

**Rapport du Conseil administratif du 4 février 2009 sur la validité de l'initiative populaire municipale « 200 rues sont à vous – pour des rues ouvertes à la vie et aux mobilités douces ! »**

Mesdames et  
Messieurs les Conseillers municipaux,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 12 novembre 2008, publié dans la FAO le 14 du même mois (cf. annexe 1).

Conformément à l'art. 36 A de la Loi sur l'administration des communes (ci-après LAC), au plus tard avant l'échéance d'un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, celle-ci est portée à l'ordre du jour du Conseil municipal avec un rapport du Maire ou du Conseil administratif sur sa validité et sa prise en considération.

Le présent rapport a par conséquent pour objet d'examiner la recevabilité matérielle et formelle de l'initiative « 200 rues sont à vous ».

## **I. LA PROCÉDURE APPLICABLE AUX INITIATIVES MUNICIPALES**

La loi sur l'administration des communes définit précisément le processus applicable au traitement d'une initiative municipale et fixe des dates-butoirs. Ce traitement a lieu en deux temps ; le premier est consacré à la validité de l'initiative (est-elle conforme au droit supérieur ?) et le second au traitement de son contenu (quelle sera la réponse politique à donner à la démarche des initiants ?). Les échéances sont les suivantes, étant entendu que les autorités peuvent fort bien agir dans des délais plus brefs :

<b>dates-butoir</b>	<b>action</b>
14 février 2009 (3 mois)	- rapport du CA au CM sur la validité et la prise en considération de l'initiative (36 A LAC)
14 août 2009 (9 mois)	- délibération du CM sur la validité de l'initiative - si aucune délibération n'est intervenue, l'initiative est considérée comme validée (36 B LAC)
<b>➤ si l'initiative est validée</b>	
14 mai 2010 (18 mois)	- prise en considération de l'initiative par le CM qui l'accepte ou non et qui peut opter pour un contre-projet (36 C LAC)
14 août 2010	- le CA soumet au CM un projet de délibération conforme soit à l'initiative soit à un contre-projet souhaité (36 D et F LAC)
14 novembre 2010 (24 mois)	- délibération du CM sur le projet soumis par le CA (36 D et F LAC)
12 mois après la votation populaire	- le CM approuve la délibération et le processus est clos
<b>➤ si le CM ne délibère pas dans le respect des délais</b>	
	- l'initiative est automatiquement considérée comme validée (après le 14 août 2009)
	- l'initiative est automatiquement soumise au vote populaire (après le 14 novembre 2010)

Les initiants peuvent retirer leur initiative en tout temps, mais au plus tard 30 jours après la publication ou l'affichage de la décision définitive du Conseil municipal sur sa prise en considération et l'adoption éventuelle d'un contre-projet.

La décision du CM de valider ou d'invalider l'initiative peut faire l'objet d'une révision par une ou des instances supérieures (le Conseil d'Etat dans le cadre de la surveillance des activités communales ou le Tribunal fédéral dans le cadre d'une action judiciaire).

## **II. EXAMEN DE LA VALIDITE DE L'INITIATIVE**

### **A. LA RECEVABILITÉ FORMELLE DE L'INITIATIVE**

#### **a) L'unité de la matière**

Le principe d'unité de la matière impose un rapport de connexité entre les différentes propositions contenues dans l'initiative. La doctrine recommande une interprétation très large de cette notion.

Le respect de ce principe postule que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique ou, à tout le moins, portant sur des objets interdépendants, et ayant un rapport intrinsèque.

En l'espèce, l'initiative « 200 rues sont à vous » demande « *aux autorités municipales, dans un délai de quatre ans à partir de l'acceptation de l'initiative, la réalisation de travaux fermant 200 rues ou tronçons de rues au trafic motorisé, prioritairement autour des écoles (lieux d'enseignement), des crèches, des EMS, des maisons de quartiers et des établissements hospitaliers et médicaux, ceci sans péjorer la desserte des transports en commun* ».

Cette initiative a donc un objectif unique, à savoir la réalisation de travaux en vue de la création de rues piétonnes.

Dès lors, l'unité de la matière est respectée.

#### **b) L'unité de la forme**

Le respect du principe de l'unité de la forme exige que l'initiative soit rédigée soit en termes généraux, soit sous forme d'un projet entièrement rédigé.

La seule forme admissible de l'initiative populaire municipale est celle dite non formulée, à savoir conçue en termes généraux. Il doit ainsi s'agir d'un texte qui désigne un principe général dont il préconise l'adoption ou la modification mais qui n'est pas encore élaboré en normes prêtes à entrer en vigueur telles quelles.

Tel est le cas de l'initiative municipale « 200 rues sont à vous » qui est rédigée en termes généraux et ne contient aucune proposition de texte normatif qui pourrait être votée telle quelle par le peuple.

#### **c) L'unité du genre ou l'unité normative**

En application de la règle de l'unité de la matière, une initiative populaire ne peut pas tendre simultanément à l'adoption de normes qui appartiennent à des rangs différents.

S'agissant des initiatives municipales, le respect du principe de l'unité de la matière doit être interprété comme une interdiction de présenter une proposition sous la forme d'un projet qui concerne des compétences consultatives du Conseil municipal.

L'initiative « 200 rues sont à vous » porte uniquement sur des compétences délibératives du Conseil municipal. C'est en effet ce dernier qui est compétent pour délibérer sur les projets de

constructions, de transformations, de démolitions d'immeubles communaux, d'ouvertures ou de suppressions de voies publiques communales, de travaux publics, ce en application de l'art. 30 al. 1 lettre m) LAC.

Le texte de l'initiative est conforme au principe de l'unité du genre.

d) La clarté de l'initiative

Ce principe impose qu'une initiative non formulée, telle que l'initiative populaire municipale, soit suffisamment claire afin de permettre à l'électeur d'identifier l'objet du scrutin avec certitude. Ce principe impose donc une formulation adéquate et claire des questions soumises au vote, afin de permettre à chaque électeur de se former une opinion et exprimer son choix en conséquence. Le texte doit par conséquent être clair et cohérent.

Tel est le cas de l'initiative « 200 rues sont à vous », dont le sens peut être déterminé avec suffisamment de précision, tant par le citoyen que par l'autorité.

**B. LA RECEVABILITÉ MATÉRIELLE DE L'INITIATIVE**

a) La nouveauté de la proposition :

Une initiative doit permettre à une fraction du corps électoral de déclencher une procédure qui conduit à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un acte étatique. L'initiative doit proposer une mesure qui est nouvelle. Le respect de ce principe exclut par conséquent une initiative qui se limiterait à demander la confirmation d'une réglementation existante ou qui réclamerait l'adoption d'une norme déjà en vigueur, voire qui serait identique en tous points à une délibération adoptée auparavant par le Conseil municipal.

L'initiative municipale objet du présent rapport ayant pour but la réalisation de travaux en vue de la fermeture de 200 rues, poursuit donc un but nouveau, vu que ni le principe d'entreprendre de tels travaux, ni les budgets y relatifs n'ont été votés par le Conseil municipal à ce jour.

b) L'exécutabilité :

Ce principe veut qu'en cas d'acceptation par le peuple, l'initiative puisse être exécutée, c'est-à-dire traduite concrètement dans les faits et dans un délai raisonnable.

Toutefois, il faut que l'inexécutabilité de l'initiative soit matérielle et manifeste pour qu'elle soit déclarée invalide. Il ne suffit pas que la loi adoptée suite à l'initiative ne puisse être réalisée qu'après un certain temps.

En effet, les éventuelles difficultés de mise en œuvre de l'initiative, ainsi que la question de son opportunité ne sont pas pertinentes dans l'examen de l'exécutabilité d'une initiative. A titre d'exemple, la doctrine retient que doit être considérée comme inexécutable une initiative qui tend à l'exercice d'un droit de préemption, alors que le délai pour l'exercer est échu. Est de même inexécutable une initiative qui a pour but de supprimer une ligne de crédit qui a déjà été utilisée.

En l'espèce, il y a lieu d'admettre que l'initiative est exécutable.

c) La conformité au droit supérieur :

L'exigence de la conformité avec le droit supérieur constitue la condition de validité la plus importante, dès lors qu'elle doit permettre à l'initiative de s'intégrer parfaitement dans l'ordre juridique existant.

En vertu de l'article 68 A al. 1 de la Constitution genevoise (ci-après Cst GE), les électeurs d'une commune disposent du droit d'initiative sur les objets définis par la loi. L'article 36 al. 1 LAC stipule ainsi que le droit d'initiative peut notamment s'exercer sur :

« b) l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux ; (...)  
c) les travaux d'utilité publique communaux. »

L'initiative municipale doit en outre respecter, quant à son contenu, l'ensemble des normes édictées par le droit cantonal, fédéral et international.

Ces deux questions, à savoir celle relative à l'art. 36 LAC (but admissible de l'initiative), et celle de la conformité au droit supérieur se recoupent. En effet, pour déterminer la portée de l'initiative municipale sur l'ouverture ou la suppression des rues ou chemins communaux, il y a lieu de déterminer les compétences respectives de la Confédération, des cantons et des communes genevoises en la matière.

Ainsi que cela sera décrit ci-dessous, le Conseil administratif estime que la teneur de la présente initiative n'est pas sans poser problèmes. L'on rappellera en effet à ce propos que l'initiative municipale « *Pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses* » avait été invalidée par le Conseil d'Etat, décision qui avait été confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt du TF du 20 novembre 1985), au motif que la Ville de Genève n'avait pas de compétences pour prendre des mesures relevant de la réglementation du trafic.

L'initiative « 200 rues sont à vous » pose en outre la question du respect du principe de coordination matérielle et formelle, principe qui est de rang constitutionnel fédéral (ATF 117 I b 35).

En droit genevois, l'art. 12A de la loi sur la procédure administrative (LPA) dispose que « *lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables à un projet, les procédures doivent être coordonnées* ».

Le principe de coordination est également ancré à l'art. 4 du règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, qui prévoit que « *lorsqu'un projet de réglementation locale du trafic implique des aménagements de voirie ou d'autres modifications des lieux, le département ainsi que les autres départements intéressés coordonnent les publications de leurs enquêtes publiques et de leurs décisions y relatives* ».

La CA se fondera toutefois sur l'avis exprimé dans une thèse récemment publiée par M. Stéphane Grodecki (« L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève » publiée aux éditions Schulthess, 2008) pour conclure à la validité de l'initiative « 200 rues sont à vous ».

#### 1. De la répartition des compétences en matière de circulation :

Ainsi que rappelé par M. Stéphane Grodecki (op.cit. p. 204 et ss), il existe « *des compétences parallèles achevées entre les autorités cantonales et communales en matière de constructions et de réglementation du trafic sur les voies de communication. Cette dualité a posé des problèmes pratiques lors du traitement de l'initiative municipale "Pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des rues basses"* ». Lancée en 1984, cette initiative demandait l'adoption d'une réglementation du trafic dans une partie de la Vieille-Ville. Elle a été invalidée par le Conseil d'Etat en 1985. Invalidation qui a été confirmée par le Tribunal fédéral, qui a indiqué que les communes genevoises ne disposaient d'aucune compétence pour adopter des mesures relevant de la réglementation du trafic.

*Dans ce domaine, les difficultés d'interprétation découlent essentiellement de la répartition des compétences entre le canton et les communes* ».

La LCR régit la circulation sur la voie publique. La répartition des compétences entre la confédération et les cantons résulte des articles 3 et 82ss de la Constitution, ainsi que de l'art. 3 LCR.

A Genève, les mesures de circulation fondées sur l'art. 3 al. 3 ou 4 LCR relèvent de la compétence du Département du territoire, soit d'une autorité cantonale. Il n'existe aucune attribution municipale en la matière, car aucune disposition cantonale ne la délègue aux communes (Grodecki, op. cit. p. 209).

Appelé récemment à trancher la question de l'autonomie de la Ville de Genève en rapport avec les zones 30, le Tribunal fédéral a retenu que « *si la commune dispose d'une certaine liberté d'appréciation dans le choix des emplacements des zones 30 et de rencontre, ainsi que certaines compétences dans l'élaboration et le suivi des projets, elle n'a en revanche aucune autonomie s'agissant d'une part de définir le statut légal de ces zones, et d'autre part de décider de l'application dans les cas concrets. Ni le droit cantonal, ni le droit fédéral ne lui accordent de compétences réglementaires dans ce domaine (..). Quant aux compétences décisionnelles, elles appartiennent exclusivement au département cantonal en vertu de l'art. 7 LR/GE* » (arrêt du Tribunal fédéral du 14 mai 2008 dans la cause 1C-384/2009).

Le Tribunal fédéral a ainsi clairement indiqué qu'il n'appartenait pas à la Ville de Genève mais à l'autorité cantonale de prendre les décisions formelles sur la création de zones 30 et de zones de rencontre.

Il est toutefois admis que « *les modifications physiques de l'aménagement des voies publiques communales – construction d'une trottoir ou d'une piste cyclable par exemple – sont du ressort de la commune (art. 30 al. 1 lettre m) LAC, art. 22 et 31 LRoutes). En revanche, tous les aménagements de la circulation proprement dits, basés sur la LCR, sont une attribution exclusivement du canton. En résumé, l'aménagement des rues communales est du ressort de la commune, alors que les mesures de circulation sont de la compétence du canton<sup>1</sup> » (Grodecki, op. cit. p. 210).*

## 2. Des mesures de trafic :

Comme indiqué ci-dessus, à Genève, toutes les mesures de circulation relèvent de la compétence exclusive des autorités cantonales. Une initiative municipale qui vise à restreindre (art. 3 al. 4 LCR) ou à interdire (art. 3 al. 3 LCR) la circulation au moyen d'une réglementation locale du trafic sur une voie publique communale est donc contraire au droit supérieur et devrait être invalidée.

Toutefois, « *selon la jurisprudence du Conseil fédéral, les juridictions administratives cantonales et une partie de la doctrine, les mesures d'aménagement qui relèvent de la police des constructions (chicanes, système de bacs à fleurs, barrières, etc.) ne sont pas régies par l'art. 3 al. 4 LCR et sont exclusivement soumises au droit cantonal de la construction* ».

Ainsi que relevé par Grodecki (op. cit. p 215), « *une initiative municipale qui a comme finalité une limitation de circulation dans un quartier et qui doit être réalisée au moyen d'aménagements des routes est admissible. Il ne s'agit pas d'un abus de droit ou d'un détournement de la répartition des compétences en matière de réglementation locale du trafic* ».

---

<sup>1</sup> C'est le soussigné qui souligne.

### **III. RÉSUMÉ ET CONCLUSION SUR LA VALIDITE DE L'INITIATIVE**

On peut donc admettre ce qui suit :

- en tant qu'une initiative demande des mesures restrictives de la circulation, elle est irrecevable, le Conseil municipal n'ayant aucune compétence pour prendre des mesures y relatives ;
- en tant que l'initiative porte sur la construction de mesures d'aménagement des routes, elle doit être déclarée valable.

En l'espèce, l'initiative municipale « 200 rues sont à vous » ne demande pas au Conseil municipal de prendre des mesures de circulation, mais uniquement de réaliser des travaux en vue de la fermeture de 200 rues ou tronçons de rues au trafic motorisé. La réalisation de tels travaux est une des compétences spécifiques de la Ville de Genève, raison pour laquelle l'on peut, suivant l'avis de M. Grodecki, admettre que l'initiative municipale « 200 rues sont à vous » est valable et respecte les normes de rang supérieur.

Le Conseil administratif considère donc l'initiative comme valable.

### **IV LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE**

Une fois la question de la recevabilité de l'initiative tranchée par le Conseil municipal, le Conseil administratif présentera un projet de délibération conforme aux vœux de l'assemblée (art. 36D al. 1 LAC). Au stade actuel et à teneur de l'article 36A LAC, il revient au Conseil administratif de se prononcer sur l'opportunité politique de prendre en considération la présente initiative au vu de l'actuel contexte légal et administratif posé au niveau cantonal, fédéral et international.

En l'espèce, il y a lieu de considérer que la réalisation de travaux pour fermer deux cents rues à la circulation motorisée permettra de tendre vers les objectifs de la Ville de Genève en matière d'amélioration de qualité de vie en ville voulue par le Conseil administratif. En effet, comme le relève le plan directeur communal actuellement en consultation, notre municipalité subit quotidiennement les nuisances d'un trafic motorisé qui explose en raison de l'étalement urbain alors même que les habitants de notre commune optent de plus en plus pour une mobilité plus respectueuse de l'environnement en préférant l'usage du vélo et de la marche à pied à celui de l'automobile. Par ailleurs, dans un contexte de concurrence tant sur le plan régional, en ce qui concerne le choix de résidence des habitants de l'agglomération, qu'au niveau national et international pour ce qui est de l'accueil ou du maintien d'entreprises génératrices d'emploi, la Ville de Genève doit renforcer son attractivité.

Ainsi, en adoptant une politique ambitieuse de développement de zones piétonnes à Genève, notre commune opte pour une amélioration sensible du cadre de vie de nos concitoyens qui permettra notamment de répondre aux besoins légitimes suivants :

- **Offrir plus d'espaces de détente et de loisirs** de proximité pour les résidents de notre commune et notamment les familles, mais également pour l'ensemble des habitants de l'agglomération.
- **Encourager la cohésion sociale**, au travers de l'appropriation et du partage des espaces publics qui sont porteurs de civilité, de convivialité et de sécurité.

- **Maintenir l'attractivité de notre ville**, au travers d'un renouvellement de l'image urbaine, de la création et de la valorisation des espaces publics qui contribuent à la mise en scène et à l'esthétique de la ville. Ils portent l'image de Genève et participent à sa représentation.
- **Améliorer la sécurité des plus vulnérables**, notamment des enfants en offrant des parcours hors du trafic en direction et à proximité de l'école.
- **Protéger l'environnement**, principalement en ce qui concerne la qualité de l'air et des nuisances sonores. Le développement d'espaces fermés au trafic motorisé permet d'améliorer la continuité des espaces publics pour former un réseau cohérent en faveur des mobilités douces, ce qui contribue à promouvoir des déplacements écomobiles.

Pour toutes ces raisons, les autorités municipales soutiennent une politique de réappropriation des rues et des places de notre cité dans le but d'améliorer la qualité de notre ville.

Ainsi, «.. la réalisation de travaux fermant 200 rues ou tronçons de rues au trafic motorisé.. » s'inscrit en complément dans les objectifs de notre municipalité.

Pour les motifs invoqués ci-dessus, le Conseil administratif considère l'initiative « 200 rues sont à vous » comme opportune.

#### *PROJET D'ARRETE*

LE CONSEIL MUNICIPAL.

vu l'article 36 al. 1 let. b) et c) LAC ;

sur proposition du Conseil administratif,

*arrête :*

*Article unique. – Déclare valide l'initiative intitulée « 200 rues sont à vous – pour des rues ouvertes à la vie et aux mobilités douces ! »*