-GE ne présente pas d'écueils particuliers en relation avec le respect du droit supérieur, ni avec le principe de la séparation des pouvoirs. L'on fait le même constat s'agissant de l'art. 5A al. 1 pLMCE-GE.

iii. De la nouvelle teneur de l'art. 7 al. 3 let. a. LMCE-GE et de l'art. 7 al. 4 let. b LMCE-GE

1) L'art. 7 al. 3 let. a pLMCE-GE

A l'heure actuelle, l'art. 7 al. 3 let. a LMCE-GE prévoit qu'en zone I, le département – à savoir le DSM (art. 7 al. 1 let. d ROAC-GE, en tant que département chargé des transports (art. 2 LMCE-GE) – prend les mesures visant à limiter la vitesse à 30 km/h au maximum selon les conditions prescrites par le droit fédéral.

Sans abroger cette règle, l'art. 7 al. 3 let. a pLMCE-GE ajoute une précision, en ce sens que la norme doit être exécutée « *en privilégiant sur les axes structurants des mesures d'assainissement excluant la réduction de vitesse* ».

⁹⁷ Christian BOVET/Angela CARVALHO, *op. cit.*, p. 165.

⁹⁸ David HOFMANN, *op. cit.*, p. 133.

⁹⁹ David HOFMANN, *op. cit.*, p. 133, en particulier la note infrapaginale n° 105.

Par cet ajout dans la loi, le PL 13204 apporte une exception (circuler à plus de 30 km/h sur les axes structurants) au principe (circuler à 30 km/h au plus) en zone I. Ce faisant, le PL 13204 renforce l'exigence de proportionnalité, en insistant sur la nécessité d'examiner la subsidiarité d'une mesure visant à abaisser la vitesse autorisée. Si l'utilité de cette règle pourrait être questionnée, dès lors que, selon le droit fédéral – comme on le verra ci-dessous –, l'abaissement de la vitesse autorisée suppose déjà de procéder à un examen de la proportionnalité, elle a au moins le mérite de rappeler au DSM la nécessité d'examiner toutes les mesures envisageables dans ce contexte, avant d'opter pour un abaissement de la vitesse autorisée. La contrainte supplémentaire réside toutefois dans le fait que le DSM doit, lorsqu'il veut abaisser la vitesse sur un axe structurant en zone I, opter d'abord pour les autres mesures envisageables ne touchant pas à la vitesse autorisée. Cela étant, cette exigence supplémentaire demeure licite au regard du droit supérieur, dès lors que la règle est formulée comme une préconisation (« *en privilégiant* »)¹⁰⁰, laissant ainsi au DSM la latitude nécessaire pour adapter la vitesse autorisée aux exigences posées par le droit fédéral. On se rappellera que le droit fédéral prescrit, en matière de lutte contre les nuisances sonores, d'adopter d'abord des mesures à la source (art. 11 al. 1 LPE). La règle prévue à l'art. 7 al. 3 let. a pLMCE-GE, qui ne l'empêche pas formellement, devra donc s'accommoder de cette exigence fédérale.

A notre avis, l'art. 7 al. 3 let. a pLMCE-GE demeure compatible avec le droit fédéral. En tant qu'il ne fait essentiellement que reproduire une règle qui découle déjà du droit supérieur, sans toucher à la compétence d'édicter des mesures visant la vitesse autorisée, l'art. 7 al. 3 let. a pLMCE-GE ne soulève pas non plus de problème sous l'angle du principe de la séparation des pouvoirs et des attributions réservées au DSM.

2) L'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE

A la différence des autres dispositions nouvelles ou révisées introduites par le PL 13204, l'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE introduit dans la loi une règle stricte quant à la vitesse autorisée (50 km/h au moins) sur certains tronçons, à savoir les « *axes routiers structurants* » en zone II.

Certes, l'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE ne dit pas textuellement que tous les axes routiers structurants en zone II doivent être soumis à une limitation de vitesse de 50 km/h au moins, les députés à l'origine du PL 13204 ayant opté pour un article indéfini (« *des* »). Cela étant, cette nouvelle règle est appelée à remplacer l'actuel teneur de la loi, qui prévoit de façon plus souple que « *des axes routiers structurants sont aménagés de façon à garantir la fluidité du transport individuel motorisé* » (art. 7 al. 4 let. b LMCE-GE). A bien comprendre le PL 13204, la fluidité actuellement prônée dans la loi ne pourrait être réalisée que si elle s'accompagne de la possibilité de circuler à 50 km/h au moins sur ces tronçons¹⁰¹. Il s'agit-là d'ancrer dans la loi un paradigme fort qui aura nécessairement un impact lors de l'introduction de futures mesures de limitation de la vitesse autorisée sur les axes routiers structurants en zone II.

¹⁰⁰ L'exposé des motifs du PL 13204 indique également que « [c]ette modification [...] évite également de toucher les transports publics, notamment en zone I, où la vitesse commerciale de ceux-ci est déjà faible, en privilégiant les mesures d'assainissement excluant la réduction de vitesse maximale » (PL 13204, p. 14, mise en évidence par les conseils soussignés).

¹⁰¹ L'exposé des motifs du PL 13204 précise d'ailleurs, s'agissant de l'art. 7 pLMCE-GE, que « [c]ette modification vise à garantir la bonne fluidité du trafic sur les axes routiers structurants » (PL 13204, p. 14).



Pour déterminer si cette disposition est compatible avec le droit supérieur, il faut d'abord revenir brièvement sur le régime légal de la limitation des vitesses.

L'art. 32 al. 2 LCR charge le Conseil fédéral de limiter la vitesse des véhicules automobiles sur toutes les routes¹⁰². La norme ne distingue pas selon que la route en cause soit communale, cantonale ou nationale, en sorte qu'elle a une portée générale.

Le Conseil fédéral a donné suite à cette délégation de compétence dans l'OCR, en adoptant des règles fondamentales en matière de limitations générales de vitesse (art. 4a OCR) et des règles applicables à certains genres de véhicules (art. 5 OCR). Ainsi, d'après l'art. 4a al. 1 OCR, la vitesse maximale générale des véhicules peut atteindre, lorsque les conditions de la route, de la circulation et de visibilité sont favorables : 50 km/h dans les localités (let. a) ; 80 km/h hors des localités, à l'exception des semi-autoroutes et des autoroutes (let. b) ; 100 km/h sur les semi-autoroutes (let. c) ; 120 km/h sur les autoroutes (let. d).

Loin d'être immuables, ces limitations de vitesse peuvent faire l'objet de dérogations aux conditions posées par l'OSR, ce que laisse déjà entendre l'art. 32 al. 3 LCR, lequel prescrit que l'autorité compétente ne peut abaisser ou augmenter la vitesse maximale fixée par le Conseil fédéral sur certains tronçons de route qu'après expertise. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

Le régime des dérogations – qui n'est pas exhaustif¹⁰³ – est prévu à l'art. 108 OSR :

- D'après l'art. 108 al. 1 OSR, pour éviter ou atténuer des dangers particuliers de la circulation routière, pour réduire les atteintes excessives à l'environnement ou pour améliorer la fluidité du trafic, l'autorité ou l'Office fédéral des routes (« OFROU ») peuvent ordonner des dérogations aux limitations générales de vitesse (art. 4a OCR) sur certains tronçons de route.
- L'art. 108 al. 2 OSR précise les cas dans lesquels des dérogations à la baisse sont autorisées, en prescrivant que les limitations générales de vitesse peuvent être abaissées lorsque : un danger n'est perceptible que difficilement ou n'est pas perceptible à temps et ne peut pas être écarté autrement (let. a) ; certains usagers de la route ont besoin d'une protection spéciale qui ne peut être obtenue d'une autre manière (let. b) ; cela permet d'améliorer la fluidité du trafic sur des tronçons très fréquentés (let. c) ; de ce fait, il est possible de réduire les atteintes excessives à l'environnement (bruit, polluants) au sens de la législation sur la protection de l'environnement. Il s'agira ce faisant de respecter le principe de la proportionnalité (let. d).
- L'art. 108 al. 3 OSR énonce, quant à lui, les conditions dans lesquelles une limitation de la vitesse peut être revue à la hausse.

¹⁰² CSCR, Yvan JEANNERET, ad art. 32 LCR p. 561 N 3.5.2.

¹⁰³ CSCR, Yvan JEANNERET, ad art. 32 LCR p. 567 N 3.7.1.2.1.5.

- Aux termes de l'art. 108 al. 4 OSR, avant de fixer une dérogation à une limitation générale de vitesse, on procédera à une expertise – référence étant ici faite à l'art. 32 al. 3 LCR – afin de savoir si cette mesure est nécessaire (cf. l'art. 108 al. 2 OSR), opportune et si elle respecte le principe de la proportionnalité, ou s'il convient de donner la préférence à d'autres mesures. On examinera notamment s'il est possible de limiter la mesure aux heures de pointe.
- L'art. 108 al. 5 OSR liste une série de dérogations aux limitations de vitesse qui sont autorisées. On signalera notamment que, sur les routes à l'intérieur des localités, des vitesses inférieures à 50 km/h sont autorisées selon une gradation fixée à 10 km/h (let. d), tandis qu'à l'intérieur des localités, sur les routes désignées au moyen d'une signalisation par zones, l'on peut fixer la vitesse autorisée à 30 km/h (« Zone 30 »), conformément à l'art. 22a OSR, respectivement à 20 km/h (« Zone de rencontre ») selon l'art. 22b OSR (let. e).

En ce qui concerne tout d'abord la compétence, l'art. 108 al. 1 OSR se contente d'indiquer qu'elle revient notamment à l'« autorité », terme qui désigne, conformément à l'art. 1 al. 2 let. c OSR, celle qui est compétente selon le droit cantonal pour ordonner la mise en place ou la suppression des signaux et des marques. L'OSR se borne donc à faire référence à l'autorité cantonale – qui peut éventuellement être une autorité communale, si un canton fait usage de l'art. 104 al. 2 OSR –¹⁰⁴, sans autre précision. La doctrine abonde dans ce sens, soulignant que ce sont « les cantons » qui sont seuls compétents pour abaisser ou élever, sur certains tronçons de route, la vitesse maximale autorisée¹⁰⁵. Cette règle est d'ailleurs conforme à l'art. 3 al. 1 et 2 LCR, qui rappelle que les cantons sont souverains – sous réserve des limites posées par le droit fédéral – et qu'ils sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes, les cantons pouvant d'ailleurs déléguer cette compétence aux communes¹⁰⁶, pour autant qu'un recours à une autorité cantonale soit prévu¹⁰⁷. Comme le relève la doctrine, l'art. 3 al. 1 LCR « reconnait aux cantons dans les alinéas suivants [de l'art. 3 LCR] une compétence d'interdiction de conduite limitée localement ou temporairement, des limitations de trafic, d'autres limitations ou prescriptions en particulier pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées »¹⁰⁸. Cette précision renvoie notamment à l'art. 3 al. 4 ph. 1 LCR, selon lequel d'autres limitations ou prescriptions – que l'interdiction ou la restriction de circuler (art. 3 al. 3 LCR) – peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par

¹⁰⁴ CSCR, André KUHN, ad art. 1 OSR p. 1435 s. N 2.

¹⁰⁵ CSCR, Yvan JEANNERET, ad art. 32 LCR p. 564 N 3.7.1.1.3 et p. 565 N 3.7.1.1.5.2.

¹⁰⁶ Cf. pour les détails d'une délégation de compétence aux communes : CSCR, Cédric MIZEL, ad art. 3 LCR p. 40 N 4.2.

¹⁰⁷ CSCR, Cédric MIZEL, ad art. 3 LCR p. 53 N 6.1.3.

¹⁰⁸ CSCR, Cédric MIZEL, ad art. 3 LCR p. 36 N 1.3. Mise en évidence par les conseils soussignés.

les conditions locales. Il s'agit-là d'une norme de compétence désignant « les cantons »¹⁰⁹ pour ordonner des « restrictions fonctionnelles du trafic »¹¹⁰.

Pour ce qui est des critères présidant à une dérogation aux limitations générales de vitesse prévues par l'art. 4a OCR, l'art. 108 al. 1 et 2 OSR dresse une série de conditions matérielles – non exhaustives¹¹¹ – pour procéder à l'abaissement de la vitesse autorisée¹¹². Figurent parmi celles-ci le besoin d'améliorer la fluidité du trafic sur les tronçons très fréquentés (art. 108 al. 2 let. c OSR) – ce qui impliquera « plutôt », mais pas nécessairement, d'élever la vitesse autorisée¹¹³ – et la lutte contre les atteintes excessives à l'environnement (bruit et pollution), auquel cas l'autorité veillera à « respecter le principe de la proportionnalité » (art. 108 al. 2 let. d *in fine* OSR)¹¹⁴. A cet égard, la doctrine signale que « [l]a condition antérieure, selon laquelle il fallait que la lutte contre le bruit ne puisse être atteinte par d'autres moyens que la limitation de vitesse, a quelque peu été affaiblie par une modification de 1989¹¹⁵. L'ancien [art. 108 al. 2 let. d OSR] exigeait des émissions « exagérées » de bruit, le nouvel [art. 108 al. 2 let. d OSR] parle d'atteintes « excessives ». Par contre, on a gardé – également pour les polluants, l'exigence que la mesure permette de réduire « sensiblement » les atteintes excessives »¹¹⁶.

Toucher ainsi à la vitesse autorisée impliquera de procéder à une expertise, ce que prévoit déjà l'art. 32 al. 3 LCR et précise l'art. 108 al. 4 OSR. Sur la base de la jurisprudence, la doctrine souligne que « l'expertise est destinée à savoir si la mesure est nécessaire, opportune et si elle respecte le principe de la proportionnalité, ou s'il convient de donner la préférence à d'autres mesures »¹¹⁷.

Notons enfin qu'en fonction des circonstances, une mesure de réduction de la vitesse maximale autorisée s'impose selon la jurisprudence, notamment lorsque le niveau de bruit existant dépasse les valeurs limites d'immissions¹¹⁸ ou en cas de danger grave ou de besoin de protection particulièrement important pour certains usagers de la route¹¹⁹.

Après ces quelques considérations théoriques, vient l'analyse.

¹⁰⁹ CSCR, Cédric MIZEL, *ad art.* 3 LCR p. 39 N 4.1, p. 41 N 4.4.1, p. 44 N 5.1 et p. 53 N 6.1.2.

¹¹⁰ CSCR, Cédric MIZEL, *ad art.* 3 LCR p. 39 N 4.1 et les réf. cit. ; arrêt du Tribunal fédéral 2A.329/2006 du 12 octobre 2006, consid. 2.1.

¹¹¹ CSCR, Yvan JEANNERET, *ad art.* 32 LCR p. 567 N 3.7.1.2.1.5.

¹¹² CSCR, Yvan JEANNERET, *ad art.* 32 LCR p. 566 N 3.7.1.2.

¹¹³ CSCR, Yvan JEANNERET, *ad art.* 32 LCR p. 566 N 3.7.1.2.1.3.

¹¹⁴ CSCR, Yvan JEANNERET, *ad art.* 32 LCR p. 566 s. N 3.7.1.2.1.4.

¹¹⁵ RO 1989 438.

¹¹⁶ CSCR, Yvan JEANNERET, *ad art.* 32 LCR p. 567 N 3.7.1.2.1.4. Mise en évidence par les conseils soussignés.

¹¹⁷ CSCR, Yvan JEANNERET, *ad art.* 32 LCR p. 568 N 3.7.1.2.1.7 et les réf. cit. Mise en évidence par les conseils soussignés.

¹¹⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_589/2014 du 3 février 2016, consid. 6.3 = RDAF 2017 I 423. Cf. également l'obligation d'assainir selon l'art. 16 LPE et Office fédéral de l'environnement (OFEV)/Office fédéral des routes (OFROU), Manuel du bruit routier – Aide à l'exécution pour l'assainissement, Berne, décembre 2006, accessible sur le site internet de l'OFEV via ce lien : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/bruit/publications-etudes/publications/manuel-du-bruit-routier.html> (dernière consultation le 28 mai 2024).

¹¹⁹ ATF 139 II 145 = JdT 2013 I 339.



En ce qui concerne tout d'abord la compétence d'édicter des règles en matière de vitesse autorisée dans la République et canton de Genève, dite compétence est dévolue, en principe, au « *département chargé des transports* » (art. 2 al. 1 LaLCR-GE), à savoir le DSM (art. 7 al. 1 let. c ROAC-GE).

En tant que tel, l'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE ne modifie pas cette règle. Le DSM demeure toujours l'autorité chargée de fixer les vitesses autorisées sur les routes du canton, y compris pour déroger aux principes. En outre, dès lors que le droit fédéral ne prescrit pas qui, au sein d'un canton, est compétent pour fixer les limitations de vitesse et y déroger si besoin, on ne décèle nulle violation du principe de la séparation des pouvoirs, à ce stade du raisonnement tout du moins. Dans l'absolu, au regard du droit fédéral, rien n'empêcherait un législateur cantonal de réserver de telles compétences au pouvoir législatif, bien qu'une telle solution serait difficilement praticable. Le Grand Conseil pourrait donc décider de s'arroger la compétence de réglementer la vitesse autorisée sur les routes sur le territoire cantonal, auquel cas il serait bien avisé de modifier ou d'abroger la règle figurant, à l'heure actuelle, à l'art. 2 al. 1 LaLCR-GE.

Reste à examiner si le DSM est toujours en mesure d'appliquer correctement le droit fédéral, tel qu'il a été rappelé plus haut, si d'aventure l'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE entre en vigueur.

Comme on l'a vu, la vitesse autorisée dans les localités est de 50 km/h au plus (art. 4a al. 1 let. a OCR)¹²⁰, tandis qu'elle est de 80 km/h hors des localités, sauf sur les semi-autoroutes et les autoroutes (art. 4a al. 2 let. b OCR). S'agissant de la limitation de vitesse dans les localités, l'art. 4a al. 2 ph. 1 OCR précise que cette limitation s'applique dans toute la zone bâtie de façon compacte à l'intérieur de la localité¹²¹.

Or, l'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE vise la zone II au sens de la LMCE-GE, laquelle correspond essentiellement aux centres urbains non compris dans la zone I¹²² (laquelle correspond à l'hypercentre de la ville de Genève¹²³). Même si l'OCR et la LMCE-GE suivent chacune leur propre vocable (« *localité* » pour l'une, « *zone* » pour l'autre), l'on peut considérer que la zone II au sens de la LMCE-GE se trouve,

¹²⁰ CSCR, Yvan JEANNERET, ad art. 32 LCR p. 544 N 1.6 a).

¹²¹ D'après l'art. 1 al. 4 OSR, l'expression « à l'intérieur des localités » ou « dans les localités » désigne une zone qui commence au signal « *Début de localité sur route principale* » (4.27) ou « *Début de localité sur route secondaire* » (4.29) et se termine au signal « *Fin de localité sur route principale* » (4.28) ou « *Fin de localité sur route secondaire* » (4.30). L'expression « à l'extérieur des localités » ou « hors des localités » désigne une zone qui commence au signal « *Fin de localité sur route principale* » ou « *Fin de localité sur route secondaire* » et se termine au signal « *Début de localité sur route principale* » ou « *Début de localité sur route secondaire* ». Hormis ces précisions, aucune définition n'est donnée du terme « *localité* » dans l'OSR (CSCR, André KUHN, ad art. 1 OSR p. 1436 N 3.1).

¹²² Cf. la « Feuille de route 2021-2023 de la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée » de février 2021, p. 9 et p. 11, qui précise que « [l]a zone II comprend actuellement les secteurs où sont rassemblées les densités de population, d'emplois, de commerces et de services fortes au regard de la moyenne cantonale. Cela inclut les centres urbains du canton, à savoir, l'essentiel de la ville de Genève non couverte par la zone I, une partie de Carouge, ainsi que les centres de Versoix, Meyrin, Vernier, Bernex, Onex, Lancy, Plan-les-Ouates, Thônex et Chêne-Bourg », accessible ici : <https://www.ge.ch/document/lmce-feuille-route-catalogue-mesures-2021-2023> (dernière consultation le 23 mai 2024).

¹²³ Selon l'art. 6 al. 2 LMCE-GE, le périmètre des zones ainsi que la moyenne ceinture routière sont définis par une carte dans le plan d'actions du réseau routier tel que défini à l'art. 12 al. 2 let. a LMob-GE. Cette carte est accessible ici : <https://www.ge.ch/document/carte-zones-loi-mobilite-coherente-equilibree> (dernière consultation le 23 mai 2024). Cf. aussi la « Feuille de route 2021-2023 de la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée » de février 2021, p. 9, 11 et 20, accessible ici : <https://www.ge.ch/document/lmce-feuille-route-catalogue-mesures-2021-2023> (dernière consultation le 23 mai 2024).



sinon totalement, en très grande partie dans des localités. Il en résulte que la vitesse autorisée en zone II est le plus souvent soumise, selon le droit fédéral, à une limitation de vitesse à 50 km/h en principe.

Cela étant, comme on l'a vu, l'autorité compétente est potentiellement amenée à déroger à cette limitation générale de vitesse, dès lors que les intérêts publics énoncés à l'art. 3 al. 4 ph. 1 LCR et, surtout, à l'art. 108 al. 1 et 2 OSR sont en jeu. Cette dérogation peut conduire à un abaissement de la vitesse autorisée, lorsque pareille mesure s'avère nécessaire pour réaliser lesdits intérêts publics, qu'elle est opportune et qu'elle respecte le principe de la proportionnalité, dont on rappellera qu'il inclut, notamment, la règle de la subsidiarité¹²⁴.

Or, telle qu'énoncée, la règle figurant à l'art. 7 al. 3 let. b pLMCE-GE érige en principe le fait que la circulation sur les « axes routiers structurants » se trouvant en zone II est de « 50 km/h au moins », et ce, sans aucune réserve en faveur du droit fédéral, ni aucune dérogation possible. Ainsi rédigé, le PL 13204 veut poser une fois pour toutes et de façon schématique une règle de limitation de vitesse dans ce type de tronçons. Postuler une telle règle fait fi des situations où certains intérêts publics, tels que la protection de l'environnement et la sauvegarde de la santé de la population¹²⁵, commanderaient de réduire la vitesse autorisée aux fins de lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, ou encore pour augmenter la sécurité. En d'autres termes, si le PL 13204 est adopté, le DSM se verra privé, par l'effet du législateur cantonal, de la possibilité d'appliquer correctement le droit fédéral – et notamment de procéder à une analyse de la nécessité, de l'opportunité et de la proportionnalité d'une réduction de la vitesse autorisée – dans des situations où le droit fédéral lui commanderait, justement, de prendre des mesures qui ne pourraient être utilement mises en œuvre que par un abaissement de la vitesse autorisée.

En ce sens également, dès lors que le droit fédéral accorde à l'« autorité compétente » – à savoir, dans la République et canton de Genève, le DSM (art. 2 LaLCR-GE cum art. 7 al. 1 let. c ROAC-GE) – la compétence de déroger aux limitations générales de vitesse, selon les conditions et dans la mesure prescrite par le droit fédéral, le fait de priver le DSM d'une telle possibilité revient *de facto* à empiéter sur ses compétences et, partant, lèse le principe de la séparation des pouvoirs.

Concédons aux députés à l'origine du PL 13204 que l'art. 7 al. 3 let. b pLMCE-GE pourrait, dans une certaine mesure, recevoir une interprétation conforme au droit supérieur¹²⁶. Tel serait le cas si l'on considère que l'art. 7 al. 3 let. b pLMCE-GE n'est qu'une simple reprise – déclarative et, partant, superflue – de la limitation générale de vitesse prévue par l'art. 4a al. 1 let. a OCR. Ce faisant, cette nouvelle norme de droit genevois n'entrerait pas en contradiction avec les dispositions fédérales permettant de déroger aux limitations générales de vitesse (art. 3 al. 4 ph. 1 LCR et art. 108 OSR cum art. 32

¹²⁴ Christian BOVET/Angela CARVALHO, *op. cit.*, p. 148 s. et la réf. cit.

¹²⁵ On pense ici en particulier aux prescriptions découlant de la LPE et de l'OPB.

¹²⁶ Rappelons qu'une interprétation conforme du droit cantonal par rapport au droit fédéral permet de résoudre un éventuel conflit de normes (CR Cst.-I, Vincent MARTENET, *ad art.* 49 p. 1289 N 22 et les réf. cit.). Comme l'explique la doctrine, « [l]tant qu'il est possible, d'après les méthodes et les principes d'interprétation traditionnels, d'établir une concordance entre les deux normes, il n'y a pas de conflit, les deux normes peuvent coexister, et le principe de la primauté du droit fédéral ne s'applique pas » (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALLU/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 414 N 1127).



al. 3 LCR). Pour séduisante quelle soit, une telle interprétation ne semble toutefois pas être sous-tendue par l'exposé des motifs du PL 13204, d'où l'on tire que la règle voulue à l'art. 7 al. 3 let. b pLMCE-GE cherche avant tout à empêcher une diminution de la vitesse autorisée sur les axes structurants, au motif – prétendu – de maintenir la fluidité du trafic.

La disposition souhaitée par les députés à l'origine du PL 13204 se distingue en cela des normes figurant déjà dans la LMCE-GE, quand bien même elles contiennent des règles précises sur la vitesse autorisée. Trois règles sont ici visées :

- l'art. 7 al. 3 let. a LMCE-GE dispose qu'en zone I, le département prend les mesures visant à limiter la vitesse à 30 km/h au maximum selon les conditions prescrites par le droit fédéral ;
- l'art. 7 al. 3 let. c LMCE-GE dispose qu'en zone I, certains axes à plusieurs voies seront équipés d'une limitation de vitesse adaptative par des panneaux lumineux. Ces axes seront limités à 30 km/h aux heures de forte demande et à 50 km/h le reste du temps ;
- enfin, l'art. 7 al. 6 let. c LMCE-GE prévoit qu'en dehors des zones I et II, des axes routiers sont aménagés de façon à assurer aussi bien la fluidité du transport individuel motorisé que l'efficacité des transports publics, une limitation à 30 km/h sur les axes primaires et secondaires traversant les localités est favorisée, dans le respect des conditions prescrites par le droit fédéral.

Au contraire de l'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE, les trois règles susmentionnées laissent une marge de manœuvre certaine au DSM au stade de la mise en œuvre. Elles s'apparentent davantage à des objectifs devant guider l'activité de l'autorité. Outre l'utilisation de verbes et d'expressions moins coercitifs (« *prend les mesures visant à* », « *de façon à assurer* », « *est favorisée* », etc.), deux d'entre elles réservent expressément leur application au respect des « *conditions prescrites par le droit fédéral* ». Par ailleurs, hormis le fait qu'elles désignent la zone pertinente, ces dispositions sont plus souples dans leur approche, dès lors qu'elles ne déterminent pas aussi précisément et impérativement les tronçons visés par la règle. Même l'art. 7 al. 3 let. c LMCE-GE, qui ne contient certes pas la réserve en faveur du droit fédéral, se contente de prescrire que seuls « *certaines axes* » devront suivre la règle prescrite, laissant ainsi le soin au DSM de déterminer lesquels.

On ne décèle pas une aussi grande marge de manœuvre à l'aune de l'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE, lequel commande qu'en zone II, « *des axes routiers structurants* » soient « *soumis à une limitation de vitesse de 50 km/h au moins* », sans réserve, ni dérogation. Cette nouvelle disposition, au contraire de celles figurant d'ores et déjà dans la loi, ne se concilie donc guère avec le droit fédéral puisqu'elle empêche le DSM de mettre en œuvre une mesure de réduction de la vitesse maximale autorisée dans des situations dans lesquelles pareille mesure s'impose pourtant en vertu du droit fédéral. Il faut donc en conclure qu'elle est incompatible avec le droit fédéral.

iv. Du nouvel art. 12A pLMob

A teneur de son titre, l'art. 12A al. 1 pLMob-GE traite de la « [s]tratégie et [du] plan d'action en matière de vitesse » et commande au Conseil d'Etat de tenir compte, dans ce cadre, d'une vitesse maximale sur les différents axes routiers garantissant tant la fluidité du trafic que la hiérarchisation du réseau routier. L'art. 12A al. 2 pLMob-GE précise que le Conseil d'Etat élabore une planification en ce sens, soumise à l'approbation du Grand Conseil.

Cette disposition répond vraisemblablement à l'art. 5A al. 1 pLMCE-GE, où il est prévu que la fixation des vitesses maximales doit garantir la fluidité du trafic et demeurer conforme à la hiérarchie du réseau routier. Comme on l'a vu plus haut (cf. *supra* IV.A.f.ii.), de telles prescriptions ne présentent guère d'utilité, dès lors qu'elles découlent déjà du droit fédéral et de la législation genevoise en matière de mobilité, en particulier de la LMCE-GE. L'exposé des motifs du PL 13204 se contente d'expliquer que « [c]ette modification vise à inclure dans la [LMob-GE], qui constitue une loi-cadre en matière de mesures liées à la mobilité, le respect de [l']art. 190 al. 2 Cst.-GE » (PL 13204, p. 14), but déjà visé par l'adoption de l'art. 5A pLMCE-GE, selon ce même exposé des motifs (PL 13204, p. 13).

Quant à la « planification » évoquée à l'art. 12A al. 2 pLMob-GE, elle fait manifestement écho à la « stratégie routière de vitesse maximale » prévue à l'art. 5A al. 2 et 3 pLMCE-GE.

Au final, on ne décèle aucune incompatibilité avec le droit fédéral.

Sous l'angle du respect du principe de la séparation des pouvoirs, l'art. 12A al. 1 et 2 pLMob-GE ne prête pas non plus le flanc à la critique.

v. Du nouvel art. 13 al. 3 pLMob

L'art. 13 al. 3 pLMob-GE doit être lu en parallèle tant de l'art. 12A pLMob-GE que de l'art. 13 al. 1 LMob-GE.

L'art. 13 al. 3 pLMob-GE se contente de prescrire que la planification prévue à l'art. 12A al. 2 pLMob-GE, soit le « plan d'action en matière de vitesse » selon l'expression utilisée à l'art. 13 al. 3 pLMob-GE, doit être approuvée par le Grand Conseil, par voie de résolution, dans les trois mois suivant sa soumission, conformément à l'art. 13 al. 1 LMob-GE. L'exposé des motifs du PL 13204 indique lui-même que « [c]ette modification vise à inclure à [l']art. 13 pLMob-GE la modification apportée à [l']art. 12A pLMob-GE » (PL 13204, p. 14).

Ce mécanisme est déjà prévu par l'art. 5A al. 3 pLMCE-GE, en sorte que l'art. 13 al. 3 pLMob-GE est redondant.

Pour les motifs exposés à l'aune de l'analyse de l'art. 5A pLMCE-GE (cf. *supra* IV.A.f.ii.), l'art. 13 al. 3 pLMob-GE n'appelle aucune cautèle sous l'angle du respect du droit fédéral, pas plus que sous l'angle du principe de la séparation des pouvoirs.

vi. Des modifications à l'art. 2 pLRTP-GE

La novelle introduite via l'art. 2 let. b pLRTP-GE vise à ce que la planification du Conseil d'Etat en matière de vitesse – à savoir celle visée à l'art. 5A al. 2 et 3 pLMCE-GE et aux art. 12A et 13 al. 3 LMob-GE – n'affecte pas la vitesse commerciale des transports collectifs.

Comme le montre son texte, cette disposition se place au stade de la planification et non pas de la mise en œuvre concrète de mesures visant à limiter la vitesse autorisée dans un cas d'espèce. Ce faisant, elle n'entrave *a priori* pas l'application du droit fédéral, pas plus que celle du droit cantonal en matière de mobilité. A notre sens, cette disposition s'apparente en effet davantage à un postulat politique (ou une norme programmatique) qu'à une règle rigide qui briderait la marge de manœuvre de l'autorité compétente. L'utilisation du verbe « *affecter* » pour qualifier l'impact que la planification ne devrait pas avoir sur la vitesse commerciale des transports publics nous semble suffisamment vague et indéterminée pour laisser à l'autorité compétente une marge d'appréciation suffisante dans l'élaboration de la stratégie routière de vitesse maximale. Du reste, l'exposé des motifs du PL 13204 explique que cette novelle « *vise à limiter* » (et non pas à interdire !) « *les conséquences d'une baisse de vitesse maximale sur certains axes routiers sur la vitesse commerciale des transports publics genevois* »¹²⁷, signe qu'une telle baisse demeure bel et bien possible. Seul doit être pris en compte l'intérêt que constitue un réseau de transports publics attractif, car circulant à une vitesse commerciale suffisamment intéressante pour les usagers.

En tout état, vu les exigences fédérales en matière de réglementation de la vitesse autorisée, l'art. 2 let. b pLRTP-GE ne saurait être interprété comme une disposition prohibant toute baisse, même minime, de la vitesse commerciale des transports collectifs, si pareille diminution est la conséquence nécessaire et proportionnée d'une diminution de la vitesse pour des motifs protégés par le droit fédéral, à l'instar de la sécurité des usagers ou de la protection de l'environnement.

La disposition répond par ailleurs à l'art. 5A al. 2 let. c pLMCE-GE, lequel prescrit que la planification élaborée par le DSM doit tenir compte des conséquences de la réduction de la vitesse maximale autorisée sur les transports publics.

Enfin, en tant qu'elle ne touche pas à la répartition des compétences, la novelle ne soulève pas de question en matière de respect du principe de la séparation des pouvoirs.

vii. De la nouvelle teneur de l'art. 3 al. 2 pLRoutes-GE

La novelle prévoit ici l'adjonction, dans l'actuel art. 3 al. 2 LRoutes-GE, de « *la fluidité du trafic* » au titre des principes auxquels la hiérarchie du réseau routier doit répondre, aux côtés du libre choix et de la complémentarité des modes de transport.

Ce faisant, cette modification légale ne fait que reprendre les principes ancrés à l'art. 190 al. 2 Cst.-GE, qui prévoit justement que l'Etat facilite les déplacements en visant la complémentarité, la sécurité et la fluidité

¹²⁷ Mise en évidence par les conseils soussignés.

des divers moyens de transport publics et privés. C'est, du reste, ainsi que les auteurs du PL 13204 présentent l'utilité de cette novelle (PL 13204, p. 14).

A notre avis, l'art. 3 al. 2 LRoutes-GE est conforme au droit fédéral et au principe de la séparation des pouvoirs. Il n'introduit aucune réelle nouveauté, la fluidité du trafic étant déjà un objectif tant du droit fédéral que du droit genevois en matière de mobilité (cf. *supra* IV.A.f.i.).

B. De l'examen des lois par la chancellerie d'Etat

a. Considérations théoriques

i. Rôle et missions de la chancellerie d'Etat

L'existence de la chancellerie d'Etat n'est que sommairement évoquée dans la loi fondamentale genevoise. Ainsi, l'art. 114 al. 1 Cst.-GE dispose que la chancellerie d'Etat est sous l'autorité de la présidente ou du président du Conseil d'Etat. Elle est au service de tous les départements et assure la transversalité des informations. Nommé(e) par le Conseil d'Etat (art. 114 al. 2 Cst.-GE), la chancelière ou le chancelier dirige la chancellerie d'Etat et a voix consultative lors des séances du Conseil d'Etat (art. 114 al. 3 Cst.-GE). Elle ou il est soumis aux mêmes règles d'incompatibilités applicables aux membres du Conseil d'Etat (art. 114 al. 4 Cst.-GE *cum* art. 103 Cst.-GE).

Aux termes de l'art. 1 al. 1 *ab initio* ROAC-GE, la chancellerie d'Etat est l'une des entités composant l'administration. L'art. 5 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1986 (ci-après « LPA-GE »)¹²⁸ la qualifie d'ailleurs d'autorité administrative. L'art. 1 al. 2 ROAC-GE rappelle que la chancellerie d'Etat est placée sous l'autorité de la présidente ou du président du Conseil d'Etat. Du côté de son organisation, la chancellerie d'Etat comprend, entre autres, une direction des affaires juridiques, elle-même composée notamment d'un service de la législation (art. 2 al. 1 let. a ch. 2 ROAC-GE).

Le détail du fonctionnement, des prérogatives et de devoirs de la chancellerie d'Etat est fixé dans de nombreuses dispositions du règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève du 15 mars 2023 (ci-après « RCE-GE »)¹²⁹, lequel rappelle notamment le lien de subordination à la présidente ou au président du Conseil d'Etat (art. 47 RCE-GE).

Le site internet de l'Etat de Genève contient également une page dédiée aux missions de la chancellerie d'Etat¹³⁰. Cette dernière y est présentée comme l'état-major du pouvoir exécutif, agissant de manière transversale avec plusieurs interlocuteurs et constituant un centre de compétence juridique.

De par la transversalité de son action, la chancellerie d'Etat est appelée à collaborer avec l'ensemble des départements de l'administration cantonale, mais aussi avec le secrétariat général du Grand Conseil. A cet

¹²⁸ RSGE E 5 10.

¹²⁹ RSGE B 1 15.03.

¹³⁰ La page est accessible ici : <https://www.ge.ch/document/chancellerie-etat-nos-missions> (dernière consultation le 7 mai 2024).



égard, le site internet de l'Etat de Genève précise ceci : « *Les échanges entre l'exécutif et le législatif sont nombreux et soutenus. La chancellerie d'Etat, dans sa fonction d'état-major du gouvernement, assure le lien et les contacts avec le secrétariat général du Grand Conseil (SGGC). Il s'agit notamment de transmettre au Grand Conseil les projets de loi, les rapports divers, les réponses aux motions, et autres questions écrites adoptées par le Conseil d'Etat. C'est aussi assurer la réception, afin de publication, des lois adoptées par le parlement cantonal* ».

Dans sa fonction de centre de compétence juridique, la chancellerie d'Etat fournit une assistance juridique au Conseil d'Etat, aux départements et à d'autres entités de l'Etat de Genève. A ce titre, elle est notamment tenue de délivrer des conseils juridiques (p. ex. : avis de droit, rapports, correspondances, etc.), de participer au processus législatif (p. ex. : élaboration et/ou suivi de projets de loi et de règlements, de rapports, etc.). En outre, la chancellerie d'Etat assure la supervision et la coordination des activités législatives, ce qui implique, entre autres choses, de se charger de « *l'assistance et du traitement des diverses tâches relatives au processus législatif, notamment la correction, la mise en forme et la relecture des projets de loi et des règlements du Conseil d'Etat, en veillant au respect des règles orthographiques, stylistiques, légistiques et à la conformité au droit supérieur* »¹³¹, ainsi que le précise le site internet de l'Etat de Genève (cf. *supra* la note infrapaginale n° 130).

ii. Les prérogatives de la chancellerie d'Etat à l'aune de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels

Les missions de la chancellerie d'Etat en matière législative mentionnées ci-dessus trouvent leur ancrage dans la LFPP-GE ainsi que dans le règlement d'exécution de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 15 janvier 1957 (ci-après « RFPP-GE »)¹³².

Aux fins de la question à traiter, il y a lieu de s'arrêter plus particulièrement sur les art. 7A à 7D LFPP-GE. Ces dispositions ne figuraient pas dans la première mouture de la LFPP-GE adoptée le 8 décembre 1956 et entrée en vigueur le 20 janvier 1957. Elles ont été adoptées sur l'impulsion du Conseil d'Etat, lequel a déposé, le 5 octobre 2004, un projet de loi PL 9389 modifiant la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (B 2 05)¹³³ (ci-après le « PL 9389 »).

Selon l'exposé des motifs, le PL 9389 avait pour objet « *la correction des erreurs de forme subsistant ou surgissant après l'adoption d'actes législatifs cantonaux* »¹³⁴. Considérant, d'une part, que des erreurs pouvaient toujours subsister dans les actes législatifs, malgré tout le temps et la diligence apportés, et, d'autre part, que l'évolution de la législation rendait souvent nécessaire l'adaptation d'actes législatifs (par exemple aux fins de modification ou d'actualisation de renvois, références ou mentions diverses devenues obsolètes), le Conseil d'Etat constatait que la situation d'alors n'était pas suffisamment praticable¹³⁵. En

¹³¹ Mise en évidence par les conseils soussignés.

¹³² RSGE B 2 05.01.

¹³³ Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève 2003-2004/XII, Volume des annexes, p. 7114 s. (ci-après cité en forme courte : MGC 2003-2004/XII A 7114).

¹³⁴ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7116. Mise en évidence par les conseils soussignés.

¹³⁵ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7116.

particulier, s'agissant des lois votées par le Grand Conseil, il relevait qu'une fois le texte voté, aucune base légale suffisante¹³⁶ ne consacrait une procédure spéciale – par quoi il fallait entendre facilitée – habilitant le parlement, ni aucun autre organe étatique, à rectifier des erreurs de forme. Il en découlait que « *[s]eul le Grand Conseil, pour les lois, et le Conseil d'Etat, pour les règlements, p[ou]v[ai]ent amender – et ce exclusivement en suivant la procédure ordinaire – leurs propres textes et rectifier les erreurs, qu'elles portent sur le fond ou sur la forme* »¹³⁷. Fort de ces constats, le Conseil d'Etat concluait que la situation d'alors n'était « *pas satisfaisante, la rectification des erreurs de pure forme ou l'adaptation aux nouvelles dénominations devant pouvoir se faire par le biais d'une procédure simple et rapide* »¹³⁸.

Tel que proposé par le Conseil d'Etat, le PL 9389 visait à introduire deux nouvelles dispositions dans la LFPP-GE¹³⁹ :

« Art. 7A Rectifications (nouveau)

¹ La chancellerie d'Etat peut procéder d'elle-même à la rectification d'erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques, pour autant que ces erreurs soient manifestes et ne modifient en rien l'acte législatif sur le fond.

² Lorsque la rectification intervient avant la publication, au sens des articles 13 et 15 de la présente loi, de l'acte législatif, ce dernier est publié, promulgué ou, le cas échéant, soumis au vote dans sa forme rectifiée.

³ Lorsque la rectification intervient après la publication, au sens des articles 13 et 15 de la présente loi, de l'acte législatif, elle est intégrée au texte consolidé publié dans le recueil systématique de la législation genevoise.

⁴ Des rectifications peuvent également être apportées aux annexes d'actes législatifs, ainsi qu'à des rapports ou textes explicatifs susceptibles d'être publiés.

Art. 7B Adaptations terminologiques (nouveau)

¹ La chancellerie d'Etat peut procéder d'elle-même à l'adaptation terminologique des actes législatifs publiés au recueil systématique en cas de changement de dénomination d'une entité administrative cantonale ou fédérale, d'une fonction administrative, d'une collectivité publique, d'un acte législatif cantonal ou fédéral ou d'une abréviation.

² L'adaptation est intégrée au texte consolidé publié dans le recueil systématique de la législation genevoise. »

Le Conseil d'Etat précisait alors que le PL 9389 « *ne concerne que les rectifications ou les adaptations manifestes, et purement formelles, c'est-à-dire ne modifiant en rien l'acte législatif sur le fond. S'agissant des actes émanant du Grand Conseil, les erreurs portant sur des questions de fond doivent donc naturellement toujours, pour pouvoir être corrigées, être traitées par le parlement, qui suivra la procédure ordinaire* »¹⁴⁰. Selon le PL 9389, la compétence de procéder à ces rectifications et adaptations formelles

¹³⁶ L'exposé des motifs du PL 9389 relève, à juste titre, que l'art. 12 de l'ancien règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 3 décembre 2001 (« aROAC-GE »), désormais abrogé mais correspondant globalement à l'actuel art. 10 ROAC-GE, n'était pas optimal, vu son champ d'application limitatif et sa nature réglementaire, faisant douter de sa conformité aux principes de la légalité et de la hiérarchie des normes.

¹³⁷ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7116 s.

¹³⁸ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7117. Mise en évidence par les conseils soussignés.

¹³⁹ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7114 s.

¹⁴⁰ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7118.

était réservée à la chancellerie d'Etat, avec en ligne de mire son service de la législation au sein de sa direction des affaires juridiques¹⁴¹.

Du côté des définitions des termes prévus à l'art. 7A du PL 9389, le Conseil d'Etat s'est prononcé comme suit : « *Le nouvel article 7A, alinéa 1, concerne la rectification d'erreurs formelles, en particulier les erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques. La notion d'erreur orthographique et grammaticale se comprend d'elle-même. L'erreur typographique concerne avant tout les textes législatifs qui ne respectent pas les modèles officiels de rédaction. Quant à l'erreur légistique, on entend par là une erreur relative à la technique législative formelle. Il y aura ainsi erreur légistique lorsque, par exemple, les renvois contenus au sein d'un acte ne respectent pas la numérotation de l'acte tel que finalement voté, ou encore lorsque la clause abrogatoire ne correspond pas à la nature et à la dénomination de l'acte adopté* »¹⁴². On tire également des commentaires relatifs aux autres alinéas de l'art. 7A du PL 9389, de même que ceux afférents à l'art. 7B du PL 9389, qu'il s'agit toujours de rectifications « *de pure forme* » uniquement¹⁴³.

S'agissant des changement de dénomination d'actes législatifs, le Conseil d'Etat prévenait déjà que la chancellerie se devrait d'être « *attentive à ne procéder à une adaptation terminologique que si le renvoi au nouvel acte législatif peut se faire sans modifier le sens de l'acte cantonal* »¹⁴⁴.

Le PL 9389 a été renvoyé sans débat à la commission législative du Grand Conseil (ci-après la « Commission législative »)¹⁴⁵.

Le rapport de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (B 2 05) (ci-après le « PL 9389-A ») a été déposé le 7 juin 2005¹⁴⁶. A la suite des travaux de la Commission législative, le PL 9389, tel que proposé par le Conseil d'Etat, a subi quelques modifications. Le texte finalement retenu était le suivant¹⁴⁷ :

« Art. 7A Vérification (nouveau)

La Chancellerie d'Etat et le Service du Grand Conseil vérifient les textes de loi à l'occasion de leur dépôt puis lorsque le Grand Conseil est saisi du rapport recommandant leur adoption. Ils saisissent le Bureau du Grand Conseil de leurs propositions éventuelles de rectification.

Art. 7B Rectifications formelles (nouveau)

¹ *Après l'adoption d'une loi et avant la première publication de l'acte législatif, au sens de l'article 8 de la présente loi, le Service du Grand Conseil peut, en coordination avec la Chancellerie d'Etat, procéder de lui-même à la rectification d'erreurs orthographiques,*

¹⁴¹ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7118.

¹⁴² MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7119.

¹⁴³ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7119 s.

¹⁴⁴ MGC 2003-2004/XII A 7114, p. 7120.

¹⁴⁵ Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève 2003-2004/XII, Volume des débats, séance 70, p. 4613 (ci-après cité en forme courte : MGC 2003-2004/XII D/70 4613).

¹⁴⁶ Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève 2004-2005/X, Volume des annexes, p. 8245 ss (ci-après cité en forme courte : MGC 2004-2005/X A 8246).

¹⁴⁷ MGC 2004-2005/X A 8246, p. 8249 ss.

grammaticales, typographiques ou légistiques, pour autant que ces erreurs soient manifestes et ne modifient en rien l'acte législatif sur le fond. La Commission législative en est immédiatement informée.

² Lorsque la rectification doit intervenir après la première publication de l'acte législatif, au sens de l'article 8 de la présente loi, le Service du Grand Conseil ou la Chancellerie d'Etat la signale au Bureau du Grand Conseil, qui la transmet à la Commission législative. Celle-ci fait part de ses objections éventuelles au Bureau du Grand Conseil dans les plus brefs délais. La rectification est alors intégrée dans l'acte législatif promulgué.

³ Lorsque la rectification doit intervenir après la publication définitive de l'acte législatif, au sens de l'article 13 de la présente loi, la Chancellerie d'Etat la signale avant chaque mise à jour du recueil systématique de la législation genevoise (ci-après RSG) au Bureau du Grand Conseil, qui la transmet à la Commission législative. Celle-ci fait part de ses objections éventuelles au Bureau du Grand Conseil dans les plus brefs délais. La Chancellerie d'Etat intègre alors les rectifications au texte consolidé publié dans le RSG. La même procédure est appliquée aux annexes d'actes législatifs, ainsi qu'à des rapports ou textes explicatifs susceptibles d'être publiés.

Art. 7C Adaptations terminologiques (nouveau)

¹ La Chancellerie d'Etat peut procéder d'elle-même à l'adaptation terminologique des actes législatifs publiés au recueil systématique résultant du changement de dénomination d'une entité administrative cantonale ou fédérale, d'une fonction administrative, d'une collectivité publique, d'un acte législatif cantonal ou fédéral ou d'une abréviation.

² L'adaptation est intégrée au texte consolidé publié dans le recueil systématique de la législation genevoise.

³ La Chancellerie d'Etat la signale au Bureau du Grand Conseil, qui la transmet à la Commission législative.

Art. 7D Rectifications matérielles (nouveau)

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève définit la procédure concernant la rectification matérielle apportée à des lois ».

Outre la modification de la LFPP-GE elle-même, le PL 9389-A prévoyait de modifier la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (ci-après « LRGC-GE »)¹⁴⁸, notamment par l'ajout d'un art. 216A LRGC-GE libellé comme suit¹⁴⁹ :

« Art. 216A Rectifications formelles et matérielles (nouveau)

¹ La Commission législative vérifie les rectifications formelles d'erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques auxquelles le Service du Grand Conseil et la Chancellerie procèdent en vertu de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels.

² La Commission législative peut être saisie par le Grand Conseil, le Bureau, le Sautier ou la Chancellerie pour examiner des textes votés par le plénum qui contiendraient des erreurs matérielles.

³ Lorsque la Commission législative constate une erreur matérielle, elle saisit le Grand Conseil d'une proposition de correction qui est formulée :

¹⁴⁸ RSGE B 1 01.
¹⁴⁹ MGC 2004-2005/X A 8246, p. 8251.

a) soit sous forme d'une résolution, s'il s'agit d'une correction de peu d'importance portant sur une erreur manifeste

b) soit sous forme de projet de loi.

La correction adoptée sous forme de résolution est publiée dans la Feuille d'avis officielle et n'est pas sujette à référendum.

⁴ La commission peut consulter pour préavis l'auteur, les rapporteurs ou la commission ayant préparé le texte qui lui est soumis.

⁵ Un représentant du Service du Grand Conseil et un représentant de la Chancellerie d'Etat assistent aux travaux de la Commission législative ».

D'emblée, la Commission législative a souligné la nature formelle des rectifications des actes législatifs visées par le PL 9389, à savoir « la rectification d'erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques »¹⁵⁰. Le PL 9389-A atténue l'autonomie projetée de la chancellerie d'Etat, tout en augmentant le rôle du Grand Conseil durant le processus de vérification et de rectification des actes législatifs¹⁵¹.

L'une des principales différences avec la version proposée par le Conseil d'Etat est l'ajout de l'art. 7A selon le PL 9389-A. A cet égard, la Commission législative a exposé ceci : « La Commission législative a par ailleurs souhaité que les textes législatifs soient vérifiés avant leur adoption, de manière à éviter le plus possible les corrections apportées à des lois une fois adoptées. Pour ce faire, il a été prévu, à l'article 7A, de charger la Chancellerie, ainsi que le Service du Grand Conseil de vérifier les textes de loi au moment de leur dépôt, puis lorsque le Grand Conseil est saisi du rapport recommandant leur adoption »¹⁵².

A nouveau, s'agissant des rectifications effectuées avant l'adoption d'un acte législatif, l'accent a été mis sur le souci que de telles erreurs « soient manifestes et ne modifient en rien l'acte législatif sur le fond »¹⁵³.

Quant à la modification de la LRGC-GE, elle visait avant tout à régler la question des rectifications matérielles – ce que réserve d'ailleurs l'art. 7D du PL 9389-A –, lesquelles devaient demeurer de la compétence du Grand Conseil¹⁵⁴.

Au cours des débats qui ont suivi au Grand Conseil, le rapporteur du PL 9389-A a derechef insisté sur la distinction entre les erreurs « purement formelles » et les erreurs matérielles¹⁵⁵. Il a rappelé que les erreurs formelles résident dans « les fautes de frappe et les fautes d'orthographe dans un texte législatif ou lorsque l'on doit modifier dans la loi des références à d'autres lois ou à d'autres autorités », cas dans lesquels le PL 9389-A admet de confier la compétence de rectifier à la chancellerie d'Etat, celle-ci devant alors

¹⁵⁰ MGC 2004-2005/X A 8246, p. 8246.

¹⁵¹ MGC 2004-2005/X A 8246, p. 8246.

¹⁵² MGC 2004-2005/X A 8246, p. 8247.

¹⁵³ MGC 2004-2005/X A 8246, p. 8247.

¹⁵⁴ MGC 2004-2005/X A 8246, p. 8247.

¹⁵⁵ Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève 2004-2005/X, Volume des débats, séance 53, p. 3583 ss (ci-après cité en forme courte : MGC 2004-2005/X D/53 3583).

« *corriger les questions formelles propres à une loi, notamment lorsque le nom d'un département ou une référence dans une loi sont modifiés* »¹⁵⁶.

Le conseiller d'Etat de l'époque qui a participé aux débats a salué le travail de la Commission législative, reconnaissant là « *un système équilibré qui ménage la séparation des pouvoirs* »¹⁵⁷. Le texte final figure dans le Mémorial des séances du Grand Conseil¹⁵⁸.

Depuis leur introduction dans la loi, les art. 7A à 7D LFPP-GE n'ont subi que de légères modifications formelles, sans réformer le système mis en place¹⁵⁹.

Outre les dispositions de la LFPP-GE discutées plus haut, on mentionnera encore l'art. 6 RFPP-GE, intitulé « *Vérification* », disposant que la chancellerie d'Etat est chargée de mettre au point la forme et la concordance avec les prescriptions en vigueur : des projets de loi ou de règlement préparés par les départements avant leur adoption par le Conseil d'Etat (let. a) ; à la demande des députés, des projets de loi dont ils sont les auteurs, avant leur inscription à l'ordre du jour du Grand Conseil (let. b).

Au vu tant de la genèse des art. 7A à 7D LFPP-GE (interprétation historique), des buts affichés (interprétation téléologique) ou encore de leur texte (interprétation littérale), il appert que la vérification des actes législatifs – et plus particulièrement de ceux émanant du Grand Conseil – dont est chargée la chancellerie d'Etat en collaboration avec le secrétariat général du Grand Conseil ne concerne qu'un contrôle strictement formel desdits actes. L'intervention de la chancellerie d'Etat consiste donc à vérifier que les actes législatifs dont l'adoption est projetée par le Grand Conseil sont corrects sur le plan de l'orthographe, de la grammaire, de la typographie et de la légistique. On tire de l'art. 7A LFPP-GE que ce contrôle a lieu avant l'adoption de l'acte législatif en cause.

Rien dans les travaux parlementaires, pas plus que dans les recherches effectuées dans la jurisprudence, ne permet d'avancer que l'intervention de la chancellerie d'Etat s'étendrait, sous cet angle, à un contrôle de la conformité au droit supérieur.

Les rares sources doctrinales qui évoquent les art. 7A ss LFPP-GE confirment cette interprétation.

Dans un article consacré à l'exigence de « *clarté législative* » dans le contexte d'initiatives populaires¹⁶⁰, des auteurs se prononcent sur la compétence du Conseil d'Etat de « *vérifier la clarté linguistique d'une*

¹⁵⁶ MGC 2004-2005/X D/53 3583, p. 3583.

¹⁵⁷ MGC 2004-2005/X D/53 3583, p. 3585.

¹⁵⁸ MGC 2004-2005/X D/53 3583, p. 3587 ss.

¹⁵⁹ Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève 2007-2008/VII, Volume des annexes, p. 5388 ss (« MGC 2007-2008/VII A 5388 »), en particulier p. 5392 s. et p. 5395 ss ; Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève 2007-2008/X, Volume des annexes, p. 9159 ss (« MGC 2007-2008/X A 9159 »), en particulier p. 9172 s. ; Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève 2007-2008/X, Volume des débats, séance 51, p. 4116 ss (« MGC 2007-2008/X D/51 4116 »), en particulier p. 4120 s. Cf. aussi la documentation relative au projet de loi PL 11729 modifiant la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFPP) (B 2 05) déposé par le Conseil d'Etat le 23 septembre 2015.

¹⁶⁰ Alexandre FLÜCKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel ?, in RDS 136/2017 I, p. 31 ss.

initiative populaire » à l'aune des réquisits de l'art. 34 Cst. féd. Ils soulignent qu'au vu du principe de la proportionnalité, le Conseil d'Etat « ne saurait en invalider une pour de *simples erreurs de légistique formelle* », précisant que « [d]e telles erreurs doivent au demeurant être corrigées selon le mécanisme prévu aux art. 7A ss [LFPP-GE]. Il s'agit d'une compétence revenant à la chancellerie et au secrétariat du Grand Conseil et non au Conseil d'Etat dans le cadre du contrôle de la validité d'une initiative populaire »¹⁶¹. Comme on le voit, nulle question ici non plus de correction matérielle, pas plus que d'examen de la conformité au droit supérieur : l'intervention de la chancellerie d'Etat se cantonne aux pures questions formelles.

b. Du cas d'espèce

Il est question en l'espèce de déterminer si la chancellerie d'Etat est habilitée à identifier et à signaler au Grand Conseil d'éventuels problèmes de conformité au droit supérieur que soulèverait le PL 13204, si d'aventure ce dernier devait être adopté par le Grand Conseil.

En l'occurrence, il a été vu plus haut que le concours de la chancellerie d'Etat, singulièrement au titre de l'art. 7A LFPP-GE, ne s'étend qu'à un contrôle purement formel des actes législatifs du Grand Conseil. Il est ainsi attendu de la chancellerie d'Etat, soit pour elle le service de la législation de sa direction des affaires juridiques, qu'elle vérifie l'orthographe, la grammaire, la typographie ou encore la légistique – soit la technique législative au sens formel –, à l'exclusion d'un examen matériel des actes législatifs en cause. On en infère que la chancellerie d'Etat n'est pas habilitée à transmettre de sa propre initiative au Grand Conseil le résultat d'un contrôle de la conformité d'un projet de loi au droit supérieur.

L'examen des autres dispositions traitant de la chancellerie d'Etat figurant dans le ROAC-GE et dans le RCE-GE par exemple ne permettent pas d'aboutir à une autre conclusion. Quant à la jurisprudence cantonale, elle ne semble pas s'être prononcée sur la question.

S'il est vrai que la chancellerie d'Etat officie en tant que centre de compétence juridique pour l'appareil étatique, collaborant à maints égards avec de nombreuses entités en leur fournissant, le cas échéant, une assistance juridique, son intervention dans le processus législatif dépend de l'origine d'un acte législatif. Lorsqu'un projet de loi ou de règlement émane du Conseil d'Etat lui-même, la chancellerie d'Etat sera évidemment un interlocuteur privilégié, y compris pour examiner si l'acte en cause respecte le droit supérieur. Il en va différemment lorsqu'un projet de loi naît sous l'impulsion du Grand Conseil, auquel cas la chancellerie d'Etat se limitera à un contrôle purement formel de celui-ci, à moins que le pouvoir législatif ne requiert une intervention différente ou plus active (par exemple : avis de droit, etc.).

Au vu des cautèles posées par les députés genevois lors de l'adoption des art. 7A ss LFPP-GE, le souci de préserver le plus possible la séparation des pouvoirs perspire de façon claire de la loi et du mécanisme qu'elle consacre. La chancellerie d'Etat étant subordonnée à la présidente ou au président du Conseil

¹⁶¹ Alexandre FLÜCKIGER/Stéphane GRODECKI, *op. cit.*, p. 60.



d'Etat, elle relève ainsi du pouvoir exécutif, en sorte qu'elle ne devrait pas pouvoir s'immiscer spontanément dans le processus parlementaire en dehors des tâches qui lui sont spécifiquement attribuées par la loi.

Au final, il faut en conclure qu'à défaut de demande expresse de la part du Grand Conseil ou de l'une de ses entités (secrétariat général, commissions, etc.), la chancellerie d'Etat ne peut se livrer à un contrôle de la conformité au droit supérieur des projets de lois votés par le Grand Conseil. Cette conclusion vaut à l'égard du PL 13204.

On rappellera toutefois qu'un contrôle abstrait ou concret des dispositions du PL 13204, soit un contrôle de conformité au droit supérieur, demeure possible après leur adoption.

D'une part, si le PL 13204 est finalement adopté par le Grand Conseil, un justiciable pourra potentiellement¹⁶², dans le délai prévu à cet effet¹⁶³, porter les dispositions ainsi adoptées au contrôle de la justice (art. 57 let. d LPA-GE) – soit, dans la République et canton de Genève, par-devant la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après la « Cour de justice » ; art. 124 let. a Cst.-GE¹⁶⁴ ; art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (« LOJ-GE »)¹⁶⁵ – en articulant des griefs motivés, en particulier une violation du droit supérieur (art. 61 al. 1 let. a LPA-GE)¹⁶⁶. Il s'agit-là du contrôle abstrait des normes, également dit direct ou par voie d'action¹⁶⁷. Dans ce cadre, la Cour de justice pourrait être amenée à censurer l'une ou l'autre des dispositions contenues dans le PL 13204 au motif qu'elle contreviendrait, par hypothèse, au droit supérieur. Un recours au Tribunal fédéral demeure ensuite théoriquement possible également (art. 82 let. b de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, « LTF »¹⁶⁸)¹⁶⁹. En somme, dans ces cas, le juge annule la règle problématique si elle ne se prête à aucune interprétation conforme au droit supérieur¹⁷⁰.

¹⁶² Pour autant qu'il dispose de la qualité pour recourir (cf. l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA-GE).

¹⁶³ A savoir dans les 30 jours suivant l'arrêté de promulgation de la loi (art. 62 al. 1 let. d et al. 3 ph. 2 LPA-GE).

¹⁶⁴ Comme l'observe la doctrine, « cette disposition ne limite aucunement le champ opératoire du contrôle qu'elle institue aux seuls actes normatifs de rang cantonal, mais englobe l'ensemble des actes normatifs élaborés dans le cadre de la souveraineté cantonale au sens de l'art. 2 [al. 1 Cst.-GE] – quel que soit leur rang – à l'exclusion des actes normatifs de niveau fédéral » (Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 352 s.).

¹⁶⁵ RSGE E 2 05. Cf. aussi pour une nuance et une critique au sujet de cette disposition : Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 873 s. N 2387 et les réf. cit.

¹⁶⁶ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 432 N 1266. Cf. éventuellement aussi : Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *Droit administratif*, Volume I, Les fondements, 3^{ème} éd., Berne (Stämpfli) 2012, p. 336, en particulier la note infrapaginale n° 1144 ; Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 378 ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 875 N 2392 et les réf. cit.

¹⁶⁷ Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 323 ; Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 380 ss.

¹⁶⁸ RS 173.110.

¹⁶⁹ Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 432 N 1266 ; Luc GONIN, *Droit constitutionnel suisse*, Genève/Zürich/Bâle (Schulthess Editions romandes) 2021, p. 1000 N 3466 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 324 et surtout p. 325 ss ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 412 N 1121.

¹⁷⁰ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 419 s. N 1142 et N 1145 et les réf. cit.



D'autre part, si les dispositions du PL 13204 entrent en vigueur, elles pourront toujours être soumises à un contrôle concret par le juge, également appelé contrôle (examen) préjudiciel¹⁷¹, par voie d'exception¹⁷², incident ou indirect¹⁷³. Tel pourrait être le cas si un justiciable se plaindrait, dans un cas d'espèce, d'une décision faisant une application concrète des dispositions introduites par le PL 13204, en avançant que la manière dont l'autorité en cause a fait application du droit cantonal contreviendrait au droit supérieur, celui-là étant contraire à celui-ci.

A cela s'ajoute le contrôle concret et diffus des normes et qui commande à toute autorité appliquant la loi de vérifier que celle-ci soit bien conforme au droit supérieur et, le cas échéant, de refuser de l'appliquer, si une incompatibilité est constatée. Il y sera brièvement revenu plus bas (cf. *infra* IV.C.a.).

C. Des conséquences d'une adoption du projet de loi PL 13204

En guise de dernière question, il nous a été demandé de nous prononcer sur les conséquences d'une adoption du PL 13204 sur la nouvelle stratégie de modération de la vitesse, singulièrement sur l'Arrêté reconsidéré du 8 décembre 2023. De même, se pose la question de l'impact du PL 13204 sur le « compromis » conclu le 13 octobre 2023 entre le DSM et plusieurs associations privées actives dans le domaine de la mobilité.

a. Contrôle de la conformité de la nouvelle stratégie de modération de la vitesse aux règles du projet de loi PL 13204

Comme le rappelle le droit constitutionnel, le droit est tant la base que la limite de l'activité étatique (art. 5 al. 1 Cst. féd. ; art. 9 al. 2 Cst.-GE).

Aussi, il est certain que si la ou les lois sur lesquelles se fonde l'Arrêté reconsidéré du 8 décembre 2023 changent, soit en particulier la LMCE-GE et les autres lois cantonales pertinentes en matière de mobilité dans le canton, il sera nécessaire pour le DSM, soit pour lui l'OCT, de procéder à un examen de la conformité des mesures prévues par l'Arrêté reconsidéré du 8 décembre 2023 à la nouvelle mouture des lois pertinentes. Le fait que la nouvelle stratégie de modération de la vitesse soit large et touche un nombre important de tronçons sur le territoire cantonal rend un tel examen d'autant plus indispensable. En d'autres termes, en tant qu'autorité d'application, le DSM et l'OCT ne pourront pas faire l'économie de vérifier si leurs actions demeurent conformes à la nouvelle législation cantonale, exercice que leur impose le principe de la légalité.

Ce faisant, toute incompatibilité devrait en principe conduire à revoir la nouvelle stratégie de modération de la vitesse, quitte à adopter un nouvel arrêté reconsidéré pour tenir compte de l'évolution de la législation

¹⁷¹ Christian BOVET/Angela CARVALHO, *op. cit.*, p. 53 et 83 ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELLIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 411 s. N 1118 s. et les réf. cit. et p. 736 N 1991 et la réf. cit.

¹⁷² Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 432 N 1266 et p. 280 N 787.

¹⁷³ Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 323 et surtout p. 345 ss.

genevois ou, le cas échéant, à abroger l'Arrêté reconsidéré du 8 décembre 2023, si cette approche paraît plus indiquée.

Demeure toutefois réservée l'hypothèse où la nouvelle législation cantonale serait partiellement ou totalement contraire au droit fédéral, par exemple parce qu'elle empêcherait les autorités cantonales compétentes d'appliquer correctement la législation fédérale topique, contrevenant ainsi à l'art. 49 al. 1 Cst. féd. En effet, en vertu du principe du contrôle concret et diffus des normes – et pour autant qu'aucun contrôle abstrait desdites normes n'ait eu lieu auparavant par une autorité judiciaire –, toutes les autorités se doivent de vérifier si leurs actions et les mesures qu'elles prennent sont conformes au droit supérieur¹⁷⁴. La doctrine rappelle à cet égard que « [p]our les actes normatifs autres [que les lois fédérales et le droit international], il est admis que toute autorité a la compétence d'exercer un contrôle concret à l'endroit de toute norme ; pour distinguer ce système de celui où, en tout cas s'agissant de la constitutionnalité, une seule autorité (cour constitutionnelle, par exemple) serait investie de ce pouvoir, on parle d'un régime de contrôle décentralisé ou diffus »¹⁷⁵. Il en découle que, « [l]orsque la règle qu'elle doit appliquer lui semble illégale [...], parce que contraire à une norme de droit supérieure ou à un principe général (intérêt public, proportionnalité, etc.), l'autorité [...] est autorisée à procéder à un contrôle préjudiciel de la norme qui lui semble irrégulière »¹⁷⁶. Il est vrai, cela dit, que certains auteurs se montrent prudents et limitent une telle intervention « en présence d'un vice grave et manifeste »¹⁷⁷, voire considèrent qu'un tel contrôle n'est pas « nécessairement obligatoire » de la part des autorités administratives, au motif que les décisions de ces dernières pourront être revue par la justice, le cas échéant¹⁷⁸. Reste que le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst. féd.) implique que, « [s]i une règle cantonale déjà en vigueur s'avère contraire au droit fédéral, les autorités cantonales doivent refuser de l'appliquer dans l'exercice de leurs attributions. L'obligation du contrôle préjudiciel général incombe en principe à toutes les autorités judiciaires et aux autorités administratives supérieures »¹⁷⁹.

Il en découle qu'en tant qu'autorités d'application de la législation genevoise, le DSM et l'OCT, s'ils constatent que l'une ou l'autre des normes de droit genevois introduites par le PL 13204 sont incompatibles avec le droit fédéral, doivent alors refuser l'application des normes problématiques afin d'assurer le respect du droit supérieur. La sanction d'une règle cantonale contrevenant au droit fédéral est en effet la nullité *ex tunc* de ladite règle¹⁸⁰.

Tel pourrait être le cas si, dans un cas d'espèce, le DSM, soit pour lui l'OCT, estime qu'en vertu du droit fédéral et des obligations qui en découlent (par exemple : lutte contre le bruit routier en raison d'un dépassement des valeurs limites d'immissions), il serait nécessaire d'abaisser la vitesse autorisée sur un

¹⁷⁴ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 411 s. N 1118 s. et les réf. cit.

¹⁷⁵ Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 346.

¹⁷⁶ Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 634.

¹⁷⁷ Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 635.

¹⁷⁸ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 869 s. N 2373.

¹⁷⁹ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 420 N 1143.

¹⁸⁰ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 419 N 1139 ss (avec des nuances).

tronçon donné (par exemple : parce que toutes les autres mesures ont déjà été prises ou qu'ils n'en existent pas d'autres praticables) pourtant soumis, par ailleurs, à une vitesse minimale de 50 km/h en vertu du PL 13204. En pareilles circonstances, vu la règle de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst. féd. ; cf. aussi art. 9 al. 3 Cst.-GE), le DSM, soit pour lui l'OCT, devrait s'écarter de la règle genevoise qui l'empêcherait de se conformer au droit fédéral et assurer la bonne application de ce dernier. Le DSM et l'OCT ne pourraient donc pas maintenir le tronçon en cause à 50 km/h, au motif que cela est imposé par la législation cantonale, alors que l'application correcte du droit fédéral imposerait une mesure de réduction de la vitesse maximale autorisée.

Vu l'analyse figurant plus haut, un tel cas de figure pourrait effectivement se produire en l'espèce s'agissant de la règle prévue à l'art. 7 al. 4 let. b pLMCE-GE. Le DSM, soit pour lui l'OCT, devra se montrer particulièrement attentif lors de l'application de cette disposition, si d'aventure elle est adoptée par le Grand Conseil. Il pourra – en réalité, il devra – y déroger chaque fois que cette règle l'empêcherait de se conformer aux réquisits de droit fédéral, en particulier sous l'angle des exigences fédérales en matière de protection de l'environnement, à lire en parallèle de l'art. 108 OSR notamment. Bien entendu, vu que le constat d'une telle incompatibilité suppose de procéder à un examen minutieux de toutes les circonstances pertinentes dans un cas d'espèce, soit d'analyser la situation sur un tronçon donné (immissions sonores mesurées, mesures déjà prises *in situ*, etc.), il est malaisé à ce stade de donner une réponse générale et abstraite ; au contraire, il faudra s'adonner à un examen de chaque tronçon concerné par la nouvelle règle cantonale et en tirer les conséquences dans chaque cas, en fonction du résultat de la pesée des intérêts selon l'art. 108 al. 4 OSR.

b. Impact du projet de loi PL 13204 sur l'accord conclu avec des associations privées

Par acte signé le 13 octobre 2023, le DSM, d'une part, et plusieurs associations privées actives dans le domaine de la mobilité, d'autre part, ont conclu un accord (ci-après l'« Accord du 13 octobre 2023 ») tendant notamment au retrait du recours interjeté par certaines de ces associations contre l'Arrêté du 10 octobre 2022. Le DSM s'est également engagé à reconsidérer l'Arrêté du 10 octobre 2022, selon certaines modalités, ce qui a été fait par l'adoption de l'Arrêté reconsidéré du 8 décembre 2023. Cette phase de l'accord ayant été exécutée, elle ne donne plus lieu à discussion.

L'Accord du 13 octobre 2023 prévoit que « [l]e DSM s'engage en outre à consulter préalablement l'association genèvemobilité et l'ACS sur tout projet futur de limitation de vitesse sur les axes figurants sur la carte annexée à la présente convention » (ch. IV de l'Accord du 13 octobre 2023).

L'Accord du 13 octobre 2023 précise que les parties s'engagent à le respecter « durant toute la législature actuelle, soit jusqu'au 31 mai 2028 » (ch. VI de l'Accord du 13 octobre 2023).

Le DSM s'est ainsi engagé à consulter certaines des associations privées en cause, dès lors qu'il entend procéder à une modification de la vitesse autorisée sur certains tronçons visés par l'Accord du 13 octobre 2023, et ce jusqu'au 31 mai 2028. Le strict respect de l'Accord du 13 octobre 2023 exigerait

par conséquent que ces associations privées soient préalablement consultées avant l'adoption de mesures de réglementation du trafic touchant à la vitesse autorisée sur les tronçons en cause. Cela étant, pareille consultation ne pourra et ne devra pas empêcher le DSM de respecter le droit applicable, qu'il soit de rang cantonal ou fédéral, quitte à adopter les mesures rendues nécessaires par la loi, même si celles-ci suscitent l'opposition des associations privées en cause. Du reste, l'Accord du 13 octobre 2023 n'implique qu'un simple droit de consultation, mais pas de veto, lequel serait de toute évidence incompatible avec les devoirs qu'incombent au DSM en tant qu'autorité d'application de la législation topique.

Si l'on ne peut qu'adhérer au principe de consulter les milieux intéressés lorsque des mesures touchant à la vitesse autorisée sont projetées sur les routes du canton, on peine toutefois à déceler les conséquences concrètes qu'entraîneraient une éventuelle violation du droit de consultation ainsi concédé par le DSM aux associations privées ici en cause. Cette démarche ne saurait en tous les cas freiner ou empêcher, d'une quelconque manière, le DSM de remplir ses obligations légales en matière de gestion de la mobilité et de la circulation routière.

V. Conclusion

Il résulte de l'examen qui précède que deux dispositions du PL 13204 ne sont à notre avis pas conformes au droit supérieur et problématiques sous l'angle du principe de la séparation des pouvoirs.

D'une part, l'art. 5 al. 4 pLMCE-GE n'est pas compatible avec le droit fédéral, dès lors qu'il impose au DSM d'adopter des vitesses maximales autorisées de façon uniforme (diurnes et nocturnes) sur les routes composant la moyenne ceinture, règle qui peut potentiellement entrer en conflit avec l'exigence de proportionnalité – singulièrement de subsidiarité – imposée par le droit fédéral. D'autre part, l'art. 7 al. 3 let. b pLMCE-GE n'est pas non plus conforme au droit fédéral, dans la mesure où il prescrit de façon relativement stricte que des axes routiers structurants dans la zone II, au sens de la LMCE-GE, doivent être soumis à une limitation de vitesse à 50 km/h au moins. Ce faisant, le DSM ne peut plus y diminuer la vitesse autorisée, quand bien même des intérêts publics tels que la protection de l'environnement et la sauvegarde de la santé de la population exigeraient d'y diminuer la vitesse maximale autorisée. Ces deux règles empiètent aussi de façon problématique sur les compétences du DSM en matière de fixation des limitations de vitesse, ce qui ne se concilie guère avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Le Conseil d'Etat ne pourra pas compter sur l'intervention de la chancellerie d'Etat pour parvenir à une modification du PL 13204, pas même à un signalement d'une éventuelle incompatibilité au droit supérieur constatée, le cas échéant, dans l'une ou l'autre des règles du PL 13204. Les attributions de la chancellerie d'Etat ne s'étendent pas à un contrôle matériel des lois adoptées par le Grand Conseil.

En cas d'adoption du PL 13204, c'est toute la nouvelle stratégie de modération de la vitesse qui devra faire l'objet d'un examen de conformité au nouveau droit genevois, tel qu'il découle du PL 13204, en procédant aux adaptations qui s'imposent. Dans ce cadre, il est possible qu'un nouvel arrêté reconsidéré doive être adopté ou, le cas échéant, que la stratégie soit abandonnée au profit d'une nouvelle approche qui tienne

compte de l'évolution de la législation genevoise. Tout au plus les autorités d'exécution pourraient et devraient refuser l'application des règles du PL 13204 qui empêcheraient la bonne application du droit fédéral.

Finalement, l'accord passé entre le DSM et des associations privées implique de les consulter dans certaines hypothèses. Cela ne peut et ne doit toutefois pas entraver les autorités cantonales dans l'adoption de mesures permettant de concrétiser leurs obligations cantonales et fédérales en matière de mobilité, de protection de l'environnement et de protection de la santé de la population notamment.

* * *

Genève, le 28 mai 2024



Daniel BORGES



Tobias ZELLWEG

TABLEAU SYNOPTIQUE
PL 13204-B modifiant la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE) (H 1 21)
(Pour le respect de la hiérarchie du réseau routier de notre canton et une stratégie routière démocratique)

Articles	Teneur actuelle	Teneur proposée par PL 13204	Commentaires DSM	Amendements proposés
Art. 5, al. 4 <u>LMCE</u>	⁴ La moyenne ceinture routière n'est pas soumise au régime de priorité défini dans ces zones.	⁴ La moyenne ceinture routière n'est pas soumise au régime de priorité défini dans ces zones. La vitesse y est appliquée de manière uniforme de jour comme de nuit, de manière à assurer la fluidité du trafic.	La nouvelle teneur proposée est contraire au droit fédéral dans la mesure où elle viole le principe de proportionnalité, puisqu'il est demandé à l'autorité de fixer uniformément une vitesse sur la moyenne ceinture sans possibilité de la faire varier entre le jour et la nuit. L'autorité n'a ainsi plus la possibilité de procéder à un examen de subsidiarité consistant à retenir la mesure la moins contraignante possible au vu d'une situation donnée.	
Art. 5A <u>LMCE</u>	N'existe pas	Art. 5A Limitation de vitesse ¹ Le département fixe une vitesse maximale garantissant la fluidité du trafic et conforme à la hiérarchie du réseau routier. ² Il élabore une stratégie routière de vitesse maximale qui tient compte : a) de la hiérarchie du réseau routier et de la fluidité du trafic ; b) du principe de proportionnalité ; c) des conséquences de la réduction de la vitesse maximale sur les services d'urgence et de secours, les transports publics, les taxis et voitures de transport avec chauffeur, et le transport professionnel ; d) des autres facteurs que le bruit routier, tels que l'accidentologie et la pollution ;	Introduction d'un nouvel article. Al. 1 : Cet alinéa est conforme au droit fédéral, le DSM, en tant qu'autorité compétente en matière de réglementation du trafic, fixant déjà des limitations de vitesse dans le respect des objectifs que sont la fluidité du trafic et la conformité au réseau routier. Al. 2 et al. 3 : Ces alinéas ne violent pas le droit supérieur, dans la mesure où l'élaboration d'une stratégie routière de vitesse maximale soumise à l'approbation du GC ne constitue pas une dérogation principe de séparation des pouvoirs.	

Département de la santé et des mobilités – office cantonal des transports

07.01.2025

2

Art. 7, al. 3, lettre a) <u>LMCE</u>	³ En zone I : a) le département prend les mesures visant à limiter la vitesse à 30 km/h au maximum selon les conditions prescrites par le droit fédéral;	e) d'un examen, au cas par cas, de la situation sur les différents axes routiers du canton. ³ Cette stratégie est soumise à l'approbation du Grand Conseil, qui statue par voie de résolution, conformément à l'article 13 de la loi sur la mobilité, du 23 septembre 2016. ³ En zone I : a) le département prend les mesures visant à limiter la vitesse à 30 km/h au maximum selon les conditions prescrites par le droit fédéral, en privilégiant sur les axes structurants des mesures d'assainissement excluant la réduction de vitesse.		
Art. 7, al. 4, lettre b) <u>LMCE</u>	⁴ En zone II : b) des axes routiers structurants sont aménagés de façon à garantir la fluidité du transport individuel motorisé;	⁴ En zone II : b) des axes routiers structurants, soumis à une limitation de vitesse de 50 km/h au moins, sont aménagés de façon à garantir la fluidité du transport individuel motorisé;	La nouvelle teneur proposée est incompatible avec le droit fédéral, dans la mesure où en imposant une vitesse à 50 km/h au moins sur des axes structurants, elle empêche le département de mettre en œuvre une mesure de réduction de la vitesse maximale autorisée dans des situations dans lesquelles pareille mesure s'impose (art. 3, al. 4 LCR : intérêts publics de protection de l'environnement, de sauvegarde de la santé de la population pour autant en vertu du droit fédéral). Aucune réserve en faveur du droit fédéral ou dérogation possible n'est donc prévue par cette modification.	

Département de la santé et des mobilités – office cantonal des transports

07.01.2025

				L'impact de cette disposition sur la stratégie actuelle faisant l'objet de l'arrêté reconsidéré serait d'avoir des contestations devant la justice des réglementations de vitesse en cas de dépassement de bruit, conduisant ensuite à des demandes en indemnisation.	
12A <u>LMob</u>	<i>N'existe pas</i>	Art. 12A Stratégie et plan d'action en matière de vitesse 1 Le Conseil d'Etat tient compte d'une vitesse maximale sur les différents axes routiers garantissant la fluidité du trafic conforme à la hiérarchisation du réseau routier. 2 Il élabore une planification en ce sens, soumise à l'approbation du Grand Conseil.	Art. 12A Stratégie et plan d'action en matière de vitesse 1 Le Conseil d'Etat tient compte d'une vitesse maximale sur les différents axes routiers garantissant la fluidité du trafic conforme à la hiérarchisation du réseau routier. 2 Il élabore une planification en ce sens, soumise à l'approbation du Grand Conseil.	Introduction d'un nouvel article. Cet article est en lien avec la proposition du nouvel article 5A (cf. supra).	
Art. 13, al. 3 <u>LMob</u>	<i>N'existe pas</i>			Introduction d'un nouvel alinéa. Cet alinéa traite du mécanisme d'adoption du plan d'actions et est en soi une redite de l'article 5A, al. 3 PL.	
Art. 2, lettre b) <u>LRTp</u>	Par étapes, le plan d'actions du réseau des transports collectifs conduit à la réalisation d'une offre de transports publics répondant au moins aux objectifs suivants dans tout le canton : b) en dehors des heures de pointe, tous les passagers disposent en principe d'une place assise, durant les heures	Par étapes, le plan d'actions du réseau des transports collectifs conduit à la réalisation d'une offre de transports publics répondant au moins aux objectifs suivants dans tout le canton : b) la planification du Conseil d'Etat en matière de vitesse sur les différents axes routiers ne doit pas affecter la vitesse	Par étapes, le plan d'actions du réseau des transports collectifs conduit à la réalisation d'une offre de transports publics répondant au moins aux objectifs suivants dans tout le canton : b) la planification du Conseil d'Etat en matière de vitesse sur les différents axes routiers ne doit pas affecter la vitesse	Cette modification ne saurait être interprétée comme une disposition prohibant tout baisse, même minime, de la vitesse commerciale des transports collectifs, si pareille diminution est la conséquence nécessaire et proportionnée d'une diminution de la vitesse pour des motifs protégés par le droit fédéral, à l'instar de la sécurité des usagers ou de la	07.01.2025

4

	de pointe, il ne doit pas être nécessaire de refuser des passagers;	commerciale ;	protection de l'environnement. Sur le plan formel, il ne s'agit pas d'une nouvelle lettre b) mais d'une nouvelle teneur de la lettre b), les lettres suivantes existantes étant alors décalées.	
Art. 3, al. 2 <u>L</u> Routes	² Elle tient compte des principes du libre choix et de la complémentarité des modes de transport.	² Elle tient compte des principes du libre choix et de la complémentarité des modes de transport, ainsi que de la fluidité du trafic.	La modification proposée ne fait que reprendre les principes déjà ancrés à l'article 190, al. 2 Cst.-GE.	

ANNEXE 3

Grand Conseil
Commission des transports

Séance du 07.10.2025

Objet : PL 13204-B modifiant la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE) (H 1 21) (Pour le respect de la hiérarchie du réseau routier de notre canton et une stratégie routière démocratique)

AMENDEMENT GÉNÉRAL

Présenté par le député Murat Julian ALDER (PLR)

Article 7, alinéa 4, lettre b LMCE, nouvelle teneur

En zone II :

b) des axes routiers structurants sont aménagés de façon à garantir la fluidité du transport individuel motorisé ; sur ces axes-là, sous réserve des dispositions impératives du droit fédéral, la limitation de vitesse est de 50 km/h au moins ;

Exposé des motifs

Il s'agit de simplifier le PL 13204-B en tenant compte des commentaires formulés par le DSM à l'appui de son tableau synoptique du 7 janvier 2025.

Plus précisément, il est renoncé à toutes les modifications législatives autres que la modification de l'art. 7 al. 4 let. b LMCE ci-dessus.

Selon l'article 3, alinéa 4 de la loi fédérale sur la circulation routière :

"D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. Les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire."

Le groupe PLR ne remet pas en question l'application de cette disposition et ne s'oppose pas par principe à une limitation à 30km/h au moins dans les quartiers d'habitation.

En revanche, les axes routiers structurants au sens de l'art. 7 al. 4 LMCE et leurs abords ne constituent pas des quartiers d'habitation au sens de l'art. 3 al. 4 LCR.

En d'autres termes, il n'est pas contraire à cette disposition fédérale que les axes routiers structurants au sens de l'art. 7 al. 4 LMCE soient soumis à une limitation de vitesse de 50 km/h au moins.

Bien au contraire, sur ces axes-là, l'Etat doit garantir la fluidité du transport individuel motorisé, mais aussi permettre aux transports publics d'atteindre une vitesse commerciale incitative.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions d'avance, Mesdames et Messieurs les Commissaires, du bon accueil que vous réserverez au présent amendement général.

Date de dépôt : 27 janvier 2026

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Caroline Marti

Le projet de loi 13204, tel que modifié par la commission des transports, vise désormais à introduire dans la LMCE le principe selon lequel, en zone II, les axes routiers structurants doivent être aménagés de façon à garantir la fluidité du transport individuel motorisé, avec une limitation de vitesse fixée à 50 km/h au moins, sous réserve du droit fédéral.

Si les autres modifications initialement prévues ont été abandonnées, cette disposition centrale demeure lourde de conséquences. En ancrant dans la loi cantonale une vitesse minimale de circulation sur les axes structurants, ce projet empêche toute adaptation de la vitesse en fonction des nuisances effectives subies par les riverains, en particulier en matière de bruit routier. La minorité de la commission des transports s'oppose fermement à cette orientation, estimant qu'elle entre en contradiction avec les impératifs de santé publique, de protection de la population et de respect du droit fédéral.

Le bruit routier à Genève : une situation alarmante de santé publique

A Genève, environ 120 000 personnes souffrent aujourd'hui d'une exposition excessive au bruit routier. Malgré les mesures déjà mises en œuvre, notamment la pose de revêtements phonoabsorbants, de nombreux axes routiers présentent toujours des niveaux sonores qui dépassent les valeurs limites, voire les valeurs d'alarme fixées par l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB).

Le bruit routier ne constitue pas seulement une nuisance affectant la tranquillité ou la qualité de vie des riverains – droits auxquels ceux-ci peuvent légitimement prétendre – mais bien un enjeu majeur de santé publique. L'exposition prolongée à des niveaux de bruit excessifs provoque des troubles du sommeil et augmente significativement le risque de développer un diabète ainsi que des maladies cardiovasculaires.

L'étude nationale SiRENE démontre que l'exposition au bruit des routes, des trains et des avions est à l'origine, chaque année en Suisse, d'environ 2500 nouveaux cas de diabète et de près de 500 décès d'origine

cardiovasculaire. Le bruit ambiant excessif nuit également aux capacités de concentration et aux conditions d'apprentissage des élèves.

Les autres mesures de réduction du bruit, telles que les revêtements phonoabsorbants, sont coûteuses, s'usent rapidement et se révèlent souvent insuffisantes pour revenir dans les normes légales. Elles ne permettent en effet de réduire que le bruit de roulement, sans agir sur le bruit des moteurs. Ce n'est que par une combinaison de mesures – réduction de la vitesse, revêtements adaptés et transition vers des motorisations plus silencieuses – qu'une diminution efficace et durable du bruit peut être obtenue.

Face à l'inaction des autorités et à l'incapacité à faire respecter les normes fédérales, une plainte a été déposée concernant le boulevard du Pont-d'Arve. La justice a finalement imposé une réduction de la vitesse de circulation de 50 km/h à 30 km/h sur cet axe.

La stratégie globale du Conseil d'Etat face au bruit routier

Cette décision de justice, qui aurait pu en entraîner de nombreuses autres sur différents axes du canton, a conduit le Conseil d'Etat à adopter une stratégie globale de réduction de la vitesse pour cause de bruit, à l'instar de ce qui se fait déjà dans plusieurs villes suisses.

L'objectif de cette stratégie était double. D'une part, éviter une multiplication de réductions ponctuelles et dispersées – quelques tronçons à 30 km/h, d'autres à 50 km/h – qui auraient rendu le réseau illisible pour les automobilistes. D'autre part, prévenir les phénomènes de freinages et d'accélération successifs, sources de pics de bruit accrus et nuisibles à la fluidité du trafic.

La stratégie du Conseil d'Etat reposait sur une approche géographiquement cohérente, tenant compte de plusieurs critères : le niveau de nuisance, la localisation, ainsi que la distinction entre les périodes diurnes et nocturnes.

C'est précisément pour s'opposer à cette stratégie que le projet de loi 13204 a été déposé. En cherchant à graver dans la loi le principe d'une vitesse minimale de 50 km/h sur les axes structurants, le projet empêche toute prise en compte des nuisances effectives subies par les riverains. Or, ce sont précisément ces axes structurants qui concentrent les niveaux de bruit les plus élevés.

La primauté de la santé publique dans la pesée des intérêts

Pour la minorité de la commission des transports, il n'est pas question de sacrifier la santé de la population afin de maintenir une vitesse de circulation élevée. La protection de la santé constitue un intérêt public majeur, qui doit primer dans la pesée des intérêts.

Au-delà des considérations sanitaires, le non-respect des normes fédérales de protection contre le bruit peut également s'avérer extrêmement coûteux pour la collectivité. Les riverains exposés à des nuisances excessives sont en droit d'exiger des indemnisations lorsque les autorités n'appliquent pas les prescriptions légales.

La comparaison des intérêts en présence illustre clairement la disproportion du projet de loi. D'un côté, il est question de la santé des riverains, de la qualité du sommeil, des conditions d'apprentissage des enfants et de la prévention de maladies graves. De l'autre, il s'agit de gagner quelques minutes sur un trajet en voiture.

A titre d'exemple, pour traverser la ville de Genève – entre Ballexert et Chêne-Bougeries, soit environ 6 kilomètres – dans l'hypothèse purement théorique où un automobiliste pourrait circuler de manière constante à 50 km/h, sans feux, virages ou ralentissements, le temps de trajet ne serait supérieur que d'environ 5 minutes à une circulation à 30 km/h. Dans des conditions réelles de circulation, le gain de temps est encore bien inférieur. Quoi qu'il en soit, quelques minutes gagnées par les automobilistes ne sauraient justifier les atteintes à la santé publique induites par le bruit.

Les bénéfices multiples d'une vitesse abaissée à 30 km/h

La réduction de la vitesse de circulation à 30 km/h dans les centres urbains présente de nombreux avantages supplémentaires. Contrairement à certaines idées reçues, une vitesse plus basse améliore souvent la fluidité du trafic, en réduisant les effets d'accordéon liés aux freinages et accélérations brusques.

La baisse de la vitesse entraîne également une diminution significative de l'accidentologie, tant en nombre qu'en gravité. Selon le Bureau de prévention des accidents (BPA), en cas de collision entre un piéton et une voiture, le risque de décès du piéton est six fois plus élevé lorsque le véhicule roule à 50 km/h plutôt qu'à 30 km/h.

Une circulation apaisée contribue ainsi à des quartiers plus sûrs, plus agréables à vivre et mieux adaptés à la cohabitation entre les différents usagers de la route.

Réfutation des idées reçues sur le 30 km/h

Lors des débats sur ce projet de loi, il a été affirmé que la réduction de la vitesse à 30 km/h en milieu urbain pénaliserait les transports publics et les véhicules d'urgence. Les travaux de commission ont permis de lever clairement ces craintes.

Auditionné dans le cadre des travaux relatifs aux objets parlementaires PL 13206, M 2790, M 2823 et M 2824 traitant du même sujet, le procureur général avait précisé que le dépassement de la vitesse autorisée est généralement admis jusqu'à 1,5 fois la vitesse en cas d'urgence et jusqu'à 2 fois la vitesse en cas d'urgence vitale. Il a également précisé que, lorsque la réduction de la vitesse est motivée uniquement par la lutte contre le bruit, la vitesse de référence retenue pour les véhicules d'urgence reste la vitesse d'origine de la route, et non la vitesse abaissée. La réduction à 30 km/h pour raison de bruit n'a donc aucune incidence sur l'intervention des secours.

S'agissant des transports publics, il est rappelé que, malheureusement, ceux-ci circulent très rarement à 50 km/h, même sur les axes où cette vitesse est autorisée. La vitesse commerciale moyenne des transports publics genevois est inférieure à 17 km/h. Par ailleurs, lorsque les transports publics bénéficient d'un site propre entièrement séparé du trafic automobile, comme une voie de tram, la vitesse autorisée demeure de 50 km/h, indépendamment de la limitation imposée aux voitures.

Les études menées par les TPG, notamment dans le cadre des rapports relatifs aux motions M 2790, M 2823 et M 2824, ont montré que l'impact d'un 30 km/h généralisé varie de quelques secondes à 3 ou 4 minutes sur l'ensemble d'une ligne, dont le temps de parcours peut approcher une heure. Il s'agit donc d'un impact là aussi très limité.

Enfin, l'argument selon lequel les automobilistes se reporteraient massivement sur des itinéraires d'évitement à travers les quartiers est dénué de sens. Il serait illogique de privilégier des itinéraires plus sinueux, moins directs, ponctués de passages piétons et d'arrêts fréquents, et eux aussi limité à 30 km/h.

Conclusion : un projet de loi à refuser

Les avantages d'une réduction de la vitesse à 30 km/h en milieu urbain sont nombreux : diminution des nuisances sonores, amélioration de la santé publique, sécurisation du réseau routier, meilleure fluidité du trafic et coûts nettement inférieurs à ceux d'autres mesures de lutte contre le bruit.

L'impact pour les automobilistes est minime, se traduisant par un allongement du temps de trajet de quelques minutes tout au plus. La pesée des intérêts plaide clairement en faveur de la protection de la population.

L'insistance de la majorité de droite à imposer une vitesse minimale de 50 km/h sur les axes structurants relève d'une posture idéologique dépassée, sans fondement ni scientifique, ni sanitaire, ni juridique. Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission des transports invite le Grand Conseil à refuser le projet de loi 13204.

Date de dépôt : 5 janvier 2026

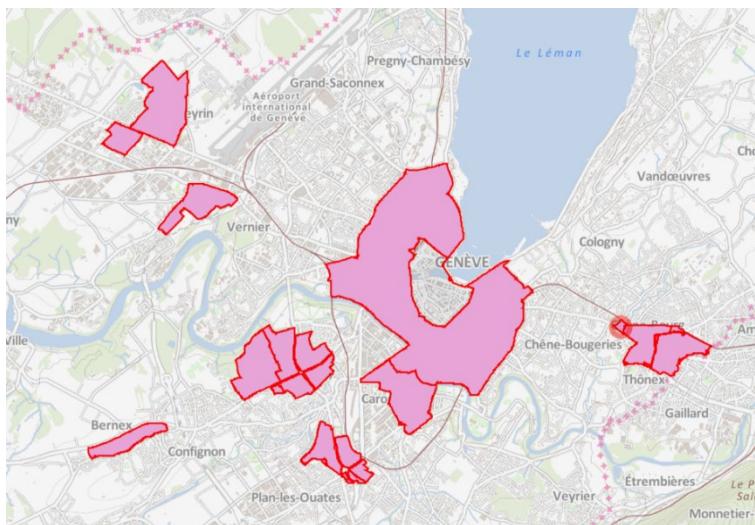
RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Cédric Jeanneret

Présenté début 2022, le plan du Conseil d'Etat contre le bruit routier prévoyait initialement une limitation à 30 km/h sur près de 300 axes, certains de jour comme de nuit, d'autres uniquement de nuit.

Une vingtaine d'axes ont ensuite été dispensés à la suite d'un accord, entre le département des mobilités et plusieurs associations du lobby routier, qui avaient fait recours contre le projet initial. Un recours semble toutefois toujours pendant, retardant l'entrée en vigueur de ce compromis.

Le groupe PLR nous explique qu'il ne s'oppose pas par principe à une limitation à 30 km/h dans les quartiers d'habitation... mais il suffit de regarder quelles zones sont concernées par ce PL pour se rendre compte que c'est bel et bien des zones densément peuplées qui sont concernées (voir figures ci-dessous).



Zone II LMCE

Modifier la LMCE pour rehausser la limitation de vitesse à 50 km/h (« au moins » !) sur les axes structurants de la zone II LMCE donne un signal anachronique qui ne pourra de toute manière pas être tenu étant donné les dépassements des normes de protection contre le bruit qui perturbent la santé des dizaines de milliers d'habitantes et habitants qui ont l'idée (apparemment saugrenue pour le PLR) d'habiter en ville.



Selon les données fournies par TomTom, la vitesse moyenne en ville de Genève, capitale suisse des bouchons, est d'une vingtaine de km par heure.

A quoi ça sert d'autoriser des pointes à 50 km/h, voire plus, si ce n'est à faire du bruit, à consommer du carburant pour rien et à générer des risques pour les plus fragiles : aînés, enfants, cyclistes, etc. ?

- La distance de freinage à 60 km/h est d'environ 36 m : 8 longueurs de voiture !
- La distance de freinage à 50 km/h est d'environ 25 m sur route sèche : 6 longueurs de voiture !

- La distance de freinage à 30 km/h est d'environ 9 m : 2 longueurs de voiture seulement !

Le BPA confirme que plus la vitesse est élevée, plus le risque d'accident augmente : la limite à 30 km/h permet de réduire les accidents graves de 33%... Pourquoi se priver d'épargner des vies ?

Pourquoi réalimenter inutilement la guerre des transports dans un canton qui paie déjà un lourd tribut au trafic motorisé ?

A Genève, pour avancer, rien ne sert de foncer, il faut partir à point !... et sortir enfin d'un XX^e siècle où les TIM se rêvaient en rois de la ville : respectons la volonté populaire ! Le peuple genevois a accepté à 68% la LMCE qui fixe un cadre clair, privilégiant logiquement les mobilités douces, silencieuses et non polluantes en milieu urbain : le saucissonnage tel que proposé par ce PL est indigne et se moque des dizaines de milliers d'habitantes et habitants qui subissent les nuisances d'un trafic routier trop bruyant et toujours plus dangereux parce que trop rapide et trop lourd.

Le combat dogmatique qu'a choisi de mener la droite sur les 30 km/h ne sert en rien les intérêts de la population ni ceux de l'économie, tout en péjorant la sécurité, la convivialité et la qualité de vie dans nos quartiers.

Mesdames et Messieurs les députés, chères et chers collègues, la minorité vous invite à faire preuve de retenue et de pragmatisme en refusant ce projet de loi d'un autre âge.