

Rapport de la commission du règlement chargée d'examiner le rapport du Conseil administratif du 4 février 2009 relatif à la validité de l'initiative populaire municipale *200 rues sont à vous – pour des rues ouvertes à la vie et aux mobilités douces.*

Rapport de M. Pierre RUMO

La commission du règlement a traité la validité de l'initiative précitée, sous la présidence de M. Thierry **PIGUET**, les 13, 27 mars et 2 avril 2009.

Le rapport du Conseil administrative du 4 février 2009 avait été renvoyé à la Commission du règlement par le Conseil municipal lors de sa séance du 17 février 2009.

Le rapporteur remercie Mme Tamara **SAGGINI** et Mme Françoise **EYEBE** des notes de séance fidèlement prises par ces dernières et qui lui ont grandement facilité la rédaction du présent rapport.

Audition de M. Rémy **PAGANI**, Conseiller administratif en charfe du Département des constructions et de l'aménagement et de M. Olivier-Georges **BURRI**, adjoint du directeur général/ chef du Service juridique.

*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 aux 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, et ceci sans péjorer la desserte des transports en commun.*

En premier lieu, pour faciliter la compréhension du débat, le rapporteur citera l'article 3 alinéas 1 à 4 LCR:

Article 3 alinéa 1: La souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral.

Alinéa 2: Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale.

Alinéa 3: La circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite 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. Est réservé le recours au Tribunal fédéral pour violation des droits constitutionnels des citoyens.

Alinéa 4: D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées 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 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.

Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. La décision cantonale de dernière instance concernant de telles mesures peut être portée devant le Conseil fédéral dans les trente jours dès sa publication ou sa notification. Dans les procédures cantonales et devant le Conseil fédéral, les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées leur territoire.

M. **PAGANI** précise que les zones piétonnes peuvent être aménagées par une commune mais qu'on ne peut pas légiférer sur les rues piétonnes. Il appartiendra au Conseil d'état de valider ou non l'initiative.

M. **BURRI** indique que le Conseil administratif a préavisé favorablement sur les différentes questions. En effet, la Ville de Genève n'a pas de compétences en matière de restriction de circulation, mais en possède quant à la réalisation des rues. Si l'initiative avait pour but de solliciter des mesures restrictives de circulation, elles seraient irrecevables. Plus précisément, l'article 68 A alinéa 1 de la Constitution genevoise et l'article 36 alinéa 1 lettres b) et c) LAC permettent à une commune d'effectuer des travaux et d'ouvrir ou de fermer des rues.

A un commissaire demandant ce qu'il faut entendre par restriction de circulation, M. **BURRI** répond que les choses sont connexes, et que les mesures doivent être prises à différents niveaux de manière coordonnée. Il ajoute que les rues sont faites pour le trafic et que le fait d'interdire ces dernières à certains usagers est considéré comme une mesure d'aménagement. Il est vrai qu'il s'agit d'une mesure municipale ayant des conséquences au niveau cantonal.

A un commissaire indiquant que la thèse de Me **GRODECKI**, sur laquelle se fonde principalement le Conseil administratif, est minoritaire, M. **BURRI** précise qu'une décision du Conseil fédéral mentionne que les mesures d'aménagement ne sont pas soumises à l'article 3 LCR.

Un commissaire souligne que l'article fondant les compétences cantonales est l'article 3 alinéa 3 et 4 LCR, ajoutant que l'article 3 alinéa 2 LCR mentionne qu'il faut aménager pour ne pas créer d'obstacle à la circulation. Dans la ville de Genève, il y a environ 800 rues dont une sur quatre devrait être fermée, mais l'initiative ne précise pas lesquelles. Par conséquent, le texte de l'initiative ne répond pas au besoin de clarté, n'est pas exécutable et est ambigu.

M. **PAGANI** mentionne que sur les 800 rues de la commune, 45 sont déjà fermées. Le magistrat donne deux exemples (école du Mail/parc Gourgas et Montbrillant/Cropettes, ayant pris dix ans pour le premier et une soirée pour le second) entrant dans le cadre de cette initiative. Pour lui, il devrait être possible de fermer des rues aux alentours de crèches, d'écoles ou d'EMS.

Un commissaire rappelle que c'est une question juridique qui est posée à travers cette initiative et que la réponse est fondée sur le droit désirable. Il suggère donc l'audition de Me Pierre-Louis **MANFRINI**.

Un autre commissaire sollicite l'audition de Me Stéphane **GRODECKI**, auteur de la thèse *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*.

Les deux auditions sont acceptées par la Commission du règlement.

Audition de Me Stéphane **GRODECKI**

En préambule, M. **GRODECKI** souligne la spécificité des initiatives à Genève. En effet, par rapport aux communes dans les autres cantons suisses, celles de Genève ont une compétence très limitée et il est rare qu'elles aient une compétence totale sur un objet.

En matière de régulation du trafic, les compétences entre canton et commune sont extrêmement enchevêtrées :

- tout ce qui a trait à la construction et à l'aménagement est une compétence communale
- tout ce qui a trait à la signalisation est une compétence cantonale

Pour la construction d'une piste cyclable, la compétence est communale alors que pour définir une bande cyclable, la compétence est cantonale. Dans le cas d'espèce, l'initiative IN-2 ne demande pas de poser de panneaux de signalisation ; si tel était le cas, elle serait invalide car empiétant sur une compétence cantonale.

Il rappelle qu'en revanche, le Tribunal fédéral s'était penché en 1985 sur une initiative relative aux rues piétonnes en Vieille-Ville, lequel avait conclu que les communes n'étaient pas compétentes en la matière. (arrêt du 20 novembre 1985 rendu par la 1ère Cour de droit public du Tribunal fédéral en annexe). Dans cet arrêt, notre juridiction suprême ne s'est pas posé la question sur la distinction entre les compétences cantonales et communales car cette initiative demandait deux choses à la fois : des travaux de construction et des mesures de trafic. Le Tribunal fédéral n'a pas eu à se poser la question de savoir s'il y avait des demandes recevables dans la mesure où tout était irrecevable.

Me **GRODECKI** ajoute que dans le canton de Genève, les communes n'ont pas de compétences en matière de restriction du trafic. Cependant, dans un arrêt rendu en 2004, le Tribunal administratif précisait très clairement qu'en matière de constructions, de pose de ralentisseurs, les communes genevoises sont compétentes. Il doit y avoir une autorisation de construire délivrée par le canton, mais cet arrêt confirme le principe selon lequel les mesures de trafic sont cantonales, et les constructions, communales.

Pour cet expert, la condition d'exécutabilité est très restrictive et l'IN-2 est exécutable. Pour lui, cette initiative est très claire, il s'agit de fermer 200 rues par des mesures de construction et c'est le Conseil municipal qui devra par la suite concrétiser les vœux des initiants.

Les mesures de circulation sont du domaine cantonal : panneaux de circulation fondés sur la législation fédérale routière (zones 30, interdictions de stationner, voies à sens unique).

A une commissaire demandant si la Ville pourrait décider poser des bacs pour empêcher les automobilistes d'accéder à des rues, Me **GRODECKI** précise qu'il y a des arrêts du Tribunal administratif acceptant des poses de mobilier urbain. Toutefois, il peut y avoir un problème sous l'angle de la LCR, car ces poses peuvent rendre les rues dangereuses sur le plan de la sécurité, laquelle est une compétence cantonale.

Audition de Me Pierre-Louis **MANFRINI**

En premier lieu, Me **MANFRINI** mentionne que la problématique évoquée dans l'IN-2 est celle de l'arrêt de 1985 déjà évoqué, relatif à l'invalidation d'une initiative ayant fait l'objet d'un contentieux entre la Ville de Genève et le Conseil d'Etat.

Il ajoute que l'article 3 LCR donne la compétence aux cantons de prendre des mesures qui vont de l'interdiction de la circulation (article 3 alinéa 3 LCR) aux restrictions de la circulation qui sont des mesures locales de régulation de la circulation prévues à l'article 3 alinéa 4. S'agissant de la fermeture à la circulation, à teneur du droit genevois, la compétence, en la matière est celle du Département du Territoire au sens de l'article 2 de la loi d'application de la LCR.

Le problème selon lui, arrive parce que l'objectif des initiants, c'est des travaux fermant 200 rues au trafic motorisé. Cette mesure tombe sous le coup de l'article 3 alinéa 3 LCR. Il pense qu'il ne s'agit pas d'aménager seulement le domaine public, mais de faire des travaux de fermeture à la circulation.

A une commissaire affirmant que l'initiative entend réserver les rues aux habitants pour qu'ils vivent plus tranquillement, Me **MANFRINI** répond qu'on ne peut pas connaître les intentions se cachant derrière un texte. Ce qui est déterminant c'est le texte lui-même, pour pouvoir décréter la conformité ou non d'une initiative par rapport au droit cantonal.

La création d'une piste cyclable sur le domaine routier, laquelle est un aménagement physique de la route est une compétence et une maîtrise de la commune. Dans le cas présent, on se trouve plus proche de l'aménagement de zone 30.

Cet expert fait remarquer que selon le droit fédéral, les mesures d'interdiction complète de la circulation ou les aménagements locaux de la circulation sont l'objet de deux alinéas distincts de l'article 3 LCR. Par ailleurs, l'aménagement physique du domaine routier est initié par la commune qui doit obtenir une autorisation de construire délivrée par le DTCl et qui doit en parallèle être coordonné avec le canton pour que du point de vue de la LCR, en application de l'article 3 alinéa 4 de cette loi, soit adopté un régime de signalisation de type zone 30. Il ajoute que l'objectif effectif de cette initiative est de fermer 200 rues, correspondant à une mesure de l'article 3 alinéa 3 LCR, qui est de la compétence du canton, à teneur de la loi d'application cantonale.

En dernier lieu, Me **MANFRINI** souligne que le régime de compétences en matière de réglementation locale du trafic pose le problème de la délégation ou non aux communes d'une compétence impliquant une modification de la loi cantonale.

Discussion

Un commissaire PDC constate que lorsque l'on modifie les dispositifs visant la circulation routière, cela ressort du Conseil d'état, De plus, le Conseil administratif a tenu des propos sur l'IN-2 allant dans le même sens que ceux tenus par les deux avocats auditionnés par la Commission du règlement. Il estime donc que l'initiative est irrecevable.

Le commissaire radical précise qu'après les auditions du 27 mars 2009, les choses sont devenues beaucoup plus claires. Il ajoute que par rapport à la conformité au droit supérieur, l'IN-2 est mal rédigée, même si son interprétation est légitime. Il s'agit de ne pas oublier que ce qui est déterminant, c'est le texte sur lequel les citoyens devront se prononcer. En outre, il rappelle que les restrictions à la circulation dépendent du canton, et non pas de la commune. Vote pour l'irrecevabilité de l'initiative.

Un commissaire vert rappelle qu'il y a eu deux initiatives qui avaient été validées sans aucun doute. L'initiative de Carouge, la plus proche de l'IN-2, avait été validée par le Conseil administratif de Carouge et par le Conseil d'Etat. Il souligne que l'IN-2 est valide et il est de ce fait surpris par les différents intervenants s'opposant à cette initiative. Par conséquent, il propose de la valider et de laisser le pouvoir judiciaire trancher ultérieurement.

Une commissaire libérale estime qu'il n'est pas admissible d'utiliser une compétence municipale pour atteindre un but relevant clairement du canton. Par conséquent, cette initiative n'est pas recevable.

Un commissaire socialiste rejoint les propose des Verts et accepte la recevabilité de l'IN-2.

Un commissaire AGT vote également pour la recevabilité de cette initiative et rappelant les propos de Me **MANFRINI** selon lesquels *le droit n'est pas une science exacte et il y a autant d'avis que de juristes*. Pour ce groupe, l'important c'est la souveraineté populaire.

Un commissaire UDC rappelle que le texte sur lequel le peuple votera demande clairement la fermeture de rues et que sur cette base, il décide d'invalider l'IN-2.

Vote

Le Président demande à la Commission du règlement de se prononcer sur la validité de cette initiative.

Sont pour la validité de l'IN-2: 3 Verts, 2 Socialistes, 2 AGT

Sont contre: 1 PDC, 1 Radical, 2 Libéraux, 2 UDC

Le Président déclare l'initiative IN-2 validée par la Commission du règlement. Celle-ci propose au Conseil municipal de voter le texte suivant:

PROJET D'ARRETE

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 36 alinéa 1 lettre 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!*

Annexes :

1. arrêt du Tribunal fédéral du 20 novembre 1985
2. extrait de la thèse de Me Stéphane **GRODECKI** (pages 213 à 218)



ARRÊT
DU TRIBUNAL FÉDÉRAL
SUISSE

P 191/85

I e C O U R D E D R O I T P U B L I C

.....

Séance du 20 novembre 1985

Présidence de M. Antognini, Juge président.

Présents: MM. les Juges Levi, Kuttler, Rouiller et
Scyboz.

Greffier: Mme Regamey.

Statuant sur le recours de droit public formé
par

la Ville de Genève, agissant par son Conseil
administratif et représentée par son maire, M. Roger
Dafflon,

contre

l'arrêté pris le 13 février 1983 par le Conseil d'Etat
du canton de Genève;

(autonomie communale; initiative
municipale déclarée irrecevable)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les f a i t s suivants:

A.- Le 26 mars 1984 ont été déposées auprès du Secrétariat général du Conseil administratif de la ville de Genève les listes de signatures appuyant le texte de l'initiative municipale lancée le 24 janvier 1984, intitulée "Initiative populaire communale pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses".

Par arrêté du 2 mai 1984, le Conseil d'Etat du canton de Genève a constaté que l'initiative précitée avait recueilli le nombre de signatures exigé par l'art. 68 B de la constitution genevoise (Cst.gen.).

Le 20 juin 1984, le Conseiller d'Etat chargé du Département de justice et police a adressé au Conseil administratif de la ville de Genève un avis de droit concernant la constitutionnalité et la légalité de cette initiative.

B.- Après avoir chargé une commission ad hoc de l'étude de l'initiative, le Conseil municipal de la ville de Genève a décidé, le 4 décembre 1984, de ne pas entrer en matière sur cette initiative et de la soumettre dès lors au peuple en la forme dans laquelle elle a été présentée (art. 68 E Cst.gen.). Le 12 décembre 1984, elle a informé le Conseil d'Etat de sa décision.

Par arrêté du 13 février 1985, le Conseil d'Etat du canton de Genève a annulé la décision du Conseil muni-

cipal de la ville de Genève du 4 décembre 1984 et invité celui-ci à étudier la possibilité de traiter le texte de l'initiative comme une pétition.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, la ville de Genève demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêté précité pour violation de son autonomie.

Le Conseil d'Etat du canton de Genève conclut au rejet du recours.

C o n s i d é r a n t e n d r o i t :

1.- Une commune a qualité pour alléguer par la voie du recours de droit public une violation de son autonomie lorsqu'une décision la touche en tant que détentrice de la puissance publique (ATF 108 Ia 84 consid.1 a, 107 Ia 178 consid.1 a). Tel est le cas en l'espèce de l'arrêté attaqué, qui annule une décision de la commune recourante portant sur l'entrée en matière d'une initiative municipale.

2.- a) Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans sa compétence, en lui conférant une certaine liberté de décision. Lorsqu'une telle autonomie existe, la commune peut exiger que les autorités cantonales, tant dans la procédure d'approbation d'actes législatifs communaux

que dans la procédure de recours contre ses décisions, restent formellement dans les limites du pouvoir de contrôle qui leur est dévolu par le droit cantonal; elle peut en outre demander que matériellement ces dernières appliquent correctement les dispositions régissant la matière dans laquelle elle se prétend autonome, qu'il s'agisse de droit communal, cantonal ou fédéral (ATF 108 Ia 76 consid.2 a, 86, 193 consid.3 et les arrêts cités).

Saisi d'un recours de droit public pour violation de l'autonomie communale, le Tribunal fédéral examine la décision de l'autorité cantonale librement en ce qui concerne l'interprétation et l'application des dispositions constitutionnelles; son pouvoir d'examen est en revanche limité à l'arbitraire, lorsque les dispositions en cause appartiennent à un texte de rang inférieur (ATF 108 Ia 76 consid.2 a, 144 consid.3 et les arrêts cités). Cependant, lorsque le Tribunal fédéral doit statuer sur le recours d'un particulier en matière de droit de vote (art. 85 lettre a OJ), il examine librement non seulement l'application du droit constitutionnel cantonal, mais également les dispositions légales qui sont étroitement liées au droit de vote lui-même ou qui en précisent le contenu et l'étendue (ATF 109 Ia 47 consid.3 b; 108 Ia 39 consid.2; 105 Ia 82 consid.4 et les arrêts cités). Il doit en aller de même lorsqu'une commune se plaint d'une violation de son autonomie dans le domaine des votations. Le Tribunal fédéral doit toutefois faire preuve de retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen, lorsqu'il s'agit de questions pour lesquelles l'autorité cantonale jouit d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 101 Ia 395 consid.2 a).

b) Les art. 68 A à 69 Cst.gen. traitent de l'initiative municipale. Selon l'art. 68 C Cst.gen., le Conseil municipal doit prendre la décision d'entrer ou non en matière sur l'initiative, dans un délai de 6 mois, à compter de son dépôt à la mairie. Les conséquences de l'acceptation ou du refus d'entrer en matière sont précisées, respectivement, aux art. 68 D et 68 E Cst.gen. En revanche, ni la constitution, ni la loi n'apportent de précisions en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles le Conseil municipal doit ou non entrer en matière sur l'initiative ou, éventuellement, la déclarer irrecevable et refuser de la soumettre au vote populaire. Il faut donc admettre que les communes genevoises disposent d'un certain pouvoir d'appréciation à cet égard et qu'elles sont dès lors autonomes dans ce domaine particulier au sens de la jurisprudence précitée.

3.- Il y a dès lors lieu d'examiner si, en annulant la décision de la recourante refusant d'entrer en matière sur l'initiative, l'autorité intimée a violé l'autonomie de cette dernière.

a) Invoquant la jurisprudence du Tribunal fédéral publiée aux ATF 102 Ia 551, la recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir paralysé l'exercice du droit d'initiative, en examinant la constitutionnalité et la légalité de l'initiative en question avant qu'elle soit soumise au vote populaire.

Selon la jurisprudence, lorsqu'une initiative cantonale ayant obtenu le nombre nécessaire de signatures est contraire à un droit de rang supérieur et que le

droit cantonal ne contient pas de règle de procédure à ce sujet, l'autorité cantonale peut - mais ne doit pas - la déclarer irrecevable et refuser de la soumettre au vote populaire (ATF 105 Ia 364 consid.2 et les arrêts cités). Il y a lieu dès lors d'admettre, en l'absence d'une règle cantonale à cet égard, qu'une initiative communale peut également être déclarée irrecevable, soit par l'autorité communale chargée de soumettre cette initiative au vote populaire, soit par l'autorité cantonale de surveillance, si l'une ou l'autre de ces autorités l'estime contraire au droit cantonal ou fédéral (cf. arrêt Dettwiler, du 29 mai 1985, consid.3, destiné à la publication). Il importe dès lors peu que l'autorité ait déclaré fonder sa décision sur l'art. 63 Cst.gen., qui concerne le referendum municipal.

b) La recourante soutient en second lieu que l'initiative n'était pas illégale et que c'est dès lors à tort que l'autorité intimée l'a déclarée irrecevable.

Aux termes de l'art. 68 A Cst.gen., les électeurs d'une commune disposent du droit d'initiative en matière municipale sur les objets définis par la loi. Selon l'art. 36 al.1 de la loi genevoise sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC), le droit d'initiative s'exerce, dans les limites des lois fédérales et cantonales, notamment sur l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux (lettre b) et les travaux d'utilité publique communaux (lettre c).

Selon la jurisprudence, le texte d'une initiative doit s'interpréter pour lui-même et non d'après la volonté subjective des initiants. Lorsque ce texte n'est pas clair, l'autorité doit choisir l'interprétation qui correspond le mieux au sens et au but de l'initiative, tout

en conduisant à un résultat raisonnable (ATF 105 Ia 154 consid.3 a). Si elle hésite entre deux interprétations possibles, dont l'une la conduirait à déclarer l'initiative irrecevable, elle choisira celle qui est la plus favorable aux initiants et elle soumettra ainsi l'initiative au vote populaire (ATF 104 Ia 348 consid.4, 101 Ia 367 consid.9 c).

Le Tribunal fédéral examine librement si l'initiative qui lui est soumise a été interprétée conformément aux principes jurisprudentiels qui viennent d'être rappelés (ATF 105 Ia 154 consid.3 b).

En l'occurrence, les initiants demandent au Conseil municipal de la ville de Genève "de prendre une délibération consistant à adopter toutes mesures relevant de sa compétence pour étendre les zones piétonnes de la Vieille Ville et des Rues Basses, et de modifier à cette fin et dans la mesure du nécessaire toutes les rues et places situées à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes: (...). Les rues et places à modifier ne devront plus servir à la circulation motorisée à l'exception - et sous certaines conditions - de véhicules destinés aux transports publics, livraisons, services publics et handicapés, ainsi qu'aux taxis, véhicules des habitants et aux bicyclettes". Dans l'exposé des motifs, les initiants expliquent que "la Vieille Ville de Genève, quartier non adapté à la circulation à moteur, subit quotidiennement les assauts d'une circulation envahissante et d'un parcage anarchique" et que "ses résidents (...) se plaignent de plus en plus des nuisances de bruit et de pollution dues à cette circulation". Ils relèvent les dangers et les dégâts causés par la circulation. En ce qui concerne les Rues-Basses, les initiants invoquent la nécessité

pour celles-ci de conserver et étendre leur zone piétonne. Il est donc manifeste que le but de cette initiative est la suppression de la circulation dans un certain périmètre. La recourante peut donc difficilement contester que la modification demandée par l'initiative des rues et places situées à l'intérieur du périmètre en question consiste en réalité, ainsi que les initiants l'ont eux-mêmes exposé à la fin de leurs motifs, en une restriction mise à l'usage commun des places et rues visées, soit en leur fermeture à la circulation. On ne peut dès lors pas faire grief à l'autorité intimée d'avoir considéré que la réalisation des vœux des initiants est soumise à une interdiction de la circulation automobile au sens de l'art. 3 al.3 LCR, dont aucune disposition de droit cantonal genevois ne délègue la compétence aux communes. Par ailleurs, on ne voit guère quelles modifications des rues ou quels travaux pouvant faire l'objet d'une initiative municipale selon l'art. 35 al.1 LAC devraient être envisagés en vue de parvenir au but des initiants, soit à l'extension des zones piétonnes à l'intérieur d'un certain périmètre, tout en permettant à un nombre limité de véhicules de circuler dans ces zones; au demeurant, dans l'hypothèse où de tels travaux seraient nécessaires, ils ne seraient que la conséquence de l'interdiction de circuler et, en l'absence de celle-ci, n'auraient donc pas à être envisagés.

L'autorité intimée n'a donc pas violé l'autonomie de la recourante en jugeant l'initiative litigieuse contraire au droit cantonal, notamment à l'art. 36 al.1 LAC, et partant irrecevable. Le recours doit dès lors être rejeté.

Par ces motifs,

l e T r i b u n a l f é d é r a l :

1. Rejette le recours;

2. Dit qu'il n'est pas perçu de frais de justice
ni alloué de dépens;

3. Communique le présent arrêt en copie au représentant de la recourante et à Me ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~, avocat à Genève, pour le Conseil d'Etat du canton de Genève.

Lausanne, le 20 novembre 1985

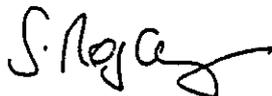
MJ

Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:

Le Juge président,



Le Greffier,



Stéphane Grodecki

L'initiative populaire
cantonale et
municipale à Genève

Faculté de droit
de Genève

Schulthess §


Collection
Genevoise

F. D'autres mesures

755. Les mesures de trafic et les aménagements pour piétons ou pour cycles seront traités dans cette section. En principe, ils devraient être rattachés aux travaux d'utilité publique communaux (art. 36, al. 1, let. c LAC), mais leur lien avec l'examen de la réglementation applicable aux voies publiques communales justifie leur examen dans cette section.

1. Les mesures de trafic

a) Les mesures de trafic proprement dites

756. Les mesures de réglementation locale du trafic proprement dites sont mises en œuvre au moyen de signaux de prescription ou de priorité ainsi que par d'autres signaux qui ont un caractère de prescription (art. 107, al. 1 OSR)¹²⁷⁴. A Genève, toutes ces mesures relèvent de la compétence exclusive des autorités cantonales¹²⁷⁵. 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 doit être invalidée¹²⁷⁶. Ces mesures ne concernent au demeurant pas des travaux publics et ne peuvent ainsi pas faire l'objet d'une initiative municipale, car elles ne sont pas visées à l'article 36 LAC¹²⁷⁷.

757. La même conclusion s'impose pour une initiative qui demande la modification des taxes ou des zones de parcage sur la voie publique communale. Il s'agit, en effet, de deux attributions exclusives des autorités cantonales (art. 7 et 7A LaLCR).

758. Une initiative municipale qui réclamerait une taxe pour l'entrée dans le centre ville (ou dans un quartier d'une commune) est également exclue. En effet, outre l'autorisation à obtenir de l'Assemblée fédérale (art. 82, al. 3 Cst.)¹²⁷⁸, il s'agit d'une mesure de réglementation de la circulation qui n'est pas de la compétence des communes genevoises.

¹²⁷⁴ JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999).

¹²⁷⁵ Voir *supra* n° 741 ss.

¹²⁷⁶ ACE du 13 février 1985 dans la cause *Ville de Genève*, confirmé par Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*; critique, TANQUEREL (1988) p. 128-129, n. 70 et p. 299.

¹²⁷⁷ Voir KNAPP (1984) p. 7.

¹²⁷⁸ Sur cette disposition, voir AUBERT *In*: AUBERT/MAHON (2003) p. 658-659; SCHAFFHAUSER (2002a) n° 8 ss.

b) *Les mesures qui relèvent de l'aménagement des routes*

759. Selon la jurisprudence du Conseil fédéral¹²⁷⁹, des juridictions administratives cantonales¹²⁸⁰ et une partie de la doctrine¹²⁸¹, 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'article 3, alinéa 4 LCR et sont exclusivement soumises au droit cantonal de la construction. Il ne s'agit pas d'une mesure de trafic proprement dite, même si un but identique peut être atteint¹²⁸². L'article 3, alinéa 4 LCR est alors inapplicable, car il n'existe pas d'attribution fédérale pour les travaux sur les voies publiques cantonales ou communales¹²⁸³.

760. Certains auteurs ont critiqués cette jurisprudence au motif que la distinction entre les mesures de restriction proprement dites, fondées sur les articles 3, alinéa 4 LCR et 107, alinéa 1 OSR, et celles qui sont mises en œuvre au moyen d'aménagements, soumis au droit cantonal de la construction, est purement formelle¹²⁸⁴. En 2001, une juridiction cantonale a alors jugé que les restrictions de circulation obtenues au moyen de construction et d'aménagement des routes étaient des restrictions fonctionnelles au sens de l'article 3, alinéa 4 LCR¹²⁸⁵. Selon cet arrêt du Tribunal administratif zurichois, le but, le contenu et les modalités de la prescription doivent être pris en compte pour déterminer la qualification juridique des mesures envisagées¹²⁸⁶.

761. Le Conseil fédéral avait toutefois, sans se prononcer sur les critiques de la doctrine, confirmé sa jurisprudence en 1999¹²⁸⁷. Cette dernière déci-

¹²⁷⁹ JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999); ZBl 1984 276 (CF, 19.01.1984). A noter que depuis le 1^{er} janvier 2003, ce n'est plus le Conseil fédéral qui est compétent en dernière instance, mais le Tribunal fédéral. Voir RO 2002 p. 2767.

¹²⁸⁰ SOG 1993 77, n° 24, p. 78 (TA/SO, 11.11.1993); BLVGE 1991 46, consid. 4 (TA/BL, 15.05.1991); EVG-SZ 1989 137, n° 48, p. 139 (CE/SZ, 14.02.1989); ZBl 1985 82, consid. 3 (TA/ZH, 2.10.1984). Voir encore les autres jurisprudences cantonales citées par MEIER (1989) p. 48, n. 73 et JAAG (1986) p. 298, n. 51.

¹²⁸¹ BUSSY/RUSCONI (1996) p. 58, n° 5.2.3; HAAS (1994) p. 13; DANIELA BARONI / VERENA BRUNNER / PETER KNOEPFEL / PIERRE MOOR, *Le droit de la circulation routière face à la législation de l'environnement*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1991, p. 34 et 66; HEINRICH JUD, *Rechtsverhältnisse an Gehflächen, Darstellung fussgängerbezogener Rechtsverhältnisse unter Berücksichtigung der Bundesgesetzgebung über Fuss- und Wanderwege*, Zurich, 1990, p. 94-95; STREBEL (1933) p. 134. Voir aussi KNAPP (1991) n° 2987. Voir également l'examen juridique de l'adoption de « zones piétonnes » dans un courrier de l'Office fédéral des routes in: MGC 2000 IX 8061.

¹²⁸² JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999); ZBl 1984 276 (CF, 19.01.1984)

¹²⁸³ JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999).

¹²⁸⁴ SCHAFFHAUSER (2002) p. 58; MEIER (1989) p. 48, p. 82 et p. 105; JAAG (1987) p. 109; JAAG (1986) p. 299. Voir déjà DANIEL SCHAUWECKER, *Verkehrsfreie Innenstädte*, Zurich, 1976, p. 186.

¹²⁸⁵ DEP 2001 983, consid. 1 (TA/ZH, 19.02.2001). Cet arrêt ne mentionne toutefois pas la dernière jurisprudence du Conseil fédéral, JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999).

¹²⁸⁶ DEP 2001 983, consid. 1.cc (TA/ZH, 19.02.2001). Voir aussi MEIER (1989) p. 100.

¹²⁸⁷ JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999).

sion doit être approuvée. A l'exception des axes ouverts au grand transit, les cantons ou les communes peuvent en tout temps décider de supprimer une route¹²⁸⁸. Ils doivent dès lors également pouvoir modifier son aménagement. L'article 107, alinéa 1 OSR prévoit en outre qu'une restriction locale du trafic au sens de l'article 3, alinéa 4 LCR ne peut être mise en œuvre qu'au moyen de signaux de prescription ou de priorité, les mesures d'aménagements étant exclues. La législation fédérale considère ainsi les deux moyens comme différents¹²⁸⁹. Ils ont d'ailleurs deux fondements distincts, qui justifient un traitement différencié: la législation fédérale sur la circulation routière pour la réglementation locale du trafic et la législation cantonale sur la construction pour les mesures d'aménagement¹²⁹⁰.

762. Cette dualité entre les compétences de signalisation, soit la réglementation du trafic basée sur l'article 3, alinéa 3 ou alinéa 4 LCR, et l'aménagement des routes a également été intégrée dans la législation genevoise. L'aménagement des voies publiques municipales est ainsi de la compétence et à la charge des communes (art. 22, 23 et 31 LRoutes). La pose de signaux de prescription est par contre du ressort ainsi qu'à la charge du canton (art. 2, al. 1 LaLCR et 28, al. 2 LRoutes).

763. Même si le but final est, *de facto*, une adoption d'une réglementation locale du trafic, une initiative municipale peut demander à une commune d'entreprendre des travaux sur une voie publique communale (art. 22 LRoutes, 36, al. 1, let. b et c et 30, al. 1, let. m LAC). Nous venons en effet de voir que la distinction entre les mesures de trafic proprement dites et les mesures qui relèvent de l'aménagement des routes doit être effectuée selon le type de la mesure effectivement adoptée et non en fonction de sa motivation.

764. Une initiative municipale qui a comme finalité une limitation de circulation dans un quartier et qui doit être réalisée au moyen d'aménagement 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 trafic¹²⁹¹.

765. Dans une affaire récente, le Tribunal administratif a d'ailleurs jugé que l'installation de mobilier urbain afin de modérer le trafic était soumise à une autorisation de construire. Il n'a nullement considéré qu'une commune,

¹²⁸⁸ ATF 122/1996 I 279, consid. 2.c, *Geschäftsvereinigung Limmatquai und Touring Club der Schweiz, Sektion Zürich*.

¹²⁸⁹ JAAC 63/1999 n° 55, p. 531. (CF, 13.01.1999).

¹²⁹⁰ STREBEL (1933) p. 134.

¹²⁹¹ Voir aussi JAAC 63/1999 n° 55, p. 531 (CF, 13.01.1999); ZBl 1984 276 (CF, 19.01.1984) où le Conseil fédéral précise que les mesures d'aménagement ne sont pas soumises à l'art. 3, al. 4 LCR bien que le même but puisse être atteint. Voir toutefois KNAPP (1984) p. 8 qui considère que la distinction est « artificielle ».

en l'occurrence la Ville de Genève, était incompétente pour construire ou déposer ces aménagements:

« Les bacs à plantes sont en principe destinés à décorer l'espace urbain. Dans le cas d'espèce, la Ville leur attribue clairement un autre but. En effet, le mobilier urbain servira à modérer le trafic pour faire respecter la limitation de vitesse à 20 km/h. Les bacs peuvent être assimilés à des seuils de ralentissements. Dès lors, un aménagement destiné à modérer le trafic devrait être soumis à autorisation. »¹²⁹²

766. La procédure d'autorisation de construire devra toutefois être respectée formellement et matériellement, ce qui donnera au canton la possibilité d'intervenir – avec réserve – sur l'opportunité de la mesure¹²⁹³.

767. Des mesures d'aménagement à grande échelle risquent, notamment pour la Ville de Genève, de rencontrer la désapprobation des autorités cantonales. Cela n'influe cependant pas sur la validité de l'initiative municipale, mais sur sa portée. Dans un tel cas, au vu du pouvoir des autorités cantonales dans la procédure d'autorisation de construire, l'initiative municipale aura une forte nature consultative.

768. A noter que la signalisation routière nécessaire aux aménagements communaux devra ensuite être mise en place par l'autorité cantonale compétente, soit le département du territoire (art. 2, al. 1 et 3 LaLCR; art. 1, al. 1 ReLaLCR).

c) *L'initiative « pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses »*

769. La jurisprudence rendue en 1984 par le Conseil d'Etat¹²⁹⁴ et en 1985 par le Tribunal fédéral¹²⁹⁵ à propos de l'initiative municipale « pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses », qui exclut toute compétence communale en matière de réglementation du trafic et d'aménagement des voies publiques, devrait être nuancée.

770. Une initiative municipale qui réclame la pose de signaux de prescription, soit d'une réglementation de trafic proprement dite, doit certes être invalidée. Par contre, tel n'est pas le cas d'une initiative qui réclame l'aménagement des voies publiques communales. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas d'une mesure de trafic au sens de l'article 3, alinéas 3 ou 4 LCR.

¹²⁹² ATA du 24 août 2004 dans les causes A/2425/2003-TPE et A/2454/2003-TPE, consid. 8.d, *Association X. et consorts* (ATA/640/2004 et ATA/641/2004).

¹²⁹³ Voir *supra* n° 747.

¹²⁹⁴ ACE du 13 février 1984 dans la cause *Ville de Genève*.

¹²⁹⁵ Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*.

771. Dans la mesure où l'initiative pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses demandait au Conseil municipal d'adopter toutes mesures relevant de sa compétence pour étendre les zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses et de modifier des rues et des places, elle n'aurait pas dû être invalidée. Elle aurait dû être interprétée conformément au droit supérieur et limitée aux aménagements sur les voies publiques communales. Seule la seconde invite de la proposition, qui visait la réglementation proprement dite du trafic, aurait dû être invalidée¹²⁹⁶.

772. Les initiants ont cependant été maladroits durant la procédure devant le Conseil municipal. Lors de leur audition par la commission chargée d'étudier la validité de l'initiative, ils ont remis une « marche à suivre » à l'attention du Conseil municipal dans laquelle ils préconisaient :

- l'adoption d'une délibération à adresser au Conseil d'Etat et au département de justice et police¹²⁹⁷ les priant d'adopter les mesures nécessaires à la limitation de la circulation dans la zone concernée ;
- l'aménagement des rues et places communales, une fois ces arrêtés pris¹²⁹⁸.

773. Ils ont ainsi implicitement admis l'incompétence de la commune dans l'aménagement des voies publiques communales. La commune n'a toutefois pas l'obligation d'attendre des arrêtés du canton sur la circulation afin d'entreprendre des études et l'aménagement des voies publiques communales. Ces deux objets doivent être, juridiquement, différenciés. En pratique, il conviendrait néanmoins d'y procéder parallèlement.

774. Dans les considérants de son arrêt du 20 novembre 1985 sur l'initiative pour l'extension des zones piétonnes de la Vieille-Ville et des Rues-Basses, le Tribunal fédéral a pourtant indiqué :

« on ne voit guère quelles modifications des rues ou quels travaux pouvant faire l'objet d'une initiative municipale selon l'art. 36 al. 1 LAC devraient être envisagés en vue de parvenir au but des initiants, soit à l'extension des zones piétonnes à l'intérieur d'un certain périmètre, tout en permettant à un nombre limité de véhicules de circuler dans ces zones ; au demeurant, dans l'hypothèse où de tels travaux seraient nécessaires, ils ne seraient que la conséquence de l'interdiction de circuler et, en l'absence de celle-ci, n'auraient donc pas à être envisagés. »¹²⁹⁹

775. Cette position devrait être nuancée. Les travaux d'aménagement ne sont pas une simple conséquence de la réglementation locale du trafic, mais un élément juridique distinct, où il existe une compétence parallèle entre la

¹²⁹⁶ A noter que l'ATF 105/1979 la 362, *Cristlin et Parti socialiste genevois* qui permet l'invalidation partielle d'une initiative existait déjà. L'initiative aurait donc pu être partiellement invalidée.

¹²⁹⁷ Il s'agit aujourd'hui du département des Institutions.

¹²⁹⁸ MCM/GE 1984-1985 (142) p. 1514-1516.

¹²⁹⁹ Arrêt TF du 20 novembre 1985 dans la cause P 191/85, *Ville de Genève*, consid. 3.b.

commune et le canton. Le Conseil fédéral a d'ailleurs jugé que l'installation de signaux – qui sont en principe obligatoires pour toutes les limitations et prescriptions relatives à la circulation des véhicules automobiles et des cycles qui ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire (art. 5 LCR) – n'était nécessaire que lorsque les mesures d'aménagement ne rendaient pas la limitation du trafic suffisamment reconnaissable¹³⁰⁰. Ces deux attributions peuvent ainsi être exercées indépendamment l'une de l'autre.

2. Les pistes cyclables et les aménagements pour piétons

776. Lors des débats parlementaires qui ont précédé l'introduction de l'initiative municipale, le domaine des pistes cyclables a été cité comme un exemple des propositions qui pourraient être effectuées par des citoyens communaux¹³⁰¹. Depuis 1981, deux initiatives municipales ont réclamé – avec succès – la création d'un réseau de pistes cyclables ou de pistes piétonnes: en 1986 en Ville de Genève¹³⁰² et en 2003 à Carouge¹³⁰³.

777. Nous avons vu que les travaux d'élargissement, de modification ou d'aménagement des voies publiques municipales relèvent d'une compétence communale, mais que les mesures de réglementation locale du trafic sont une attribution cantonale exclusive. Une initiative est ainsi recevable dans le premier domaine, mais exclue dans le second.

778. Une initiative municipale qui demande la mise en place de bandes cyclables, respectivement piétonnes, ou l'instauration d'une signalisation routière correspondante sur les routes cantonales ou communales (art. 74, al. 5 et 77 OSR) doit dès lors être invalidée¹³⁰⁴. Elle ne nécessite pas des travaux d'aménagement des voies publiques, mais une mesure de signalisation routière – le tracé d'une bande cyclable – qui relève d'une compétence cantonale exclusive.

779. Une initiative qui réclame la réalisation d'un itinéraire cyclable ou piétonnier (art. 33, al. 1 ou 2 OSR) par des travaux d'agrandissement et d'aménagement du réseau communal est par contre valable¹³⁰⁵. En effet, comme

¹³⁰⁰ JAAC 55/1991 n° 30, p. 292-293 (CF, 3.12.1990).

¹³⁰¹ MGC 1977 III 3927, p. 3932, M. ROSSELET.

¹³⁰² En 1986, une initiative « pour la réalisation de pistes cyclables en Ville de Genève » a été lancée. Elle a été acceptée par le corps électoral en 1989.

¹³⁰³ En 2003, une initiative « pour la création d'un « réseau vert » pour les piétons et les cyclistes à Carouge » a été lancée. Elle a été acceptée par le Conseil municipal en 2004 et mise en œuvre en 2005.

¹³⁰⁴ MANFRINI (1986b) p. 21.

¹³⁰⁵ MANFRINI (1986b) p. 21.

la n
nal
mu
est

780.
dev
dép

781.
de
LAC
che
mu

III.

782.
com
à l'a

A.

783.
néa
lettr
travi
bien

B.

784.
lue
écon

1104 V
1107 A
S
1108 A
1109 V
1110 V
1111 K