

Date de dépôt : 15 janvier 2014

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 153 : Initiative Cornavin « Pour une extension souterraine de la gare »

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 18 octobre 2013 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 18 janvier 2014 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 18 juillet 2014 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 18 avril 2015 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 18 avril 2016 |

PLAN DU RAPPORT

A.	VALIDITE DE L'INITIATIVE	3
1	RECEVABILITE FORMELLE	4
	1.1 Unité de la matière	4
	1.2 Unité de la forme	5
	1.3 Unité du genre	8
	1.4 Clarté	9
2.	RECEVABILITE MATERIELLE	11
	2.1 Conformité au droit supérieur	11
	2.1.1 Principes.....	11
	2.1.2 Conformité au droit fédéral : répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine d'infrastructures ferroviaires	13
	2.1.3 Conformité au droit fédéral et intercantonal	15
	2.1.4 Conformité au droit constitutionnel cantonal	18
	2.2 Exécutabilité	19
3.	CONCLUSIONS SUR LA RECEVABILITE	20
B.	PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE	21
1.	LES DISPOSITIONS PREVUES PAR L'INITIATIVE	21
2.	CONTEXTE GENERAL	21
	2.1 Le rôle de l'Etat	22
	2.2 L'importance du ferroviaire à Genève	23
	2.3 Léman 2030	24
	2.4 Le projet d'extension de la capacité de Cornavin	25
	2.5 L'état d'avancement du projet et suites à donner	28
3.	IMPLICATIONS DES DISPOSITIONS DE L'INITIATIVE	28
4.	CONCLUSION SUR LA PRISE EN CONSIDERATION	29
C.	CONCLUSIONS	29

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 153 Initiative Cornavin « Pour une extension souterraine de la gare » (ci-après : IN 153) par un arrêté du 16 octobre 2013, publié dans la Feuille d'avis officielle du 18 octobre 2013. De cette date court une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

A titre liminaire, il est rappelé que la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (A 2 00), s'applique à l'examen de l'IN 153. La nouvelle constitution, adoptée le 14 octobre 2012 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013, prévoit en effet que l'ancien droit (la constitution de 1847 et la teneur au 31 mai 2013 des autres lois et règlements contenant des dispositions en matière d'initiatives) s'applique aux initiatives populaires dont le lancement a été publié avant son entrée en vigueur (art. 229, al. 1, nCst-GE).

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

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 18 janvier 2014.

A. VALIDITE DE L'INITIATIVE

L'article 65B de l'ancienne constitution (ci-après : aCst-GE) permettait de proposer des projets de loi rédigés.

En l'espèce, l'IN 153 propose d'introduire un nouvel article 5bis dans la loi sur le réseau des transports publics, du 17 mars 1988 (H 1 50; LRTP). Le projet de modification est présenté sous forme rédigée par les initiants.

1. Recevabilité formelle

1.1 Unité de la matière

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

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

Les exigences sont plus strictes pour un projet rédigé que pour un projet sous forme de vœu⁵.

En l'espèce, l'IN 153 est un texte court complétant la loi sur le réseau des transports publics. Elle prévoit que « *dans le respect des compétences fédérales en la matière, l'Etat prend toutes les mesures relevant de sa compétence pour favoriser l'agrandissement de la gare de Cornavin dans une variante souterraine* ».

¹ ATF 137 I 200, consid. 2.2; TF 1C_22/2010 du 6 octobre 2010, consid. 2.2; arrêt TF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, consid. 2.

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

³ Arrêt TF 1C_283/2010 du 9 décembre 2010, consid. 3.2; arrêt TF 1C_103/2010 du 26 août 2010, consid. 3.1; arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1 (au sujet de l'IN 140); ATF 131 I 126, consid. 5.2; 130 I 185, consid. 3 (au sujet de l'IN 120); 129 I 366 consid. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

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

⁵ Arrêt TF 1C_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1 (au sujet de l'IN 140); arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 2.1.

Les différents aspects de l'initiative présentent un lien intrinsèque : un agrandissement de la gare de Cornavin, qui doit être construit de préférence en sous-sol, l'Etat devant prendre toutes les mesures relevant de sa compétence pour favoriser la variante souterraine.

L'IN 153 respecte par conséquent l'unité de la matière.

1.2 Unité de la forme

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

Les initiants doivent ainsi choisir la voie de l'initiative non formulée (art. 65 aCst-GE) ou de l'initiative rédigée de toutes pièces (art. 65A et 65B aCst-GE), mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives⁶.

« Ce principe cherche à garantir la libre formation de l'opinion des citoyens et à leur permettre de mesurer les conséquences de leur signature ou de leur vote. Lorsque les deux formes sont mélangées, les citoyens sont dans l'impossibilité de déterminer ce qui va advenir, en cas d'admission de la partie non formulée, de la partie formulée »⁷.

Selon la doctrine, l'initiative formulée ou rédigée de toutes pièces est *« un texte normatif qui est prêt à entrer en vigueur sans changement et qui peut être voté tel quel par le peuple »⁸.*

A l'inverse, l'initiative non formulée ou conçue en termes généraux *« désigne un principe général dont [elle] préconise l'adoption ou la modification, mais qui n'est pas encore élaboré en normes prêtes à entrer en vigueur telles quelles »⁹.*

« Les initiants ne peuvent pas lancer une initiative non formulée qui contient la désignation de l'acte qui doit être modifié. Cette restriction ressort d'une interprétation littérale de l'art. 65 [a]Cst-GE. Elle est

⁶ Voir à ce sujet l'arrêt TF 1P.531/2006 du 8 novembre 2006, en particulier le consid. 4.

⁷ Stéphane GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 83, §269 et les références citées.

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

⁹ Stéphane GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 84, §272.

*confirmée par les travaux préparatoires qui précisent que “les auteurs d’une initiative non formulée ne peuvent plus choisir le niveau normatif de leurs propositions”. Ce sont ainsi les autorités qui décident à quel niveau normatif l’initiative doit être concrétisée »*¹⁰. Mais « *une éventuelle mention du niveau de l’acte normatif qui doit être modifié n’entraîne pas l’invalidation totale de l’initiative. Elle devra être partiellement invalidée »*¹¹.

Il doit ainsi pouvoir être déterminé clairement si les initiants déposent un texte définitif ou s’ils chargent le parlement d’élaborer un acte correspondant à leurs attentes¹².

La notion d’initiative non formulée à Genève avait fait l’objet des critiques du professeur Andreas Auer¹³ : lors de la révision du droit d’initiative, entré en vigueur le 27 mars 1993¹⁴, les règles en matière d’initiative non formulée ont ainsi été précisées. Le Conseil d’Etat a indiqué qu’« *il importe de clarifier le contenu de l’initiative non formulée en la ramenant à sa substance, l’énoncé d’un vœu, dont la concrétisation ne doit pas être démesurée [...] ni enfermer le Grand Conseil dans un carcan »*¹⁵.

S’agissant du choix entre l’initiative formulée et l’initiative non formulée, le Conseil d’Etat a notamment expliqué ce qui suit : « *il importe que ceux qui ont une vue précise de ce qu’ils entendent proposer choisissent la voie de l’initiative formulée, alors que l’initiative non formulée doit rester l’apanage des non-juristes, de ceux qui entendent avant tout introduire dans le débat politique une idée ou une proposition nouvelle dont la concrétisation ne soit pas source de querelles et de difficultés »*¹⁶.

Dans une forme rédigée, l’on peut trouver des normes dites programmatiques. Celles-ci sont définies comme « *des règles qui définissent des buts sans nécessairement avoir une portée juridique contraignante et précise »*¹⁷, des dispositions « *qui posent les objectifs poursuivis avant*

¹⁰ Stéphane GRODECKI, *L’initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 90, §297 et les références citées.

¹¹ Stéphane GRODECKI, *L’initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 90, §298 et les références citées.

¹² Yvo HANGARTNER / Andreas KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000, p. 835, §2108.

¹³ Andreas AUER, *Problèmes et perspectives du droit d’initiative à Genève*, Lausanne 1987, p. 30-33.

¹⁴ ROLG 1993 p. 183-187.

¹⁵ MGC 1990/IV p. 4950.

¹⁶ MGC 1990/IV p. 4649.

¹⁷ Stéphane GRODECKI, *L’initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 108, §373 et les références citées.

d'indiquer les instruments à employer pour les atteindre »¹⁸. « Elles ne créent directement par elles-mêmes ni droits ni obligations des administrés. [...] par l'énumération des objectifs à atteindre ou des valeurs à respecter, elles orientent l'administration lorsque, dans l'application d'autres règles, elle a à décider d'un régime qui tienne compte adéquatement des circonstances individuelles du cas. [...] la norme doit se contenter de poser le principe d'une autorisation préalable pour tel type d'activités, de donner de manière synthétique les conditions d'octroi et de fournir, en indiquant les valeurs à respecter ou à concrétiser, une liste des motifs qui doivent ou peuvent légitimement être pris en considération. »¹⁹

En droit genevois, les normes programmatiques sont également admises au niveau de l'initiative législative. En effet, si le Tribunal fédéral a invalidé des initiatives proposant de telles dispositions, ses arrêts²⁰ « concernaient tous toujours des cantons qui avaient consacré une définition matérielle de la loi dans leur constitution ou dans leur législation »²¹. Or le droit genevois ne définit pas la notion de loi, ce qui implique que son droit d'initiative porte sur des propositions de loi au sens formel²².

En l'espèce, l'IN 153 se présente comme un texte modifiant une seule norme : la loi sur le réseau des transports publics. Il s'agit ainsi – à première lecture – d'une initiative rédigée de toutes pièces.

L'initiative fixe le principe que l'Etat prend les mesures relevant de sa compétence afin de favoriser l'agrandissement souterrain de la gare de Cornavin.

On pourrait alors se demander si l'IN 153 n'aurait pas plutôt dû être lancée sous forme d'initiative populaire conçue en termes généraux.

¹⁸ Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. I, *Les fondements*, Berne 2012, p. 62.

¹⁹ Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. I, *Les fondements*, Berne 2012, p. 63 et les références citées.

²⁰ ATF 111 Ia 303, consid. 7b; 102 Ia 131, consid. 5 et 6; 96 I 636, consid. 8. Dans l'ATF 89 I 371, la validité d'une initiative fribourgeoise partiellement programmatique a malgré tout été acceptée, alors même que la constitution du canton connaissait une définition matérielle de la loi. Le raisonnement du Tribunal fédéral consistait à dire qu'une telle norme pouvait servir à l'interprétation de la loi dans son ensemble, car elle amenait une précision sur la volonté du législateur.

²¹ Stéphane GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 112, §388 et les références citées.

²² Stéphane GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 112, §388 et les références citées.

Toutefois, la disposition proposée s'adresse à l'Etat, lui mettant à charge de prendre les mesures nécessaires pour un agrandissement de la gare de Cornavin en sous-sol. Le programme est ainsi défini largement et il incombe aux autorités cantonales de mettre en place les détails. L'initiative mentionne l'acte normatif à modifier. Elle ne crée ni droits, ni obligations aux administrés, mais impose à l'Etat de Genève d'adopter une ligne de conduite déterminée, sans toutefois indiquer les mesures exactes qu'il doit prendre.

Le contenu de l'IN 153 répond dès lors à la définition rappelée ci-dessus des normes programmatiques admises pour une initiative genevoise.

D'autre part, l'initiative ne mélange pas des propositions formulées et d'autre non formulées, n'empêchant de la sorte aucune libre formation du choix de vote.

Par conséquent, l'IN 153 respecte l'unité de la forme, en tant qu'initiative législative formulée et programmatique.

1.3 Unité du genre

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1 aCst-GE et veut que l'initiative soit de rang législatif (article 65B aCst-GE) ou constitutionnel (article 65A aCst-GE), mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs.

Selon le Tribunal fédéral, cette règle découle du principe de la liberté de vote : le citoyen doit en effet savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions²³.

En l'espèce, l'IN 153 modifie la loi sur le réseau des transports publics exclusivement et ne touche pas à la constitution genevoise. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs.

Par conséquent, l'IN 153 respecte également l'unité de genre.

²³ ATF 130 I 185 consid. 2.1, avec références.

1.4 Clarté

L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité traditionnellement étudiées des initiatives²⁴.

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

Cette exigence de clarté a fait, d'autre part, l'objet de développements importants dans des arrêts du Tribunal fédéral concernant la recevabilité des initiatives. Dans l'arrêt du 4 septembre 2007 concernant l'IN 136, le Tribunal fédéral a ainsi jugé que « [...] l'initiative pêche aussi par son imprécision. L'exigence de précision normative, également applicable lorsqu'il s'agit de définir l'étendue des droits politiques, impose en effet que l'on puisse autant que possible savoir si l'intervention du parlement, puis du peuple, est nécessaire pour l'adoption d'un acte déterminé », concluant après une analyse des différentes dispositions que « le texte de l'IN 136 n'est donc pas suffisamment clair pour permettre aux citoyens de se prononcer en connaissance de cause, comme l'exige l'art. 34 al. 2 Cst. » et pouvait être invalidé aussi pour ce motif²⁵.

L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires semble également émerger au sein de la doctrine²⁶.

La doctrine considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites « quant à la forme, mais aussi et surtout quant au contenu »²⁷. Elle mentionne la cohérence formelle et la cohérence matérielle du texte.

²⁴ Bien qu'il existe un précédent ancien d'invalidation d'une initiative par le Tribunal fédéral pour ce motif (arrêt TF *in* : ZBl. 1951 22), voir aussi le raisonnement du Tribunal fédéral – mais dans le cadre de l'examen de l'unité de la matière – dans l'ATF 123 I 63 consid. 6c, dans lequel il est dit en outre que « l'exigence de clarté a une importance particulière dans le système du droit genevois, le Grand Conseil devant traiter rapidement les initiatives populaires ».

²⁵ Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.3; voir aussi l'ATF 133 I 110 consid. 8.

²⁶ Voir Bénédicte TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Zurich 2008, p. 115-116.

²⁷ Bénédicte TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Zurich 2008, p. 117.

Enfin, la commission législative a traité de façon séparée le principe de clarté dans son rapport sur l'IN 152²⁸.

En l'espèce, l'IN 153 parle de manière claire d'un agrandissement souterrain de la gare.

En revanche, il n'est pas de prime abord identifiable ce qui est attendu sous le terme « *favoriser* ». En effet, « *favoriser l'agrandissement de la gare de Cornavin dans une variante souterraine* » signifie-t-il qu'aucun agrandissement de la gare Cornavin ne se fait, si même avec le soutien de l'Etat une variante souterraine n'est en définitive pas possible ? Ou bien cela signifie-t-il qu'en cas d'agrandissement souterrain non réalisable, un agrandissement en surface sera alors entrepris ?

Toutefois, cette disposition de l'initiative doit se lire, comme elle le rappelle d'ailleurs elle-même, à la lumière du droit fédéral et des normes hiérarchiquement supérieures.

Parmi celles-ci figure la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire, du 20 mars 2009 (RS 742.140.2; LDIF), qui a donné lieu à la convention-cadre relative au développement de l'offre et des infrastructures sur la ligne Lausanne – Genève-Aéroport, du 21 décembre 2009, entre la Confédération suisse, les chemins de fer fédéraux suisses CFF, l'Etat de Vaud et la République et canton de Genève²⁹ et à la loi sur le développement des infrastructures ferroviaires, du 27 janvier 2011 (H 1 60; LDIF-GE).

Or, l'article 2.2, lettre c de la convention-cadre prévoit comme mesures d'infrastructures « *l'augmentation du rendement et de la capacité du nœud ferroviaire de Genève [avec] l'augmentation de la capacité de la gare de Genève-Cornavin (ch. 1), le renouvellement de l'enclenchement de Genève-Cornavin (ch. 2) [et] la banalisation des voies 7/8 en gare de Genève-Cornavin* ».

Pour la réalisation de cette augmentation de capacité et de rendement, l'article 3.2 de la convention-cadre prévoit la réalisation préalable d'études

²⁸ IN 152-B, déposé le 29 mars 2013, (MGC [En ligne], Séance 46 du 16 mai 2013 à 20h30, Disponible sur : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00152B.pdf> [consulté le 2 décembre 2013]), pp. 11-12; David HOFFMAN, *Le Conseil d'Etat dans la constitution genevoise du 14 octobre 2012*, in David HOFMANN et Fabien WAELTI (éd.), *Actualités juridiques de droit public 2013*, Berne 2013, p.117.

²⁹ Convention disponible sur : <http://www.ge.ch/legislation/accords/doc/2033.pdf> [consulté le 4 décembre 2013]. Il s'agit par ailleurs du programme appelé « Léman 2030 ».

préliminaires, d'un avant-projet, d'un dossier pour la procédure d'approbation des plans et de la procédure d'approbation des plans en tant que telle. Cette disposition ajoute que « *le détail des prestations, les délais, les ressources et les coûts de chacune de ces études feront l'objet d'une convention spécifique sur la base de la présente convention-cadre.* ».

« *Les prestations financières des cantons feront l'objet de conventions spécifiques ultérieures découlant de la présente convention-cadre* » (art. 5.1). Les articles 5.3 et 5.4 concernent également le préfinancement et le financement des études et des infrastructures, en partie par l'Etat de Genève, et l'article 7.2 les modalités de paiement.

La LDIF-GE détaille la convention-cadre avec des sommes chiffrées des montants nécessaires.

Des dispositions précitées, l'on comprend qu'il y a un projet d'agrandissement de la gare de Cornavin mais que tous les détails n'ont pas été fixés. L'IN 153 s'inscrit dans ce cadre et l'on comprend très bien qu'elle met à la charge de l'Etat une obligation de moyens et non de résultat pour la variante souterraine. En d'autres termes, l'objet de l'IN 153 concerne uniquement les mesures que l'Etat doit prendre en vue de favoriser l'agrandissement de la gare en souterrain et non la réalisation en tant que telle de la gare souterraine, ce qui ne pourrait d'ailleurs pas faire l'objet de l'initiative eu égard au droit supérieur.

Par conséquent, en dépit du fait que les citoyens pourraient se demander quelle est la portée exacte de « *favoriser l'agrandissement de la gare de Cornavin dans une variante souterraine* », il n'en découle pas que l'IN 153 est contraire au principe de clarté.

L'IN 153 dans son ensemble n'est donc pas contraire au principe de clarté.

2. Recevabilité matérielle

2.1 Conformité au droit supérieur

2.1.1 Principes

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

Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour

lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit international, fédéral ou intercantonal³⁰. Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'article 49 Cst. féd., ainsi que du principe de la hiérarchie des normes.

Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valide et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo*³¹.

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative ainsi que des déclarations des initiants peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal³².

Enfin, conformément au texte de l'article 66, alinéa 3, aCst-GE, ce n'est que lorsque la non-conformité avec le droit supérieur est manifeste que le

³⁰ Pour des cas d'application, voir les arrêts TF 1C_357/2009 du 8 avril 2010 (IN 142 « Pour le droit à un salaire minimum »); 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 (IN 128 « 15 000 logements pour Genève »); 1P.451/2006 du 28 février 2007 (IN 132 « Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève »); ATF 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise « Pour 12 dimanches sans voitures ») et 1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise « Pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base »).

³¹ Arrêt TF 1C_578/2010 du 20 décembre 2011, consid. 3 (non publié dans l'ATF 138 I 131); 1C_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2; 1P.541/2006 du 28 mars 2007, consid. 2.5; 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 2.1; 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, consid. 3.1; ATF 128 I 190 consid. 4; 125 I 227 consid. 4a.

³² ATF 129 I 392 consid. 2.2 (traduction libre).

Grand Conseil est tenu de déclarer une initiative invalide³³. Dans le cas de l'IN 142 (« Pour le droit à un salaire minimum »), le Tribunal fédéral a rappelé les travaux préparatoires à l'origine de l'article 66, alinéa 3, aCst-GE. Le texte constitutionnel genevois faisait suite à un avis de droit du Professeur Andreas Auer³⁴. Le Tribunal fédéral a considéré que « *ce n'est que dans l'hypothèse où l'inconstitutionnalité "saute aux yeux et ne peut raisonnablement être niée" que le Grand Conseil est tenu de [...] déclarer [l'initiative populaire] invalide* »³⁵.

En l'espèce, l'IN 153 touche des questions relatives à l'infrastructure ferroviaire.

2.1.2 Conformité au droit fédéral : répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine d'infrastructures ferroviaires

Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons « *exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération* ». L'article 42, alinéa 1, Cst. féd. complète le principe de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en indiquant que « *la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution* ». L'article 43 Cst. féd., selon lequel « *les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences* », n'apporte rien de plus aux articles précités³⁶.

³³ ATF 132 I 282 consid. 1.3; arrêt TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, consid. 2.4; 1P.541/2006 du 28 mars 2007, consid. 2.4; 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 2.2 *in fine*.

³⁴ Andreas AUER, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne 1987, en particulier p. 40 et p. 49.

³⁵ Arrêt TF 1C_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.3. Cet arrêt a été critiqué en doctrine, notamment au motif que la portée donnée par le Tribunal fédéral à l'expression « *manifestement non conforme au droit* » était en contradiction avec l'esprit de l'article 68, alinéa 3 aCst-GE et la pratique antérieure du Grand Conseil et du Tribunal fédéral. Cette interprétation irait au-delà du rappel du principe « *in dubio pro populo* » (Stéphane GRODECKI *L'invalidation des initiatives populaires en droit genevois – Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 mars 2010 dans la cause 1C_357/2009*, RDAF 2010 I p. 252-262, en particulier p. 260-262).

³⁶ Rainer J. SCHWEIZER, « Art. 43 », in : Bernhard EHRENZELLER / Philippe MASTRONARDI / Rainer J. SCHWEIZER / Klaus A. VALLENDER (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*, 2^e éd., St-Gall 2008 (ci-après : *Commentaire saint-gallois*), §6 ad art. 43 Cst.

La constitution fédérale prévoit, à son article 87, que la législation sur le transport ferroviaire relève de la compétence de la Confédération. Celle-ci bénéficie donc d'une compétence générale en la matière (*umfassende Kompetenz*), dite encore compétence concurrente non limitée aux principes, ce qui permet à la Confédération de régler tous les aspects liés au transport ferroviaire en Suisse, si elle l'entend³⁷. Les compétences des cantons dans le domaine décroissent dès lors en fonction du degré d'exhaustivité de la législation fédérale³⁸.

La partie 742 du recueil systématique fédéral, consacrée à la législation ferroviaire, compte plus de 10 lois fédérales et de 20 ordonnances du Conseil fédéral et des départements, sans compter divers arrêtés fédéraux et ordonnances administratives (prescriptions techniques). Cette législation comprend notamment la loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux, du 20 mars 1998 (RS 742.31; LCFF), et la loi fédérale sur les chemins de fer, du 20 décembre 1957 (RS 742.101; LCdF) et la LDIF déjà citée ci-dessus.

A priori, la législation fédérale règle en détail toutes les questions liées aux concessions, aux plans ou encore à la mise en réserve de terrains pour des installations ferroviaires futures. L'article 18, alinéa 4 LCdF prévoit même qu'aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis et que le droit cantonal est pris en compte, mais seulement dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'entreprise ferroviaire.

Il apparaît dès lors que les cantons ne sont en principe pas compétents pour légiférer en matière de liaisons ferroviaires. On notera du reste que la législation genevoise ne contient qu'un texte relatif au transport ferroviaire : la LDIF-GE, déjà mentionnée précédemment³⁹.

L'initiative portant sur un projet en particulier, il convient néanmoins d'examiner, en sus, un certain nombre d'actes de portée plus spécifique. En effet, malgré le haut degré d'exhaustivité de la législation ferroviaire fédérale, celle-ci laisse encore subsister certaines compétences cantonales, en

³⁷ Martin LENDI, *Kommentar Art. 87 BV*, in Bernhard EHRENZELLER et al., *Die schweizerische Bundesverfassung : Kommentar*, Saint-Gall – Zurich 2002, par. 22 ad art. 87.

³⁸ Ulrich HÄFELIN / Georg MÜLLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6^e éd., Zurich 2006, par. 1095; Jean-François AUBERT / Pascal MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 11 avril 1999*, Zurich 2003, par. 2 ad art. 87 Cst. féd.

³⁹ Dans le RSG, la partie H (transports) ne compte que trois subdivisions : circulation (H1), navigation (H2) et navigation aérienne (H3). La seule loi concernant le transport ferroviaire est la H 1 60.

particulier pour savoir qui est responsable en matière de planification et d'exploitation des réseaux ferroviaires régionaux et locaux, ainsi que pour déterminer à quelles prestations les cantons ou les communes sont tenus par rapport aux entreprises locales de transport ferroviaire⁴⁰.

Il convient donc de vérifier si des actes législatifs supérieurs aux lois cantonales offrent ou non à l'Etat de Genève une certaine marge de manœuvre pour prendre les mesures nécessaires à la favorisation de l'extension de la gare de Cornavin, comme le demande l'IN 153.

2.1.3 Conformité au droit fédéral et intercantonal

L'objet visé par l'IN 153 ne comporte pas d'élément d'extranéité et n'est ainsi pas visé par une convention internationale.

S'agissant du droit fédéral au sens étroit, la LCdF contient un chapitre 4 concernant la planification, la construction et l'exploitation des chemins de fer. Comme déjà mentionné ci-dessus, « aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis. [Toutefois,] le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'entreprise ferroviaire » (art. 18, al. 4 LCdF). Mais, « en règle générale, l'approbation des plans des projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement présuppose qu'un plan sectoriel conforme à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [(RS 700; LAT)] ait été établi » (al. 5).

Les articles 18d, alinéa 1, et 18i, alinéa 3, LCdF laissent également la possibilité aux cantons de se prononcer sur les demandes soumises à l'autorité chargée de l'approbation des plans.

La LDIF déclare à son article 7 que « les gestionnaires de l'infrastructure planifient et réalisent les mesures de développement de l'infrastructure ferroviaire » (al. 1) et que « la Confédération conclut des conventions avec les gestionnaires de l'infrastructure, [conventions] qui définissent en détail les objectifs concernant les capacités à fournir, les lignes, les prestations, les coûts, les délais, l'allocation des fonds et l'organisation ».

Cette même loi prévoit, à son article 4, lettre b, chiffre 1, une augmentation du rendement de la région de Genève et, à son article 10, alinéa 2, lettre b, l'étoffement du raccordement entre Lausanne et Genève. Son article 12, alinéa 3, permet aux gestionnaires de l'infrastructure de passer

⁴⁰ Martin LENDI, *Kommentar 87 BV*, in Bernhard EHRENZELLER et al., *Die schweizerische Bundesverfassung : Kommentar*, Saint-Gall – Zurich 2002, par. 29 ad art. 87 Cst. féd.

des conventions notamment avec les cantons concernés pour préfinancer les mesures visées à l'article 4, décidées et financées par l'Assemblée fédérale, cela sous réserve de l'approbation de l'Office fédéral des transports.

Enfin, dans le cadre de cet article 12, alinéa 3, LDIF, une convention-cadre relative au développement de l'offre et des infrastructures sur la ligne Lausanne – Genève-Aéroport de 2009, déjà évoquée précédemment (1.4) et dont le programme « Léman 2030 » sera détaillé dans la prise en considération de l'initiative (B.2.3), a été conclue entre la Confédération, les cantons de Vaud et de Genève et les Chemins de fer fédéraux suisses CFF. Cette convention-cadre prévoit à son article 2.2, lettre c l'agrandissement de la gare de Cornavin, mais ne fixe pas la forme exacte que devra prendre cette augmentation de rendement et de capacité, laissant également encore une marge de manœuvre à l'Etat de Genève pour négocier les détails par convention.

Une autre convention concernant la conduite d'une expertise indépendante relative à l'extension de la capacité de la gare de Genève entre la République et canton de Genève, la Ville de Genève, l'Office fédéral des transports et les chemins de fer fédéraux suisses CFF a suivi dans ce même contexte le 19 décembre 2012⁴¹. Elle a donné lieu à une comparaison entre les variantes en surface et souterraines de l'extension de la gare de Cornavin.

Dans les deux cas qui précèdent, il ne s'agit pas de conventions intercantionales *stricto sensu*, mais de conventions de coopération verticale, qui peuvent, par analogie, être rattachée à l'article 48, alinéa 2, Cst. féd.; ce type d'instrument est par ailleurs prévu expressément par le droit fédéral infraconstitutionnel⁴². Une convention entre la Confédération et un ou plusieurs cantons se situe à un degré au moins égal à une convention intercantonale – laquelle prime l'ensemble du droit cantonal⁴³. Il existe par ailleurs plusieurs conventions de ce type⁴⁴, dont la législation récente fournit encore de nouveaux exemples avec les conventions-programmes prévues par

⁴¹ Convention disponible sur : <http://www.ge.ch/legislation/accords/doc/2039.pdf> [consulté le 4 décembre 2013].

⁴² Voir notamment l'art. 4 de la loi fédérale sur les publications officielles, du 18 juin 2004 (RS 170.512; LPubl).

⁴³ ATF 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 2.1; ATF 124 I 107 consid. 5b; voir aussi l'art. 48 al. 5 Cst., adopté le 28 novembre 2004, mais non encore en vigueur.

⁴⁴ Voir p. ex. la convention entre la Confédération et les cantons universitaires sur la coopération dans le domaine des hautes écoles universitaires, du 14 décembre 2000 (RS 414.205), ou encore la convention entre la Confédération et les cantons de Vaud et du Valais au sujet du tunnel routier sous le Saint-Gothard, du 23 mai 1958 (RS 725.151.1).

la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT en abrégé)⁴⁵.

En l'espèce, l'IN 153 prévoit que l'Etat de Genève, dans la mesure de ses compétences, *favorise* un agrandissement de la gare de Cornavin dans une variante souterraine et non pas *agrandit* la gare de Cornavin dans une variante souterraine. Ainsi, l'adoption du texte de l'initiative ne mettrait ni le gouvernement cantonal ni l'autorité compétente pour l'approbation des plans de constructions ferroviaires devant le fait accompli.

De plus, le texte de l'IN 153 ne dépasse pas la limite accordée à la prise en compte du droit cantonal par l'article 18, alinéa 4 *in fine*, LCdF. En effet, l'initiative réserve expressément le respect du droit fédéral en la matière, ce qui permet à tout le moins une interprétation conforme.

En outre, le projet d'agrandissement de la gare de Cornavin correspond au contenu de la convention-cadre de 2009, à laquelle l'Etat de Genève est lié.

Enfin, le « *Plan directeur cantonal 2030* », adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013⁴⁶ en vertu des articles 3 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30; LaLAT) et qui sera soumis pour approbation au deuxième semestre 2014 à la Confédération, prévoit pour l'année 2025 une « *augmentation de capacité de la gare de Genève Cornavin : création de deux nouvelles voies et quais et reprise des entrées et faisceaux des voies* ». Et pour l'année 2030, un « *développement du cœur du nœud ferroviaire genevois : construction d'une liaison ferroviaire, avec haltes, entre Genève (Cornavin), Genève-Aéroport et la ligne de la Plaine* »⁴⁷. Ainsi, la proposition d'une variante souterraine ne constitue qu'une précision au plan directeur que l'on peut interpréter comme la volonté de la population de compléter la planification cantonale sur un

⁴⁵ Au sujet des conventions-programmes, voir notamment l'art. 16 de la loi fédérale sur la politique régionale, du 6 octobre 2006 (RS 901.0).

⁴⁶ RD 975 et R 724, déposés le 20 février 2013 par le Conseil d'Etat et renvoyés en commission le 21 mars 2013 (MGC [En ligne], Séance 35 du 21 mars 2013 à 8h00, Disponible sur : http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/570406/35/570406_35_partie3.asp [consulté le 26 novembre 2013]).
PV, séances du 19 et 20 septembre 2013, (Disponible sur : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/pv/2013/PVSEPTEMBRE2013.pdf> [consulté le 26 novembre 2013]).

⁴⁷ Commission d'aménagement du Grand Conseil, *Genève : Plan directeur cantonal 2030*, in *Envie d'air, d'espace, de liberté de ville, de créer, de liens, d'habiter*, 19-20 septembre 2013, p. 168 (Disponible sur : http://etat.geneve.ch/geodata/SIAMEN/PDCn/PDCn_GC_Amendements.pdf [consulté le 26 novembre 2013]).

point précis. Cette précision reste en conformité avec les lignes directrices prévues par le droit fédéral en matière de plan directeur.

D'autre part, l'article 12, alinéa 3, LDIF permet la conclusion d'autres conventions de préfinancement entre le canton de Genève et les gestionnaires de l'infrastructure de la gare de Cornavin – qui sont les Chemins de fer fédéraux, en vertu de l'article 2 de la convention du 7 mai 1912 concernant l'établissement et l'exploitation d'une ligne de raccordement entre la gare de Cornavin et celle des Eaux-Vives et la remise, aux Chemins de fer fédéraux, du chemin de fer des Eaux-Vives à la frontière nationale près d'Annemasse (RS 742.32). Dans la ligne de ces conventions, l'Etat de Genève peut légiférer, comme il l'a fait en adoptant la LDIF-GE.

Cette dernière loi prévoit l'engagement de l'Etat de Genève dans le projet de l'agrandissement de la gare de Cornavin sur les plans du financement ou préfinancement, des études nécessaires pour les travaux d'infrastructure envisagés par les normes mentionnées ci-dessus et de la conclusion de conventions spécifiques.

Au vu de tous les éléments qui précèdent, l'on voit par conséquent que, si les compétences de l'Etat de Genève sont limitées en la matière, il lui reste toutefois une marge de manœuvre qu'il peut mettre à profit pour favoriser la variante souterraine de la gare de Cornavin. Au surplus, l'IN 153 réserve expressément le droit fédéral supérieur.

Il s'ensuit que l'IN 153 respecte le droit fédéral et intercantonal.

2.1.4 Conformité au droit constitutionnel cantonal

La nouvelle constitution genevoise traite de la mobilité dans sa section 8, aux articles 190 à 192. Selon l'article 190, alinéa 1 nCst-GE, « [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 ». Il est encore précisé à l'alinéa 2 qu'« [i]l facilite les déplacements en visant la complémentarité, la sécurité et la fluidité des divers moyens de transport publics et privés ».

S'agissant des transports publics, la constitution prévoit que l'Etat « favorise l'utilisation de transports publics respectueux de l'environnement » (art. 191, al. 2 nCst-GE).

En l'espèce, l'IN 153 sera de rang inférieur aux dispositions constitutionnelles. Toutefois il n'y a pas d'incompatibilité entre la favorisation de l'agrandissement souterrain de la gare de Cornavin et les dispositions constitutionnelles cantonales précitées.

Dès lors, que l'Etat de Genève prenne toutes les mesures relevant de ses compétences dans les limites posées par le droit fédéral et intercantonal ne contreviendrait pas au droit constitutionnel genevois.

Par conséquent, l'IN 153 ne pose pas de problème de compatibilité avec le droit constitutionnel cantonal.

2.2 Exécutabilité

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative⁴⁸.

L'impossibilité doit être matérielle ou juridique⁴⁹. S'agissant des initiatives tendant à la remise en cause de travaux, la jurisprudence considère qu'il n'y a pas inexécutabilité du simple fait que l'ouvrage est déjà commencé⁵⁰, mais qu'il y a impossibilité matérielle d'exécution lorsque l'ouvrage est en état d'achèvement⁵¹.

Afin d'examiner cette condition, « *il convient de se placer au moment le plus proche possible de celui où l'initiative sera soumise au vote populaire* »⁵².

En l'espèce, l'IN 153 prévoit la favorisation par l'Etat, dans la mesure de ses compétences, d'une version souterraine de l'agrandissement de la gare de Cornavin. L'exécutabilité de l'initiative repose donc sur la possibilité laissée à l'Etat de Genève par le droit supérieur de prendre certaines mesures en relation avec le choix de la variante à sélectionner et sur le fait qu'un

⁴⁸ Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1; on notera que, dans cet arrêt, le Tribunal fédéral, bien que rappelant ces principes, a estimé que le Grand Conseil, qui avait considéré l'IN 136 inexécutable, n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que l'application de l'un des articles proposés par l'initiative « *serait propre à entraver la gestion de l'Etat* », ce qui pourrait constituer une extension de la notion d'inexécutabilité.

⁴⁹ ATF 128 I 190, 202 consid. 5.

⁵⁰ ATF 128 I 190, 202 consid. 5; 94 I 120, 126 consid. 4b.

⁵¹ ATF 128 I 190, 202 consid. 5; 101 Ia 354, 367 consid. 10.

⁵² Stéphane GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, p. 304, §1063.

agrandissement en sous-sol de la gare de Cornavin ne se révèle pas d'emblée techniquement infaisable.

Les résultats de la conduite d'une expertise indépendante relative à l'extension de la capacité de la gare de Genève ont fait l'objet d'une conférence de presse le 5 juillet 2013, à Genève. Ceux-ci ont montré qu'une extension souterraine de la gare, à peu de profondeur (-17 m), côté Jura – en partie sous les quais existants utilisés par les trains à destination de France et en partie sous la place de Montbrillant –, se reliant à la gare de Genève-Aéroport était techniquement réalisable tout en respectant les délais prévus, soit d'ici l'année 2025. Le coût estimé pour les travaux se monte à 1,2 milliard de francs⁵³.

Par ailleurs, l'agrandissement de la gare de Cornavin n'a pas encore été commencé, ni même sa variante fixée définitivement.

Enfin, il a été exposé dans le chapitre précédent (2.1) la marge de manœuvre laissée au canton sur le territoire duquel ont lieu des travaux de construction dans le domaine des infrastructures ferroviaires. De plus, l'Etat de Genève a déjà entrepris spontanément un certain nombre de mesures dans le sens voulu par l'IN 153; celles-ci ont partiellement été mentionnées ci-dessus et seront détaillées dans la suite de ce rapport, notamment le programme Léman 2030, les expertises allant dans le sens de l'IN 153, les études préliminaires en cours ainsi que de la signature d'une convention de financement (B.2.3, 2.4 et 2.5).

Partant, l'IN 153 doit être considérée exécutable, dans la mesure où l'initiative oblige l'Etat à favoriser la variante souterraine de l'extension de la gare de Cornavin dans la mesure de ses compétences.

3. Conclusions sur la recevabilité

N'ayant constaté aucune violation du droit, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à déclarer l'initiative populaire 153 totalement valide, telle que proposée par les initiants.

⁵³ Voir communiqué de presse du canton de Genève, de la Ville de Genève, de l'Office fédéral des transports (OFT) et des Chemins de fer fédéraux (CFF) du 5 juillet 2013 (disponible en ligne sur http://www.initiativecornavin.ch/images/presse/20130705/Communique_Cornavin_valide_COPILOFT.pdf [consulté le 3 décembre 2013]) et la présentation des experts (disponible en ligne sur : http://www.initiativecornavin.ch/images/presse/20130705/CP_Cornavin_Presentation-experts.pdf [consulté le 3 décembre 2013]).

B. PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE

Le Conseil d'Etat, après avoir examiné la validité de l'initiative 153, entend prendre position sur la prise en considération de l'initiative en abordant les points suivants :

1. description des dispositions de l'initiative;
2. présentation du contexte général du ferroviaire à Genève;
3. examen des implications des dispositions de l'initiative.

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

1. Les dispositions prévues par l'initiative

Cette initiative porte sur une modification de la loi sur le réseau des transports publics (H 1 50), dans le but de charger l'Etat de prendre toutes les mesures relevant de sa compétence pour favoriser la réalisation d'une gare souterraine.

L'objectif poursuivi par les initiants est de préserver le quartier des Grottes, et donc d'éviter que l'extension de la gare se réalise en surface. Favorables au développement du réseau ferroviaire, les initiants reconnaissent la nécessité de prévoir une extension de la gare de Cornavin, mais souhaitent que celle-ci se fasse dès lors en souterrain.

Ainsi, la loi H 1 50 est modifiée comme suit :

Art. 5 bis Gare CFF de Cornavin (nouveau)

Dans le respect des compétences fédérales en la matière, l'Etat prend toutes les mesures relevant de sa compétence pour favoriser l'agrandissement de la gare de Cornavin dans la variante souterraine.

2. Contexte général

L'extension de la capacité de la gare Cornavin en 2025 est un enjeu fondamental de la politique de mobilité ferroviaire pour l'ensemble de l'axe est-ouest entre Genève et St-Gall.

Aujourd'hui, la gare de Cornavin dispose encore de capacité pour accueillir quelques trains supplémentaires, notamment lors du passage à la cadence au ¼ d'heure de la ligne régionale Coppet-Genève, grâce à la réalisation des points de croisement de Mies et Chambésy, dès 2016.

Dès l'exploitation du réseau express du Grand Genève, grâce à la mise en service de la ligne Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA), prévue fin

2017, la gare principale de Genève aura en revanche atteint sa limite de capacité.

Jusqu'en 2025, l'augmentation prévue du nombre de passagers sur la région lémanique et le Grand Genève pourra être absorbée par l'introduction de matériel roulant à 2 niveaux, ce qui est notamment prévu sur les trajets Genève-Valais et/ou par l'allongement possible de certains convois, tel qu'envisagé sur la ligne Genève-La Plaine.

En 2025, l'extension nécessaire de la capacité de la gare de Cornavin s'effectuera conjointement à la transformation de la gare de Lausanne, afin de pouvoir y accueillir des trains longs de 400 mètres. Une voie de dépassement fret entre Coppet et Founex est en outre prévue pour stabiliser et développer les capacités dévolues au trafic ferroviaire de marchandises.

Ces derniers projets, plus particulièrement l'extension de la gare de Cornavin, sont inclus dans le projet de financement et d'aménagement des infrastructures ferroviaires de la Confédération (FAIF), qui sera soumis en votation populaire le 9 février 2014.

Non considérée dans le projet initial de la Confédération à 3,5 milliards de F, l'extension de la gare de Cornavin a été rajoutée dans le premier paquet d'infrastructures à réaliser d'ici à 2025, dans le cadre de son traitement par les Chambres fédérales, suite notamment aux nombreuses interventions du Conseil d'Etat genevois, de la députation genevoise à Berne et de la Conférence des directeurs des transports de Suisse occidentale (CTSO). C'est donc un projet FAIF, augmenté à 6,4 milliards de F, que les Chambres fédérales ont voté le 20 juin 2013, incluant ainsi l'extension de la gare de Cornavin, pour un montant de 800 millions de F⁵⁴.

2.1 Le rôle de l'Etat

Le Conseil d'Etat mène, avec le soutien du Grand Conseil, depuis plusieurs années une politique ambitieuse de développement et de promotion des transports publics.

En tant qu'autorité planificatrice et organisatrice des transports sur le canton de Genève, l'Etat définit l'offre et investit dans les infrastructures de transports publics.

Si le projet FAIF est accepté par le peuple suisse, le rôle du canton prendra de l'importance, car il devient responsable de la planification

⁵⁴ Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour les transports publics ») du 20 juin 2013, Feuille fédérale 2013, p. 4191.

ferroviaire au niveau régional. La forte imbrication du trafic régional dans la gare de Cornavin a du reste d'ores et déjà conduit le canton à mener un rôle de pilote dans le dossier de l'extension de la gare de Cornavin.

Le rôle du canton se trouve en outre renforcé par la possibilité qui lui est offerte de préfinancer des projets ferroviaires, en vue de voir leurs réalisations anticipées.

S'agissant de la gare de Cornavin, infrastructure d'importance nationale, les décisions quant à son extension appartiennent essentiellement à la Confédération et aux CFF pour sa mise en œuvre.

Le processus d'autorisation de construire est en effet régi par le droit fédéral, dans le cadre de la procédure d'approbation des plans.

2.2 L'importance du ferroviaire à Genève

Durant ces dernières décennies, le canton de Genève a activement développé le réseau de transports publics urbains, principalement les trams.

Avec la mise en service du réseau express du Grand Genève prévue fin 2017, un premier pas sera franchi vers la dynamisation du ferroviaire à Genève.

Dans le cadre de la vision stratégique multimodale « Mobilités 2030 », adoptée par le Conseil d'Etat le 15 mai 2013, il a pu être constaté, que, dans le Grand Genève, sur de nombreuses destinations, les transports publics urbains sont saturés par une demande excédant les capacités de transports de personnes. Par sa plus grande capacité, le développement du réseau ferroviaire permettra dès lors de répondre à cette forte demande, tout en permettant d'accroître significativement l'attractivité des transports collectifs et leur part modale.

Le réseau ferroviaire offre aussi l'avantage d'un transport public rapide et fiable pour Genève et son agglomération, en raison de sa circulation en site propre, garantissant dès lors une vitesse commerciale élevée.

Dans l'agglomération genevoise, les axes principaux nécessitant prioritairement un développement ferroviaire, soit par de nouvelles infrastructures, soit par des adaptations des infrastructures existantes, sont :

- a. Lausanne – Genève;
- b. Coppet – Genève;
- c. La Plaine – Meyrin – Genève;
- d. Haute Savoie – Annemasse – Genève.

Avec la mise en service de la ligne CEVA, ce sont d'ores et déjà plus de 240 000 personnes qui travailleront ou habiteront à moins de 500 mètres d'une gare ou halte ferroviaire. A terme, grâce à des extensions ultérieures, 75% de la population et plus de 80% des emplois du canton de Genève se situeront à moins de 1,5 km d'une desserte par rail.

2.3 Léman 2030

Léman 2030 est un vaste programme visant à rattraper le retard des cantons de Genève et de Vaud en matière de développement du ferroviaire sur l'Arc lémanique.

Concrètement, l'objectif est de doubler l'offre ferroviaire régionale et Grandes lignes sur l'Arc lémanique, tant en places assises qu'en fréquence des trains.

De plus, Léman 2030 donne la possibilité aux deux cantons, en accord avec la Confédération, d'anticiper des réalisations d'infrastructures, avant qu'une base légale fédérale ne soit votée.

Ce programme a été formalisé par la convention-cadre signée entre les cantons de Genève, de Vaud, la Confédération et les CFF, en décembre 2009 (A.2.1.3).

Afin de mettre en œuvre cette convention, la loi sur le développement des infrastructures ferroviaires (H 1 60; LDIF-GE) a été votée à l'unanimité par le Grand Conseil, le 27 janvier 2011, assurant ainsi une base légale aux projets ferroviaires majeurs pour l'agglomération genevoise, dont l'extension de la capacité de la gare de Cornavin.

Plus spécifiquement, le canton dispose, dans le cadre de la loi H 1 60, de 23,5 millions de F pour le financement des études liées à la gare de Cornavin, sur une enveloppe budgétaire globale prévue de 169 millions de F. Il s'agit ici pour le canton d'en assurer le préfinancement, qui sera remboursé ultérieurement par la Confédération lors de la réalisation effective des travaux en question.

En vue d'atteindre les objectifs de Léman 2030, les CFF ont globalement prévu les infrastructures ferroviaires, à réaliser et/ou à adapter, suivantes :

- transformation de la gare de Lausanne;
- 4^e voie Lausanne-Renens;
- augmentation du rendement (mesures d'optimisation de l'exploitation ferroviaire) dans la région de Genève;
- 3^e voie Renens-Allaman;

- accroissement des capacités sur le tronçon Genève-Lausanne;
- réalisation des points de croisement de Mies et de Chambésy, mesure issue du projet d'agglomération;
- renouvellement de l'enclenchement (installations de signalisation et de circulation des trains) en gare de Cornavin;
- augmentation de la capacité de la gare de Cornavin;
- allongement des quais à 220 m des haltes de la ligne Genève – La Plaine (excepté Genève et La Plaine) et reconfiguration de la gare de La Plaine;
- augmentation de la capacité du réseau à l'ouest de Genève (secteur de Châtelaine).

2.4 Le projet d'extension de la capacité de Cornavin

Aujourd'hui, ce sont plus de 50 000 voyageurs qui circulent chaque jour en train sur l'axe Lausanne-Genève, alors qu'en 2000, ils n'étaient que 25 000. Avec 100 000 passagers attendus d'ici à 2030, selon les projections d'évolution de la demande des CFF, la refonte et l'extension des principales infrastructures ferroviaires lémaniques deviennent dès lors impératives, justifiant par là l'augmentation de la capacité de la gare de Cornavin.

Sur la base des analyses des CFF, il est apparu que la capacité de la gare de Cornavin aura atteint la saturation avec la mise en service du réseau express du Grand-Genève, à fin 2017. Dès cet horizon, plus aucun train supplémentaire ne pourra être accueilli dans cette gare, que ce soit en provenance de l'Arc lémanique ou de France.

Avant toute décision d'étendre la capacité de Cornavin, le canton de Genève a demandé aux CFF de justifier la localisation de Cornavin, comme gare centrale du Grand-Genève.

Après avoir examiné de nombreuses variantes de localisation de gare centrale (Aéroport, Praille, Sécheron et Cornavin), les CFF ont démontré que la solution consistant à positionner la gare centrale ailleurs qu'à Cornavin n'est pas pertinente, pour des raisons fonctionnelles, temporelles et financières.

Le projet d'extension de la gare de Cornavin consiste en la réalisation de deux nouvelles voies et d'un quai supplémentaire.

L'étude préliminaire des CFF a porté sur l'augmentation de la capacité de la gare, par une extension à deux voies en surface. Son coût a été estimé à 800 millions de F et sa réalisation effective pour 2025. C'est le coût estimé

de cette variante qui a été en définitive intégré au message FAIF par la Confédération.

Considérant l'ampleur des impacts négatifs d'une extension en surface de la gare, par la destruction d'immeubles dans le bas du quartier des Grottes, une action citoyenne a été engagée par les habitants de ce quartier, regroupés dans l'association « Collectif 500 », auteur de la présente initiative.

L'association a présenté aux autorités genevoises et aux CFF, qui avaient auparavant aussi étudié brièvement une solution souterraine avant de la rejeter en raison de son coût et de ses impacts massifs sur le quartier de St-Jean, un projet sommaire de réalisation alternative d'une gare souterraine en gare de Cornavin. Approfondi de façon technique, ce « contre-projet » a été analysé et adapté par les CFF, mais estimé par trop onéreux, au vu des montants prévus par la Confédération dans le cadre de FAIF.

C'est à cette période que, d'un commun accord, le canton, la Ville, l'Office fédéral des transports (OFT) et les CFF ont décidé de conduire une expertise neutre pour vérifier la faisabilité d'une extension souterraine de la gare de Cornavin.

Cette expertise a démontré la faisabilité d'une gare souterraine, avec une réalisation possible pour 2025, conformément aux exigences posées par la Confédération, dans la réalisation du projet FAIF, première étape.

Près d'une vingtaine de variantes ont ainsi été analysées dans ce cadre, dont celle proposée par le Collectif 500, en définitive non retenue en raison notamment de la nécessité de mise hors service durant les travaux de 2 voies utilisées en surface.

Les deux voies souterraines à réaliser, dans la variante finalement retenue, sous la place Montbrillant, permettent d'absorber une augmentation massive de trains en gare de Cornavin, répondant notamment aux développements sur la ligne de La Plaine et aux planifications à long terme des cantons de Genève et Vaud, comme la mise au quart d'heure de tous les trains circulant sur l'Arc lémanique.

L'avantage prépondérant de la solution choisie réside dans le fait de faire circuler les trains « grandes lignes » des CFF à destination de l'aéroport dans la gare souterraine. Cette variante résout la contrainte de capacité occasionnée par le goulet d'étranglement de Saint-Jean (3 voies disponibles), par la réalisation de la trémie d'accès à la gare souterraine.

L'expertise a également démontré que la variante retenue de gare souterraine permettait encore son agrandissement dans une phase ultérieure.

Cette gare souterraine est caractérisée par une gare à deux voies sous la place de Montbrillant et des trémies d'accès remontant vers l'ONU, côté Lausanne, et à Châtelaine, de l'autre côté. Cette variante a des impacts sur des caves d'immeubles en phase travaux (mais pas sur les logements) et nécessite quelques emprises de terrains à Châtelaine et dans le parc de l'ONU (terrain non bâti). A terme, cette gare peut être complétée avec deux voies supplémentaires (quatre voies souterraines au total) pour être compatible avec les développements ferroviaires à long terme (2050).

Elle présente, de surcroît, les avantages suivants :

1. elle génère des impacts sur l'urbanisation nettement moindres (emprises de terrains);
2. elle permet d'introduire la cadence $\frac{1}{4}$ h entre la Plaine et Genève, dès 2025;
3. elle permet la mise en service de la halte de Châtelaine, dès 2025;
4. elle ne nécessite pas la réalisation de sauts de mouton (ouvrages d'art permettant le croisement dénivelé de deux voies, l'une en dessus de l'autre) à Sécheron et à Châtelaine;
5. elle permet une plus grande fiabilité de l'exploitation du réseau ferroviaire.

Le coût de la gare souterraine à 2 voies a été estimé à 1,2 milliard de F, ce qui représente des coûts d'investissement supplémentaires de l'ordre de 400 millions de F, par rapport à ce qui est prévu dans FAIF.

Une comparaison exhaustive des deux variantes d'extension de la gare (en souterrain et en surface) a également été effectuée. Il apparaît ainsi que le coût de l'extension en surface de la gare est moindre en 2025, mais nécessite des infrastructures supplémentaires, nécessaires pour déployer toutes ses fonctionnalités, à savoir les sauts de mouton, susmentionnés, de Châtelaine et de Sécheron, pour un coût total estimé à environ 640 millions F, à un horizon relativement proche (2030-2035).

Dès lors, les deux variantes d'extension présentent in fine des coûts totaux de réalisation équivalents, de l'ordre de 1,4 milliard de F, en considérant le coût de l'extension à terme de la gare souterraine à 4 voies, estimé, quant à lui, à 240 millions de F.

Sur la base des réflexions issues de l'expertise et de la comparaison avec l'extension en surface, le canton, la Ville de Genève, les CFF et l'OFT ont décidé à l'unanimité, le 5 juillet 2013, de retenir une extension souterraine de la gare de Cornavin, tout en affichant leur intention de poursuivre sans tarder les études en vue d'affiner le projet de gare en question.

Dans l'attente de disposer du financement complet de la gare souterraine, pour lequel le canton de Genève s'est engagé dans un délai de 2 ans, les parties présentes ont également décidé de poursuivre les études de la variante en surface, afin, notamment, de disposer d'une comparaison en termes financiers et techniques plus précise. Ces études seront immédiatement interrompues dès que le financement de la gare souterraine aura été bouclé.

2.5 L'état d'avancement du projet et suites à donner

Pour mieux cerner le projet de gare souterraine, une étude préliminaire a été engagée en octobre 2013 par les CFF, afin de disposer d'une plus grande précision du projet et d'affiner ses coûts, dont les résultats sont attendus pour mi-2014.

Ces résultats permettront de disposer des bases techniques nécessaires en vue d'instruire une demande de crédit complémentaire à déposer au Grand Conseil, visant à obtenir le financement complémentaire de l'extension souterraine de la gare de Cornavin.

Une fois le résultat de la votation FAIF du 9 février 2014 connu, le canton de Genève procédera au préalable à des discussions quant au financement de cet objet, avec la Ville de Genève et l'OFT.

Au vu des éléments décrits précédemment, le canton de Genève s'attend, à terme, à être remboursé par la Confédération.

Par ailleurs, le canton et les CFF, en association avec la Ville de Genève et l'OFT, ont signé, le 28 novembre 2013, une convention de financement des études d'avant-projets de l'extension de la gare de Cornavin, d'un montant de 23 millions de F, dans le respect de la loi H 1 60 (cf. supra).

Enfin, d'autres études devront être initiées afin d'affiner davantage le projet et toutes ses composantes. Leurs résultats fourniront les bases permettant notamment la mise à l'enquête publique du projet, dans le cadre de la procédure fédérale d'approbation des plans, prévue, à ce jour, en 2019.

3. Implications des dispositions de l'initiative

L'initiative faisant l'objet du présent rapport porte sur une modification de la loi sur le réseau des transports publics (H 1 50), dans le but de charger l'Etat de prendre toutes les mesures relevant de sa compétence pour favoriser la réalisation d'une gare souterraine.

Cette initiative n'induit pas une contrainte particulière sur l'Etat, dans la mesure où tout projet ferroviaire relève de la compétence de la Confédération, par le biais de la procédure d'approbation des plans.

En revanche, la décision commune prise à l'issue de l'expertise, le 5 juillet 2013, par l'ensemble des acteurs concernés, de retenir une extension souterraine de la gare de Cornavin, répond parfaitement aux demandes des initiants.

4. Conclusion sur la prise en considération

Le Conseil d'Etat, et tous les acteurs concernés, estiment que l'extension de la gare de Cornavin doit se réaliser en souterrain. Compte tenu des délais très serrés imposés par la Confédération pour réaliser cette extension de la gare, le Conseil d'Etat s'est déjà fortement mobilisé pour faire avancer ce dossier stratégique pour le développement de Genève.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat recommande de prendre en considération cette initiative et de l'approuver.

Au vu de ce qui précède et de l'avancement du projet de gare souterraine, le Conseil d'Etat démontre d'ores et déjà qu'il met en œuvre l'initiative considérée dans le présent rapport.

C. CONCLUSIONS

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à déclarer l'IN 153 valide et à l'accepter sans contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Anja WYDEN GUELPA

Le président :

François LONGCHAMP