

Chancellerie / FAO n° 42 du 29 mai 2015

Arrêté relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 157 «OUI à la grande Traversée du Lac!»

Du 27 mai 2015

LE CONSEIL D'ÉTAT,
Considérant ce qui suit:

I. EN FAIT

1. Par courrier du 2 septembre 2014, M. Alain-Dominique Mauris, mandataire du comité d'initiative, a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative constitutionnelle cantonale intitulée «*OUI à la grande Traversée du Lac!*»(ci-après: l'IN 157) et lui a transmis un spécimen de la formule destinée à recevoir les signatures.
2. Par le biais de cette initiative, les initiants proposent de modifier la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; A 2 00), en y introduisant un nouvel article 192A, dont la teneur est la suivante:

«¹ Pour lutter contre l'engorgement des voies de communication, renforcer la prospérité de la région et améliorer la qualité de vie, le canton réalise une Traversée du Lac permettant l'achèvement du contournement de Genève.

² Afin d'accélérer sa réalisation, un partenariat avec le secteur privé est envisagé parallèlement au mode de financement prévu par la Confédération.

³ L'Etat prend des mesures d'accompagnement. En particulier, il s'appuie sur la Traversée du Lac pour aménager les rives avec les communes concernées, réduire les nuisances dans les zones urbanisées, renforcer l'efficacité des transports publics, favoriser la mobilité douce et créer de nouveaux espaces publics. »

3. Le 3 septembre 2014, le service des votations et élections (ci-après: SVE) a validé la formule de récolte de signatures.
4. Le lancement et le texte de l'IN 157 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après: FAO) du 5 septembre 2014, avec un délai de récolte des signatures échéant le 5 janvier 2015.
5. Par courrier du 26 novembre 2014, le comité d'initiative a spontanément averti la chancellerie d'Etat de la République et canton de Genève du fait qu'un certain nombre des formulaires de récolte des signatures ne contenait par erreur pas la mention des noms et adresses des personnes autorisées à retirer l'initiative, en contradiction avec l'article 86, alinéa 1, lettre d), chiffre 1, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP; A 5 05).
6. Le 1^{er} décembre 2014, la chancellerie d'Etat a sollicité du comité d'initiative qu'il lui indique, avec pièces à l'appui, les circonstances exactes de l'erreur et les mesures prises afin de la rectifier ou d'en effacer les conséquences, en lui enjoignant en outre de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'éviter de nouvelles signatures sur les formulaires erronés.
7. Par courrier du 4 décembre 2014, le comité a expliqué l'erreur informatique et d'inattention commise, indiquant en outre les efforts effectués pour remplacer les formulaires erronés.
8. Le 5 janvier 2015, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
9. Lors du contrôle de ces listes, il est apparu qu'un total de 1611 signatures, qui étaient valables au regard des autres conditions, figuraient sur des formulaires incomplets et que 9013 signatures figuraient sur des formulaires de récolte conformes.
10. Par arrêté du 4 février 2015, publié dans la FAO du 6 février 2015, le Conseil d'Etat a constaté que, pour atteindre les 9726 signatures exigées pour l'aboutissement de l'initiative, en application de l'article 56, alinéa 1 de la Cst-GE, seules 713 signatures, en principe valables au regard des autres conditions, étaient litigieuses car figurant sur des formulaires incomplets, ce qui représentait 7,33% des signatures exigées pour l'aboutissement de l'IN 157. En parallèle, le Conseil d'Etat relevait que le texte de l'initiative publié dans la FAO le 5 septembre 2014 contenait bien la mention des électeurs autorisés à la retirer et qu'il était par conséquent toujours loisible aux électeurs ayant apposé leur signature sur les formulaires incomplets de connaître le nom des personnes autorisées à retirer l'initiative. Dès lors, une application de l'article 90 LEDP conforme au principe de la proportionnalité ainsi que l'ensemble des circonstances du cas d'espèce commandaient d'admettre la validité des signatures, valables au regard des autres conditions, mais apposées sur les formulaires incomplets. De ce fait, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai légal prescrit et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.

Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. En l'espèce, ces délais arriveront à échéance le 6 juin 2015.

11. Par courrier du 17 février 2015, la chancellerie d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 157, à lui faire part de sa détermination, en particulier sur les points suivants:
 - l'unité de la matière, pour ce qui est du lien de connexité entre les mesures énumérées à l'alinéa 3 du nouvel article 192A Cst-GE et les alinéas 1 et 2 qui prévoient la réalisation de la grande traversée du Lac;
 - le principe de clarté, concernant l'interprétation des termes utilisés dans l'alinéa 1 du nouvel article 192A Cst-GE;
 - la conformité de l'IN 157 avec le droit supérieur, en particulier les normes en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.
12. Un délai au 18 mars 2015 était imparti au comité d'initiative pour répondre et faire part de toutes autres observations qu'il jugerait utiles.
13. Par courrier du 23 février 2015, reçu le 4 mars 2015, le comité d'initiative, par le biais de son mandataire, a répondu à la chancellerie d'Etat. En substance, le comité a expliqué que l'unité de la matière était bien respectée à son sens, puisque les mesures préconisées par l'alinéa 3 de l'article 192A Cst-GE étaient des mesures d'accompagnement de l'ouvrage de grande traversée du Lac et n'étaient pas conçues comme un programme politique indépendant. De plus, concernant le principe de clarté, le comité a souligné que les termes utilisés («achèvement du contournement de Genève» et «grande traversée») étaient clairs, au vu des débats publics qui ont eu lieu par le passé dans le canton sur la traversée du Lac, du projet du Conseil d'Etat et de la récente votation sur l'IN 152. De plus, la norme proposée utilisait des notions délibérément larges, qui devraient être concrétisées au niveau législatif. Enfin, le comité a expliqué que l'IN 157 pouvait être interprétée et concrétisée de manière conforme au droit fédéral, de sorte qu'il n'existait aucune violation du droit supérieur. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés dans la partie en droit du présent arrêté.

II. EN DROIT

1. L'article 56, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.

2. Aux termes de l'article 56, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
3. En l'espèce, l'IN 157 propose l'ajout d'une nouvelle disposition de la Cst-GE qui est entièrement rédigée. Ainsi, l'initiative fixe un principe (la grande traversée du Lac), sans fixer un tracé. Elle nécessitera assurément une concrétisation par le biais d'études, de plans et de lois détaillés.
4. On pourrait ainsi se demander si l'IN 157 n'est pas plutôt une initiative partiellement formulée. Néanmoins, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 133 I 110, consid. 6.2) *«la constitution a pour fonction notamment de définir l'organisation et la structure de l'Etat, de répartir des compétences et de poser des principes; elle n'a pas à régler toute matière de manière exhaustive»*.
5. Dès le moment où l'IN 157 vise clairement à compléter la constitution au moyen de l'ajout d'une norme prévoyant un nouveau principe constitutionnel – même si sa concrétisation est encore nécessaire – il faut considérer qu'il s'agit bien d'une initiative formulée.
6. Contrairement à ce qu'explique le comité d'initiative, l'IN 157 n'est pas de nature programmatique. En effet, cette notion recouvre les initiatives portant sur des règles qui définissent des buts, sans nécessairement avoir une portée juridique contraignante et précise (GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, pp. 108-109), comme par exemple l'IN 5 (qui demandait au canton d'orienter sa politique énergétique vers les économies d'énergie, les énergies renouvelables etc.). Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque l'IN 157 a une claire portée contraignante pour les autorités cantonales.
7. En vertu de l'article 60 Cst-GE, le Conseil d'Etat examine la validité de l'initiative (al. 1). Les conditions de validité d'une initiative sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (al. 2), l'unité de la matière (al. 3) et la conformité au droit (al. 4).
A ces conditions s'ajoute l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2, de la constitution fédérale, du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8; arrêt du Tribunal fédéral du 24 septembre 2013 dans la cause 1C_659/2012, consid. 5.1).
Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (arrêt du Tribunal fédéral du 22 mai 2007 dans la cause 1P.454/2006, consid. 3.1; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2013, p. 277, § 856).

Unité du genre

8. L'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle (art. 60 al. 2 Cst-GE).
Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1, de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1^{er} juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. 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. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote: le citoyen doit 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 et les références citées; GRODECKI, op. cit., p. 283, § 995).

9. En l'espèce, l'IN 157 porte sur une modification de la Cst-GE, par l'ajout d'un nouvel article 192A, composé de trois alinéas. Elle ne propose aucune autre modification.
Dès lors, l'IN 157 respecte le principe de l'unité du genre.

Unité de la matière

10. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE stipule que 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. En effet, le principe de proportionnalité commande de ne prononcer qu'une invalidation partielle lorsque l'on peut admettre que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., p. 280 § 862).

A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60 al. 3 phr. 2 Cst-GE).

L'exigence de l'unité de la matière 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 (art. 34 al. 2 Cst. féd.). 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. Il doit ainsi 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 vote (ATF 130 I 185, consid. 3 et la jurisprudence citée).

La jurisprudence précise aussi qu'une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiateurs. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 123 I 63 consid. 4d et 5; arrêt du Tribunal fédéral du 9 mars 2009, dans la cause 1C_289/2008, consid. 2.3).

Selon le Tribunal fédéral, 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 (ATF 123 I 63, consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (art. 61 al. 4 Cst-GE; cf. ATF 130 I 185, consid. 3.1, et ATF 123 I 63, consid. 4b). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).

C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.

11. En l'occurrence, l'IN 157 propose une nouvelle disposition constitutionnelle, formée de trois alinéas. L'alinéa 1 du nouvel article 192A Cst-GE prévoit le principe de la réalisation de la traversée du Lac et son alinéa 2 concerne le mode de financement de cet ouvrage. Quant à l'alinéa 3, il énumère des «mesures d'accompagnement», soit l'aménagement des rives avec les communes concernées, la réduction des nuisances dans les zones urbanisées, le renforcement de l'efficacité des transports publics, la favorisation de la mobilité douce et la création de nouveaux espaces publics.
12. Pour ce qui est du lien de connexité entre l'alinéa 1 et l'alinéa 2, il ne pose pas de problèmes particuliers. En effet, l'alinéa 2 invite l'Etat à envisager un partenariat avec le secteur privé, ainsi qu'un financement par la Confédération, pour couvrir les frais relatifs à la construction de la traversée du Lac. Rédigée en termes généraux et qui laissent toute latitude à l'Etat, cette disposition se borne à proposer un moyen qui permette de réaliser l'ouvrage en question et ne constitue pas une thématique séparée ou nouvelle.
13. Interrogé par le Conseil d'Etat concernant le lien de connexité existant entre les mesures énumérées à l'alinéa 3 et la réalisation de la traversée du Lac, le comité d'initiative a expliqué qu'il existe un lien de connexité *«particulièrement étroit»* entre les alinéas 1 et 2 d'une part et l'alinéa 3 d'autre part. Il a ajouté que l'initiative poursuit un but unique, qui est la réalisation de la traversée du Lac et que l'alinéa 3, qui est de nature programmatique, se borne – selon lui – à prévoir des mesures permettant d'exploiter pleinement la nouvelle infrastructure. Selon le comité toujours, ces mesures sont liées à la réalisation de l'infrastructure et correspondent aux mesures d'accompagnement préconisées par le Conseil d'Etat dans le rapport de synthèse qu'il a adopté le 15 octobre 2014. Enfin, le comité a souligné que l'alinéa 3 ne demande pas la mise en œuvre de politiques publiques nouvelles et distinctes, mais plutôt l'accompagnement optimal de la construction de la traversée du Lac.
14. L'interprétation littérale de l'alinéa 3 démontre en effet que, même si les différentes mesures énumérées à l'alinéa 3 sont formulées de manière large et touchent de nombreuses questions liées aux transports ou à l'aménagement du territoire, il est vrai qu'elles sont expressément qualifiées de *«mesures d'accompagnement»*. De ce fait, elles se limitent à accompagner la construction de la traversée du Lac et indiquent simplement qu'une réflexion globale devra être menée par les autorités compétentes lors de la mise en œuvre de l'article 192A Cst-GE. Ces mesures sont donc accessoires au reste de l'IN 157, ce qui implique un lien de connexité.

15. Il est en partie exact que les mesures contenues à l'article 192A, alinéa 3 Cst-GE correspondent à des aspects envisagés dans le rapport du Conseil d'Etat du 15 octobre 2014 intitulé «*Traversée du Lac - Pour le bouclage autoroutier de Genève*» (disponible sur: http://ge.ch/transport/media/mobilite/files/fichiers/documents/traversee_du_lac_-_rapport_de_synthese_15-10-2014.pdf; c i t é : «Rapport de synthèse du 15 octobre 2014»). Néanmoins, ce fait n'est pas pertinent pour l'examen de l'unité de la matière de l'IN 157, qui doit constituer un ensemble cohérent en soi.
16. Cela étant, il résulte de ce qui précède que l'IN 157 traite d'un seul thème, à savoir la grande traversée du Lac, dont elle pose d'abord le principe, puis prévoit le financement et les mesures qui permettront de l'accompagner de manière optimale. En ce sens, les trois dispositions de l'initiative tendent toutes à réaliser un but unique, par plusieurs moyens proposés. Il existe donc un rapport intrinsèque entre les trois alinéas prévus par l'initiative, qui sont dans un rapport de connexité suffisamment étroit.
17. Dès lors, l'IN 157 respecte le principe de l'unité de la matière.
Conformité au droit supérieur
18. A teneur de l'article 60, alinéa 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.
Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques 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 cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1; arrêt du Tribunal fédéral du 8 avril 2010 dans la cause 1C_357/2009, consid. 2.1). Cette règle découle du principe de la primauté du droit fédéral prévu à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., ainsi que du principe de la hiérarchie des normes.
19. Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 138 I 131, consid. 3; arrêts du Tribunal fédéral du 8 avril 2010, dans la cause 1C_357/2009, consid. 2.2; du 28 mars 2007, dans la cause 1P.541/2006, consid. 2.5; du 28 février 2007, dans la cause 1P.451/2006, consid. 2.1; du 18 octobre 2006, dans la cause 1P.129/2006, consid. 3.1; ATF 128 I 190, consid. 4; ATF 125 I 227, consid. 4a).
20. 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 cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qu'elle ne fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, consid. 5.7).
– **Conformité à la Cst-GE**
21. En l'espèce, s'agissant d'une modification de la Cst-GE, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'IN 157 respecte ce même texte.
– **Conformité au droit intercantonal**
22. Il sied tout d'abord d'examiner si cette initiative est conforme au droit intercantonal.
23. Selon un protocole d'accord entre le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève et le Conseil d'Etat du canton de Vaud, du 2 avril 2009 (disponible sur le site Internet: <http://www.ge.ch/legislation/>), les deux cantons s'engagent à soutenir ensemble des projets permettant d'améliorer l'infrastructure routière des deux cantons, dont entre autres le projet de traversée du Lac. Cette convention ne mentionne pas de modalités précises concernant la traversée du Lac. L'IN 157, qui préconise la réalisation de ce même projet, n'est pas contraire à cette convention.
24. Par ailleurs, selon l'acte intercantonal concernant la correction et la régularisation de l'écoulement des eaux du Léman entre les cantons de Genève, de Vaud et du Valais, du 11 septembre 1984 (AICRL; L 2 15), «*l'Etat de Genève s'engage à ne jamais exécuter aucun travail, à ne jamais accorder aucune concession qui modifie la capacité d'écoulement de l'émissaire du lac Léman*» (art. 4 al. 1 AICRL). Cette obligation devra cas échéant être respectée lors de la réalisation de la traversée du Lac, mais l'IN 157, qui ne prévoit pas les modalités précises de ladite traversée, n'est pas contraire en soi à cet accord intercantonal.
25. Pour le surplus, aucune autre convention intercantonale n'existe dans les matières concernées par l'IN 157, de sorte que l'IN 157 respecte le droit intercantonal.
– **Conformité au droit fédéral**
26. Ensuite, il sied de se demander si l'IN 157 respecte le droit fédéral, en particulier si elle concerne des domaines relevant de la compétence de la Confédération.
27. Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42 al. 1 Cst. féd.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst. féd.).
• **Droit fédéral en matière d'aménagement du territoire**
28. En premier lieu, il sied d'examiner la conformité de l'IN 157 aux règles fédérales en matière d'aménagement du territoire. Selon l'article 75, alinéa 1 Cst. féd., la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. La Confédération dispose d'une compétence concurrente limitée aux principes (ATF 128 I 254, consid. 3.8.3), qu'elle a mise en œuvre en adoptant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Cette loi prévoit notamment que la Confédération, les cantons et les communes «*établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder*» (art. 2 al. 1 LAT), ce qui revient à prévoir une obligation de planifier (ATF 137 II 254, consid. 3.1 et 3.2; ATF 135 II 209, consid. 2.1; ATF 129 II 63, consid. 2.1; ATF 124 II 252, consid. 3).
29. Les articles 6 à 11 LAT sont spécifiquement consacrés aux plans directeurs des cantons: la LAT impose aux cantons d'adopter un plan directeur (art. 8 et 8a LAT), lequel a force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT) et doit être approuvé par le Conseil fédéral (art. 11 al. 1 LAT). En vue d'établir le plan directeur, les cantons doivent notamment définir l'état et le développement souhaité des transports et communications (art. 6 al. 3 lettre b LAT). Les cantons règlent la procédure (art. 10 LAT); ils ont non seulement le droit, mais aussi le devoir de le faire (Pierre TSCHANNEN, Commentaire LAT 2010, §3 ad art. 10 LAT).
30. Le droit fédéral connaît encore une autre catégorie de plans, celle des plans d'affectation, destinés à régler le mode d'utilisation du sol en délimitant les différentes zones (à bâtir, agricoles, à protéger) (art. 14 ss LAT).
31. De manière simplifiée, on peut considérer que l'aménagement du territoire se divise en trois phases successives (Thierry TANQUEREL, Pelouse, salades et logement – L'initiative populaire en matière d'aménagement du territoire à Genève, in: Pascal MAHON / Minh Son NGUYEN (éd.), L'activité et l'espace – Droit du sport et aménagement du territoire – Mélanges en l'honneur de Piermarco Zen-Ruffinen, 2011, p. 429):
 - le plan directeur cantonal (ou planification directrice), qui coordonne les activités à incidence spatiale;
 - les plans d'affectation, soit la fixation du mode, du lieu et du degré de l'utilisation admissibles du sol;
 - la procédure d'autorisation de construire, relative à un projet concret de construction.
32. A Genève, c'est la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT; L 1 30) qui met en œuvre la LAT. Les articles 3 à 8 LaLAT concernent le plan directeur cantonal, qui est fondé sur des études de base et qui comprend le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur cantonal. Ensuite, les articles 11 et suivants LaLAT concrétisent les dispositions en matière de plans d'affectation.
33. Il faut enfin rappeler que, ne connaissant pas de limitation matérielle des règles constitutionnelles admissibles (GRODECKI, op. cit., p.p 107 et p. 426-427), le canton de Genève admet l'initiative populaire en matière d'aménagement du territoire, sous réserve du fait qu'une telle initiative ne saurait faire abstraction du système et des principes institués par la LAT (TANQUEREL, op. cit., p. 429 et p. 432).
34. En matière d'initiatives populaires concernant l'aménagement du territoire, la jurisprudence récente est devenue plus favorable à la

validité de telles initiatives.

35. Ainsi, en 2006, le Tribunal fédéral a jugé que l'IN 128, qui s'écarterait du processus de planification mis en place par le droit fédéral et imposait le classement de quelque 280 hectares de surfaces non constructibles en zone à bâtir, violait le droit fédéral (arrêt du Tribunal fédéral du 19 septembre 2007, dans la cause 1P.387/2006, consid. 3.3, relatif à l'IN 128 «15 000 logements pour sortir Genève de la crise»).
36. Dans le cas de l'IN 139, qui proposait à Genève le tracé d'un chemin de fer «entre le réseau des CFF et celui de la SNCF par une liaison passant par le sud du territoire du canton, en évitant les zones ordinaires ou de développement 1 à 3», le Tribunal fédéral a retenu en 2009 qu'un tel tracé «ne saurait être imposé sans qu'il soit procédé à une évaluation de sa compatibilité avec les principes d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement relevant du droit fédéral. Il importe peu à cet égard que l'initiative préconise de choisir le tracé définitif de la ligne de chemin de fer dans le sens qui ménagerait le plus possible les zones ordinaires ou de développement 1 à 3. Une telle cautèle ne suffit pas à la rendre conforme au droit fédéral, l'examen exigé par celui-ci étant manifestement plus large», puisqu'il s'étend en particulier à l'obligation d'étudier d'autres variantes pour des projets soumis à une obligation de planifier en raison de leur impact sur l'environnement (arrêt du Tribunal fédéral du 21 avril 2009, dans la cause 1C_187/2008, consid. 3.2.2).
37. En revanche, dans un arrêt du 20 décembre 2011 relatif à l'initiative vaudoise «Sauvez Lavaux», le Tribunal fédéral a été plus souple avec les règles d'aménagement proposées, considérant qu'une interdiction générale de bâtir dans un certain secteur ou l'institution d'une zone réservée «d'une étendue considérable» pour une période de 5 ans n'étaient pas contraires au droit fédéral de l'aménagement du territoire (ATF 138 I 131, consid. 6.1 et 6.2). Le Tribunal fédéral a également retenu, dans cet arrêt, que lorsque le droit cantonal ne l'exclut pas, une mesure concrète d'aménagement du territoire peut être proposée par voie d'initiative populaire et que, «dans un tel cas, une mise à l'enquête préalable n'est pas possible, et l'information au public est celle qui est donnée à la population en vue de la votation, ou celle qui résulte de la publication officielle. Le processus législatif et démocratique peut alors tenir lieu de mise à l'enquête. Il est admis en effet que la procédure de recours puisse s'ouvrir après l'adoption de la mesure de planification par l'organe compétent. Dans la mesure où la loi, une fois adoptée, fait l'objet d'une information auprès des intéressés, il est suffisant que ces derniers puissent se défendre pour la première fois devant une autorité de recours, sans avoir eu la possibilité de le faire déjà devant l'autorité de planification» (ATF 138 I 131, consid. 5.2).
38. La construction d'une traversée du Lac (sous forme de pont ou de tunnel, ce qui est laissé ouvert par l'IN 157) est un élément très important en matière d'aménagement du territoire, qui implique le respect des règles applicables, soit tout d'abord une analyse et une prise en considération éventuelle dans le plan directeur cantonal, ensuite sa mention dans un plan d'affectation et enfin le respect des exigences du droit cantonal de la construction.
39. A Genève, un nouveau plan directeur cantonal a été adopté par le Grand Conseil en date du 20 septembre 2013 (PDCn 2030) et a été approuvé par la Confédération le 29 avril 2015 (décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 et rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial du 13 avril 2015, ci-après cité: «Rapport d'examen du 13 avril 2015», disponible à l'adresse Internet: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00234/00363/00371/index.html?lang=fr>).
40. La première partie du PDCn 2030, soit le Concept de l'aménagement cantonal, mentionne à plusieurs reprises la «traversée du Lac» comme moyen d'améliorer la mobilité et de désengorger le centre urbain (Concept de l'aménagement cantonal, pp. 15, 16, 18 et 20, disponible à l'adresse Internet: http://etat.geneve.ch/geodata/SIAMEN/PDCn/PDCn_GC_01_Concept.pdf). Il y est notamment indiqué que le développement urbain doit être accompagné par de nouvelles infrastructures de transport, notamment par «le bouclage autoroutier avec la traversée du Lac» (Concept de l'aménagement cantonal, p. 34). Quant à la seconde partie du PDCn 2030, soit le Schéma directeur cantonal, elle comporte une fiche de mesures B 03, intitulée «Optimiser et compléter le réseau routier et autoroutier», qui porte en détails sur la traversée du Lac servant à la création d'un «ring» autoroutier (cf. pp. 4 ss de la fiche B 03, disponible sous l'adresse Internet: http://etat.geneve.ch/geodata/SIAMEN/PDCn/PDCn_GC_03_Schema_ficheB03.pdf). Par ailleurs, le Conseil d'Etat a émis à l'attention de la Confédération le Rapport de synthèse du 15 octobre 2014, concernant la traversée du Lac, qui est destinée à réaliser le bouclage autoroutier de Genève par le tracé du Vengeron à la Pallanterie.
41. La grande traversée du Lac figure parmi les principaux projets d'infrastructure devant être réalisés à l'horizon 2030 (cf. chiffre 14, fiche B03 susmentionnée du PDCn 2030). Le Rapport d'examen du 13 avril 2015 n'exclut nullement la réalisation de cette traversée, mais indique simplement que, du point de vue de la Confédération, la priorité va à l'élargissement de la route nationale actuelle entre Perly et le Vengeron (p. 41 du Rapport d'examen du 13 avril 2015; cf. également ch. 71 ci-dessous), comme le prévoit du reste la stratégie en deux étapes du Conseil d'Etat concernant le développement du réseau autoroutier. La Confédération approuve l'état de la planification existante, qui correspond à celui prévu par l'article 5, alinéa 2, lettre c de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1). Concernant la traversée du Lac et son opportunité, elle estime qu'il appartient au canton de «mener à terme les études qu'il prévoit d'engager pour approfondir l'étude de la coordination à établir avec le développement territorial souhaité, en montrant les effets sur l'utilisation du CEVA, le développement de l'urbanisation sur la rive gauche, les terres agricoles, l'environnement et le paysage» ainsi que d'«examiner si d'autres variantes permettraient d'atteindre les mêmes objectifs avec des impacts négatifs moindres» (Rapport d'examen du 13 avril 2015, p. 41). La Confédération n'émet ainsi en définitive aucune réserve concernant la traversée du Lac dans le Rapport d'examen du 13 avril 2015 et n'exclut en aucun cas que ce projet puisse être réalisé à terme. Par ailleurs, de manière générale, les remarques précitées s'inscrivent dans la lignée du message du Conseil fédéral concernant les goulots d'étranglement, qui sera examiné ci-dessous (ch. 71 du présent arrêté). Sur ce point, le PDCn 2030 est donc conforme au droit fédéral et il est approuvé sans réserves par la Confédération.
42. En l'espèce, l'IN 157 – qui prévoit une traversée du Lac dont le tracé n'est pas déterminé avec précision, si ce n'est qu'il doit permettre d'achever le contournement de Genève – est compatible avec la traversée du Lac proposée par le PDCn 2030.
43. L'initiative impose le principe de la réalisation de la traversée du Lac, puisqu'elle n'est pas de nature programmatique, mais a une portée juridique précise (contrairement à ce qu'expliquent les initiateurs dans leur prise de position, comme relevé ci-dessus, cf. aussi arrêt du Tribunal fédéral, du 21 avril 2009, dans la cause 1C_187/2008, consid. 3.2.2). Ce fait n'est pas, en soi, contraire au PDCn 2030.
44. Par ailleurs, si des études complémentaires doivent être menées, comme le préconise la Confédération, il est vrai que lors de l'élaboration du PDCn 2030, les autorités ont déjà effectué une certaine prise en compte des différents enjeux et intérêts en présence et se sont en outre fondées sur des études préliminaires et des études d'impact portant sur la question de la traversée du Lac (cf. Traversée du Lac – Contournement Est de Genève – Rapport de synthèse des études de faisabilité, du 28 mars 2011, disponible sur: http://www.ge.ch/dcti/presse/2011-04-11_conf_annexe.pdf; cité ci-après: «Rapport de faisabilité 2011»). Comme le retient la jurisprudence, le plan directeur cantonal contient effectivement déjà le résultat d'une pesée des intérêts pertinents en matière d'aménagement du territoire (arrêt de la chambre administrative de la Cour de justice, du 26 février 2013, ATA/114/2013, consid. 7a).
45. Conformément aux règles en matière d'aménagement du territoire, tout élément figurant dans le plan directeur cantonal doit ensuite faire l'objet d'études, puis être concrétisé, le cas échéant, par une planification détaillée et enfin une autorisation de construire. Faute de projet concret, il ne peut être postulé par principe que la traversée du Lac respecte la pesée des intérêts en matière de droit de l'aménagement du territoire. Cette question devra au contraire être examinée sur la base du projet concret de traversée du Lac et des études complémentaires qui auront été menées d'ici là. A cela s'ajoute que des plans d'affectation du sol sis à proximité d'une telle installation devront peut-être être adaptés en conséquence. Ce nonobstant, le cœur de l'initiative – traversée du Lac permettant d'achever le contournement de Genève – est formulé de manière conforme au droit fédéral. D'ailleurs, les éléments se trouvant dans le plan directeur cantonal ont, plus ou moins, le même degré de précision que le texte de l'article 192A, alinéa 1 Cst-GE (voir par exemple le tracé de la traversée du lac figurant sur la carte No 7 accompagnant le PDCn 2030, intitulée «Mesures de mobilité»).
46. Il sied encore de préciser que l'IN 157 n'est pas comparable à l'IN 139, qui portait sur un projet n'ayant fait l'objet d'aucune étude et visait à remplacer l'hypothèse étudiée par les autorités (CEVA), puisque la présente initiative propose un ouvrage compatible avec celui figurant dans le PDCn 2030, approuvé par la Confédération. Ce qui précède est vrai quand bien même le projet n'en est pour l'instant qu'au stade de l'information préalable (cf. liste des principaux projets d'infrastructure, chiffre 14, fiche B03 susmentionnée du PDCn 2030), ce qui a d'ailleurs été approuvé par la Confédération.
47. Contrairement à l'IN 128, l'IN 157 n'impose pas de mesures concrètes en matière d'aménagement du territoire et n'empêche pas non plus de suivre la procédure prévue par le droit fédéral.

48. Enfin, étant donné l'important assouplissement de la jurisprudence concernant l'initiative «Sauvez Lavaux», le processus démocratique qui conduira à soumettre l'IN 157 au vote du peuple, puis les lois cantonales qui devront concrétiser la future disposition constitutionnelle, seront autant d'occasions pour pallier d'éventuels manquements par rapport à la procédure prescrite par la LAT.
49. En conclusion, l'article 192A, alinéa 1 Cst-GE, soit le principe de la grande traversée du Lac, peut être interprété de manière conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire.
50. Par ailleurs, l'article 192A, alinéa 2 Cst-GE, tel que proposé par l'IN 157, ne se heurte à aucune norme de niveau fédéral qui interdirait le financement conjoint d'un projet d'aménagement du territoire avec une entité privée (partenariat public-privé).
51. Quant aux mesures d'accompagnement énumérées par le nouvel article 192A, alinéa 3 Cst-GE, il s'agit de mesures qui entrent dans le cadre de l'article 1 LAT et qui figurent d'ailleurs en substance dans le PDCn 2030. Elles pourront être interprétées en conformité avec les normes en matière d'aménagement du territoire et pourront donc également être concrétisées dans le respect des procédures prévues par la législation fédérale.
52. En conclusion, l'IN 157 est conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire, de sorte que sa validité doit être admise sur ce point.
- Droit fédéral en matière de protection de l'environnement
53. En second lieu, il s'agit d'examiner si l'IN 157 est conforme au droit de l'environnement fédéral et à sa législation d'application cantonale.
54. Selon l'article 74 Cst. féd., la protection de l'environnement est de la compétence de la Confédération, alors que les cantons n'ont qu'une compétence d'exécution. La loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) définit les atteintes possibles à l'environnement (art. 7 LPE) et prévoit qu'avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité examine le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement (art. 10a al. 1 LPE). Les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site, doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (art. 10a al. 2 LPE). Sur la base d'une délégation législative (art. 10a al. 3 et art. 39 al. 1 LPE), le Conseil fédéral a adopté une ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (du 19 octobre 1988 (OEIE; RS 814.011)).
55. Non seulement les routes nationales, mais aussi les routes principales construites avec l'aide de la Confédération et les «autres routes à grand débit et autres routes principales» font l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (chiffres 11.1, 11.2 et 11.3 de l'annexe à l'OEIE). Il en est de même des constructions hydrauliques (chiffres 30.1 et suivants de l'annexe à l'OEIE). Par ailleurs, quiconque projette de construire ou de modifier une installation soumise à une étude d'impact est tenu, dès la phase de planification, d'établir un rapport d'impact (art. 7 OEIE). L'autorité compétente apprécie la compatibilité du projet avec l'environnement en se fondant notamment sur le rapport d'impact (art. 17 let. a OEIE).
56. En l'espèce, la construction d'une traversée du Lac entre assurément dans la catégorie des «autres routes à grand débit» et est soumise aux règles relatives à l'étude d'impact sur l'environnement. En vertu de l'article 7 OEIE, dès la planification, un rapport d'impact est nécessaire.
57. Dans le cas d'espèce, une étude d'impact préliminaire a déjà été réalisée dans le cadre du Rapport de faisabilité de 2011. Elle a examiné l'impact global de la traversée du Lac au niveau de l'agglomération (en particulier pour ce qui est du trafic automobile), ainsi que l'impact de l'ouvrage sur son périmètre d'influence. Cette étude préliminaire est arrivée à la conclusion que le projet était neutre en termes d'émissions de gaz carbonique et autres polluants, sous réserve d'une modification future de la localisation des zones d'habitation/d'activité. Elle a aussi considéré que la traversée du Lac permettrait d'améliorer la qualité de l'air et de diminuer le bruit routier au centre-ville. L'étude a ensuite conclu, concernant l'impact sur les lieux traversés par l'ouvrage (périmètre d'influence), que l'impact sur l'environnement pourrait être atténué par des études détaillées, des mesures concrètes et des adaptations du projet à certains endroits.
58. En conclusion, l'étude d'impact préliminaire n'exclut *a priori* pas la réalisation de la traversée du Lac, étant précisé que l'adoption de l'IN 157 par le peuple ne dispenserait pas l'autorité de (faire) procéder à une étude d'impact définitive sur l'environnement, qui permettra d'apprécier la compatibilité de la traversée du Lac (art. 17 let. a OEIE).
59. Par conséquent, l'exigence d'étude d'impact sur l'environnement n'est pas un obstacle à la recevabilité de l'IN 157. Les conclusions de cette étude devront cependant être prises en considération pour la réalisation de la traversée du Lac.
60. Enfin, toujours en lien avec la protection de l'environnement, il sied de souligner que les mesures d'accompagnement énumérées par le nouvel article 192A, alinéa 3 Cst-GE sont globalement conformes aux objectifs de protection de l'environnement fédéraux. Ces mesures pourront être interprétées en conformité avec les normes en matière de protection de l'environnement et pourront donc être concrétisées dans le respect des procédures prévues par la LPE.
61. En matière de protection des eaux, la Confédération légifère concernant la conservation et la mise en valeur des ressources en eau, tandis que les cantons disposent des ressources en eau (art. 76 Cst. féd.). La loi fédérale sur la protection des eaux, du 24 janvier 1991 (LEaux; RS 814.20) et son ordonnance d'application (du 28 octobre 1998, OEaux; RS 814.201) règlent les modalités de protection des eaux et en délèguent l'exécution aux cantons.
62. En l'espèce, l'IN 157 ne remet pas en cause la protection des eaux et, comme pour la protection de la nature, les études en la matière pourront être effectuées et devront être prises en considération lors de la réalisation de l'ouvrage.
63. A ce propos, le Rapport de faisabilité de 2011 relève que l'évacuation des déblais (qui seront importants surtout en cas de construction d'un tunnel) devra respecter l'article 39 LEaux, interdisant d'introduire des substances solides dans les lacs, même si elles ne sont pas de nature à polluer l'eau. Des cas de remblayage exceptionnels sont possibles, en vertu de l'article 39, alinéa 2 LEaux.
64. L'IN 157 n'est pas contraire à ces dispositions, car des mesures concrètes d'exécution de cette initiative pourront être mises en place, de sorte à respecter la législation en matière de protection des eaux.
- **Droit fédéral en matière de routes**
65. En troisième lieu, il sied d'examiner si l'IN 157 est conforme au droit fédéral en matière de routes.
66. 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 (SCHAFFHAUSER, Commentaire saint-gallois 2008, §2 ad art. 82 Cst. féd.; Giovanni BIAGGINI, BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft aus Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zurich, §2 ad art. 82 Cst. féd.). L'exécution des mesures prévues par la législation sur la circulation routière relève cependant d'une compétence cantonale (ATF 127 I 60, consid. 4b).
67. La compétence fédérale a été mise en œuvre notamment par la loi fédérale sur la circulation routière, du 19 décembre 1958 (LCR; RS 741.01), dont l'article 3 prévoit que la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral et que les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes.
68. En droit genevois, la loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes; L 1 10) définit les types de réseaux routiers (le réseau routier primaire, secondaire et de quartier (cf. art. 3A LRoutes) et prévoit la rédaction d'un plan directeur du réseau routier (art. 2 LRoutes).
69. Par ailleurs, selon l'article 83 Cst. féd., la Confédération est compétente pour la création d'un réseau de routes nationales, dont elle assure la construction, l'entretien et l'exploitation. Les exigences légales en la matière sont fixées par la loi fédérale sur les routes nationales, du 8 mars 1960 (LRN; RS 725.11), ainsi que son ordonnance d'application, du 7 novembre 2007 (ORN; RS 725.111). De plus, un arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales, du 21 juin 1960 (RS 725.113.11) détermine les routes relevant de cette catégorie. Dans le canton de Genève, seules l'autoroute N1 et sa bifurcation N1a font partie des routes nationales.
70. Selon l'article 86, alinéa 3, lettre b^{bis} Cst. féd., les mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations peuvent bénéficier d'un financement par le biais du produit de l'impôt à la consommation sur les carburants ou de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Ce mode de financement est précisé par la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin; RS 725.116.2).
71. De plus, la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (LFIInfr; RS 725.13) prévoit le financement, par la

Confédération, des projets urgents en matière de trafic d'agglomération et l'élimination des goulets d'étranglement (art. 6 et 7 LInfr). Sur cette base, l'Assemblée fédérale a tout d'abord adopté un arrêté fédéral concernant le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires, du 21 septembre 2010 (FF 2010 6291), puis un arrêté fédéral concernant l'allocation des moyens financiers nécessaires pour la deuxième période du programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, du 16 septembre 2014 (FF 2014 7607). Dans ce dernier texte, une somme de 50 millions de francs a été allouée pour l'élargissement de la route nationale N1 (tronçon Genève Aéroport–Le Vengeron). Dans son message relatif à cet arrêté, du 26 février 2014 (FF 2014 2365), le Conseil fédéral a indiqué qu'il serait prématuré, à ce stade, d'inclure la traversée du Lac parmi les projets à réaliser, mais n'a pas exclu de le faire ultérieurement, si le développement territorial de la rive gauche le rend nécessaire ou si l'opportunité de cette traversée est démontrée.

72. Enfin, la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur les routes nationales, du 25 janvier 2008 (LaLRN; L 1 15), contient les dispositions permettant la mise en œuvre par le canton des prérogatives qui lui sont conférées par la Confédération.

73. En l'espèce, l'IN 157 prévoit tout d'abord, à l'article 192A, alinéa 1 Cst-GE, que ce soit le canton qui réalise la traversée du Lac. En l'état, étant donné que cette traversée ne figure pas parmi les routes nationales ou les projets d'élimination des goulets d'étranglement, il est de la compétence du canton de Genève de la réaliser et cet alinéa 1 est donc conforme au droit fédéral.

74. Ensuite, l'article 192A, alinéa 2 Cst-GE met surtout l'accent sur la possibilité, pour le canton de Genève, de s'associer à un partenaire privé pour financer la construction de la traversée du Lac. Néanmoins, un *«mode de financement prévu par la Confédération»* est également évoqué. Il est vrai qu'un tel financement n'est actuellement pas prévu et ne le serait que si la traversée du Lac était une route nationale (avant même sa construction) ou était reprise à son compte par la Confédération, après avoir été construite par le canton («requalification» de la route cantonale en route nationale). Ces deux hypothèses – qu'il n'est pas possible d'exclure à ce stade – impliqueraient une modification de l'arrêté fédéral sur les routes nationales. Une telle modification est possible, comme cela a été le cas en 2012 (Message concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement, du 18 janvier 2012, FF 2012 593, puis arrêté fédéral du 22 mars 2013, FF 2013 2261), modification finalement refusée en votation populaire le 24 novembre 2013 (FF 2014 1693). Une «requalification» de la traversée du Lac du statut de route cantonale à celui de route nationale a d'ailleurs été envisagée dans le Rapport de synthèse du 15 octobre 2014 (p. 17).

Le véritable sens de l'alinéa 2 ressort également de l'exposé des motifs du comité d'initiative, qui explique que, si l'arrêté fédéral (c'est-à-dire l'arrêté fédéral sur les routes nationales susmentionné) est modifié, le coût de la traversée du Lac *«est en principe pris en charge par la Confédération»*, mais que les ressources fédérales étant limitées, un partenariat public-privé pourrait être une *«alternative réaliste et intéressante»*. Ainsi, cet alinéa 2 signifie que le canton doit rechercher tous les moyens de financement possibles, dont celui provenant de la Confédération et que, si un mode de financement est prévu par cette dernière, cela ne doit pas empêcher le recours à un partenariat public-privé. Cette disposition permet donc de laisser ouvertes toutes les possibilités de financement et n'impose nullement à la Confédération de financer la traversée du Lac. Au vu de la formulation de l'alinéa 2, l'accent est d'ailleurs plutôt mis sur le moyen de financement privé, qui peut s'ajouter aux fonds publics. Cette disposition n'empiète donc pas sur les compétences de la Confédération en matière de réalisation du réseau de routes nationales et peut être interprétée de manière conforme au droit fédéral. Le sens ainsi donné à l'alinéa 2 n'est nullement exclu par le texte de cette disposition et repose pleinement sur l'exposé des motifs de l'IN 157.

75. Enfin, l'article 192A, alinéa 3 Cst-GE, proposé par l'IN 157, mentionne le renforcement de l'efficacité des transports publics et la favorisation de la mobilité douce, parmi les mesures d'accompagnement. Ces deux types de mesures pourraient entraîner des restrictions de la circulation automobile, qui pourraient entrer sans difficultés dans les compétences cantonales réservées par la LCR.

76. En conclusion, l'IN 157 peut être considérée comme conforme au droit supérieur en matière de routes.

• **Autres dispositions du droit fédéral**

77. Se pose encore la question de la conformité de l'IN 157 à d'autres dispositions de la Cst. féd., en particulier les droits fondamentaux prévus par les articles 7 et suivants Cst. féd..

78. Tel est effectivement le cas, car cette initiative ne touche nullement les droits fondamentaux des citoyens, puisqu'elle se limite à prévoir une obligation, pour le canton de Genève, de construire une traversée du Lac.

79. A noter en particulier que, même si certaines mesures concrètes liées à la réalisation de la traversée du Lac pourraient affecter les droits de propriété des riverains, impactant ainsi la garantie de la propriété prévue à l'article 26 Cst. féd., cela ne résulte pas directement du texte de l'IN 157. L'effet concret est inconnu à ce stade, au point que la conformité de l'IN 157 à la garantie de la propriété ne peut pas être examinée pour le moment. En tout état de cause, l'IN 157 n'exclut nullement qu'une éventuelle procédure d'expropriation conforme à l'article 26, alinéa 2 Cst. féd. puisse avoir lieu, cas échéant.

– **Conformité au droit supranational**

80. Tout d'abord, il est vrai que la traversée du Lac préconisée par l'IN 157 devrait être réalisée sur le territoire suisse (et donc sur la partie suisse du Lac Léman), il est néanmoins nécessaire d'examiner si cette initiative est susceptible de toucher un engagement transfrontalier du canton de Genève. En effet, ce dernier est habilité à conclure des conventions transfrontalières avec les collectivités territoriales infra-étatiques étrangères, en vertu de l'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, du 23 janvier 1996 (AKCT; A 1 11).

81. Dans le contexte général transfrontalier franco-valdo-genevois, l'IN 157 ne se heurte pas aux obligations résultant de la Charte 2012 du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, qui mentionne d'ailleurs la traversée du Lac en tant que projet à l'horizon 2030 (document disponible à la page Internet : http://www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/projet-agglomeration2/charte/charte_2012_grand_geneve.pdf, pp. 46-47 et 50-51).

82. Aucun autre accord régional contenant des obligations contraignantes pour le canton de Genève n'est touché par l'IN 157.

83. Il résulte de ce qui précède que l'IN 157 n'est pas contraire à des engagements régionaux du canton de Genève.

84. Ensuite, il sied encore d'analyser la conformité de l'IN 157 au droit international. Comme précédemment constaté en lien avec les droits fondamentaux garantis par la Cst. féd., l'IN 157 ne touche pas aux libertés fondamentales garanties par les instruments internationaux.

85. Elle ne touche pas non plus à d'autres engagements internationaux de la Suisse. En particulier, l'IN 157 n'est pas contraire à la convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, conclue le 17 mars 1992 et entrée en vigueur pour la Suisse le 6 octobre 1996 (RS 0.814.20), qui prohibe un impact transfrontière négatif sur l'environnement d'une modification des eaux transfrontières, telles le Lac Léman. Le respect de cette convention pourra être assuré à travers les études liées à l'environnement et à l'aménagement du territoire, ainsi que les mesures qui en découleront, de même qu'à travers la coordination effectuée dans le cadre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Il en est de même de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, conclue le 25 février 1991 et entrée en vigueur pour la Suisse le 10 septembre 1997 (RS 0.814.06), qui prévoit une évaluation de l'impact sur l'environnement avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre les activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important (notamment la construction d'autoroutes).

86. En conclusion, l'IN 157 est conforme au droit supérieur.

Clarté

87. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire, comme mentionné ci-dessus, ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle naturellement de la liberté de vote, telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd., et qui est définie comme suit 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 imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8; arrêt du Tribunal fédéral du 24 septembre 2013 dans la cause 1C_659/2012, consid. 5.1).

L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant au contenu des initiatives (TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, pp. 115-116).

88. En l'espèce, l'IN 157 préconise (à l'article 192A, alinéa 1 Cst-GE) la réalisation *«d'une Traversée du Lac permettant l'achèvement du*

contournement de Genève». Il sied de déterminer si ces termes sont suffisamment clairs.

89. Il est vrai que, comme l'explique le comité d'initiative, ces termes doivent être interprétés au regard du contexte historique et politique dans le canton de Genève, où la question de la traversée du Lac est une question récurrente depuis l'IN 16 «Pour une traversée de la rade», acceptée par le peuple le 12 juin 1988 sur le principe (FAO du 17 juin 1988, p. 1), mais rejetée le 9 juin 1996 dans sa concrétisation (FAO du 14 juin 1996, p. 2). De plus, peu de temps avant le lancement de l'IN 157, le peuple a voté sur l'IN 152 et a rejeté la proposition de la traversée de la Rade qui y était contenue (FAO du 3 octobre 2014, p. 2).
90. Le titre de l'IN 157 évoque la «grande traversée du Lac». En opposition à la traversée de la Rade, qui peut être qualifiée de «petite traversée du Lac», une grande traversée, permettant de surcroît le contournement de Genève, se réfère nécessairement à l'autre hypothèse envisagée de longue date par les autorités, qui est le bouclage autoroutier de Genève, dans le prolongement de l'autoroute de contournement, au moyen d'un tunnel ou d'un pont permettant de franchir le Lac Léman (probablement par le tracé Le Vengeron – La Pallanterie).
91. Il est par ailleurs vrai que le texte d'une initiative constitutionnelle porte par nature sur des principes devant être concrétisés par la loi, comme le retient la jurisprudence (ATF 133 I 110, consid. 6.2): «la constitution a pour fonction notamment de définir l'organisation et la structure de l'Etat, de répartir des compétences et de poser des principes; elle n'a pas à réglementer toute matière de manière exhaustive». De ce fait, les termes utilisés par l'IN 157 sont suffisamment clairs pour que les citoyens genevois puissent en inférer les conséquences de l'acceptation du nouvel article 192A, alinéa 1 Cst-GE.
92. L'article 192A, alinéa 2 Cst-GE est également conforme au principe de clarté, car le «partenariat avec le secteur privé» qui y est mentionné se réfère à la notion générale de partenariat public-privé, soit la collaboration entre une autorité et un prestataire privé, qui réalisent ensemble une tâche publique, fournissant chacun des prestations et recevant des contreprestations, et qui en partagent les risques (arrêt du Tribunal fédéral du 16 octobre 2012, dans la cause 2C_198/2012, consid. 5.1.2 ; BOLZ, Public Private Partnership (PPP) in der Schweiz, in: ZBI 105/2004 p. 561, pp. 567-568).
93. L'alinéa 2 dit par ailleurs que ce partenariat est «envisagé parallèlement au mode de financement prévu par la Confédération». Or, comme mentionné ci-dessus (§79), il n'existe pour le moment aucun financement «prévu» par la Confédération. Cette imprécision du texte peut néanmoins être éliminée par l'interprétation conforme au droit fédéral, telle que mentionnée ci-dessus. Par ailleurs, l'alinéa 2 utilise le terme «envisager», qui peut se rapporter également à la seconde partie de la phrase, et il est exact qu'il est possible d'«envisager» un mode de financement fédéral, qui pourra exister si la traversée du Lac est inscrite dans les projets de routes nationales après modification de l'arrêt fédéral sur les routes nationales, comme cela a été examiné ci-dessus.
94. S'agissant du financement, il sied de relever qu'en tout état de cause, l'initiative – si elle est acceptée – devra encore être concrétisée par l'adoption de lois de financement *ad hoc* approuvant les crédits d'étude et crédits d'ouvrage nécessaires.
95. Enfin, les mesures d'accompagnement mentionnées à l'article 192A, alinéa 3 Cst-GE, déjà examinées plus haut pour ce qui est de leur connexité avec la traversée du Lac, sont suffisamment précises pour une norme de niveau constitutionnel et devront encore être concrétisées par la loi.
96. Partant, le principe de clarté est respecté.
- Exécutabilité .**
97. 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 du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1).
98. En l'espèce, si l'IN 157 est acceptée, les autorités cantonales devront réaliser la «grande traversée du Lac» et devront en concrétiser les contours précis par voie législative. L'exécutabilité de ce projet ne se heurte pas d'emblée à des obstacles insurmontables, ce d'autant moins que l'ouvrage envisagé est également celui préconisé par le canton de Genève auprès des autorités fédérales, que plusieurs études ont été menées sur la question depuis l'adoption de l'IN 16 en 1988 (cf. Rapport de synthèse du 15 octobre 2014 et Rapport de faisabilité de 2011), que la traversée du Lac figure dans le PDCn 2030, que des études complémentaires seront menées par le canton et que la concrétisation de ce projet devra s'inscrire dans le cadre du droit supérieur, comme examiné ci-dessus.
99. Ainsi, l'IN 157 respecte l'exigence d'exécutabilité.
100. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative sont toutes réalisées. L'IN 157 sera donc déclarée valide.
101. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

Arrête

L'initiative populaire cantonale 157 «OUI à la grande Traversée du Lac!» est déclarée valide.

Le présent arrêté est susceptible d'un recours à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice, 18, rue du Mont-Blanc, case postale 1956, 1211 Genève 1, dans un délai de 30 jours dès sa notification (art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985, LPA, E 5 10, et 130B al. 1 let. c de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010, LOJ, E 2 05).

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

