

Arrêté relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 154 «Pour des transports publics plus rapides!»

Du 14 mai 2014

LE CONSEIL D'ÉTAT,
considérant ce qui suit:

I. EN FAIT

- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
1. Par courrier électronique du 13 juin 2013 adressé au service des votations et élections (ci-après: SVE), M. Jean-René Hulman, secrétaire général des Verts genevois, a transmis un spécimen de la formule destinée à recevoir les signatures en vue du lancement, dans les meilleurs délais, de l'initiative cantonale intitulée «Pour des transports publics plus rapides!» (ci-après: IN 154).
2. Par le biais de cette initiative, le parti des Verts genevois propose d'introduire un nouvel alinéa 5 à l'art. 190 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE, A 2 00) dont le contenu est le suivant: «il [l'Etat] aménage le réseau et règle la circulation routière pour donner la priorité aux transports publics.»
3. Le 1er juillet 2013, le SVE a approuvé le spécimen des listes de signatures en vue du début de la récolte des signatures le 2 juillet 2013.
4. Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille d'avis officielle (ci-après: FAO) du 2 juillet 2013, l'échéance du délai de récolte des signatures étant fixé au 4 novembre 2013.
5. Le 4 novembre 2013, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
6. Par arrêté du 15 janvier 2014, publié dans la FAO du 17 janvier 2014, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative a abouti. Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne la décision du Conseil d'Etat sur sa validité, laquelle doit intervenir au plus tard le 17 mai 2014.
7. Par courrier du 10 mars 2014, la chancellerie d'Etat a indiqué au comité d'initiative que le Conseil d'Etat souhaitait, avant de statuer sur la validité de l'initiative, connaître la position des initiants sur l'articulation juridique et l'éventuelle antinomie entre la priorité des transports publics (art. 190 al. 5), souhaitée par l'initiative, et la liberté individuelle du choix du mode de transports prévu à l'art. 190 al. 3 de la constitution cantonale.
Le comité d'initiative a été invité à transmettre sa prise de position et les autres observations qu'il jugeait utiles d'ici au vendredi 11 avril 2014.
8. Par courrier du 10 avril 2014, le comité d'initiative a conclu qu'il n'existait aucune antinomie entre l'actuel alinéa 3 de l'art. 190 Cst-GE et l'alinéa 5 proposé. Les détails de sa prise de position seront exposés plus loin au chiffre 38 ci-après.

II. EN DROIT

1. A titre liminaire, il est rappelé que l'art. 229 al. 1 Cst-GE prévoit que l'ancien droit ne s'applique qu'aux initiatives populaires dont le lancement a été publié avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, le 1er juin 2013. En l'espèce, la publication du lancement de l'IN 154 ayant eu lieu le 2 juillet 2013, le nouveau droit est applicable.
2. La nouvelle constitution a transféré au Conseil d'Etat la compétence pour examiner la validité d'une initiative cantonale (art. 60 Cst-GE), auparavant du ressort du Grand Conseil (art. 66 aCst-GE).
3. L'art. 56 Cst-GE permet de proposer une révision totale ou partielle de la constitution. L'IN 154 proposant d'introduire un nouvel alinéa 5 à l'art. 190 de la Cst-GE intitulé: «il [l'Etat] aménage le réseau et règle la circulation routière pour donner la priorité aux transports publics.», il s'agit ici d'une proposition de révision partielle.
4. L'art. 60 al. 2 Cst-GE dispose que l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle (art. 60 al. 2 Cst-GE). 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 questions (ATF 130 I 185 consid. 2.1, avec références).
5. En l'espèce, l'IN 154 ajoute uniquement un alinéa 5 à la Cst-GE. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs. Par conséquent, l'IN 154 respecte l'unité du genre.
6. Selon l'art. 60 al. 3 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle.
7. L'exigence de l'unité de la matière relève du droit fédéral; 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'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101). 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 soumises (arrêt du TF 1C_283/2010 du 9 décembre 2010, consid. 3.2; 1C_103/2010 du 26 août 2010, consid. 3.1; 1C_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1; ATF 131 I 126, consid. 5.2; 130 I 185, consid. 3; 129 I 366, consid. 2).
8. La portée du principe de l'unité de la matière est en outre différente selon les domaines. Ainsi les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets législatifs. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité: en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (ATF 123 I 63 et références citées; voir aussi ATF 130 I 185 consid. 3 sur l'IN 120). Il faut interpréter l'art. 60 al. 3 Cst-GE à la lumière de ces principes.
9. En l'espèce, l'IN 154 est un texte d'une seule phrase ajoutant un alinéa 5 à l'art. 190 de la Cst-GE concernant les principes de la mobilité. Elle prévoit que «il [l'Etat] aménage le réseau et règle la circulation routière pour donner la priorité aux transports publics.» Les différents aspects de l'initiative présentent un lien intrinsèque: l'aménagement du réseau et le règlement de la circulation routière par l'Etat doit se faire de manière à donner la priorité aux transports publics. L'IN 154 respecte par conséquent l'unité de la matière.

10. Aux termes de l'art. 60 al. 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.
11. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, 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* (arrêt du TF 1C_578/2010 du 20 décembre 2011, consid. 3; 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.). C'est à l'aune de ce principe que le Conseil d'Etat examinera la conformité au droit de l'initiative 154.
12. Conformément à l'art. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.-féd., RS 101), les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. L'art. 42 al. 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.
13. En l'espèce, l'IN 154 touche à la question du règlement de la circulation.
14. La Confédération légifère sur la circulation routière (art. 82 al. 1 Cst.-féd.). Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale; elle peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic (art. 82 al. 2 Cst.-féd.). La Confédération dispose d'une compétence concurrente non limitée aux principes en matière de circulation routière (R. Schaffhauser, *Commentaire saint-gallois 2008*, §2 ad art. 82 Cst.; G. Biaggini, BV: *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft aus Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*, Zurich, §2 ad art. 82 Cst.). L'exécution des mesures prévues par la législation sur la circulation routière relève cependant d'une compétence cantonale (ATF 127 I 60, consid. 4 b).
15. La compétence fédérale a été mise en œuvre par une abondante législation, notamment la loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01). La Confédération dispose de nombreuses compétences, notamment concernant les routes nécessaires au grand transit (art. 2 al. 1 let. a LCR).
16. Selon l'art. 3, alinéa 1 LCR, la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral. Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (art. 3 al. 2 1^{re} phr. LCR). La circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit; les courses effectuées pour le service de la Confédération sont toutefois autorisées (art. 3 al. 3 LCR).
17. Les cantons peuvent également édicter d'autres limitations ou prescriptions lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales (art. 3 al. 4 1^{re} phr. LCR).
18. Ainsi, sur la base de l'art. 3 al. 4 1^{re} phr. LCR, les cantons peuvent prendre toutes les mesures se trouvant dans la réglementation fédérale sur la circulation routière et qui respectent le principe de nécessité et de proportionnalité (R. Schaffhauser, *op. cit.*, N 44). En agissant de la sorte, le canton reste en effet dans le cadre de sa compétence d'exécution de la législation fédérale sur la circulation routière (R. Schaffhauser, *op. cit.*, N 44; voir aussi ATF 127 I 60, consid. 4 b).
19. En l'espèce, l'IN 154 prévoit notamment le règlement de la circulation routière pour donner la priorité aux transports publics. L'exposé des motifs indique comme exemple de mesures à prendre le développement des sites propres ainsi que la régulation des feux lumineux. Il s'agit de mesures prévues dans l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR; RS 741.21) respectivement à ses articles 34 et 68 ss. La volonté des initiants est donc de rester dans le cadre de la législation fédérale.
20. L'initiative respecte donc le partage des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de circulation routière.
21. L'IN 154 touche également à la question de l'aménagement du réseau routier.
22. La Confédération est compétente pour la création d'un réseau de routes nationales (art. 83 al. 1 Cst.-féd.). Il s'agit d'une compétence exclusive de la Confédération (M. Lendi, *Commentaire saint-gallois 2008*, § 22 ad art. 83 Cst.). La Confédération a mis en œuvre cette compétence dans la loi fédérale sur les routes nationales (LNR; RS 725.11); il en découle notamment qu'il existe des routes nationales de première, de deuxième et de troisième classe (art. 1 al. 2, art. 2, art. 3 et art. 4 LRN).
23. Les cantons sont par conséquent compétents pour régler le réseau des routes qui ne sont pas nationales (R. Schaffhauser, *op. cit.*, N 25-26).
24. Selon la loi genevoise sur les routes, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève établit un plan directeur du réseau routier, revu au début de chaque législature (art. 2 LRoutes; L 1 10). Le règlement portant sur l'organisation du réseau routier à Genève précise que ce plan directeur est un instrument de planification, de répartition et de gestion de la voirie pour tous les modes de déplacement, à savoir les transports privés motorisés, les transports collectifs, les transports professionnels, les deux-roues légers et les déplacements à pied (art. 5 al. 1 RORR; L 1 10.04). Il inclut le mode de déplacement en transport collectif.
25. En l'espèce, le texte de l'initiative ne précise pas s'il renvoie au réseau routier englobant les routes nationales. En tant que de besoin et conformément à ce qui a été exposé ci-dessus, l'initiative ne saurait s'appliquer aux routes nationales situées sur le territoire genevois.
26. En conclusion, sous réserve d'une interprétation conforme excluant l'applicabilité de l'initiative au réseau des routes nationales, l'IN 154 peut être considérée comme conforme au partage de compétence en matière de réseau routier.
27. Selon l'art. 87 Cst.-féd., le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale relèvent de la compétence de la Confédération.
28. L'IN 154 ne visant pas les moyens de transports décrits par l'art. 87 Cst.-féd., il n'y a aucun problème d'incompatibilité avec le droit supérieur en la matière.
29. Selon l'art. 51 al. 2 Cst.-féd., les constitutions cantonales doivent être conformes avec le droit fédéral. L'initiative ayant pour but de donner la priorité aux transports publics, on peut se demander si elle est conforme à l'art. 10 al. 2 Cst.-féd., concernant le droit à la liberté personnelle.
30. L'art. 10 al. 2 Cst.-féd., dispose que tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement. La majorité de la doctrine relative à cet article estime que la liberté de mouvement vise surtout les privations de liberté qui sont le fait de l'Etat et non le libre choix du transport (T. Tanquerel, *La liberté du choix du moyen de transport en droit fédéral et cantonal*, in: A. Auer / A. Flückiger / M. Hottelier (éd.), *Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni – Les droits de l'homme et la constitution*, Genève 2007, p. 274-275 et les références citées).
31. Selon la jurisprudence, la liberté personnelle protège toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine (ATF 124 I 170 notamment). Cependant, elle n'a pas non plus la fonction d'une liberté générale d'action que chaque particulier pourrait invoquer pour s'opposer à tout acte étatique qui aurait une incidence sur le cours qu'il donne personnellement à sa vie (ATF 130 I 369). Ainsi, le Tribunal a estimé que la liberté personnelle ne donnait aucun droit au libre choix de son itinéraire, tout en réservant l'hypothèse où une interdiction de circuler contraindrait les riverains à un tel détour que leur temps libre en serait significativement diminué (arrêt 2P.458/1995 n.p. du Tribunal fédéral du 13 mai 1997 in: ZBI 99/1998, p. 379 ss).
32. Il découle de ce qui précède que l'art. 10 al. 2 Cst.-féd. ne saurait être compris comme un droit social qui obligerait l'Etat à permettre concrètement l'usage des moyens de transport usuellement utilisés pour aller et venir de n'importe quel point du territoire suisse (T. Tanquerel, *op. cit.*, p. 280).
33. L'IN 154 propose de donner la priorité aux transports publics en aménageant le réseau et la circulation. Il n'est pas question d'empêcher l'utilisation des autres moyens de transport, mais simplement d'aménager le réseau et la circulation pour donner la priorité aux transports publics. En outre, le terme «aménagement» utilisé par les initiants implique que des solutions nuancées devront effectivement être trouvées.
34. Pour cette raison, l'initiative est conforme à l'art. 10 al. 2 Cst.-féd.
35. Selon la doctrine, toute disposition constitutionnelle cantonale doit pouvoir être révisée lorsque la majorité des citoyens le demande (A. Auer / G. Malinverni / M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I, 2e éd. N 1659). Il convient cependant d'examiner s'il existe une contradiction entre le texte de l'initiative et la constitution cantonale dans son état actuel.
36. L'art. 190 Cst-GE prévoit à son alinéa 3 que l'Etat garantit la liberté individuelle du choix du mode de transport.

37. Le canton de Genève est le seul canton consacrant constitutionnellement la liberté du choix du moyen de transport (T. Tanquerel, *op. cit.*, p. 282). Se pose dès lors la question de savoir si cet article offre une garantie plus large que celle de l'art. 10 al. 2 Cst.-féd. Les cantons sont en effet libres de prévoir des garanties plus étendues que celles offertes par la Constitution fédérale dans leur constitution (V. Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, p. 423).
38. Selon les initiants, l'interprétation historique et littérale de l'art. 190 Cst-GE indique que la liberté individuelle du choix du mode de transport est de l'ordre de la simple proclamation. La position du comité d'initiative serait par ailleurs renforcée par le fait que les cantons se doivent en premier lieu de respecter les compétences et la législation fédérales en matière de protection de l'environnement.
39. En réalité, l'art. 190 al. 3 Cst.-GE doit être interprété de manière plus nuancée.
40. Contrairement à l'art. 10 al. 2 Cst.-féd., le texte de l'art. 190 al. 3 Cst-GE garantit la liberté individuelle du choix du mode de transport. Il ne s'agit donc pas simplement d'un principe ne conférant pas de droits aux particuliers (T. Tanquerel, *op. cit.*, p. 285).
41. Cependant, l'art. 190 al. 2 Cst-GE prévoit que l'Etat facilite les déplacements en visant la complémentarité, la sécurité et la fluidité des divers moyens de transport publics et privés. L'art. 190 al. 4 Cst-GE dispose que l'Etat encourage la mobilité douce. Il découle de l'interprétation systématique des dispositions de la Constitution de la République et canton de Genève concernant les principes de mobilité que la liberté individuelle du choix du mode de transport s'intègre dans une politique plus globale concernant la mobilité. Par ailleurs, comme cela a été dit au chiffre 32 concernant la constitution fédérale, il serait impossible de mettre concrètement en pratique la liberté individuelle pour tous les types de transports.
42. L'avant-projet de la Constitution de la République et canton de Genève prévoyait de donner la priorité aux transports publics, mais cette priorité a finalement été supprimée dès la 1re lecture (Mémorial de la session plénière No 41 du 24 novembre 2011). Il n'y a par conséquent pas eu de débat particulier concernant la coexistence dans le texte de la Constitution de la République et canton de Genève de la garantie du libre choix du mode de transport et la priorité donnée aux transports publics.
43. Ainsi, l'initiative peut être interprétée de manière conforme à l'article 190 Cst-GE, étant donné que la liberté de choix est maintenue, qu'elle vise à faciliter les déplacements et qu'elle n'interdit pas une complémentarité des transports.
44. Cela étant, même si une contrariété à l'art. 190 al. 3 Cst-GE avait été constatée, cela n'aurait pas de conséquence quant à la validité de l'initiative puisque, en vertu de l'article 56 Cst-GE, la constitution peut être révisée en tout temps. Par ailleurs, dans les faits, il existe déjà des mesures favorisant les transports publics. En effet, la loi genevoise sur le réseau des transports publics (LRTP; H 1 50) prévoit notamment de favoriser les sites propres lors d'extensions ou de nouveaux projets de lignes de tramway et de trolleybus. En outre, les transports publics sont déjà favorisés dans le cadre de la législation sur la signalisation routière.
45. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'art. 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle naturellement de la liberté de vote telle que garantie par l'art. 34 al. 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. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine (voir B. Tornay, *La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Genève, 2008, pp. 115-116).
46. Le texte de l'initiative est facilement compréhensible, bien que les termes «réseau» et «aménagement» soient assez vagues. Il s'agit en effet de donner la priorité aux transports publics sur les routes. L'exposé des motifs de l'initiative indique comme exemple de mesures à prendre le développement des sites propres ainsi que la régulation des feux lumineux. Le texte de l'initiative présente ainsi la clarté suffisante pour pouvoir être soumis au vote du peuple. On comprend très bien que l'initiative met à la charge de l'Etat une obligation de moyens.
47. Par conséquent, l'IN 154 respecte le principe de clarté.
48. L'exigence d'exécutabilité implique, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, qu'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'initiative (arrêt 1P.52/2007 n.p. du Tribunal fédéral du 4 septembre 2007, consid. 3.1).
49. Même si les moyens à mettre en œuvre peuvent être très importants, il n'y a pas d'obstacle d'ordre insurmontable à la réalisation de l'IN 154, de sorte que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
50. L'initiative sera donc déclarée valide.
51. Conformément à l'art. 92A al. 2 à 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; A 5.05), le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO,

Arrête

L'initiative populaire cantonale 154 «Pour des transports publics plus rapides!» est déclarée valide.

Le présent arrêté est susceptible d'un recours à la chambre administrative de la Cour de justice, rue du Mont-Blanc 18, case postale 1956, 1211 Genève 1, dans un délai de 30 jours dès sa notification (art. 62 de la loi sur la procédure administrative, LPA, E 5 10; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire, LOJ, E 2 05).

Certifié conforme,
La chancelière d'Etat:
Anja WYDEN GUELPA.

