

*Date de dépôt : 2 février 2022*

## Rapport du Conseil d'Etat

**au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 182 « Climat urbain : de la place en ville pour les arbres, la mobilité douce et les transports publics ! »**

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....                                | <b>8 octobre 2021</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>8 février 2022</b> |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                | <b>8 février 2022</b> |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .... | <b>8 octobre 2022</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>8 octobre 2023</b> |

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 182 « Climat urbain : de la place en ville pour les arbres, la mobilité douce et les transports publics ! » (ci-après : IN 182) par un arrêté du 6 octobre 2021, publié dans la Feuille d'avis officielle le 8 octobre 2021. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 8 février 2022.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 182 respectait l'ensemble des conditions de validité d'une initiative populaire cantonale. Il l'a donc déclarée valide.

## **PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'IN 182**

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'IN 182, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

### **1. La principale mesure prévue par l'IN 182**

Pour faire face au réchauffement climatique, l'IN 182 propose une mesure pour baisser les émissions de CO<sub>2</sub> liées au trafic motorisé et développer la végétation pour combattre les îlots de chaleur. Ainsi, chaque année pendant 10 ans, 1% de la voie publique des communes de plus de 10 000 habitantes et habitants devrait être transformé pour convertir la partie des espaces dédiés au transport individuel motorisé (ci-après : TIM), pour moitié en espaces verts et arborés, et pour moitié en voies de mobilité durable (espace pour piétons, pistes cyclables, sites propres pour les transports publics).

### **2. Le détail des dispositions prévues par l'IN 182 et leur concrétisation**

L'IN 182 part du constat que les effets du réchauffement climatique se font plus fortement ressentir en ville, raison pour laquelle elle concerne les communes de plus de 10 000 habitantes et habitants. Les 13 communes du

canton de Genève qui seraient concernées sont : Genève, Vernier, Lancy, Meyrin, Carouge, Onex, Thônex, Versoix, Le Grand-Saconnex, Chêne-Bougeries, Veyrier, Plan-les-Ouates et Bernex.

Toutefois, il convient de souligner que l'IN 182 stipule que le canton serait responsable de la mise en œuvre des mesures, et ce, afin de préserver la santé et améliorer la qualité de vie de la population, notamment par le biais de l'aménagement de l'espace public.

Pour ce faire, l'IN 182 prévoit donc de soustraire chaque année, pendant 10 ans, 1% de la voie publique accessible au TIM des 13 communes susmentionnées au profit d'espaces verts et arborés, d'une part, et de la mobilité durable, d'autre part. Comme mentionné ci-dessus, la mobilité durable concerne les piétons (trottoirs, piétonnisation), les cyclistes (pistes cyclables et stationnement vélo), ainsi que les sites propres pour les transports collectifs.

Concrètement, il peut être estimé que la surface totale de la voie publique accessible au TIM représente à ce jour environ 7 millions de mètres carrés pour les 13 communes concernées. Ainsi, la mise en œuvre de l'IN 182 vise à transformer 700 000 m<sup>2</sup> en 10 ans, dont environ 225 000 m<sup>2</sup> pour la Ville de Genève.

Par ailleurs, selon l'IN 182, le canton et les communes concernées devraient veiller à préserver les arbres existants et à éviter les reports de trafics sur les « zones avoisinantes ». Il est prévu que tant le canton que les communes concernées devraient affecter un budget suffisant jusqu'à la mise en œuvre complète de la loi.

L'IN 182 prévoit en outre que la compensation du stationnement, telle que définie dans l'article 7B de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, du 18 décembre 1987 (LaLCR; rs/GE H 1 05), ne s'applique pas lors de la mise en œuvre de la mesure prévue par l'IN 182. Pour rappel, un assouplissement des règles prévues par cet article a été approuvé en votation populaire par 58,55% des voix le 27 septembre 2020.

Aux termes de l'IN 182, le Conseil d'Etat serait responsable de la mise en œuvre de la loi ainsi que de coordonner l'action des 13 communes, en veillant à une répartition équitable sur le territoire et en présentant un rapport tous les 2 ans sur l'état d'avancement de l'application de la loi. Pour ce faire, il devrait s'appuyer sur une commission consultative ad hoc qu'il nommerait à cet effet en veillant à une représentation équilibrée des différents intérêts et usagers concernés. Enfin, la mise en œuvre de la loi devrait intervenir le 1<sup>er</sup> janvier qui suit son acceptation par le corps électoral.

### 3. Des initiatives similaires dans d'autres villes suisses

A l'instar de l'IN 182, d'autres initiatives « Climat urbain » ont été lancées dans plusieurs villes de Suisse alémanique. Toutefois, il convient de noter que chaque fois 2 initiatives ont été lancées en parallèle pour, d'une part, convertir l'espace dévolu aux chaussées en espaces verts et arborés (« Gute-Luft-Initiative ») et, d'autre part, favoriser les progressions piétonnes, cyclistes et des transports collectifs (« Zukunfts-Initiative »).

De plus, contrairement à l'IN 182 qui a été lancée à Genève sur un plan cantonal tout en concernant 13 communes, ces initiatives ont été adressées aux exécutifs communaux des villes de Saint-Gall, Zurich et Winterthour et à l'exécutif du demi-canton de Bâle-Ville, la collecte de signatures en ville de Berne devant débuter prochainement. Un résumé de l'état d'avancement des initiatives dans les différentes villes alémaniques est présenté ci-après.

- **La ville de Saint-Gall** a refusé les 2 initiatives, à savoir l'« Initiative pour une mobilité future durable (Zukunfts-Initiative (Initiative pour l'avenir)) » ainsi que l'« Initiative pour un climat urbain sain (Initiative Gute-Luft (Initiative pour un air pur)) » et leur a opposé 2 contreprojets. Le législatif communal a modifié les contreprojets adoptés par l'exécutif en y apportant des éléments allant davantage dans le sens voulu par les initiants. C'est d'ailleurs ce qui a décidé le comité d'initiative à retirer ses 2 initiatives le 8 novembre 2021. Il est donc prévu que, sur une période de 10 ans, 120 000 m<sup>2</sup> de voirie devront être convertis en surfaces destinées aux piétons, aux cyclistes et aux transports publics. De plus, 80 000 m<sup>2</sup> devront être convertis en espaces verts et arborés. Les deux contreprojets contiennent donc des objectifs quantifiables sur 10 ans. Par ailleurs, sur la base des mesures annuelles du trafic, l'exécutif de la ville de Saint-Gall informera chaque année dans son rapport de gestion sur l'état de la mise en œuvre des contreprojets.
- L'exécutif de **la ville de Winterthour** a constaté, le 14 avril 2021, la validité des signatures et a procédé à la publication des 2 initiatives « Climat urbain » lancées, à savoir celle « pour une mobilité future durable (pour l'avenir) » et celle « pour un climat urbain sain (pour un air pur) » prévoyant chacune la transformation de 0,5% de la surface totale de la voie publique au profit des espaces verts, d'une part, ainsi que des mobilités douces et des transports collectifs, d'autre part.
- L'exécutif de **la ville Zurich** a constaté, le 27 octobre 2021, la validité des signatures pour les 2 initiatives demandant chacune la transformation de 0,5% de la surface totale de la voie publique.

- Le 28 août 2021, les initiants déposaient les 2 initiatives à la mairie (Rathaus) **de Bâle-Ville**, dont chacune demande également la transformation de 0,5% de la surface totale de la voie publique. Le Conseil d'Etat a informé le Grand Conseil, le 7 décembre 2021, qu'il souhaitait examiner les 2 initiatives en détail et, si possible, élaborer un contreprojet.
- En **ville de Berne**, il est prévu que la récolte de signatures débute au printemps 2022.

#### **4. Intentions du Conseil d'Etat en matière de transition écologique**

Le plan climat cantonal (PCC) renforcé a été adopté par le Conseil d'Etat le 14 avril 2021. Ce nouveau plan fait suite à l'adoption de la motion 2520, le 18 octobre 2019, par la quasi-unanimité du Grand Conseil, laquelle demandait notamment de compléter le PCC renforcé en fixant à l'horizon 2030 la réduction de 60% des émissions de gaz à effet de serre et la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard, conformément aux recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Le 4 décembre 2019, le Conseil d'Etat déclarait l'urgence climatique et avoir pris la décision d'améliorer les objectifs climatiques cantonaux « *en renforçant les objectifs initialement fixés pour viser une réduction de 60% des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à leur niveau en 1990 ainsi que la neutralité carbone en 2050* ».

Le PCC renforcé prévoit ainsi un ensemble d'actions dans différents domaines ayant un impact substantiel en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Ces domaines représentent l'essentiel des sources d'émissions produites à l'échelle de notre territoire, dont la plus grande partie provient de la combustion des énergies fossiles. Outre les bâtiments, l'industrie et la production de biens de consommation, la mobilité fait partie des postes principaux dans le bilan carbone de Genève.

##### ***Plan climat et mobilité***

Pour atteindre cet ambitieux but de réduction des GES dans le domaine des transports, le Conseil d'Etat a fixé plusieurs objectifs sectoriels pour y parvenir. Il convient d'agir, d'une part, sur l'efficacité des véhicules en faisant évoluer la motorisation du parc vers une propulsion électrique et, d'autre part, sur la réduction des prestations kilométriques effectuées en TIM.

Toutefois, si l'on prend en considération l'ensemble du cycle de vie d'un véhicule électrique, on constate que des émissions de GES sont produites notamment lors des phases de construction, de démolition et de recyclage.

L'empreinte climatique de ces véhicules n'est donc qu'environ 50% inférieure à leurs équivalents thermiques. De plus, si l'électricité utilisée pour faire fonctionner ces véhicules n'est pas produite de manière durable, le bilan final est encore péjoré. Ainsi, même une électrification complète du parc automobile genevois en 2030 ne permettrait pas d'atteindre l'objectif fixé à cet horizon. En outre cela nécessiterait pratiquement une interdiction de nouvelles immatriculations de véhicules thermiques dès aujourd'hui.

Dès lors, les objectifs spécifiques à 2030 pour la mobilité terrestre sont cumulativement les suivants :

- réduire de 5% à 10% les kilomètres parcourus en TIM;
- réduire d'environ 40% le nombre des déplacements en TIM restants en les reportant vers d'autres modes de transport;
- atteindre un taux d'électrification (et / ou technologie équivalente) d'environ 40% de l'ensemble du parc des véhicules.

L'évolution vers une mobilité décarbonée implique donc des changements de comportements, avec comme priorité la réduction des kilomètres parcourus en TIM, un report modal vers les modes doux et les transports publics, mais aussi le développement de véhicules moins émissifs. Dans ce contexte, les principales mesures sont :

- augmenter l'offre des transports publics;
- améliorer et augmenter les réseaux de mobilité douce;
- optimiser le transport de marchandises;
- augmenter la part de véhicules électriques et hydrogènes.

### ***Plan climat et biodiversité***

En matière de biodiversité, les mesures développées par la stratégie biodiversité et déployées notamment dans le cadre du PCC renforcé visent à contribuer à renforcer la résilience des espèces et des milieux naturels ainsi qu'à faciliter la migration des espèces, grâce à la consolidation de l'infrastructure écologique du territoire. En matière d'agriculture, les enjeux concernent à la fois la préservation de l'agriculture comme activité productive et la promotion des pratiques agricoles favorables à la séquestration de carbone dans le sol. Dans ce contexte, les principales mesures sont :

- préserver et renforcer la biodiversité;
- préserver les espaces naturels;
- augmenter la résilience de l'espace urbain face aux changements climatiques;

- garantir la production agricole;
- soutenir les pratiques agricoles favorables à la séquestration de carbone.

## 5. La politique du canton en matière de mobilité

En 2016, le canton a pris un nouveau tournant en matière de mobilité avec l'adoption en votation populaire, à plus de 67%, de la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE; rs/GE H 1 21). Cette loi a été renforcée en 2020 lors d'un nouveau vote de la population genevoise permettant d'alléger le principe de compensation des places de parking supprimées en surface. Sont ainsi posées les conditions cadres d'une mobilité multimodale et plus durable avec la création d'une ceinture urbaine pour le trafic de transit et une priorisation des mobilités durables dans l'hypercentre et les centres urbains du canton. Une nouvelle feuille de route et son catalogue de mesures, publiés en 2021, vise à accélérer la mise en œuvre de la LMCE, dont une grande majorité des actions seront réalisées ou planifiées d'ici à la fin de cette législature, à savoir en 2023.

La mise en exploitation du Léman Express à fin 2019, qui connaît un fort succès, représente également un changement d'échelle majeur au niveau de notre agglomération transfrontalière pour développer la part modale des transports collectifs sur le plan pendulaire.

Un ambitieux programme de mesures d'accompagnement a été mis en place à cet effet avec notamment les mesures suivantes : restructuration et développement du réseau TPG (+20% de prestations d'ici à 2024); extension du réseau de bus transfrontalier; construction d'interfaces multimodales avec de nouveaux parcs relais P+R et des vélostations; nouvelle politique du stationnement visant à libérer le stationnement pendulaire dans les parkings de l'Etat au profit des habitants et des visiteurs ainsi qu'à réduire l'emprise des parkings sur l'espace public pour créer des aménagements pour les modes doux et les transports collectifs; stratégie pour la mise en œuvre de plans de mobilité d'entreprise (règlement et label); accès favorisés pour le transport professionnel; promotion du co-voiturage et régulation du trafic au niveau des petites douanes; développement massif de la mobilité douce (nouveau plan d'actions avec financement complémentaire, taskforce vélos / piétons pour une mise en œuvre rapide d'itinéraires pour relier les pôles urbains).

Outre les infrastructures cyclables en cours de développement, auxquelles il faut rajouter le réseau de voies vertes d'agglomération, le réseau des TPG va s'étendre massivement ces prochaines années.

Conjointement à la récente inauguration du prolongement du tram 14 à Bernex-Vailly, précédée par celle du nouveau tram 17 vers Annemasse et au lancement des travaux d'extension de la ligne 15 en direction de Saint-Julien jusqu'à la ZIPLO, d'autres infrastructures sont prévues à brève échéance : le tram des Nations (en lien avec la route des Nations) et son extension jusqu'à Ferney; la seconde étape du tram d'Annemasse; le bus à haut niveau de service (BHNS) Zimeysa-Vernier-Genève, le BHNS jusqu'à Saint-Genis, le BHNS Veyrier-Carouge et l'Axe de Frontenex. Il convient de relever ici que l'ensemble de ces projets fait l'objet d'une requalification intégrale des axes concernés (concept paysager, végétalisation, intégration qualitative et développement de la mobilité douce).

Quant aux futures infrastructures routières planifiées dans le canton, elles visent à desservir de façon multimodale les nouveaux quartiers de logements et à canaliser le trafic sur la ceinture urbaine ou l'autoroute de contournement, dont l'extension pilotée par la Confédération à l'horizon 2035 prévoit de favoriser notamment le co-voiturage et de nouvelles lignes de bus express.

Dans le cadre de la révision de son plan décennal des investissements 2022-2031, le Conseil d'Etat a tenu compte de l'enjeu phare que représente la transition écologique en augmentant les investissements de 23% avec 3,4 milliards de francs consacrés à la mobilité, cette politique publique représentant 31% des investissements globaux cantonaux.

Afin de mettre en œuvre le PCC renforcé, le Conseil d'Etat a du reste adopté 2 projets de loi le 12 janvier 2022. Le premier pour la planification d'un réseau cantonal d'axes forts cyclables en complément des voies vertes; le deuxième pour atteindre l'électrification totale de la flotte des Transports publics genevois (TPG) d'ici à 2030.

Egalement en phase avec les objectifs climatiques, une stratégie de réduction de la vitesse, en lien avec l'assainissement du bruit routier, va pouvoir améliorer progressivement dès 2022 la qualité de vie de nombreux habitants du canton.

Au vu de ce qui précède, les analyses et les mesures prises actuellement en matière de mobilité se rapprochent ainsi fortement des intentions visées par l'IN 182.



## **6. La politique du canton en matière d'arborisation, de biodiversité et de valorisation de l'espace public**

### ***La stratégie en matière d'arborisation***

La stratégie d'arborisation de l'aire urbaine (SAG) est en cours de finalisation. A ce stade, la vision proposée consiste à reconnaître que l'arbre est un levier central de la transition de nos cadres de vie vers davantage de durabilité. La végétalisation est, en effet, un moyen d'action privilégié pour apporter des réponses à plusieurs enjeux s'exprimant à l'échelle de la ville : amélioration du climat urbain, qualité environnementale et résilience du milieu bâti face aux effets du changement climatique, bénéfiques en termes de qualité de vie, de santé et de bien-être de la population.

Pour créer un cadre favorable au maintien du patrimoine arboré existant et à son développement, il est nécessaire d'adopter une approche transversale et de renforcer la collaboration entre les acteurs concernés.

L'objectif de la SAG est de garantir le développement coordonné de l'arborisation de l'aire urbaine genevoise, afin d'atteindre un taux de canopée moyen de 25% en 2050 et de 30% en 2070.

La décision de concentrer le périmètre de la SAG sur l'aire urbaine découle de la volonté de créer une stratégie là où le besoin d'arborisation est primordial. Il s'agit aussi d'assurer la qualité de vie et les besoins de coordination entre les différentes politiques sectorielles et entre les acteurs dans les lieux où ils sont les plus importants en tenant compte des multiples usages des espaces ouverts, tant en surface que dans le sol. Le territoire concerné par la SAG intègre 22 communes, mais il concentre les enjeux principaux d'arborisation sur les communes de plus de 10 000 habitants.

A cet égard, le Conseil d'Etat prévoit d'investir 500 millions de francs en faveur de plantation d'arbres en milieu contraint, dont 390 millions de francs sont d'ores et déjà inscrits dans le plan décennal des investissements 2022-2031. Ces investissements doivent notamment permettre de matérialiser les objectifs d'adaptation des zones urbaines au changement climatique. Par milieu contraint, il faut entendre en particulier les voiries, les places, les sols minéralisés, ainsi que les sols occupés par des réseaux.

Les constats et objectifs de la SAG se rapprochent ainsi fortement des intentions visées par l'IN 182, sans toutefois que la question des voies publiques en tant que potentiel d'amélioration de l'arborisation n'ait été considérée à ce stade comme prioritaire. La SAG s'est en effet concentrée sur les 3 leviers d'action suivants.

La disponibilité foncière et les limites parcellaires : la norme en termes de distance de plantation aux limites parcellaires (tant privées que pour le domaine public) représente une contrainte importante pour l'arborisation. S'affranchir de cette contrainte en modifiant les exigences légales permettrait d'améliorer l'arborisation et de concevoir l'arbre comme un élément de continuité paysagère et fonctionnelle de l'aménagement des espaces et non plus comme une contrainte technique ou un risque. Pour pouvoir être valorisée par une arborisation, la libération de la voie publique se doit d'intégrer les interactions avec les fonds voisins, sous peine de blocage et d'inefficacité des mesures par une forte limitation de la taille des arbres pouvant être plantés.

Le stationnement : la suppression et/ou la modification de places de stationnement représente une mesure afin d'augmenter le nombre des arbres en ville et la surface de sol couvert par la canopée. Il convient de rappeler à ce propos qu'un arbre adulte planté dans de bonnes conditions apporte une contribution à l'écosystème sur des surfaces qui dépassent largement la surface des places qui seraient supprimées.

Les réseaux : le sous-sol de l'aire urbaine est occupé par de nombreux réseaux (eaux, chauffage, électricité, gaz, télécom), qui sont essentiels au fonctionnement du milieu bâti. Ils représentent une contrainte importante et leur présence empêche parfois l'arbre d'avoir un espace suffisant pour développer correctement son système racinaire. Lors d'opérations de renouvellements urbains, de réfections des chaussées ou d'autres chantiers, la SAG propose de « profiter » de ces interventions pour revoir leur emplacement de manière à dégager de larges fosses de plantation.

### *Espaces naturels et biodiversité*

De façon plus globale, le Plan d'action biodiversité 2020-2023 constitue une feuille de route opérationnelle intégrant 117 mesures concrètes. Adopté par le Conseil d'Etat le 3 juin 2020, il est le résultat d'un travail participatif de grande ampleur qui a réuni plus de 70 institutions de tous les domaines (privés, publics, associatifs, institutionnels, etc.) et de nombreux services de plusieurs départements de l'administration. Cette démarche ouverte a ainsi permis de dégager un consensus autour de 3 enjeux prioritaires :

1. réhabiliter le réseau naturel que constitue « l'infrastructure écologique » afin de renforcer sur tout le territoire la biodiversité et les services qu'elle rend à la population;
2. renforcer les liens de la population avec la nature au profit du bien-être des habitantes et habitants de la région;

3. adopter le « réflexe biodiversité » dans l'aménagement du territoire, garantir un Etat exemplaire et assurer ainsi une coordination entre les acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

Outil fédérateur et dynamique, la stratégie biodiversité accompagnée de son premier Plan d'action constituent ainsi un outil majeur pour Genève, offrant un cap à l'échelle cantonale et transfrontalière pour assurer la préservation de nos ressources les plus vitales, à la base même de la qualité de notre cadre de vie.

### *La valorisation de l'espace public*

L'ambition de l'Etat de Genève pour la création de logements, avec l'injonction de développement sur l'intérieur, aboutit à la création de quartiers denses accueillant à la fois de grandes quantités bâties et de grandes quantités de population.

Cette question doit se comprendre dans le cadre plus large de l'espace public. Forme spatiale et fait social, l'espace public structure le champ de l'aménagement et le cadre de vie citoyen. Espace de rencontre, support de nos déplacements, lieu de contact avec les éléments naturels (sol, végétation, air, eau, etc.), l'espace public est une pièce maîtresse des villes.

A cet égard, le canton avec ses partenaires publics et privés est en train de se doter d'une vision stratégique des espaces publics.

Issu d'un travail interdépartemental de 3 années, associant des autorités communales ainsi que des représentants du monde de la construction, un document intitulé « Faire ensemble l'espace public » sera finalisé au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2022. Ce document définit 6 principes fondateurs, qui se déclinent avec des ambitions spécifiques et fixent le cap à maintenir dans les thématiques déterminantes pour les diverses interventions spatiales des autorités publiques :

1. les espaces publics confortent le « vivre ensemble »;
2. les espaces publics consolident la ville-paysage;
3. les espaces publics répondent aux enjeux environnementaux, régulent le climat urbain et confortent l'infrastructure écologique;
4. les espaces publics contribuent à l'efficacité et au confort des déplacements et permettent une pratique de la ville à échelle humaine;
5. les espaces publics sont aménagés avec sobriété;
6. les espaces publics bénéficient d'une maîtrise d'ouvrage forte et pérenne.

Cette vision stratégique répond aux questions posées par l'IN 182 et s'accompagne d'un guide opérationnel qui décrit des bonnes pratiques et met à disposition une boîte à outils pour la mise en œuvre de ces principes stratégiques fondateurs.

Elle est d'ores et déjà mise en œuvre dans la conception et la réalisation de projets emblématiques tels que les divers projets de voies vertes ou le réaménagement sous l'angle de l'adaptation climatique d'espaces publics existants (CO Sécheron, projet micro-territoire d'Onex, Espace rivière du PAV, etc.).

## **7. Propriétés cantonale et communale du domaine public**

L'IN 182 demande la transformation d'une surface égale à au moins 1% de la surface totale de toute la voie publique située sur le territoire des communes de plus de 10 000 habitants au profit des mobilités autres que le TIM et des espaces verts. Or, il convient de préciser ce qu'il en est, selon la législation, lorsqu'il est fait mention de la voie publique, en termes de domanialité, propriété et prérogatives y relatives.

En effet, le canton et les communes se partagent la propriété du domaine public. Chaque propriétaire est responsable de l'aménagement et de l'entretien du domaine qui lui appartient. Le territoire genevois compte 1 816 km de routes, dont 15% (260 km) appartiennent au canton et 83% aux communes, alors que 2% appartiennent à la Confédération (réseau autoroutier).

Les voies publiques communales font partie du domaine public municipal. A Genève, les communes disposent d'une large liberté d'appréciation dans la gestion de leur domaine public. Elles sont par exemple compétentes pour autoriser ou interdire l'usage accru de leur domaine public (cf. art. 15 de la loi sur le domaine public, du 24 juin 1961 (LDPu; rs/GE L 1 05)).

Les voies publiques communales sont formées des voies non classées comme voies publiques cantonales ou qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés (art. 4, al. 3, de la loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes; rs/GE L 1 10)). Elles sont subdivisées en routes communales principales et secondaires (art. 4, al. 3 in fine LRoutes).

A noter que, selon l'article 8A, alinéa 1 LRoutes, les communes peuvent déléguer au canton la maîtrise d'ouvrage concernant l'aménagement d'infrastructures sises sur des parcelles relevant du domaine privé ou public communal.

Enfin, l'article 2A LaLCR octroie aux communes des compétences en matière de gestion de la circulation, notamment pour la mise en place de marquage, sur le réseau de quartier communal non structurant.

## 8. Implications pour la mise en œuvre de l'IN 182

Si, de prime abord, 1% annuel de la surface totale de toute la voie publique des communes de plus de 10 000 habitants, au sens de l'article 1, lettre a LDPu, peut sembler relativement anecdotique, il n'en est rien.

En effet, en considérant uniquement la chaussée, les espaces de stationnement et les différents îlots aux carrefours, la superficie totale estimée de la voie publique considérée par l'IN 182 pour les 13 communes de plus de 10 000 habitants représente, comme l'indique le tableau ci-après, quelque 700 000 m<sup>2</sup> à convertir en espaces verts et arborés et en infrastructures dédiées à la mobilité douce et aux transports collectifs. Pour la Ville de Genève, cela représente environ 225 000 m<sup>2</sup>, soit quelque 80% de la surface occupée aujourd'hui par le stationnement sur la voie publique ou encore environ trois fois la superficie de la Plaine de Plainpalais.

**Tableau : Voie publique accessible aux transports individuels motorisés (en m<sup>2</sup>, estimé à partir du SITG)**

Commune	Surface totale estimée en m <sup>2</sup>	Surface à convertir chaque année pendant 10 ans	Surface totale à convertir en 10 ans pour mettre en œuvre l'IN 182
Bernex	491 000	4 910	49 100
Carouge	338 000	3 380	33 800
Chêne-Bourg	254 000	2 540	25 400
Genève	2 250 000	22 500	225 000
Grand-Saconnex	359 000	3 590	35 900
Lancy	475 000	4 750	47 500
Meyrin	584 000	5 840	58 400
Onex	190 000	1 900	19 000
Plan-les-Ouates	442 000	4 420	44 200
Thônex	266 000	2 660	26 600
Vernier	642 000	6 420	64 200
Versoix	430 000	4 300	43 000
Veyrier	293 000	2 930	29 300
<b>Total</b>	<b>7 016 000</b>	<b>70 160</b>	<b>701 600</b>

Dès lors, la mise en œuvre de l'IN 182 apparaît problématique à plusieurs titres :

- aspects méthodologiques;
- concrétisation, ampleur, coûts induits et procédures;
- aspects légaux;
- contrôle et compétences du canton.

### ***Aspects méthodologiques***

Une des difficultés pour obtenir les estimations chiffrées dans le tableau susmentionné a résidé dans la définition de la situation de référence et donc une méthodologie d'estimation commune et fiable de la surface des voies publiques accessibles au TIM, dont il faudrait soustraire 1% par an sur 10 ans.

Afin de définir de manière plus précise les surfaces actuellement utilisées par le TIM, il faudrait déduire de la superficie totale les surfaces déjà affectées à des voies bus et des bandes cyclables. Toutefois, dans les bases de données géographiques à disposition, seules les surfaces délimitées par des bordures (chaussées, pistes cyclables, sites propres tramway, etc.) sont aisément quantifiables. Pour les surfaces délimitées par des marquages (voies bus, bandes cyclables), leur quantification se révélerait fastidieuse et nécessiterait assurément un travail conséquent pour constituer une base de données géographiques, qui ferait office d'état de référence pour l'application de l'IN 182.

### ***Concrétisation, ampleur, coûts induits et procédures***

Pour donner une chance aux espaces verts et arborés qui seraient plantés en application de l'IN 182, il est important d'avoir une certaine perméabilité des sols et un certain volume de terre pour les structures racinaires. Or les sous-sols des voies publiques considérées par l'IN 182 sont encombrés de multiples canalisations pour les différents services (eaux, eaux usées, électricité, gaz, réseau de chaleur, conduites électriques, etc.). Dans la plupart des cas, il serait donc nécessaire de déplacer les canalisations pour effectuer les plantations, ce qui nécessite des travaux d'ampleur et des financements conséquents.

Par ailleurs, la préservation des arbres existants, effectivement prioritaire, doit prendre en compte un ensemble de facteurs dont l'état sanitaire du sujet, ses conditions d'implantation, son potentiel de développement, etc.

Afin d'appréhender l'intérêt de l'IN 182 en termes d'augmentation du taux de canopée, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN) a procédé à une rapide modélisation de la situation.

La modélisation a été effectuée sur les sous-secteurs statistiques couvrant une entité territoriale à une échelle intermédiaire entre la parcelle et la commune (GIREC) pour les communes de plus de 10 000 habitants en se basant sur le domaine routier du domaine public (hors pistes cyclables, sites propres et places de parking). Dans un second temps, les trottoirs puis la canopée actuelle ont été retranchés, afin de tenir compte de la végétation existante, comme le demande l'IN 182.

Cette modélisation montre que la suppression de 5% des surfaces destinées au TIM permettrait d'augmenter théoriquement au maximum le taux de canopée de 0,43% d'ici à 2050, ce taux étant réduit à 0,29% si l'on tient compte des trottoirs et des surfaces de voiries d'ores et déjà couvertes par la canopée.

Toutefois, il sied de relever qu'il convient de planifier l'arborisation dans une vision globale de l'espace public, en assurant une coordination d'ensemble pour profiter de chaque synergie possible, étant entendu que la vision d'une ville avec un taux de canopée de 30% est très ambitieuse et qu'elle nécessitera une action résolue et une végétalisation de toutes les situations propices.

Afin d'analyser la suite des implications de l'IN 182, il paraît également pertinent d'évoquer un projet de réaménagement concret à titre d'exemple, tel que celui que la Ville de Genève est en train de concevoir à l'avenue du Mail. Il s'agit ici d'un projet très qualitatif avec une large place faite aux plantations, de manière à lutter contre les îlots de chaleur et à donner un caractère moins routier à cette avenue. Par rapport au gabarit actuel de 14 mètres entre les trottoirs, la bande végétalisée serait de l'ordre de 5 mètres de large, avec également des aménagements cyclables et une voie bus sur environ 5,50 mètres de large, le reste étant dévolu à une voie de circulation TIM. Ce projet sur plus de 550 mètres linéaires (étant précisé que seule la chaussée de l'avenue du Mail est ici prise en considération, à savoir sans tenir compte des trottoirs, ni de la place du Cirque qui sont inclus dans le projet de la Ville de Genève) peut être estimé à environ 8 millions de francs, se répartissant à parts égales entre les aménagements de surface (plantations comprises) et du sous-sol.

Cependant, aussi ambitieux qu'il puisse être, ce projet ne représenterait que 12% de l'objectif annuel que la Ville de Genève devrait atteindre selon l'IN 182, ce qui signifie que cette commune devrait mener 8 projets

similaires par année. A l'échelle des 13 communes concernées, il faudrait plus de 25 projets équivalents par année, soit près de 2 milliards de francs d'investissements sur 10 ans.

Par ailleurs, le fait de planter des arbres et de la végétation sur le réseau routier implique de façon quasi automatique une procédure d'autorisation de construire avant de réaliser le projet.

En termes de procédure, il est communément considéré qu'un projet en autorisation de construire prend au moins une année pour sa conception, près d'une année pour la procédure d'autorisation, ainsi qu'entre 6 mois et 1 année pour obtenir les crédits d'investissement. Ensuite, en fonction de la complexité des travaux à réaliser, le chantier peut s'étaler sur 6 à 12 mois, voire bien plus dans certains cas.

Les projets qui seraient concernés annuellement nécessitent également des études multidisciplinaires pour la préparation des dossiers d'autorisation de construire, des ressources humaines pour les piloter et les suivre et des ressources financières pour les mettre en œuvre.

La plupart des communes concernées ne disposent de surcroît pas de services techniques aptes à gérer autant de projets simultanément, ce qui nécessiterait a minima une priorisation forte de ces projets par rapport à tous les autres ne concernant pas forcément le domaine public accessible aux TIM.

L'ensemble des éléments évoqués ci-avant rendent peu réaliste, pour ne pas dire impossible, le respect du rythme demandé par l'IN 182 à concurrence de 1% annuellement. S'il est partiellement envisageable à certains endroits de dégager rapidement de l'espace public en utilisant les méthodes de l'urbanisme tactique pour agrandir un espace piétonnier, marquer une voie bus ou une bande cyclable, comme cela a été fait durant la première crise sanitaire, il faut aussi tenir compte de l'aspect qualitatif des aménagements. En effet, ces aménagements doivent être attractifs et sécurisés pour les usagères et usagers, ce qui impose tôt ou tard des travaux d'ampleur aux coûts élevés.

### *Aspects légaux*

Un autre point majeur réside dans le fait que la proposition de loi qui découlerait de l'IN 182 n'aurait pas à respecter les principes de la compensation du stationnement contenu dans la LaLCR. Elle poserait ainsi un problème d'application concrète de cette loi, qui devrait donc également être modifiée. Il y a cependant de forts risques de voir des oppositions à ces modifications. De plus, l'offre de référence de 2011 définie dans le règlement



d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, du 30 janvier 1989 (RaLCR; rs/GE H 1 05.01), ne pourrait plus être maintenue et elle devrait intégrer de nouvelles dérogations.

Pour rappel, le principe de la compensation du stationnement a été inscrit dans la LaLCR en 2012 afin de récupérer de l'espace public et de le redistribuer à d'autres usages urbains que le stationnement. Afin d'éviter des interminables discussions entre les partisans d'une forme ou d'une autre de moyens de déplacement, le principe consiste à stabiliser un nombre de référence des places existantes en surface dans la zone dense du canton (périmètre comprenant une partie des territoires des villes de Genève et de Carouge). Ainsi, toute place de stationnement supprimée en surface dans la zone de compensation doit être compensée selon les règles de la LaLCR et du RaLCR, dont la dernière modification date du 16 décembre 2020. Il en est de même pour les créations de places en ouvrage, qui doivent aussi se traduire par des suppressions de places sur la voirie.

Comme l'IN 182 mentionne que le principe de compensation ne s'appliquerait pas à sa mise en œuvre, il faudrait prévoir un double suivi. Il y aurait des contradictions entre le principe de compensation du stationnement se basant sur l'offre de référence et sur celui de l'IN 182. Il s'agirait alors de décompter des surfaces affectées à des espaces verts, ainsi qu'à la mobilité douce et aux transports collectifs, du nombre de places de stationnement, ce qui aurait pour conséquence de modifier l'offre de référence du suivi de la compensation du stationnement.

Ce suivi ne serait alors quasiment plus possible à effectuer, ce qui reviendrait, en quelque sorte et de facto, à supprimer le principe de compensation.

### ***Contrôle et compétences du canton***

L'IN 182 désigne le Conseil d'Etat comme responsable de sa mise en œuvre et coordinateur des actions des 13 communes de plus de 10 000 habitants.

Etant donné que le canton ne possède qu'une part très réduite du domaine public concerné par l'IN 182, il lui reviendrait de s'assurer que les communes veuillent bien aller dans le sens de cette initiative pour guider les actions de leurs services, qui seraient pour la plupart entièrement accaparés par la mise en œuvre de cette initiative.

Toutefois, comme le canton n'est pas sur son domaine public, il ne lui serait pas possible de participer financièrement à la réalisation des projets.

## 9. Implication pour les communes

Dans le cadre de la rédaction du présent rapport, les communes concernées ont été consultées à un niveau technique. Ce chapitre fait la synthèse des analyses fournies au canton quant aux implications pour les communes de la mise en œuvre de l'IN 182 pour leur territoire.

Plusieurs communes reconnaissent que les objectifs généraux de l'IN 182, demandant la prise de mesures pour lutter contre les îlots de chaleur et améliorer la qualité de vie des habitantes et habitants, rejoignent les objectifs communaux tels que déclinés dans les plans directeurs communaux. Leur stratégie est ainsi proche des objectifs visés par l'IN 182, notamment en voulant :

- réduire la place du stationnement sur l'espace public en diminuant l'offre et en privilégiant le stationnement en sous-sol;
- capitaliser sur le développement d'infrastructures de mobilité structurante à l'échelle de l'agglomération;
- requalifier des voiries (mise en zone 30, aménagements de certaines rues).

Après un rapide examen, certaines communes ont cependant transmis des points qui leur semblent compliqués à mettre en œuvre.

En préambule, plusieurs communes disent qu'il est difficile de quantifier la part de 1% de voies publiques communales, du fait de la domanialité de l'ensemble des chaussées. Elles constatent que cette réduction annuelle sur 10 ans, soit -10% de la voie publique, semble un objectif très élevé nécessitant des ressources humaines et financières dépassant les effectifs à leur disposition, ainsi que leurs planifications financières. Elles relèvent que la temporalité de l'IN 182 ne se conjugue pas avec celle des projets en cours sur leur territoire. Une mise en œuvre annuelle est en effet contraignante car elle ne suit plus les étapes des projets en cours, et ce, en proposant un calendrier déconnecté de ce qui est planifié. Cela s'applique surtout pour les grands projets, tels ceux liés aux prolongements des voies de tram par exemple.

De fait, certaines de ces communes sont déjà engagées sur de nombreux projets d'aménagement d'envergure. En matière de budget pour la mise en œuvre de l'IN 182, seule une étude détaillée permettrait, d'une part, d'identifier les crédits d'investissement nécessaires et, d'autre part, de savoir si cela serait supportable pour les communes et le canton en fonction des autres priorités d'investissement.

Certaines communes se questionnent aussi sur la pertinence de la limitation de l'IN 182 aux communes de plus de 10 000 habitants, ce qui leur

semble relever d'une inégalité de traitement entre les différentes communes genevoises. Dès lors, de leur point de vue, l'effort devrait être porté par l'ensemble des communes et le canton via un mécanisme financier à concevoir, étant donné que le Fonds intercommunal d'équipement (FIE) de l'Association des communes genevoises (ACG) est déjà très sollicité.

Si certaines communes considèrent que l'IN 182 propose des marges de manœuvre pour se prémunir des grandes chaleurs avec la création de nouvelles opportunités de végétalisation qui pourraient directement concerner un grand nombre d'habitants, elles constatent également que la mise en œuvre de l'IN 182 implique une nouvelle conception des espaces publics à grande échelle, avec la nécessité d'assurer une coordination entre la planification des réseaux souterrains et les services attendus en surface, dont ceux offerts par l'arborisation.

Une autre grande difficulté consiste à devoir « éviter le report de trafic sur les zones avoisinantes ». Cela semble relever d'un vœu pieux, selon certaines communes, car un report de la charge de trafic semble inévitable sans la mise en œuvre de mesures supplémentaires visant à réduire le trafic motorisé à l'échelle de l'agglomération transfrontalière.

Par ailleurs, certaines communes relèvent que la LaLCR confère au canton l'essentiel des fonctions d'arbitrage en matière de mobilité, ce qui ne leur laisse que très peu de marge de manœuvre pour diminuer les TIM en faveur de modes de transport moins impactants en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

Une commune pense que, techniquement, la conversion d'une voie TIM pour répondre aux objectifs de l'IN 182 peut se faire assez aisément en présence d'une voirie de 2x2 voies TIM (ou d'une voirie dont un des deux sens de circulation est à 2 voies TIM). Mais dans le cadre des voiries à 2x1 voie TIM ou des voiries à sens unique, il faudrait agir sur la mutation des éventuelles cases de stationnement qui bordent la chaussée. D'un point de vue opérationnel, se pose un autre problème : de nombreuses voiries communales à sens unique ou en 2x1 voie TIM se trouvent dans des zones 30, c'est-à-dire dans des espaces routiers au sein desquels il ne faudrait pas prévoir des aménagements spécifiques pour les vélos. Bandes cyclables et pistes cyclables ne peuvent donc en principe pas être aménagées sur des routes en zone 30, ce qui restreint les possibilités de mise en œuvre de l'IN 182.

Il faudrait alors extraire des voies publiques visées par l'IN 182 toutes les rues pour lesquelles il ne sera pas possible d'intervenir, du fait de leur gabarit trop réduit. Une commune est dès lors d'avis qu'il faudrait tenir compte des

projets de requalifications communales déjà réalisés ces 10-15 dernières années ayant permis d'élargir des trottoirs, de créer des pistes cyclables, de convertir des cases de stationnement en places de stationnement pour vélos ou en zones de verdure.

Enfin, pour les communes disposant de nombreuses zones industrielles, le rôle de la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) devrait être précisé dans le cadre de la mise en œuvre de l'IN 182.

## **10. Conclusion pour la prise en considération de l'IN 182**

Le Conseil d'Etat estime que bien que les objectifs de l'IN 182 soient louables, les écueils techniques et financiers, au vu de ce qui précède, sont d'ampleur trop considérable pour sa mise en œuvre. Il n'en demeure pas moins que, dans le cadre des objectifs qu'il s'est fixés pour répondre aux enjeux de la transition énergétique, tant en termes de mesures liées à la mobilité qu'à la biodiversité et à l'aménagement du territoire, le canton rejoint d'ores et déjà sur de nombreux aspects la volonté des initiants.

Ainsi, l'adéquation entre les objectifs de l'IN 182 et ceux du PCC renforcé est indéniable et l'IN 182 pourrait notamment être une source d'inspiration en relation avec les conditions nécessaires pour atteindre la décarbonation du territoire genevois. Dès lors, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait pertinent d'opposer un contreprojet à l'IN 182. Ce dernier devrait porter sur les modalités de mise en œuvre de mesures inspirées par l'IN 182 et être élaboré en concertation avec les communes concernées.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à refuser l'IN 182 en lui opposant un contreprojet.

### **AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT**

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Serge DAL BUSCO