



Date de dépôt : 22 novembre 2023

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Boris Calame, François Lefort, Delphine Klopfenstein Broggin, Jean-Michel Bugnion, Frédérique Perler, Emilie Flamand-Lew, Mathias Buschbeck, Yves de Matteis, Sophie Forster Carbonnier, Magali Orsini, Olivier Baud, Nicole Valiquer Grecuccio, Isabelle Brunier, Marc Falquet, Christian Zaugg, Roger Deneys, Christina Meissner pour que les supports, mâts et autres équipements techniques de service public soient intégrés aux milieux récepteurs des espaces publics

En date du 31 janvier 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- *que les équipements techniques¹, implantés dans l'espace public et à proximité de celui-ci, ne doivent pas altérer la qualité paysagère et fonctionnelle du milieu récepteur, mais au contraire être pensés et réalisés pour s'intégrer au mieux au contexte urbain et paysager existant ou projeté ;*
- *que l'encombrement des trottoirs et places doit être évité au maximum afin d'assurer le confort des usagers-ères, notamment une circulation fluide et aisée, et aussi faciliter l'entretien de ces espaces ;*

¹ Il faut considérer sous cette abréviation les poteaux et autres mâts permettant de soutenir les lignes électriques et éclairages de service public, implantés notamment par les TPG et SIG, mais aussi les armoires techniques d'opérateurs, que ce soit en matière de distribution de fluides ou de réseaux de tous types.

- *que les services de planification et les opérateurs de réseaux concernés (TPG, SIG, etc.) doivent porter, en sus des contraintes techniques, une attention particulière à l’aspect (design) et à l’intégration de leurs installations techniques afin de limiter au maximum l’impact fonctionnel et paysager de celles-ci ;*
- *que les services techniques doivent collaborer, de façon transversale, avec les autres acteurs de l’urbanisme d’aménagement² afin d’assurer que dans tous les projets les éléments techniques de service public soient intégrés ;*
- *que les façades en front de rue se doivent d’accueillir, autant que possible, l’accrochage des lignes aériennes et autres équipements de services publics ;*
- *que toutes sortes de solutions existent afin d’intégrer et de limiter l’impact des supports et équipements techniques dans l’espace public, mais que la volonté et la réunion des compétences manquent bien trop souvent ;*
- *que le cadre réglementaire existant est extrêmement léger³, peu connu et trop rarement utilisé – il nécessite en plus une entente spécifique avec les propriétaires et se limite à l’accrochage en façade de plaques de rue et d’installations aériennes de service public,*

invite le Conseil d’Etat à :

- *étudier et développer un « concept cantonal d’intégration des équipements de service public », ou tous autres outils de conception et planification jugés utiles, qui puissent assurer que, dans l’espace public et visible du domaine public, les opérateurs et planificateurs d’équipements techniques de service public procèdent à une intégration harmonieuse et concertée de leurs installations ;*

² Il existe à Genève trois commissions officielles qui pourraient servir de relais et/ou d’autorité en termes d’autorisation et d’obligation, d’installation. Ce sont en l’état la commission d’urbanisme (CU), la commission d’architecture (CA) et la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS). Les lois qui les régissent (LCUA - L 1 55 et LPMNS L 4 05) permettraient, le cas échéant, de leur attribuer une fonction de ce type.

³ Règlement concernant l’utilisation du domaine public (RUDP) (L 1 10.12), art. 37, al. 1 et 2, voir sous :
https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_11_10p12.html

- *assurer que la coordination entre les différents services, les opérateurs en charge de la planification et de la réalisation d'infrastructures de service public et les spécialistes de l'aménagement soit effective ;*
- *mettre en place ou développer toute structure utile à la coordination et au suivi de projet, avec des compétences d'aménagement et un pouvoir d'autorité, afin que soit assurée l'intégration des équipements techniques dans les espaces récepteurs, notamment en termes d'esthétique et de design, de fonctionnalité, de sécurité, d'entretien, de protection et de préservation du patrimoine paysager ;*
- *proposer au Grand Conseil un cadre législatif qui précise les obligations faites aux opérateurs et propriétaires de bâtiments :*
 - *en rendant obligatoire et gratuit l'usage des façades, en front de rue ou situées à proximité directe, pour la pose et l'accrochage d'équipements de service public, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose ;*
 - *en garantissant la protection des bâtiments d'habitations et d'activités de tous transferts de vibrations ou de bruits solidiens ;*
 - *en précisant la responsabilité des parties et les conditions applicables, notamment en cas de refus d'installations ;*
 - *en considérant, par défaut, la limite de propriété comme l'emplacement d'implantation des équipements techniques et, le cas échéant, en prévoyant les conditions y relatives ;*
 - *en assurant l'intégration des équipements techniques de service public à leur environnement, en garantissant que les projets à dimensions spatiales soient accompagnés des compétences d'évaluation, notamment en matière d'architecture, d'aménagement, d'urbanisme et encore de préservation du patrimoine.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Invite 1 – Concept cantonal d'intégration des équipements de service public

Le Conseil d'Etat partage le diagnostic et les enjeux de la motion 2408 et souhaite indiquer que la question de l'intégration des équipements de service public dans leurs milieux récepteurs et plus spécifiquement dans l'espace public a fait l'objet ces dernières années de plusieurs évolutions législatives et/ou stratégiques pour une meilleure prise en considération.

En premier lieu et concernant les infrastructures de transports publics, il est nécessaire de rappeler la nouvelle stratégie d'électrification de la flotte des véhicules des Transports publics genevois (TPG) validée par l'adoption de la loi 13059 le 14 octobre 2022.⁴

Cette loi traduit une opérationnalisation d'un axe stratégique du plan climat cantonal (PCC 2030) de 2^e génération, présenté le 2 juin 2021. Elle vise à atteindre un objectif de réduction des émissions de CO₂ pour le transport de personnes. D'ici 2030, 40% des déplacements en transports individuels motorisés (TIM) devront se reporter sur d'autres modes de transport moins émissifs ou être supprimés, et, pour atteindre l'objectif de 2050, ce nombre devra être d'environ 80%.

Concernant les thèmes de la motion, cette loi va entraîner une évolution progressive de l'intégration du réseau de bus et de trolleybus dans la ville.

En effet, afin de respecter les engagements pris dans le PCC 2030 de 2^e génération, l'ensemble de la flotte diesel aujourd'hui en circulation sur les lignes urbaines et régionales du canton sera d'ici 2030 remplacé par des véhicules zéro émission. Pour accompagner l'abandon des énergies fossiles, le canton a attribué aux TPG une subvention d'investissement de 350 millions de francs (loi 13059 du 14 octobre 2022). L'offre sur le réseau urbain va connaître des développements à l'horizon 2025 nécessitant l'acquisition de 39 bus électriques articulés de 18 mètres (EBA) et de 48 bus électriques à double articulation (EBAA) de 24 mètres, avec comme horizon temps l'année 2024 pour la livraison des premiers véhicules. Ce matériel est destiné aux lignes 1, 4 et 5, aujourd'hui exploitées avec des bus diesel, dont l'offre va connaître un renforcement notable sur l'axe Frontenex en lien avec le quartier de Belle-Terre. Afin de répondre à la demande en transports collectifs de ces

⁴ L 13059 – Loi ouvrant un crédit au titre de subvention cantonale d'investissement de 350 000 000 francs pour participer à l'électrification de la flotte de véhicules des Transports publics genevois (TPG).

nouveaux quartiers, la ligne 4 sera exploitée avec des véhicules plus capacitaires de 24 mètres en remplacement des bus articulés de la ligne 9. Ce nouveau type de véhicule permet un gain de places offertes de l'ordre de 25%. Ce matériel plus capacitare est également destiné à équiper, entre autres, les lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) Genève – Vernier – Zimeysa pour remplacer les véhicules des lignes 6 et 19 qui arriveront en fin de vie. Ces lignes sont aujourd'hui exploitées avec des trolleybus. La conversion à des véhicules électriques à recharge rapide de 24 mètres permet de s'affranchir des lignes aériennes de contact (LAC) sur l'ensemble du tracé et de faire évoluer les itinéraires de manière souple en cas de besoin.

La transition énergétique se poursuivra entre 2025 et 2030 sur le reste du réseau et nécessitera, a minima, le renouvellement de 168 véhicules articulés de 18 mètres (ABA), dont 98 dès 2025 et 70 dès 2028. En outre, un renouvellement partiel de 19 trolleybus articulés et bi-articulés (séries HESS n° 37 – 731 à 768 et n° 38 – 781 à 790) circulant déjà aujourd'hui sur le réseau doivent également être remplacés par des trolleybus de nouvelle génération dont les batteries plus performantes permettront une augmentation des tronçons sans LAC sur leurs tracés. Ce renouvellement est prévu à l'horizon 2025 sur les lignes 3 et 10. Des tronçons sans LAC sur des itinéraires de trolleybus sont intéressants à la fois pour les possibilités de requalification d'espace public offertes, mais également par la possible simplification de croisements de lignes de trolleybus et de tramway complexes et contraignants.

En second lieu, plusieurs démarches collectives ont été initiées par le Conseil d'Etat dans un objectif de construire une culture commune et d'apporter des réponses à la prise en considération des thèmes de la motion dans la conception et la réalisation de projets structurants.

On peut évoquer notamment la Conception cantonale du paysage en cours de finalisation et de validation qui participera dans sa mise en œuvre à une plus grande prise en considération des conditions d'intégration harmonieuse des futures installations, notamment au travers de la formulation d'objectifs de qualité paysagère.

Citons davantage en détail la première stratégie des espaces publics effective depuis septembre 2022. Elle a été élaborée au sein d'un groupe de suivi interdépartemental associant des autorités communales et des acteurs de la fabrique urbaine⁵. Le document « Faire ensemble l'espace public » décline une vision stratégique qui a l'ambition de traduire une posture de projet et qui repose sur la définition de 6 principes fondateurs, qui doivent gouverner les

⁵ <https://www.ge.ch/dossier/faire-ensemble-espace-public>.

prises de décisions à toutes les étapes pour la réussite d'un projet d'espace public.

Parmi les principes fondateurs, les thèmes de la motion sont concernés par le principe n° 2, « Les espaces publics consolident la ville-paysage » et le principe n° 5, « Les espaces publics sont aménagés avec sobriété ».

Concernant le principe n° 2, il répond au constat d'une dégradation du cadre de vie et à l'absence d'attention qui serait apportée lors de la mise en œuvre de projets d'infrastructure. Il précise que « *les espaces publics urbains renforcent l'identité du territoire cantonal, caractérisée notamment par l'omniprésence du grand paysage. Par une attention aux structures patrimoniales – naturelles, bâties ou culturelles, locales ou régionales – propres au bassin genevois, l'aménagement des espaces publics s'inscrit dans un continuum dynamique de développement urbain. Par leur réseau et leur maillage, ils participent à tisser des liens tant physiques que sensibles entre ville et campagne, nature et culture, passé et présent, etc. Ce faisant, l'activité d'aménagement est légitimée par la reconnaissance et la valorisation du bien commun.* ». Cet objectif traduit l'importance croissante d'une attention paysagère qui est accordée dans les projets en cours et à venir.

Quant au principe fondateur n° 5, il rappelle que « *la sobriété appelle en premier lieu à une meilleure utilisation de l'espace, de ses ressources et une prise en considération de ce qui est déjà là. Dans leur réalisation, les espaces publics sont faciles d'accès, désencombrés et aménagés avec simplicité. La lisibilité de leur composition contribue à une reconnaissance intuitive des lieux par leurs utilisateurs. Leur matérialité dialogue avec le contexte propre à la rue, au quartier ou à la localité, etc.* ». Ce principe vise le désencombrement de l'espace public mais également la question de la mutualisation de l'utilisation des installations techniques.

Cette vision stratégique est accompagnée d'un guide opérationnel qui vise à offrir aux différents acteurs une aide à la conduite de projet et des moyens concrets en vue de faire évoluer leurs pratiques. Son ambition est de pallier la fragmentation parfois constatée des décisions, des processus et des responsabilités. Il vise également à soutenir les autorités ou organismes moins expérimentés.

A titre d'exemple, le « cycle de vie de l'espace public » du guide opérationnel constitue à la fois un outil de travail du quotidien pour chaque acteur et une base de dialogue entre les maîtres d'ouvrage, les gestionnaires, les utilisateurs, les concepteurs et les autorités décisionnelles.

Ces éléments doivent permettre de faire évoluer de manière coordonnée les pratiques des acteurs et des divers intervenants vers davantage d'attention et de qualité des projets sur l'espace public.

Ces évolutions visent, dès la conception des projets, à conforter la qualité de l'intégration des équipements de services publics à l'échelle de chacun des projets.

Invites 2 et 3 – Structure de coordination et coordination effective des services, des opérateurs en charge de la planification et de la réalisation d'infrastructures et des spécialistes de l'aménagement

Dans une suite logique des évolutions décrites dans l'invite 1, le Conseil d'Etat répond favorablement aux invites 2 et 3. Il est proposé que les projets d'infrastructures structurants avec un impact fort sur le paysage et l'espace public puissent faire l'objet d'une consultation de la Plateforme patrimoine territoire et paysage et de ne pas créer une nouvelle structure ad hoc telle que le formule l'invite 3.

Au préalable, rappelons que la structure de coordination des projets d'infrastructure de transports collectifs a profondément évolué. Le Conseil d'Etat a approuvé, le 31 janvier 2018, le projet de refonte du règlement d'exécution de la loi sur le réseau des transports publics (RRTP; rs/GE H 1 50.01), en vue d'adapter et d'améliorer l'organisation actuelle du pilotage des projets de transports collectifs compte tenu du contexte et de la nature des projets.

La prise en considération des caractéristiques spécifiques et l'importance accordée aux problématiques d'intégration urbaine des projets d'infrastructures de transports collectifs, pilotés par le département chargé des transports, en collaboration avec le département du territoire, a permis de repenser le traitement de ces nouveaux enjeux en terme de gouvernance. En effet, il a été constaté que ces projets d'infrastructures nécessitent un pilotage et un suivi plus rapproché en collaboration avec les autorités communales concernées, dans les étapes de planification notamment, rendant la précédente structure de gouvernance TC (transports collectifs) 2020 inadaptée pour la bonne gestion de ces nouveaux projets.

La refonte de ce règlement vise à déployer une gouvernance propre à chaque projet d'infrastructure de transport afin de permettre notamment une forte implication des autorités communales, aussi bien au niveau du comité de pilotage que dans la direction de projet. En outre, l'article 5 de ce nouveau règlement précise que participent également au comité de pilotage les directions générales des offices cantonaux concernés et des établissements

publics impliqués (Transports publics genevois, Services industriels de Genève, Aéroport international de Genève).

A titre d'exemple, le projet de tramway Nations – Grand-Saconnex (TNGS) bénéficie de cette nouvelle organisation dans sa gouvernance.

En outre, la conception des dernières lignes de tram et de BHNS intègre dans le pilotage avec les autorités communales l'élaboration de charte paysagère abordant ces questions de mobilier et d'intégration. Cela sera aussi le cas pour les futurs projets structurants d'infrastructures.

De même, ces projets d'infrastructures sont régulièrement suivis par la commission d'urbanisme (CU), mais également par la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) dans le cadre de leurs compétences respectives.

La Plateforme patrimoine territoire et paysage

Créée en 2020, l'actuelle Plateforme patrimoine et territoire est active tant au niveau stratégique qu'opérationnel. Elle est composée des directions de l'office de l'urbanisme et de l'office du patrimoine et des sites, renforcée par un membre invité de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature. Elle a pour mission de renforcer l'intégration des enjeux du patrimoine et des sites comme une composante majeure de l'aménagement du territoire et des projets de développements urbain. Par la prise en compte conjointe entre les offices, le plus en amont dans les processus, et à toutes les échelles de la planification, la Plateforme patrimoine et territoire facilite la coordination par le dialogue entre les offices et l'émergence d'une culture commune.

Cette plateforme a été mise en place afin de dépasser les visions et prérogatives de chaque politique publique et d'appréhender les questions d'intégration patrimoniale dans le cadre d'une transversalité, et la nécessité d'une compréhension commune de la question.

En parallèle, le Conseil d'Etat a engagé l'élaboration d'une Conception cantonale du paysage. Cette dernière partage certains constats de la motion 2408. Elle relève notamment que certains mobiliers urbains peuvent perturber les relations quotidiennes avec le paysage : des barrières, des mâts et haubans pour les lignes de contact des trams et des trolleybus, etc. L'exemple de la place Bel-Air démontre que l'accumulation des installations techniques – mâts, abris, bancs – apparue depuis l'aménagement de la ligne de tram, a passablement coupé la relation visuelle avec le Rhône et la Rade. Ainsi, la Conception cantonale du paysage préconise que l'ensemble des mobiliers et équipements techniques doivent être pensés en termes de composition paysagère et de mise en cohérence avec l'espace public qu'ils occupent.

Afin de ne pas multiplier les instances de coordination, d'offrir une vision transversale et de privilégier des synergies, il est proposé d'étendre le domaine d'action de la Plateforme patrimoine et territoire aux enjeux paysagers et d'y intégrer les missions qui en découlent.

De manière symétrique aux enjeux de patrimoine et des sites, il s'agit de renforcer la prise en compte des enjeux paysagers et de leur intégration dans les projets structurants sur le domaine public suffisamment en amont dans la conception des projets. L'élargissement de la plateforme dans ce sens ne serait ainsi pas l'addition d'une nouvelle thématique, mais l'enrichissement de cette nécessaire prise en compte du contexte paysager, qui est aussi une caractéristique de l'approche patrimoniale. Les orientations de la conception « Paysage suisse » au niveau fédéral soutiennent cette évolution en précisant que le paysage est la base territoriale à la fois de la culture du bâti et de la biodiversité.

Ainsi, et en plus de l'évolution des structures de coordination à l'échelle de chacun des projets, le Conseil d'Etat propose de solliciter la Plateforme patrimoine territoire et paysage pour consultation préalable et suivi des projets d'infrastructures structurants qui s'insèrent dans des sites comprenant des enjeux patrimoniaux et paysagers.

Invite 4 – Evolution du cadre législatif

Au vu des projets en cours et à venir, il n'y aura plus de développement de LAC pour les nouvelles lignes de bus et BHNS. La technologie TOSA (Trolleybus Optimisation Système Alimentation) sera déployée pour développer un réseau d'e-bus, avec des bus 100% électriques de grande capacité, à la fois écologiques et d'une large autonomie. Ainsi, quelques stations de recharge, assurant le transfert d'énergie entre le réseau électrique et les batteries des véhicules, seront déployées dans le canton, au niveau des arrêts de bus. La conception de ces installations est confiée au groupement de mandataires s'appuyant sur les compétences d'architectes paysagistes afin de garantir une bonne intégration et une fluidité de l'espace public facilitant pour l'ensemble des usagers l'accès aux stations.

Concernant les projets de tramway, les lignes vers Saint-Julien et Ferney-Voltaire ont déjà fait l'objet d'études approfondies, en collaboration avec les communes, pour insérer au mieux les installations, et seront construites selon des concepts d'intégration urbaine définis. Les développements ultérieurs du réseau de tramway ne seront mis en œuvre qu'à partir de 2030, avec la réalisation de lignes de ceinture (comme l'axe tangentiel reliant le secteur de l'Aéroport à celui du Grand-Lancy – liaison d'environ 7 kilomètres et d'une

quinzaine d'arrêts – qui sera moins soumis aux contraintes urbaines du centre-ville) dont les études financées par la loi d'investissement 13192 vont débiter début 2024.

Au vu de l'évolution du développement des lignes de transports collectifs et des pratiques mises en place sur les projets récents (coordination étroite avec les communes et enjeux d'intégration urbaine assimilés en amont), et considérant la proposition d'insérer la Plateforme patrimoine territoire et paysage dans le processus d'évaluation des projets (renforçant l'approche projet en matière d'architecture, d'aménagement, d'urbanisme et de préservation du patrimoine), des modifications législatives n'apparaissent pas indispensables pour préciser les obligations faites aux opérateurs et propriétaires de bâtiments.

Conclusion

Le présent rapport confirme que des actions sont d'ores et déjà mises en œuvre. Il propose de formaliser et de renforcer les moyens, directs et indirects, nécessaires au déploiement de ces diverses actions et pointe les principaux enjeux auxquels l'Etat de Genève est actuellement confronté pour atteindre les objectifs fixés au niveau cantonal.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :
Antonio HODGERS