

Date de dépôt: 14 juin 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^mes et MM. Pierre-Louis Portier, Anne-Marie von Arx-Vernon, Luc Barthassat, Jacques Baudit, Claude Blanc, Hubert Dethurens, Jean-Claude Egger, Guy Mettan, Pascal Pétroz, Stéphanie Ruegsegger, Patrick Schmied, Gabriel Barrillier, Thomas Büchi, René Koechlin et Mark Muller relative à l'exploitation des surfaces/volumes disponibles au-dessus des axes routiers ou des voies ferrées

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 mars 2003 le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

LE GRAND CONSEIL,

considérant :

- les dimensions réduites du territoire du canton de Genève;*
- la raréfaction croissante des surfaces disponibles pour l'édification de logements, de bâtiments administratifs, commerciaux et industriels;*
- la nécessité de trouver rapidement des solutions concrètes pour remédier à cet état de fait;*

invite le Conseil d'Etat

- à identifier les surfaces/volumes disponibles au-dessus des axes routiers ou voies ferrées dans le canton;*

- à réfléchir à l'éventuelle mise à disposition de ces surfaces/volumes sous forme d'aménagements répondant aux besoins de la population, en tenant compte des problèmes urbanistiques, économiques et de sécurité;
- à étudier les aspects juridiques et le cas échéant à envisager l'aménagement de la législation.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Traitée à la session du Grand Conseil du 29 août 2002, la motion a été renvoyée à la commission cantonale de l'aménagement du territoire, qui en a débattu le 8 janvier 2003. La commission a recommandé à l'unanimité le renvoi de la motion, avec quelques amendements, au Conseil d'Etat, ce que le Grand Conseil a confirmé, après un bref débat, lors de sa séance du 21 mars 2003.

Lors des débats en commission, au cours desquels les représentants du département en charge de l'aménagement ont eu l'occasion de s'exprimer, il est apparu que la construction au-dessus des voies de communication, techniquement complexe et relativement coûteuse, ne pouvait se justifier que si, parallèlement à un gain de surfaces constructibles, d'autres objectifs étaient mis dans la balance pour garantir la faisabilité de tels projets, en particulier :

- la réduction des nuisances, notamment sonores, pour les quartiers voisins ;
- la suppression des coupures fonctionnelles souvent engendrées par les voies de communication, entre les quartiers situés de part et d'autre.

Ainsi, en dehors des exemples évoqués par les députés – couverture de Saint-Jean, centre commercial de Carouge, halle 6 de Palexpo –, d'autres projets genevois ont été pris en considération : parking de l'Etoile, projet de bâtiment commercial combiné avec celui d'une halle ferroviaire à Cayla (PLQ 28'330).

L'analyse a porté ensuite sur quelques cas suisses et étrangers :

- Pully Centre, opération enjambant les voies CFF ;
- Crissier, quartier Pré-Fontaine construit en couverture d'une route cantonale ;
- Bâle, pont commercial enjambant la gare CFF en donnant accès aux quais ;

- Amsterdam - Zuidas, quartier urbain en construction au-dessus d'un ensemble de voies de communication ;
- Berne, centre commercial et de loisir West Side en construction à Brünnen Nord.

Cet examen a été complété par deux études tests sur territoire genevois :

- couverture partielle de la route du Val d'Arve à Carouge, dans le but combiné de limiter les nuisances routières, de développer des espaces publics et d'agrandir les bâtiments d'habitation adjacents ;
- couverture de la bretelle d'accès à la jonction autoroutière de Bernex, dans le but d'accroître le potentiel constructible du projet de pôle d'activité de Bernex-Est.

Ces investigations permettent ainsi de répondre de manière à la fois positive et nuancée aux invites de la motion par l'énoncé des observations suivantes.

D'une manière générale, les conditions de réalisation d'opérations en couverture de voies sont coûteuses, d'autant plus qu'elles doivent obéir à des règles de sécurité toujours plus sévères.

Il en va ainsi en particulier des constructions au-dessus des voies CFF, notamment lorsque celles-ci doivent rester en exploitation pendant le chantier. A Zurich, mais aussi à Genève, d'importants projets de couverture ont dû être abandonnés faute de rentabilité économique (gare de marchandises de la Praille, centre d'exploitation de Cornavin).

L'on sait aussi que les émissions (rayonnement électro-magnétique) dues à l'adduction du courant conduisent soit à limiter les affectations exposées, soit à prendre des précautions techniques augmentant encore les coûts de construction.

En revanche, la couverture des voies ferroviaires existantes reste justifiée et économiquement supportable, dans les cas où un intérêt fonctionnel prédomine, ou lorsque l'opération permet de dégager un potentiel à bâtir suffisamment important, par construction en superstructure ou par rapprochement des bâtiments projetés. Un tel projet, laissé à l'initiative privée, a été évoqué sur le site de Pré-Bois.

L'opportunité est différente lors de la reconstruction d'infrastructures ferroviaires ou d'une réalisation combinée avec de nouvelles infrastructures. La construction en tranchée couverte de la liaison CEVA entre la gare des Eaux-Vives et celle de Chêne-Bourg permettra ainsi de développer des programmes urbains et d'importants espaces publics à un coût que l'on peut qualifier de marginal par rapport à celui de l'ouvrage ferroviaire.

Les mêmes considérations s'appliquent pour des constructions couvrant les voies routières, compte tenu du fait que les conditions techniques et les précautions environnementales sont un peu moins complexes.

Dans tous les cas, le succès de telles opérations dépend d'une bonne intégration urbaine. Il n'est, en effet, pas judicieux de supprimer la coupure résultant d'une voie de communication en la remplaçant par un nouvel obstacle qui limite les relations entre quartiers adjacents. Il faut donc que ces projets offrent des profils transversaux et des solutions techniques garantissant les liaisons nécessaires.

En résumé :

- Des constructions en superstructure des voies de communication ne se justifient économiquement que lorsque le programme et les enjeux, publics ou privés, sont exceptionnels;
- Pour des constructions plus courantes, en particulier des logements qu'il est très complexe et coûteux de superposer à une voie ferrée ou même à une route, la couverture peut s'avérer économiquement acceptable, à condition qu'elle permette à la fois une densification accrue à proximité du tracé et la réalisation d'espaces de dégagements protégés.

Deux observations peuvent être faites quant aux problèmes juridiques, que la troisième invite de la motion demande d'explorer.

D'une part, les conditions juridiques pour autoriser de tels projets sont connues et relativement simples. Elles relèvent de la Confédération pour ce qui touche aux voies ferrées et, désormais de manière globale, aux autoroutes. La couverture de voies routières cantonales nécessite une loi autorisant l'occupation du domaine public et une mesure d'affectation. Cette dernière est facilitée à Genève, en milieu urbain, par la pratique d'extension des limites de zone en superposition des voies routières.

D'autre part, il est nécessaire de régler les conditions d'exploitation et d'entretien des ouvrages et des surfaces développés en superstructure. Cette question s'avère beaucoup plus complexe, imposant des conventions très précises, de manière à fournir à l'autorité concédante les garanties nécessaires pendant la durée de vie des ouvrages.

En conclusion, le Conseil d'Etat reconnaît pleinement l'intérêt de la volonté exprimée par les motionnaires. Il s'engage à soutenir des opérations d'aménagement et de constructions en couverture de voies de communication, dans la mesure où elles répondent à un équilibre des intérêts publics et privés et aux conditions nécessaires de faisabilité économique. Considérant la complexité de tels projets et la nécessité de les fonder sur une solide assise

économique et financière, il fait également sienne la recommandation de les développer dans le cadre de partenariats privé-public.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger