

*Date de dépôt : 29 mars 2013*

## Rapport

**de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 152 : Pour une traversée de la rade**

*Rapport de majorité de M. Guy Mettan (page 2)*

*Rapport de minorité de M. Patrick Lussi (page 22)*

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....   | <b>11 septembre 2012</b> |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>11 décembre 2012</b>  |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>11 juin 2013</b>      |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> ..... | <b>11 mars 2014</b>      |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>11 mars 2015</b>      |

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La validité de l'IN 152 « Pour une traversée de la rade » a été examinée par la Commission législative (ci-après : la commission) lors de ses séances du 8 février et des 1<sup>er</sup> et 8 mars 2013, sous la présidence de M. Patrick Lussi, assisté de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Jérôme Matthey.

MM. Fabien Waelti et David Hofmann, directeur et directeur suppléant de la direction des affaires juridiques à la Chancellerie, ont assisté à tout ou partie des travaux et ont présenté le rapport du Conseil d'Etat.

Ledit rapport s'inscrit dans la même ligne que les autres, et vise à soulever les problèmes juridiques qui se posent, d'une part, et à n'invalider que le strict nécessaire, d'autre part. Le Conseil d'Etat propose une invalidation partielle et une reformulation.

L'IN 152 a quatre finalités : la construction d'une traversée sous-lacustre de deux fois deux voies de l'avenue de France au Port-Noir, d'un tunnel de liaison de deux fois une voie pour la remontée vers la route de Malagnou, des mesures d'accompagnement prévues par un groupe de travail en 2004 ainsi qu'une mise en œuvre dans un délai de six ans. Concernant l'unité de la matière, l'IN 152 tend à la construction d'une traversée et d'un tunnel et prévoit des mesures d'accompagnement ; elle respecte donc cette exigence.

Concernant l'unité de la forme, le Conseil d'Etat a considéré que l'initiative était formulée dans la mesure où cette dernière tend à modifier d'une manière précise un article de la constitution. Cependant, l'IN 152 nécessite une concrétisation, notamment par des voies de financement et par des mesures d'aménagement. Le Conseil d'Etat a néanmoins considéré que l'IN 152 devait être considérée comme formulée.

Concernant l'unité du genre, l'IN 152 est a priori de niveau constitutionnel dans la mesure où elle tend à modifier un article de la constitution. Selon le Tribunal fédéral, il est possible de mettre n'importe quel élément dans la constitution, même si ce n'est pas le bon niveau du point de vue de la technique juridique et qu'une initiative administrative est

possible. Il indique qu'en l'occurrence l'IN 152 est une initiative « plus ou moins administrative » dans la mesure où elle ne fixe pas des règles, mais des mesures d'aménagement. Il y a néanmoins une divergence entre les moyens proposés, car l'IN 152 se situe entre l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative dans la mesure où elle prévoit d'une part des éléments très généraux de planification, tels que la traversée ou le tunnel, et d'autre part des points très précis, tels que le nombre de voies et le délai de réalisation. Pour cette raison, le Conseil d'Etat considère que l'unité du genre n'est pas remplie en raison de ce mélange.

Concernant l'exigence de clarté, la partie relative aux constructions de la traversée et du tunnel sont claires, mais, s'agissant des mesures d'accompagnement, cela est déjà moins clair. Par analogie, il s'agirait d'un renvoi statique, et non pas dynamique, dans la mesure où il est possible de trouver la variante V4 du rapport du Groupe de travail. Pour cette raison, le principe de la clarté a été considéré comme respecté.

Concernant le respect du droit supérieur, l'article 75 de la Constitution fédérale fixe les principes en matière d'aménagement du territoire et ceux-ci sont concrétisés dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il existe trois niveaux dans la législation en matière d'aménagement du territoire, la planification directrice, soit le plan directeur, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Le plan directeur de Genève date de 2001 et a été actualisé en 2006 et en 2010, mais celui-ci ne prévoit ni traversée du lac, ni de traversée de la Rade. Le plan directeur est actuellement en révision et doit être soumis au Grand Conseil sous peu. Ce plan directeur prévoit une traversée du lac, mais non pas une traversée de la Rade. Cette dernière concerne Pregny-Chambésy et Vérenaz. L'IN 152 tend à construire directement la traversée sous-lacustre et il existe un conflit non seulement avec le plan directeur actuel, mais également avec le plan directeur futur. Néanmoins, la doctrine et la jurisprudence considèrent que le peuple doit pouvoir exprimer ses vœux en matière d'aménagement du territoire. Il faut examiner le rôle des initiants et le Conseil d'Etat a considéré qu'il s'agissait d'une proposition d'amendement au futur plan directeur. Le fait d'intégrer la traversée de la Rade dans le plan directeur ne signifie pas pour autant que celle-ci sera forcément réalisée. Cet aspect respecte, selon le Conseil d'Etat, le droit supérieur. En revanche, le degré de précision pose problème dans la mesure où des études pourraient avoir d'autres recommandations. Les mesures d'accompagnement seraient problématiques si le renvoi concerne la totalité du document et non pas uniquement la conclusion citée dans le rapport du Conseil d'Etat.

Concernant la législation routière, l'article 82 de la Constitution fédérale prévoit une compétence concurrente non limitée aux principes et précise que la Confédération a légiféré en édictant la loi sur la circulation routière. L'article 3, alinéa 2 LCR donne des compétences aux cantons pour interdire, restreindre et régler la circulation sur certaines routes, à l'exclusion des routes nationales. En l'occurrence, il s'agit d'une route cantonale et, dès lors, le canton est compétent. Cet aspect ne pose donc pas problème.

Concernant la législation en matière de transports, les articles 87 et 92 de la Constitution fédérale visent les transports au sens large. L'Initiative entre dans le cadre de la loi sur le transport des voyageurs et limite l'accès à la traversée aux seuls véhicules motorisés privés, à l'exclusion notamment des bus et des vélos. Le droit fédéral n'impose pas que les transports publics puissent circuler partout et, dès lors, cet aspect ne contrevient pas au droit fédéral. Au surplus, la loi sur les chemins de fer ne trouve pas application dans la mesure où le cas d'espèce ne concerne pas les trains.

Concernant la législation en matière d'environnement, les règles sont très détaillées et l'ordonnance sur l'étude d'impact sur l'environnement prévoit une étude, imposée par le droit fédéral, pour « autres routes principales », ce qui serait le cas en l'occurrence. A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'évaluer, mais cette étude serait nécessaire dans le cadre du processus de concrétisation si le peuple venait à accepter cette initiative. En l'état actuel des choses, l'initiative ne contrevient pas au droit fédéral sur cet aspect.

Concernant la condition d'exécutabilité, le délai de six ans n'est pas exécutable dans la mesure où celui-ci n'est pas réaliste. Une évaluation a été demandée aux ingénieurs et il en est ressorti que les études préalables et d'impact prendront entre une année et deux ans, tandis que l'autorisation de construire proprement dite et les possibles oppositions dureront entre une année et cinq ans et la réalisation entre trois et quatre ans, sans compter la procédure parlementaire. Il en conclut qu'il est impossible de respecter un tel délai. L'IN 152 est donc de type administratif et vise à compléter le plan directeur, le principe de la traversée ne posant pas de problème, contrairement à certaines précisions et au délai de six ans. Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de supprimer les éléments trop précis ainsi que le délai de six ans.

Un commissaire (R) souhaite avoir une nouvelle explication relative à la problématique de l'unité du genre. Il demande si l'unité du genre serait respectée si l'initiative ne prévoyait pas des détails aussi précis. Il rappelle que le respect de l'unité du genre est une condition sine qua non pour qu'une initiative soit recevable. Il demande aussi si la modification proposée par le

Conseil d'Etat dénature ce qui est désiré par les initiants, d'une part, et les citoyens qui ont signé, d'autre part.

Réponse : il est difficile de préciser dans la mesure où il s'agit d'un texte hybride. Même si l'initiative prévoit de ne modifier qu'un article constitutionnel, son contenu comprend un volet d'aménagement et une obligation de donner une autorisation pour la réalisation des travaux tels que prévus par l'initiative. La proposition du Conseil d'Etat respecte l'unité du genre dans la mesure où il s'agirait alors typiquement d'un objectif d'aménagement du territoire qu'il est possible de retrouver dans la constitution.

Les initiatives comprennent en principe des règles générales et abstraites. Il n'en va pas ainsi pour les initiatives administratives en ce sens que ces dernières prévoient des mesures individuelles et concrètes. Dans l'IN 152, la planification est assimilable à une règle générale et abstraite, alors que d'autres aspects de l'initiative, assimilables à des autorisations de construire, s'apparentent à des actes individuels et concrets. Il en découle que l'unité du genre n'est pas respectée. C'est la première fois qu'il a connaissance d'un mélange de ces deux genres. La première votation sur la traversée de la Rade concernait uniquement le principe. S'il ne s'était agi que d'une initiative administrative, cela aurait été possible, mais il aurait fallu respecter tout droit supérieur, notamment le plan directeur, la constitution, la loi et des mesures de zones. Il existe justement des problèmes, notamment le fait que le plan directeur ne prévoit pas la traversée de la Rade.

Enfin, les personnes peuvent signer pour une multitude de raisons, telles le principe d'une traversée, sa localisation ou encore la limitation aux véhicules motorisés privés. Il n'est pas possible de savoir ce que pensent les gens. La modification n'est pas trompeuse dans la mesure où celle-ci ne vise qu'à expurger l'initiative de ses éléments administratifs et de ses éléments contraires au droit et, au final, permettre à ceux qui ont signé de voir leur but atteint.

Une commissaire (S) indique être dubitative. Elle considère que, dans la mesure où seul un article de la constitution est modifié, les rangs constitutionnel et légal ne sont pas mélangés et que l'unité du genre est ainsi respectée. Elle considère qu'une initiative ne peut qu'être ou ne pas être administrative. Elle relève que c'est la première fois qu'une initiative est critiquée parce qu'elle est trop précise et considère qu'il s'agit d'un déni de démocratie. Elle indique être en revanche d'accord avec la problématique de l'exécutabilité.

L'unité du genre ne se limite pas seulement à l'interdiction de mélanger le constitutionnel et le légal, mais également à la confusion avec l'administratif. Il relève que tant la doctrine que la jurisprudence sont unanimes à ce sujet.

### **Audition de MM. Gilbert Catelain et Yves Nidegger, initiants**

Les auditionnés souhaitent se limiter aux points jugés problématiques par le Conseil d'Etat. Les règles de contrôle d'un texte soumis au vote populaire ont pour but la protection de la liberté de vote des citoyens et non pas l'inverse. Cela peut avoir par exemple pour but de faire en sorte que le citoyen se prononce en toute connaissance de cause et d'éviter les initiatives impossibles à exécuter. Concernant l'unité du genre, l'argumentation du Conseil d'Etat n'est pas pertinente dans la mesure où tout ouvrage nécessite une autorisation et un projet ne doit pas être invalidé pour cette raison. Le droit genevois, plus que les autres, garantit l'expression citoyenne en matière d'aménagement et en déduit ce droit en ce qui concerne les autorisations de construire. On ne voit pas en quoi cela ferait obstacle à la liberté de vote. Le rapport du Conseil d'Etat indique que l'exigence de clarté n'est pas une condition de recevabilité traditionnellement étudiée et on ne comprend dès lors pas que celle-ci puisse faire obstacle à la recevabilité de l'initiative. Un renvoi à un projet défini ne pose pas de problème. Un projet achevé a été choisi pour que les voix ne soient pas divisées comme cela a été le cas par le passé. Cela avait été dû au fait que ces personnes étaient d'accord sur le principe, mais non pas sur le projet. Bref, on ne voit pas en quoi la référence à un projet précis pose problème.

Concernant la conformité au droit supérieur, l'initiative doit respecter la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les cantons doivent adopter des plans d'aménagement et l'argument du Conseil d'Etat selon lequel l'initiative ne respecte pas le droit supérieur parce que le plan directeur genevois ne prévoit pas la traversée de la Rade n'est pas convaincant. Il existe un droit populaire sur l'aménagement important à Genève. Dans la mesure où le cœur de l'initiative est conforme, il est possible de faire une interprétation conforme de ce dernier. A côté de cela, le Conseil d'Etat considère que les précisions, notamment relatives au nombre de voies, et les mesures d'accompagnement ne sont pas recevables et, sous l'angle des droits populaires, cela n'est pas juste.

Il est dans la nature d'une initiative populaire de demander des choses qui ne sont pas faites au Gouvernement ou au Parlement. La raison pour laquelle le rapport du Conseil d'Etat déclare l'initiative inexécutable est que ce dernier n'est pas favorable à l'initiative au niveau de son fond. Un délai est un mandat donné de faire au mieux dans un temps voulu. Si ce délai est

impossible, alors le Conseil d'Etat n'est pas lié par celui-ci. Un délai que l'on ne peut pas tenir n'est pas une condition d'inexécutabilité. Invalider partiellement l'initiative la viderait de sa substance dans la mesure où il ne resterait plus rien de contraignant. La recevabilité doit tendre à ne pas présenter une initiative impossible ou trompeuse au peuple. Et de rappeler une initiative de 2007 que le Conseil d'Etat avait scindée en deux, mais qui présentait deux volets distincts, contrairement à l'IN 152.

Un commissaire (Ve) s'assure auprès des auditionnés que, si cette initiative venait à être déclarée recevable et qu'elle était ensuite approuvée par le peuple, il s'agirait bien de construire une traversée selon toutes les modalités prévues par l'initiative et exclusivement par celles-ci.

La réponse est affirmative et, dans le cas contraire, il ne sera pas possible que la traversée soit, à terme, construite. Il a semblé important d'avoir un projet qui appelle les citoyens à se prononcer pour ou contre et qui soit applicable.

Une commissaire (S) indique que le Conseil d'Etat propose d'invalider partiellement l'initiative, puis de la rejeter sans proposer de contre-projet. Elle ajoute que des spécialistes voient la traversée de la Rade comme étant une aberration dans la mesure où elle est mal placée. Elle s'enquiert de la position des initiants en cas de proposition de contre-projet émanant de la Commission des transports.

Il ne fait pas partie des objectifs de la Confédération de construire une traversée du lac. Dès lors, il faut choisir entre une traversée de la Rade et aucune traversée. Une fois que l'autoroute de contournement aura été dédoublée, cela pourrait alors présenter un intérêt pour la Confédération de financer une traversée du lac.

Un commissaire (PDC) considère que la proposition du Conseil d'Etat laisse quand même l'initiative contenir un degré de précision acceptable. Il relève que le tracé reste notamment défini, tout comme le fait que la traversée serait sous-lacustre et la création d'un tunnel. Il demande aux auditionnés s'ils pensent que les personnes ayant signé l'initiative trouveraient leur volonté respectée par la proposition du Conseil d'Etat. Il s'enquiert de la raison pour laquelle l'initiative veut inscrire dans la constitution un délai qui ne peut être tenu.

Les initiants ont le sentiment que le Conseil d'Etat ne veut pas construire une traversée de la Rade pour des raisons politiques. Une invalidation partielle, tendant à rendre le projet plus abstrait, aura pour effet de le rendre moins contraignant. Si le projet n'est pas suffisamment finalisé, il échouera en raison des divergences d'opinion. S'il y avait une volonté de construire la

traversée de la Rade par le Conseil d'Etat, le délai de six ans ne serait pas si irréaliste. Certains objets qui ont été votés n'ont jamais été mis en œuvre, comme la couleur des taxis par exemple.

Le secrétaire de la commission explique que le Grand Conseil doit modifier l'IN 152 dans la mesure où la numérotation entre les deux constitutions n'est pas la même. Il ajoute que le Conseil d'Etat propose de placer la modification souhaitée par l'initiative en tant qu'article 192, alinéa 4 de la nouvelle constitution.

Les initiants indiquent qu'ils l'auraient plutôt vu à l'article 190, alinéa 3, les alinéas 3 et 4 devenant 4 et 5, dans la mesure où l'initiative concerne la question de la fluidité, des déplacements et du libre choix. Le texte de l'initiative devrait se retrouver dans les principes.

## Discussion

Une commissaire (S) indique ne pas être convaincue par la conclusion du Conseil d'Etat quant à la question du respect de l'unité du genre. Elle souligne le fait que, dans le rapport du Conseil d'Etat, la clarté est traitée séparément de la conformité au droit supérieur et émet le souhait que ce soit également le cas lors du vote de la commission. Elle ajoute partager l'avis du Conseil d'Etat au niveau de la non-conformité au droit supérieur, mais non pas sur l'inexécutabilité.

Le secrétaire scientifique explique que, concernant le principe de clarté, celui-ci n'est pas expressément mentionné dans la constitution ni dans la LRGC en tant que condition de recevabilité d'une initiative. La jurisprudence et la doctrine considèrent toutefois que le principe de clarté est une exigence qui découle de la garantie des droits politiques prévue à l'article 34 de la Constitution fédérale. C'est la raison pour laquelle le principe de clarté est traité dans le cadre de la vérification de la conformité au droit supérieur.

Un commissaire (Ve) rappelle que les initiants ont indiqué que l'initiative concernait un projet précis. Est-il possible de respecter le délai ? Il s'enquiert des droits des individus face à une initiative en cas d'expropriation. Il souligne le fait que l'initiative est plus rigide que ce qui s'est passé dans le cas du CEVA. Il se dit inquiet sur l'exécutabilité du texte dans la mesure où celui-ci est trop précis et trop rigide. Il ajoute, concernant l'unité du genre, que l'initiative est, d'une part, constituée de principes et, d'autre part, composée de détails qui ne doivent pas se trouver dans la constitution. Il considère que l'unité du genre n'est pas respectée. Il propose une audition technique du département pour savoir si l'initiative est exécutable.

La Chancellerie explique que laisser entendre, par le biais de cette initiative, qu'une traversée sera mise en place dans un délai de six ans est trompeur dans la mesure où cela est inexécutable. Il ne faut pas tromper le peuple sur la possibilité d'exécuter l'initiative. L'IN 128 avait été déclarée irrecevable par le Tribunal fédéral parce qu'elle court-circuitait la procédure intermédiaire. Il n'est pas possible dans une initiative de partir du principe que les étapes intermédiaires seront par la suite acceptées. Le Conseil d'Etat ne propose que l'invalidation partielle.

Un commissaire (R) soulève la problématique de la planification et rappelle que ni le plan directeur actuel ni celui en préparation ne prévoient la traversée de la Rade. Le peuple a une compétence de participation en matière d'aménagement du territoire à Genève et le plan directeur fait l'objet d'une résolution du Conseil d'Etat. Cette dernière est soumise au Grand Conseil et le vote de ce dernier n'est pas soumis au référendum. L'obligation de planification demeure. Il n'est pas possible de terminer les travaux en six ans. Ce délai a contribué à faire signer l'initiative alors que cela n'est pas réalisable et l'initiative n'est donc pas exécutable. La conclusion du Conseil d'Etat permet de soumettre au peuple l'essentiel de l'initiative. Le tracé et l'utilisation par des véhicules motorisés privés persistent. Le texte modifié par le Conseil d'Etat permet aux citoyens de choisir en toute connaissance de cause s'ils désirent ou non une traversée de la Rade.

Un commissaire (MCG) indique que de nombreux projets prennent du retard. Il mentionne l'exemple du CEVA. Les personnes qui ont signé l'initiative veulent une fluidité du trafic. Il considère qu'il est important de voir ce qui est recherché par les personnes qui ont signé l'initiative.

Pour le commissaire (UDC), l'initiative est entièrement formulée et se base sur la variante V4 du groupe de travail. Il précise que ce groupe était composé de plusieurs partis. Il indique que l'UDC soutiendra cette initiative.

### **Audition de MM. René Leutwyler, ingénieur cantonal, et Pierre Steiner, chef de projet, DIME**

Le projet est complexe et défini de manière claire. Au niveau technique, il n'y a pas d'avant-projet. Ce dernier nécessite notamment des investigations, des calculs et des prédimensionnements. Au vu du projet, l'avant-projet nécessite des millions de francs d'études. L'avant-projet aboutit à une phase de validation technique, puis à un projet définitif qui est alors soumis à l'enquête, qui exige le respect de certains délais. Il y a aussi risque de recours. Il est encore nécessaire de procéder à des appels d'offres et cela prend du temps vu la complexité du projet. Le chantier proprement dit durera

entre quatre et six ans. Même sans tenir compte d'éventuels recours, il n'est pas possible de respecter un délai de six ans d'autant plus qu'il est nécessaire de procéder à des appels d'offres déjà au niveau de l'avant-projet.

Techniquement, il est possible de presque tout réaliser dans des délais très courts, mais il en résulte alors des coûts extrêmement élevés qui rendent le projet pratiquement irréalisable. Le projet oblige l'exécution simultanée des travaux de la traversée de la Rade et du tunnel sous Frontenex et il en résultera des inconvénients pour la circulation et la population. Les normes concernant notamment l'évacuation des personnes ont changé depuis l'élaboration du projet et il faut vérifier que celles-ci sont respectées. Il faudra au moins deux ans avant que le projet puisse débuter. Durant ces deux années, il sera procédé au choix des mandataires, le projet sera élaboré, les études géotechniques et les études d'impact seront menées et des sondages seront effectués.

Dans un projet similaire, l'Etat a procédé à une étude de faisabilité qui a duré trois ans. Aucune étude géotechnique n'a été menée sur les tracés. On connaît l'existence d'une nappe phréatique délicate dans la région des Eaux-Vives et il s'agit d'un problème technique majeur qui n'a pas été réglé. Le projet entre dans le cadre des marchés OMC et il n'est pas possible de plaider l'urgence dans la mesure où il s'agit d'une planification ordonnée.

### **Discussion (suite)**

Les Verts voteront en faveur d'une invalidation partielle en ce qui concerne la recevabilité et y seront opposés sur le fond.

Le MCG soutient l'initiative dans son intégralité et sans modification. Les personnes qui ont signé cette initiative veulent trouver une solution pour la construction de la traversée de la Rade.

Le groupe Libéral optera pour une validation partielle dans la mesure où il existe un problème d'exécutabilité. Sur le fond, il est nécessaire de trouver des solutions au problème de la mobilité et, pour cette raison, il ne faut refuser aucune idée nouvelle. Il est opportun de se poser la question d'une traversée de la Rade ou du lac.

Le PS se dit préoccupé par le fait que les initiatives ne sont jamais considérées comme recevables par le Conseil d'Etat. L'IN 152 a été signée par de nombreux citoyens. Les experts avaient considéré le délai de six ans comme ne pouvant pas être respecté et indique être en faveur d'une invalidation partielle. Il est opposé à l'initiative sur le fond dans la mesure où elle considère la traversée de la Rade comme faisant partie du passé. Il

indique ne pas comprendre la raison pour laquelle le schéma de vote prévoit de supprimer des phrases au point 7.

Le secrétaire scientifique explique que deux problèmes sont soulevés dans le rapport et que chacun d'entre eux tendrait à invalider une partie de l'initiative. S'agissant de la non-conformité partielle au droit supérieur, le Conseil d'Etat propose d'invalider :

- dans la 1<sup>re</sup> phrase, les termes « conformément aux conclusions du rapport du Groupe de travail « Contournement de Genève » de septembre 2004 retenant la variante V4, » ;
- dans la 1<sup>re</sup> énumération, les termes « de 2 × 2 voies » ;
- dans la 2<sup>e</sup> énumération, les termes « à 2 × 1 voie » ;
- la totalité de la 3<sup>e</sup> énumération (« Les mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville. ») ;

S'agissant de la non-exécutabilité partielle, le Conseil d'Etat propose de supprimer la totalité de la 2<sup>e</sup> phrase.

### Votes de la commission

Conformément à la pratique du Grand Conseil, l'examen de la validité fait l'objet de plusieurs questions distinctes. La commission a décidé de procéder à un vote séparé sur le principe de la clarté (qui était d'habitude englobé dans le vote sur la conformité au droit supérieur).

#### 1. *Unité de la forme (L'IN 152 respecte-t-elle l'unité de la forme ?)*

**Oui** : 8 (1 S, 2 Ve, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

A l'unanimité.

#### 2. *Unité du genre (L'IN 152 respecte-t-elle l'unité du genre ?)*

**Oui** : 3 (1 S, 1 UDC, 1 MCG)

**Non** : 4 (2 Ve, 2 L)

**Abst.** : 1 (1 R)

#### 3. *Unité de la matière (L'IN 152 respecte-t-elle l'unité de la matière ?)*

**Oui** : 8 (1 S, 2 Ve, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

A l'unanimité.

**4. Principe de clarté (L'IN 152 respecte-t-elle le principe de clarté ?)****Oui :** 8 (1 S, 2 Ve, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

A l'unanimité.

**5. Conformité au droit supérieur (L'IN 152 est-elle conforme au droit supérieur ?)****Oui :** 3 (1 S, 1 UDC, 1 MCG)**Non :** 4 (2 Ve, 2 L)**Abst. :** 1 (1 R)**5a. Possibilité d'invalidation partielle de l'IN 152 ?**

La majorité de la commission ayant considéré que l'IN 152 n'est pas conforme au droit supérieur, le président demande s'il est possible de procéder à une invalidation partielle de l'IN 152 en supprimant :

- dans la 1<sup>re</sup> phrase, les termes « *conformément aux conclusions du rapport du Groupe de travail « Contournement de Genève » de septembre 2004 retenant la variante V4, »* ;
- dans la 1<sup>re</sup> énumération, les termes « *de 2 ×2 voies* » ;
- dans la 2<sup>e</sup> énumération, les termes « *à 2 ×1 voie* » ;
- la totalité de la 3<sup>e</sup> énumération (« *Les mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville.* »).

**Oui :** 5 (2 Ve, 1 PDC, 2 L)**Non :** 3 (1 S, 1 UDC, 1 MCG)**Abst. :** 1 (1 R)**6. Exécutabilité (L'IN 152 est-elle exécutable ?)****Oui :** 2 (1 UDC, 1 MCG)**Non :** 6 (1 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 L)**Abst. :** 1 (1 R)

### **6a. Possibilité d'invalidation partielle de l'IN 152 ?**

La majorité de la commission ayant considéré que l'IN 152 n'est pas exécutable, le président demande s'il est possible de procéder à une seconde invalidation partielle de l'IN 152 en supprimant la totalité de la 2<sup>e</sup> phrase (« *La mise en service de cette nouvelle liaison doit intervenir dans les six ans suivant son acceptation par le Conseil général.* »).

**Oui :** 6 (1 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 L)

**Non :** 1 (1 UDC)

**Abst. :** 2 (1 R, 1 MCG)

### **7. Vote final**

Les éléments suivants :

- dans la 1<sup>re</sup> phrase, les termes « *conformément aux conclusions du rapport du Groupe de travail « Contournement de Genève » de septembre 2004 retenant la variante V4,* » ;
- dans la 1<sup>re</sup> énumération, les termes « *de 2 × 2 voies* » ;
- dans la 2<sup>e</sup> énumération, les termes « *à 2 × 1 voie* » ;
- la totalité de la 3<sup>e</sup> énumération (« *Les mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville.* ») ;
- la totalité de la 2<sup>e</sup> phrase (« *La mise en service de cette nouvelle liaison doit intervenir dans les six ans suivant son acceptation par le Conseil général.* ») ;

doivent être invalidés, l'IN 152 étant pour le surplus déclarée partiellement valide, dans la teneur suivante :

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

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

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

**Oui :** 6 (1 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 L)

**Non :** 2 (1 UDC, 1 MCG)

**Abst. :** 1 (1 R)

La majorité de la commission a donc déclaré l'IN 152 partiellement valide, dans la teneur suivante :

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

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

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

Elle vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, d'en faire autant.

### **Question de la transformation de l'IN 152**

Aux termes de l'article 229 de la nouvelle constitution, du 14 octobre 2012, les initiatives constitutionnelles pendantes sont transformées par le Grand Conseil en projet de révision de la nouvelle constitution.

Dans son rapport (voir p. 4), le Conseil d'Etat propose que l'article 160B, alinéa 3, lettre d, (disposition visée par l'IN 152) devienne l'article 192, alinéa 4 (nouveau) de la nouvelle constitution, si l'IN était déclarée recevable puis acceptée en votation populaire.

Cette proposition a été soumise aux représentants des initiants, qui pensent plus judicieux de viser l'article 190, alinéa 3, les alinéas 3 et 4 devenant 4 et 5, dans la mesure où l'initiative concerne la question de la fluidité, des déplacements et du libre choix. Ils considèrent que le texte de l'initiative devrait se retrouver dans les principes.

La commission a décidé de laisser en suspens la question de la transformation de l'IN 152, jusqu'à ce que la problématique de la recevabilité soit définitivement réglée. Le cas échéant, il reviendra à la commission chargée de la prise en considération de l'IN 152 de traiter la question de sa transformation en révision de la nouvelle constitution.

#### Annexe :

- Prise de position des initiants

# Secrétariat du Grand Conseil

# IN 152

## Initiative populaire cantonale

### « Pour une traversée de la rade »

L'Union Démocratique du Centre – UDC a lancé l'initiative constitutionnelle cantonale intitulée « Pour une traversée de la rade », qui a abouti.

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

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....	<b>11 septembre 2012</b>
2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....	<b>11 décembre 2012</b>
3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....	<b>11 juin 2013</b>
4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....	<b>11 mars 2014</b>
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....	<b>11 mars 2015</b>

# Initiative populaire cantonale

## « Pour une traversée de la rade »

Les citoyens et citoyennes soussignés, électeurs et électrices dans la République et Canton de Genève, demandent, en vertu des articles 64 et 65A de la Constitution de la République et Canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, que la Constitution de la République et Canton de Genève (A 2 00) soit modifiée comme suit :

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

Afin d'absorber la forte croissance des déplacements prévue d'ici 2020, une liaison affectée au seul transport motorisé privé est construite conformément aux conclusions du rapport du Groupe de travail «Contournement de Genève » de septembre 2004 retenant la variante V4, soit :

- Une traversée sous-lacustre de  $2 \times 2$  voies, de l'avenue de France au Port-Noir;
- Un tunnel de liaison à  $2 \times 1$  voie pour la remontée vers la route de Malagnou;
- Les mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville.

La mise en service de cette nouvelle liaison doit intervenir dans les six ans suivant son acceptation par le Conseil général.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

### **Genève a besoin d'une traversée maintenant afin de garantir les déplacements inter-rives :**

- Pont du Mont-Blanc : une voie de circulation va être interdite aux véhicules privés;
- La Ville de Genève veut fermer 200 rues aux voitures;
- Les axes routiers, comme l'autoroute de contournement, sont saturés;
- Sans traversée de la rade, les TPG ne fonctionneront jamais;
- Le projet d'agglomération 2030 prévoit 100 000 emplois supplémentaires sur le canton de Genève et 200 000 habitants.
- Une canalisation saute et l'ensemble du canton est paralysé.

Genève a besoin d'une nouvelle traversée de la rade !

Actuellement la circulation est engorgée et rien n'est entrepris pour améliorer le trafic routier. Au contraire : en 1900 il y avait 6 ponts pour traverser le Rhône, aujourd'hui il n'y a plus que 4 ponts affectés au trafic motorisé. Genève a besoin d'une traversée maintenant afin de garantir les déplacements inter-rives. Signez notre initiative !

- Pour éviter l'étouffement de la circulation à Genève où le transport privé est devenu le parent pauvre de la politique d'investissement de l'Etat en matière de mobilité, il faut mettre en chantier sans tarder ce projet de traversée permettant de diminuer la circulation sur les quais et le pont du Mont-Blanc.
- Pour maintenir et développer les activités économiques en ville.
- Pour que demain les besoins de mobilité soient assurés par une gestion équilibrée et complémentaire des transports privés et des transports en commun.



## IN 152 « Pour une traversée de la rade »

### 1. Recevabilité formelle

#### 1.1 Unité de la matière

Le principe d'unité de la matière, résultant d'une jurisprudence de 1964 émane du droit fédéral et s'impose aux cantons. Il découle de la liberté de vote, c'est-à-dire pour le citoyen d'exiger qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de manière fidèle et sûre la volonté exprimée du corps électoral<sup>1</sup>.

D'après la jurisprudence fédérale, une initiative formulée qui tend à la révision de la constitution cantonale se doit de respecter le principe de l'unité de la matière dans le sens le plus contraignant.

En l'espèce, l'IN 152 entend compléter la Constitution de la République et Canton de Genève (A 2 00) comme suit :

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

*Afin d'absorber la forte croissance des déplacements prévue d'ici 2020, une liaison affectée au seul transport motorisé privé est construite conformément aux conclusions du rapport du Groupe de travail « Contournement de Genève » de septembre 2004 retenant la variante V4, soit :*

- Une traversée sous-lacustre de 2 x 2 voies, de l'avenue de France au Port-Noir;
- Un tunnel de liaison à 2 x 1 voie pour la remontée vers la route de Malagnou;
- Les mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville.

*La mise en service de cette nouvelle liaison doit intervenir dans les six ans suivant son acceptation par le Conseil général.*

L'objet de l'initiative est suffisamment ciblé, homogène et concis. Des citoyens partisans de réformes ou des solutions différentes, n'ont pas pu être trompés en apposant leur signature. Par ailleurs, au moment du vote, le corps électoral ne pourra pas se forger d'opinions divergentes entre les différents aspects de l'initiative.

Par conséquent, l'initiative respecte l'unité de la matière.

#### 1.2 Unité de la forme

Le droit genevois connaît l'initiative populaire sous la forme d'un vœu :

#### **Art. 65 Constitution de la république et canton de Genève**

*L'initiative peut être présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution ou par une loi, ce choix appartenant au Grand Conseil.*

<sup>1</sup> not. ATF 123 I 63, 71 Charles Beer

et aussi sous la forme d'un projet rédigé :

**Art. 65 A**

*L'initiative peut proposer une révision totale ou partielle de la constitution rédigée de toutes pièces.*

**Art. 65 B**

*L'initiative peut proposer un projet de loi rédigé de toutes pièces dans toutes les matières de la compétence des députés.*

Les auteurs d'une initiative ne peuvent élaborer un texte mélangeant un projet rédigé de toutes pièces avec un projet sous la forme d'un vœu, sous peine de voir leur initiative invalidée<sup>2</sup>.

En l'espèce, l'IN 152<sup>3</sup> est clairement une initiative rédigée de toutes pièces. Elle définit précisément dans la constitution genevoise le tracé de la traversée urbaine de la Rade, suivant les conclusions du rapport du groupe de travail « Contournement de Genève » de septembre 2004 retenant la variante V4, soit :

- Une traversée sous-lacustre de 2 x 2 voies, de l'avenue de France au Port-Noir;
- Un tunnel de liaison à 2 x 1 voie pour la remontée vers la route de Malagnou;
- Les mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville.

Comme indiqué dans le rapport du Conseil d'Etat, « il n'y a donc pas de raison juridique qui s'opposerait à admettre le respect de l'unité de la forme. »

### 1.3 Unité de rang ou unité du genre

Le principe de l'unité de rang ou du genre implique qu'une initiative doit en principe s'en tenir soit au niveau de la constitution, soit à celui de la loi, mais ne pas mélanger les deux<sup>4</sup>.

Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre<sup>5</sup>. Par ailleurs, il n'est pas rare qu'en pratique la concrétisation d'une initiative, « l'aboutissement d'un processus » suppose, en cas d'acceptation, une révision d'actes de rang inférieur, sans pour autant que l'unité du genre ne soit violée<sup>6</sup>.

En l'espèce, l'IN 152 modifie exclusivement la constitution genevoise sans proposer des normes de rang législatif de mise en œuvre.

On ne saurait se montrer trop formaliste à propos de l'unité du genre d'une initiative qui s'en tient au niveau de la constitution. Le Tribunal fédéral a déclaré à propos de l'IN 120, pourtant déclarée nulle par le Grand Conseil le 18 septembre 2003, qu'elle ne violait pas l'exigence de l'unité du genre<sup>7</sup>. Dans cet arrêt, l'autorité intimée (le Grand Conseil) soutenait – à tort –

<sup>2</sup> ZBI. 1992, 18 Autopartei des Kantons St-Gallen

<sup>3</sup> voir supra

<sup>4</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, Berne (Staempfli) 2000, p. 266.

<sup>5</sup> GRISEL, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en Suisse, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2004, n. 674 p. 261-262

<sup>6</sup> ATF 128i 190, consid. 3.1.

<sup>7</sup> ATF 130 I 185, consid. 2.

qu'il y avait violation de l'unité du genre en raison du mélange qu'opérait l'initiative entre les normes dites de "sauvegarde", et celles tendant au "renforcement", ce qui aurait pour effet de modifier à la fois la constitution et, matériellement, la loi genevoises.

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat, en prétextant que l'IN 152 contiendrait à la fois « des éléments très généraux de planification » et d'autre part « certaines exigences précises » s'égaré dans la même argumentation erronée.

En outre, à titre superfétatoire, on ne saisit pas pourquoi la « traversée de la Rade », c'est-à-dire d'après les initiants une traversée sous-lacustre de l'avenue de France au Port-Noir devrait être considérée comme « un élément très général de planification » alors que le nombre de voies de circulation devrait être considéré de son côté comme « une exigence précise ».

D'autres arguments, comme le fait que l'initiative 152 ne s'inscrive pas précisément dans la vision actuelle du Conseil d'Etat en matière de « mobilité », ne sont pas en soi suffisants pour prétendre que l'initiative ne respecte pas l'unité du genre.

En conclusion, il faut admettre que l'IN 152 respecte l'unité du genre.

#### 1.4 Conformité au droit supérieur

Conscients de l'exigence de la conformité des initiatives au droit supérieur découlant des art. 3 et 49 al. 1 de la constitution fédérale, les initiants n'ont jamais voulu contrevenir au droit supérieur au travers de leur initiative. L'IN 152 n'entend pas se soustraire aux divers processus de planification découlant du droit fédéral.

Le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle (art. 66, al. 3 cst-GE). D'après le Tribunal fédéral « ce n'est que dans l'hypothèse où l'inconstitutionnalité "saute aux yeux et ne peut raisonnablement être niée" que le Grand Conseil est tenu de [...] déclarer [l'initiative populaire] invalide »<sup>8</sup>.

En l'espèce, d'après le rapport du Conseil d'Etat, l'IN 152 respecte le droit fédéral en matière de :

- transports ;
- routes ;
- protection de l'environnement ;

Ce même rapport précise que l'IN 152 est en outre conforme au droit constitutionnel cantonal.

L'IN 152 porte exclusivement sur une modification de la constitution genevoise. Le droit constitutionnel fédéral ne pose aucune limite quant au contenu matériel d'une constitution cantonale, de sorte que des normes d'importance secondaires peuvent être trouvées dans les constitutions cantonales.

---

<sup>8</sup> ATF 1C\_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.3.

Une initiative populaire se situant au niveau de la constitution, comme l'IN 152, n'a pas à respecter la législation cantonale.

On ne saurait argumenter que parce que le plan directeur cantonal actuel, adopté par le Grand Conseil en 2001, ne prévoit pas de traversée lacustre ou que le futur plan directeur cantonal ne mentionne pas de traversée lacustre entre l'avenue de France et le Port-Noir que l'IN 152 violerait des dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). On rappellera au passage que la LAT est une loi-cadre, dotée d'objectifs généraux et de principes d'aménagement.

Les cantons définissent certes dans un plan directeur la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire compte tenu du développement souhaité, en précisant l'ordre et les moyens relatifs (art. 8 LAT), mais ce sont les plans d'affectation qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14, al. 1 LAT), c'est-à-dire définissant les types d'utilisation, notamment de constructions possibles sur les différentes parties du territoire.

En conclusion, l'IN 152 respecte dans son intégralité l'exigence de la conformité au droit supérieur.

### 1.5 Exécutabilité

Il ne suffit pas qu'une initiative soit déraisonnable ou inopportune pour que l'autorité puisse la considérer comme invalide. Il faut que l'inexécutabilité s'avère matérielle et manifeste<sup>9</sup>.

C'est pour éviter le fiasco de 1996, où l'incapacité de s'unir sur un projet unique a réduit à néant la volonté pourtant majoritaire du peuple genevois de construire enfin une traversée, que l'IN 152 a été rédigée avec précision. Pour éviter l'écueil de la division, symbole de l'impuissance politique du Canton, l'IN 152 retient à l'avance un projet défini, une variante connue de tous pour avoir été débattue, étudiée, chiffrée et dont la faisabilité est avérée par des études préexistantes.

Or, d'après le rapport du Conseil d'Etat, le délai de réalisation de 6 ans après l'adoption de l'article constitutionnel serait « quasi-impossible » à tenir.

A titre de comparaison, le CEVA qui implique la réalisation de divers ouvrages (le Viaduc de la Jonction, les tunnels de Pinchat et de Champel, le passage inférieur de Grange-Canal, la tranchée couverte Eaux-vives-Foron, le pont sur la Seymaz et la Voie verte) ainsi que cinq stations, entend respecter un calendrier de construction planifié sur 6 ans<sup>10</sup>.

Par conséquent, il faut admettre que l'IN 152 est exécutable.

---

<sup>9</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, Berne (Staempfli) 2000, p. 271.

<sup>10</sup> <http://www.ceva.ch/geneve/fr/generalites.html>

Date de dépôt : 30 avril 2013

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M. Patrick Lussi

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Permettez-moi d'initier ce rapport par cette citation qui décrypte le travers utilisé par le Conseil d'Etat de justifier par des mots l'envie égoïste qu'il a de ne pas « faire » ce que lui demandent les citoyens :

*« Comme il importe plus, en politique, de se justifier que de faire, les mots y ont plus d'importance que les choses. » Bernard Grasse*

#### 1. Introduction

Genève a besoin d'une traversée de la Rade, maintenant, afin de renforcer la mobilité professionnelle et privée et de garantir les déplacements inter-rives.

Des travaux sont prévus prochainement sur le Pont du Mont-Blanc en vue d'y installer le tramway. Ce sera un axe inter-rives fermé au trafic professionnel et privé, une nouvelle entrave sans solution palliative.

Malgré le refus, par référendum, de fermer 200 rues à la circulation privées au centre de la ville de Genève, d'autres projets sont à l'étude. Une traversée urbaine de la Rade permettrait de palier à ces nouvelles restrictions de la circulation.

Les axes routiers, comme l'autoroute de contournement, sont saturés. Durant sa phase d'exécution, l'élargissement de l'autoroute de contournement, par la force des choses, sera source de beaucoup de ralentissement (se rappeler l'exemple récent du contournement de Berne).

Sans traversée de la rade urbaine absorbant une grande partie du trafic professionnel et privé, les TPG ne fonctionneront jamais à satisfaction de la vitesse commerciale requise.

Le projet d'agglomération 2030 prévoit 100 000 emplois supplémentaires sur le canton de Genève et 200 000 habitants. Augmentation programmée de la circulation des personnes sans réponse pour la mobilité privée et professionnelle.

Un incident important, par exemple une canalisation saute, et l'ensemble du canton est paralysé.

## 2. Réponse et proposition de l'initiative

La mobilité n'est plus, depuis les années « vertes », qu'un euphémisme de langage.

La volonté politique actuelle du département (DIM) est de vous contraindre, si vous persistez à vouloir conserver votre droit d'utiliser la mobilité privée, pour une destination inter-rives, à emprunter un itinéraire de contournement du canton car l'option, retenue par le Conseil d'Etat, de la traversée dite « du Lac », se transforme en une éventualité dont l'improbable inauguration se fixe, pour les plus optimistes, vers la fin de ce siècle...

Le contournement « Est » de Genève visant à assurer une fluidité inter-rives interpelle les genevois depuis de nombreuses années. Un groupe de travail ad hoc, voulu par le Conseil d'Etat de l'époque avait été créé en 2002.

Deux objectifs majeurs lui avaient été impartis :

**Objectif 1** : fixer les objectifs que devrait atteindre une nouvelle liaison routière Est à Genève (traversée sous-lacustre de la Rade).

**Objectif 2** : examiner si un contournement Est de Genève – et, le cas échéant, quel contournement – est de nature à permettre d'atteindre ces objectifs.

C'est donc sur la base et les détails de ce rapport final d'étude, qui décrit les avantages incontournables d'une traversée urbaine de la Rade que l'initiative a été rédigée.

## 3. Nos arguments

Le Conseil d'Etat actuel a donc décidé de demander l'invalidation « dite partielle » de l'initiative 152.

Le temps s'écoule, les responsables politiques changent, la mobilité va de mal en pis, mais comme, très arbitrairement, les nouveaux magistrats ont décidés de changer de concept, par lubie, sans étude digne de celle produite par l'initiative 152, le Conseil d'Etat en place a dû mobiliser son armée de juristes pour tenter d'invalider un texte dont le fondement est issu de leurs

prédécesseurs et qui a été plébiscité par un grand nombre de citoyens, usant du droit légal d'initier un texte constitutionnel.

Comme l'a relevé un chroniqueur décortiquant la qualité du texte produit par le Conseil d'Etat demandant l'invalidation partielle de notre initiative :

*« Une tartufferie sans pareil, secrétée par les juristes apparatchiks de la Couronne, où un pouvoir qui ne veut pas d'un projet (légitimement muni des signatures nécessaires) se camoufle derrière un jargon qui rappelle les médecins du temps de Molière. »*

L'enjeu du débat qui suivra ce rapport est bien celui-ci :

**Tout mettre en œuvre pour contourner notre démocratie directe en discréditant un texte ratifié par la signature de citoyens, selon les droits constitutionnels, sous le prétexte fallacieux qu'il ne convient plus au Conseil d'Etat en place pour encore quelques mois.**

Les lignes qui suivent vous présentent, point par point, notre contre argumentation aux interprétations du rapport IN 152-A du Conseil d'Etat :

## **4. Recevabilité formelle**

### **4.1 Unité de la matière**

Le principe d'unité de la matière, résultant d'une jurisprudence de 1964, émane du droit fédéral et s'impose aux cantons. Il découle de la liberté de vote, c'est-à-dire pour le citoyen d'exiger qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de manière fidèle et sûre la volonté exprimée du corps électoral.

D'après la jurisprudence fédérale, une initiative formulée qui tend à la révision de la constitution cantonale se doit de respecter le principe de l'unité de la matière dans le sens le plus contraignant.

En l'espèce, l'IN 152 entend compléter la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) comme suit :

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

*Afin d'absorber la forte croissance des déplacements prévue d'ici 2020, une liaison affectée au seul transport motorisé privé est construite conformément aux conclusions du rapport du Groupe de travail « Contournement de Genève » de septembre 2004 retenant la variante V4, soit :*

*– Une traversée sous-lacustre de 2 × 2 voies, de l'avenue de France au Port-Noir;*

– *Un tunnel de liaison à 2 × 1 voie pour la remontée vers la route de Malagnou;*

– *Les mesures d'accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville.*

*La mise en service de cette nouvelle liaison doit intervenir dans les six ans suivant son acceptation par le Conseil général.*

L'objet de l'initiative est suffisamment ciblé, homogène et concis. Des citoyens partisans de réformes ou des solutions différentes, n'ont pas pu être trompés en apposant leur signature. Par ailleurs, au moment du vote, le corps électoral ne pourra pas se forger d'opinions divergentes entre les différents aspects de l'initiative.

**Par conséquent, l'initiative respecte l'unité de la matière.**

#### **4.2 Unité de la forme**

Le droit genevois connaît l'initiative populaire sous la forme d'un vœu :

##### **Art. 65 Constitution de la république et canton de Genève**

*L'initiative peut être présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution ou par une loi, ce choix appartenant au Grand Conseil.*

Et aussi sous la forme d'un projet rédigé :

**Art. 65A** *L'initiative peut proposer une révision totale ou partielle de la constitution rédigée de toutes pièces.*

**Art. 65B** *L'initiative peut proposer un projet de loi rédigé de toutes pièces dans toutes les matières de la compétence des députés.*

Les auteurs d'une initiative ne peuvent élaborer un texte mélangeant un projet rédigé de toutes pièces avec un projet sous la forme d'un vœu, sous peine de voir leur initiative invalidée.

En l'espèce, l'IN 152 est clairement une initiative rédigée de toutes pièces. Elle définit précisément dans la constitution genevoise le tracé de la traversée urbaine de la Rade, suivant les conclusions du rapport du groupe de travail « Contournement de Genève » de septembre 2004 retenant la variante V4, soit :

– *Une traversée sous-lacustre de 2 × 2 voies, de l'avenue de France au Port-Noir;*

– *Un tunnel de liaison à 2 × 1 voie pour la remontée vers la route de Malagnou;*

– *Les mesures d’accompagnement retenues par le groupe de travail sur les quais, le pont du Mont-Blanc et le centre-ville.*

**Comme indiqué dans le rapport du Conseil d’Etat, « il n’y a donc pas de raison juridique qui s’opposerait à admettre le respect de l’unité de la forme ».**

#### **4.3 Unité de rang ou unité du genre**

Le principe de l’unité de rang ou du genre implique qu’une initiative doit en principe s’en tenir soit au niveau de la constitution, soit à celui de la loi, mais ne pas mélanger les deux.

Dès lors que l’ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Par ailleurs, il n’est pas rare qu’en pratique la concrétisation d’une initiative, « l’aboutissement d’un processus » suppose, en cas d’acceptation, une révision d’actes de rang inférieur, sans pour autant que l’unité du genre ne soit violée.

En l’espèce, l’IN 152 modifie exclusivement la constitution genevoise sans proposer des normes de rang législatif de mise en œuvre.

On ne saurait se montrer trop formaliste à propos de l’unité du genre d’une initiative qui s’en tient au niveau de la constitution. Le Tribunal fédéral a déclaré à propos de l’IN 120, pourtant déclarée nulle par le Grand Conseil le 18 septembre 2003, qu’elle ne violait pas l’exigence de l’unité du genre. Dans cet arrêt, l’autorité intimée (le Grand Conseil) soutenait – à tort – qu’il y avait violation de l’unité du genre en raison du mélange qu’opérait l’initiative entre les normes dites de « sauvegarde » et celles tendant au « renforcement », ce qui aurait pour effet de modifier à la fois la constitution et, matériellement, la loi genevoises.

Aujourd’hui, le Conseil d’Etat, en prétextant que l’IN 152 contiendrait à la fois « des éléments très généraux de planification » et d’autre part « certaines exigences précises » s’égare dans la même argumentation erronée.

En outre, à titre superfétatoire, on ne saisit pas pourquoi la « traversée de la Rade », c’est-à-dire d’après les initiants une traversée sous-lacustre de l’avenue de France au Port-Noir devrait être considérée comme « un élément très général de planification » alors que le nombre de voies de circulation devrait être considéré de son côté comme « une exigence précise ».

D'autres arguments, comme le fait que l'initiative 152 ne s'inscrit pas précisément dans la vision actuelle du Conseil d'Etat en matière de « mobilité », ne sont pas en soi suffisants pour prétendre que l'initiative ne respecte pas l'unité du genre.

**En conclusion, il faut admettre que l'IN 152 respecte l'unité du genre.**

#### ***4.4 Conformité au droit supérieur***

Conscients de l'exigence de la conformité des initiatives au droit supérieur découlant des art. 3 et 49 al. 1 de la Constitution fédérale, les initiants n'ont jamais voulu contrevenir au droit supérieur au travers de leur initiative. L'IN 152 n'entend pas se soustraire aux divers processus de planification découlant du droit fédéral.

Le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides ; à défaut, il déclare l'initiative nulle (art. 66, al. 3 Cst-GE). D'après le Tribunal fédéral « ce n'est que dans l'hypothèse où l'inconstitutionnalité “saute aux yeux et ne peut raisonnablement être niée” que le Grand Conseil est tenu de [...] déclarer [l'initiative populaire] invalide ».

En l'espèce, d'après le rapport du Conseil d'Etat, l'IN 152 respecte le droit fédéral en matière de :

- transports ;
- routes ;
- protection de l'environnement ;

Ce même rapport précise que l'IN 152 est en outre conforme au droit constitutionnel cantonal.

L'IN 152 porte exclusivement sur une modification de la constitution genevoise. Le droit constitutionnel fédéral ne pose aucune limite quant au contenu matériel d'une constitution cantonale, de sorte que des normes d'importance secondaire peuvent être trouvées dans les constitutions cantonales.

**Une initiative populaire se situant au niveau de la constitution, comme l'IN 152, n'a pas à respecter la législation cantonale.**

On ne saurait argumenter que, parce que le plan directeur cantonal actuel, adopté par le Grand Conseil en 2001, ne prévoit pas de traversée lacustre ou que le futur plan directeur cantonal ne mentionne pas de traversée lacustre entre l'avenue de France et le Port-Noir, l'IN 152 violerait des dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). On rappellera au

passage que la LAT est une loi-cadre, dotée d'objectifs généraux et de principes d'aménagement.

Les cantons définissent certes dans un plan directeur la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire compte tenu du développement souhaité, en précisant l'ordre et les moyens relatifs (art. 8 LAT), mais ce sont les plans d'affectation qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14, al. 1 LAT), c'est-à-dire définissant les types d'utilisation, notamment de constructions possibles sur les différentes parties du territoire.

**En conclusion, l'IN 152 respecte dans son intégralité l'exigence de la conformité au droit supérieur.**

#### *4.5 Exécutabilité*

**Il ne suffit pas qu'une initiative soit déraisonnable ou inopportune pour que l'autorité puisse la considérer comme invalide.** Il faut que l'inexécutabilité s'avère matérielle et manifeste.

C'est pour éviter le fiasco de 1996, où l'incapacité de s'unir sur un projet unique a réduit à néant la volonté pourtant majoritaire du peuple genevois de construire enfin une traversée, que l'IN 152 a été rédigée avec précision. Pour éviter l'écueil de la division, symbole de l'impuissance politique du canton, l'IN 152 retient à l'avance un projet défini, une variante connue de tous pour avoir été débattue, étudiée, chiffrée et dont la faisabilité est avérée par des études préexistantes.

Or, d'après le rapport du Conseil d'Etat, le délai de réalisation de 6 ans après l'adoption de l'article constitutionnel serait « quasi impossible » à tenir.

A titre de comparaison, le CEVA, qui implique la réalisation de divers ouvrages (le viaduc de la Jonction, les tunnels de Pinchat et de Champel, le passage inférieur de Grange-Canal, la tranchée couverte Eaux-Vives-Foron, le pont sur la Seymaz et la Voie verte) ainsi que cinq stations, entend respecter un calendrier de construction planifié sur 6 ans.

**Par conséquent, il faut admettre que l'IN 152 est exécutable.**

## **5. Conclusions**

Rappelons ces notions de base voulues par notre système de démocratie directe : les règles de contrôle d'un texte soumis au vote populaire ont pour **but la protection de la liberté de vote des citoyens et non pas l'inverse.**

Concernant l'unité du genre, l'argumentation du Conseil d'Etat n'est pas pertinente dans la mesure où tout ouvrage nécessite une autorisation et qu'un projet ne doit pas être invalidé pour cette raison.

Le droit genevois, plus que les autres, garantit l'expression citoyenne en matière d'aménagement et ce droit s'applique en ce qui concerne les autorisations de construire. En aucune manière, ce droit ne veut s'opposer à la liberté de vote.

Le rapport du Conseil d'Etat indique que l'exigence de clarté n'est pas une condition de recevabilité traditionnellement étudiée et nous ne comprenons dès lors pas que celle-ci puisse faire obstacle à la recevabilité de l'initiative. Un renvoi à un projet défini ne pose pas de problème. **Un projet achevé a été choisi pour que les voix ne soient pas divisées comme cela a été le cas par le passé.**

Rappelons que cela avait été dû au fait que ces personnes étaient d'accord sur le principe, mais non pas sur le projet. La référence à un projet précis ne pose aucun problème.

Ajoutons, concernant la conformité au droit supérieur, que l'initiative doit respecter la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et que les cantons doivent adopter des plans d'aménagement.

**Nous ne sommes aucunement convaincus par l'argument du Conseil d'Etat selon lequel l'initiative ne respecte pas le droit supérieur parce que le plan directeur genevois ne prévoit pas la traversée de la Rade !**

Il existe un droit populaire sur l'aménagement important à Genève. Dans la mesure où le cœur de l'initiative est conforme, il est possible de faire une interprétation conforme de ce dernier. Le Conseil d'Etat considère que les précisions, notamment relatives au nombre de voies, et les mesures d'accompagnement ne sont pas recevables et considère que, sous l'angle des droits populaires, cela n'est pas juste...

**Remarquons qu'il est dans la nature d'une initiative populaire de demander des choses qui ne sont pas les choix du gouvernement ou du parlement...**

Nous considérons que la raison pour laquelle le rapport du Conseil d'Etat déclare l'initiative inexécutable est que ce dernier n'est pas favorable à l'initiative au niveau de son fond.

Précisons aussi qu'un délai est un mandat donné de faire au mieux dans un temps voulu. Si ce délai est impossible, alors le Conseil d'Etat n'est pas lié par celui-ci.

**Un délai que l'on ne pourrait pas tenir n'est pas une condition d'inexécutabilité.**

**Nous considérons qu'invalider partiellement l'initiative la viderait de sa substance dans la mesure où il ne resterait plus rien de contraignant.**

Le parlement ne doit pas se tromper de finalité lors du scrutin qui va suivre !

Notre vote est de permettre aux citoyens de Genève de se prononcer, dans le cadre d'un scrutin officiel, sur un projet achevé de traversée de la Rade.

Cette citation de journaliste décrit parfaitement le dilemme de votre option ou choix :

*« Les histoires d'invalidation, de semi-recevabilité, d'exécutabilité ne sont que des paravents pour qu'un corps politique (gouvernement, parlement) se paye l'aubaine de refuser un texte qu'il combat, en ayant l'air d'avoir raison juridiquement. »*

**Le soutien ou l'opposition à cette initiative 152 devront se manifester au moment opportun et juste, à savoir lors de la campagne de votation qui présentera cette opportunité de mobilité inter-rives aux citoyens de Genève.**

Pour toutes ces raisons, Mesdames et Messieurs les députés, notre minorité vous demande d'accepter l'initiative 152 telle que formulée, signée. De refuser toutes les demandes d'invalidation mentionnées dans le rapport du Conseil d'Etat IN 152-A.