



Date de dépôt : 17 août 2022

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la pétition : Demande de moratoire pour la
préservation des espaces végétalisés, contre le bétonnage,
l'artificialisation des sols et une densification débridée ainsi que
l'abattage d'arbres en bonne santé

En date du 22 mars 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition dont le libellé est le suivant :

Mesdames et
Messieurs les députés,

Mesures urgentes pour le climat à Genève : anticipons les prochaines vagues de chaleur

Rendons notre République et notre canton de Genève plus verts – Créons plus d'espaces végétalisés

Plus d'arbres, plus de parcs, plus de façades et toits végétalisés – Plus de zones de fraîcheur

Pour une République et un canton vraiment verts – Changeons Genève

Nous demandons :

- de préserver avec effet immédiat tous les espaces végétalisés, en attendant qu'une stratégie sur la biodiversité et l'artificialisation des sols soit adoptée au niveau cantonal dans le respect des normes minimales de santé imposées par la Confédération et les normes de l'OMS ;*
- de soumettre toute décision visant à la densification, à l'aménagement du territoire et à la construction de nouveaux immeubles à l'aval des citoyens concernés en les informant préalablement des conséquences de*

ces décisions sur l'environnement, la santé publique, le changement climatique, la qualité de vie et les normes de pollution ;

- de favoriser activement la plantation de nouveaux arbres, de renoncer à l'abattage d'arbres en bonne santé et de multiplier le développement d'espaces végétalisés en remplacement des places minéralisées en attendant qu'une nouvelle stratégie sur la biodiversité et l'artificialisation des sols détermine ces enjeux ;*
- de promouvoir dans toute nouvelle construction des toits et des façades pleinement végétalisés et de rendre obligatoire l'aménagement d'espaces verts dans tout nouveau quartier.*

*N.B. 4 signatures
Sauvegarde Genève
p.a. M. Jean Hertzschuch
Président
Chemin Dr-Adolphe-Pasteur 30
1209 Genève*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En guise de préambule, le Conseil d'Etat rappelle qu'il est sensible aux préoccupations exprimées dans la présente pétition. En effet, le réchauffement climatique qui s'est accéléré ces dernières années a des conséquences bien palpables sur le bien-être des populations citadines. La lutte contre les îlots de chaleur urbains fait désormais partie des priorités des autorités chargées de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de l'environnement.

Le Conseil d'Etat souligne qu'il a non seulement pris acte de ces évolutions, mais qu'il conduit 3 grandes démarches destinées à matérialiser le changement de paradigme nécessaire à assurer la transition écologique du bassin genevois, et que ces démarches répondent très largement aux demandes des pétitionnaires :

- Le **plan climat cantonal** a été renforcé suite à la déclaration de l'urgence climatique en décembre 2019. Adopté par le Conseil d'Etat le 14 avril 2021, ce plan est composé de 2 volets. Le premier fixe comme objectifs de réduire de 60% d'ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre (GES), d'anticiper et gérer les effets des changements climatiques sur le territoire cantonal. Il identifie également 7 axes stratégiques : énergie et bâtiments, mobilité, biens de consommation, aménagement du territoire, santé, espaces naturels/biodiversité et éléments transversaux. Le deuxième volet est composé de 41 fiches décrivant les mesures à prendre pour atteindre les objectifs climatiques à l'horizon 2030. La fiche de mesure 4.1 invite le canton à orienter la planification cantonale de manière à atteindre l'objectif de la neutralité carbone en 2050 et à ancrer certaines mesures et objectifs du plan climat dans le plan directeur cantonal (PDCn). L'arbre trouve largement sa place dans ce plan; il participe en effet à la mise en œuvre du plan climat, en étant un levier d'action fondamental de 6 fiches de mesures :
 - prévenir et lutter contre les îlots de chaleur en milieu urbain (4.5);
 - promouvoir la santé en période de forte chaleur (5.1);
 - renforcer les mesures liées au concept de l'eau en ville (5.4);
 - renforcer la résilience des écosystèmes et les capacités de migration des espèces (6.1);
 - exemplarité des acteurs publics (7.1);
 - accompagnement au changement des acteurs du territoire (7.2).
- La **feuille de route pour le nouveau plan directeur cantonal**, validée par le Conseil d'Etat le 8 décembre 2021, initie une nouvelle génération de planification pour le Grand Genève. Cette démarche, conduite à une

échelle transfrontalière, initie la co-construction d'une vision territoriale transfrontalière, qui se veut être le fruit d'un dialogue entre l'échelle du territoire et l'échelle du projet ainsi qu'entre les actrices et les acteurs institutionnels, la population et les parties prenantes du territoire. Cette vision a pour ambition de faire évoluer les différentes planifications directrices, afin d'assurer la cohérence entre le projet de territoire à l'échelle du bassin de vie et les enjeux de la transition écologique, le tout soutenu par une démarche de participation citoyenne. La feuille de route postule que *« Pour créer un espace sûr, juste et agréable pour la population, nos systèmes politiques et économiques doivent considérer le plafond environnemental des systèmes vitaux de la terre et le plancher social du bien-être comme des bornes que l'on ne peut pas dépasser »*. Dans cette optique, 3 orientations phares de la feuille de route font écho aux attentes des pétitionnaires :

- la primauté des ressources du vivant;
- un territoire inclusif et solidaire;
- une ville multipolaire à la densité bâtie vertueuse.

Parallèlement à l'évolution de la planification directrice, le département du territoire accompagne depuis plusieurs années les procédures de planification par de larges démarches de concertation. Le festival EXPLORE, tête de pont de cette ouverture à la participation citoyenne, invite chaque année la population à faire, ensemble, l'expérience de la ville dans laquelle on veut vivre et donne ainsi une voix active pour le changement en réunissant la population autour des enjeux de la transition.

- La **stratégie biodiversité Genève 2030**, accompagnée d'un premier plan d'action, a été approuvée par le Grand Conseil le 27 novembre 2020. Les actions qui étaient déjà en cours et qui ont démontré leur efficacité ont été poursuivies et celles jugées prioritaires pour combler les lacunes sont en cours de mise en œuvre par l'action conjointe de l'Etat, du secteur privé, des ONG et des usagers et usagères. C'est ainsi au travers de 117 actions, réunies dans 12 champs d'application, que l'ensemble des actrices et acteurs du territoire et de la biodiversité cherchent à garantir notre bien-être à long terme en conciliant le développement des activités sur notre territoire avec le maintien d'une biodiversité locale riche et apte à assurer les nombreux services qu'elle fournit à la population.

Afin de renforcer la capacité à mettre en œuvre ces actions, le Conseil d'Etat déposera prochainement un projet de loi destiné à financer les mesures pérennes, telles que la plantation de 4 000 arbres destinés à renforcer la trame des arbres majeurs du canton, ou encore la réalisation de mesures en faveur de la faune et de la flore en milieu urbanisé, comme

la mise en place de toitures végétalisées, de milieux humides ou de structures favorisant le déplacement de la faune.

Sur un territoire vulnérable aux changements climatiques, ces enjeux sont primordiaux. Dans les zones urbaines exposées aux îlots de chaleur, le maintien des grands arbres et la plantation de nouveaux sujets permettront l'ombrage du sol et l'évaporation de l'eau qui rafraîchit les quartiers. Vu le temps nécessaire à la croissance des arbres, il est impératif de renforcer rapidement leur présence, tout en choisissant avec soin les associations de végétaux à planter, afin qu'ils résistent au climat et forment des milieux de vie favorables aux autres espèces (oiseaux, insectes, champignons, etc.).

Les actions visées par ce projet de loi permettront donc, au fil de leur réalisation, d'opérer une transition écologique d'ici 2030 et de garantir les services vitaux de la biodiversité, renforçant en même temps notre résilience face aux changements climatiques.

S'agissant des mesures favorables à la biodiversité urbaine et au climat, le Conseil d'Etat rappelle les démarches de promotion conduite depuis 2012 dans le cadre du programme nature en ville, dont les actions sont largement présentée sur le site Internet www.1001sitesnatureenville.ch.

Dans la dynamique de ces 3 démarches, plusieurs offices du département du territoire (DT) et du département des infrastructures (DI) agissent d'ores et déjà pour matérialiser ces changements de paradigmes. Ces actions prennent la forme de projets pilotes, mais également de changements de pratiques institutionnelles, cadrées par des directives ou des guides de bonnes pratiques. Toutes ces actions vont dans le sens des pétitionnaires et dépassent dans bien des cas les invites formulées. Nous listerons ci-dessous quelques exemples, qui ne sauraient être exhaustifs, mais qui démontrent la pluralité des actions nécessaires, et le fait qu'un moratoire ne constituerait pas une mesure adéquate, car il figerait le territoire, sans laisser des possibilités d'évolution, ni l'émergence de solutions pragmatiques adaptées au besoin du développement de Genève.

Projets pilotes Cool City

Depuis 2019 dans le cadre du programme pilote d'adaptation aux changements climatiques de la Confédération et avec le soutien de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), le service du paysage et des forêts de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN) et le service cantonal du développement durable (SCDD) conduisent un faisceau de projets pilotes, sous la dénomination « Cool City ». Ces différents projets sont menés en

partenariat avec la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève (HEPIA), l'institut des sciences de l'environnement de l'Université de Genève, d'autres entités du DT (office de l'urbanisme (OU), (direction générale du projet Praille-Acacias-Vernet (DPAV) et office cantonal de l'eau (OCEau)), le DI (office cantonal des transports (OCT) et office cantonal des bâtiments (OCBA)), le département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS) (secteur prévention et promotion de la santé), le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) (direction de la logistique) et les villes de Genève, Lancy, Vernier et Meyrin.

Grâce à Cool City, des mesures efficaces ont pu être identifiées, afin de maintenir et créer des îlots de fraîcheur et ainsi réduire l'impact de la chaleur sur les usagères et usagers de l'espace public. Les projets menés dans ce cadre ont permis, au travers d'une démarche qui allie une approche scientifique et opérationnelle, d'identifier et de tester des mesures qui améliorent concrètement la qualité de vie des usagères et usagers. Ce projet s'est notamment appuyé sur des campagnes de mesure du confort thermique des usagères et usagers; ces relevés, effectués par le « Groupe Energie, climat, environnement, architecture » de l'HEPIA, ont permis de caractériser précisément l'effet des différentes mesures urbanistique, technique ou paysagère (arborisation, revêtement, façade, eau, ombrage artificiel) et de documenter leur efficacité sur le confort thermique dans des contextes spécifiques.

Ce projet a permis de tester et de confirmer la plus-value d'un processus de concertation dans les démarches de planification et de projet, en utilisant le confort climatique comme thématique de support de concertation. Etant par essence centré sur l'usagère ou l'utilisateur, le confort climatique permet de dépasser les visions sectorielles pour s'attacher au vécu quotidien des habitantes et habitants lors de leurs déplacements de proximité (à pied).

A titre d'exemple, un projet pilote phare de la démarche Cool City relatif à l'adaptation climatique du cycle d'orientation de Sécheron en Ville de Genève est actuellement en cours d'examen devant le Grand Conseil (PL 13074).

Au-delà et dépassant le cadre du projet pilote, Cool City est presque devenu une marque. Convaincu par l'approche et par les réalisations concrètes sur le terrain, de nombreux porteurs (tant institutionnels que privés) souhaitent aujourd'hui intégrer cette approche d'adaptation aux changements climatiques pour s'assurer que les bons réflexes soient anticipés, pensés et intégrés aux démarches d'aménagement du territoire, de planification et de réalisation.

Référentiel nature en ville

L'élaboration d'un référentiel de la nature en ville résulte du besoin de disposer d'un document cadre, partagé, permettant d'évaluer et d'orienter la qualité de la nature des projets (impact positif ou négatif sur la biodiversité). Fondé sur les bases légales fédérales et cantonales, mais également sur les connaissances scientifiques, les normes et les bonnes pratiques, ce référentiel précisera, formalisera et renforcera les exigences de la nature en ville. En tant qu'outil d'aide à la planification et à la décision, il permettra d'optimiser et de suivre les projets, de la planification territoriale localisée (plans localisés de quartier (PLQ), plans directeurs de zone industrielle et artisanale (PDZIA)), jusqu'à la mise en œuvre des mesures de reconstitution et de compensation. Chaque thématique abordée dans le référentiel contient les **exigences** minimales à respecter pour tous projets urbains (seuils quantitatifs et/ou qualitatifs).

Le référentiel s'appuie sur le principe fondamental de protection en cascade défini par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, du 1^{er} juillet 1966 (LPN; RS 451), à savoir :

1. choisir une variante de projet permettant d'**éviter** de porter atteinte à un milieu ou à une espèce naturelle, ainsi qu'à la fonctionnalité de l'infrastructure écologique;
2. si une atteinte est inévitable : choisir la variante qui permet de **réduire** les atteintes;
3. une fois les atteintes minimisées, mettre en place des mesures permettant de **reconstituer** à l'identique le milieu détruit (même lieu et dimension, nature identique, fonctionnalité retrouvée);
4. si une reconstitution n'est pas possible, le projet devra **remplacer** le milieu détruit, cela suppose de restaurer le bilan écologique global dans le cadre régional, en garantissant que la zone propice aux mesures de remplacement soit en relation spatiale et fonctionnelle avec la zone d'influence du projet.

Le référentiel précise également les objectifs à atteindre en matière de compensation écologique au sens de l'article 18b LPN, à savoir l'obligation faite aux cantons de remédier aux effets préexistants de l'exploitation intensive du sol, dont la résultante est une érosion de la biodiversité et une perte de fonctionnalité de l'infrastructure écologique, ceci indépendamment d'une quelconque atteinte à un objet digne de protection provoquée directement par un projet. Rappelons que cet article a été intégré dans la LPN suite au constat que la protection des biotopes et des espèces (présenté ci-dessus) était insuffisant pour remédier aux pertes provoquées notamment par l'urbanisation. Le Tribunal fédéral a rappelé que les cantons disposent d'une

large marge de manœuvre pour répondre à leur obligation d'assurer une compensation écologique. Ils peuvent en particulier prescrire des mesures adéquates à toutes les échelles, de la planification générale, en passant par les planifications localisées et jusqu'aux projets concrets.

Pour conclure, il convient de rappeler que chaque projet urbain s'insère dans un contexte territorial avec des objectifs, des particularités et des spécificités propres qui influenceront les marges de manœuvre, le développement du projet et les opportunités d'améliorer l'infrastructure écologique ou les risques de lui porter atteinte. Le référentiel nature en ville a donc ainsi une vocation d'accompagnement des projets dans leur recherche d'un équilibre afin de permettre le développement de la région, tant en ce qui concerne les usages anthropiques qu'au niveau des services écosystémiques fournis notamment par la biodiversité et l'infrastructure écologique.

Stratégie d'arborisation

L'arbre est un levier central de la transition de nos cadres de vie vers davantage de durabilité. Il est, en effet, un moyen d'action privilégié pour apporter des réponses à plusieurs enjeux s'exprimant à l'échelle de la ville :

- qualité environnementale et paysagère;
- résilience de l'aire urbanisée face aux effets du changement climatique;
- amélioration de la qualité de vie et du bien-être de la population.

Pour créer un cadre favorable au maintien et au développement du patrimoine arboré, il est nécessaire d'adopter une approche transversale qui considère tous les acteurs concernés et qui pose des jalons, tant au niveau des intentions que des principes de gouvernance partagée. C'est tout l'enjeu exploré par la Stratégie d'arborisation de l'aire urbaine genevoise (SAG). Son objectif est de garantir un développement ambitieux et coordonné de la canopée, afin d'atteindre un taux moyen de 30% d'ici 2070, adapté à chaque contexte et garantissant qu'aucun quartier ne subisse un taux de canopée inférieur à 10%.

La SAG propose une vision de l'arbre comme pivot du développement urbain, pose des intentions ambitieuses et propose un panel de moyens et d'outils visant à renforcer la protection des arbres et à développer l'arborisation de l'aire urbaine de manière équilibrée, en privilégiant les zones d'habitation les plus denses et les zones où les îlots de chaleur impactent le plus la qualité de vie.

Pour garantir la croissance du patrimoine arboré de l'aire urbaine, dans un contexte souvent fortement contraint, il s'agit, d'une part, de bien entretenir les arbres existants, mais, d'autre part, aussi de créer les conditions idéales pour les arbres nouvellement plantés. En effet, le motif le plus récurrent des demandes d'abattage est lié au danger que représente l'arbre, en raison d'un mauvais état de santé ou d'un emplacement devenu problématique avec le temps. Ce constat démontre l'importance de maintenir l'arbre dans un état de santé satisfaisant et également d'étudier le contexte dans lequel l'arbre sera planté, afin de lui donner toutes les chances de bien se développer. Concernant les freins à l'arborisation, les obstacles identifiés sont principalement liés à la forte occupation du sous-sol, à la multiplicité des usages devant cohabiter dans les espaces ouverts, ainsi qu'à la faible disponibilité foncière et d'espaces plantables. Ces obstacles peuvent être également considérés comme des leviers, car c'est en agissant au niveau des réseaux souterrains, du stationnement et du parcellaire que l'on peut créer et dégager de nouveaux espaces permettant de réaliser les plantations nécessaires dans de bonnes conditions.

Stratégie espace public

Initiée en 2018, la première « stratégie espace public » établie avec l'aide d'un groupe interdépartemental, associant des autorités communales et divers acteurs de la construction urbaine (fondations immobilières de droit public (FIDP), Association des promoteurs et des constructeurs genevois (APCG)) est aujourd'hui active.

Le principe fondateur 3 de la vision stratégique qui s'intitule « *les espaces publics répondent aux enjeux environnementaux, régulent le climat urbain et confortent l'infrastructure écologique* » rappelle les enjeux précédemment évoqués dans la fabrique ou la requalification des espaces publics. Il précise que la « biodiversité, la gestion de l'eau, la végétalisation, la perméabilité des sols et l'utilisation de matériaux naturels favorisent un environnement sensoriel, maintiennent des atmosphères accueillantes et saines au cœur des tissus bâtis et sont les garants du bien-être ».

La vision stratégique est accompagnée d'un guide opérationnel qui a pour objectif d'offrir aux différentes actrices et différents acteurs une aide à la conduite de projets et des moyens concrets de faire évoluer leurs pratiques. Son ambition est de pallier la fragmentation parfois constatée des processus et des responsabilités et de soutenir les autorités ou organismes les moins expérimentés.

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'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA