

*Date de dépôt : 27 février 2017*

## **Rapport**

**de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de M<sup>mes</sup> et MM. Simone de Montmollin, Georges Vuillod, Gabriel Barrillier, Beatriz de Candolle, Nathalie Fontanet, Cyril Aellen, Christophe Aumeunier, Alexis Barbey, Antoine Barde, Jacques Béné, Pierre Conne, Michel Ducret, Lionel Halpérin, Frédéric Hohl, Jean Romain, Patrick Saudan, Charles Selleger, Raymond Wicky, Yvan Zweifel, Patrick Malek-Asghar, Céline Zuber-Roy, Serge Hiltpold, Bénédicte Montant, Alexandre de Senarclens, François Lance, Eric Leyvraz, Francisco Valentin : Pas de compensation forestière au détriment des terres agricoles**

### **Rapport de M. François Lefort**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton s'est réunie en trois occasions, les 11 et 18 janvier et le 1<sup>er</sup> février 2017, pour traiter de cette motion, sous la présidence de M<sup>me</sup> Beatriz de Candolle.

Les travaux se sont tenus en présence de représentants du département : M. Vassilis Venizelos, chef du service du plan directeur cantonal, attaché à la direction générale de l'office de l'urbanisme (OU, DALE), M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint (OU, DALE), et M. Patrik Fouvy, directeur au service des paysages et des forêts (DGAN). Les procès-verbaux ont été tenus consciencieusement par M. Sacha Gonczy, auquel nous exprimons notre reconnaissance pour sa précision.

## **Présentation par M<sup>me</sup> la députée Simone de Montmollin, première auteure**

M<sup>me</sup> de Montmollin déclare en préambule qu'il ne s'agit pas de remettre en cause la protection de la forêt. La forêt fait partie des écosystèmes dignes de protection, nécessaire à la vie sur Terre, aussi bien végétale qu'animale. Cette motion n'est donc pas une attaque au principe de la compensation forestière, mais un constat que ces compensations ont trop souvent une emprise sur les terres agricoles (SAU et SDA). A titre d'exemple : plus de 5000 m<sup>2</sup> pour Brénaz II, 5500 m<sup>2</sup> prévus pour terminer le tram à Bernex, 8000 m<sup>2</sup> environ pour les futurs aménagements autoroutiers du Vengeron. La solution de facilité est d'utiliser les terres à vocation agricole. Cette motion souligne donc que ces pertes sont problématiques, tant pour les nouveaux agriculteurs qui s'installent que pour les propriétaires existants, avec des conséquences pour l'ensemble des acteurs liés à l'aménagement. Le plan directeur cantonal 2030 a d'ailleurs dû être révisé en raison de la consommation trop importante de SDA qu'il impliquait. Il n'est donc plus acceptable, dans ce contexte, que la compensation forestière se fasse au détriment des terres agricoles.

Cette motion demande que la surface agricole utile (SAU) soit considérée avec la même prévenance que les zones forestières. La loi cantonale sur les forêts (LForêts, M 5 10) date de 1999 et n'a pas subi de mise à jour suite à la modification du droit fédéral en 2013 qui prévoit un assouplissement de la loi avec des compensations qualitatives qui pourraient prendre place des compensations en nature. Il est donc nécessaire de réviser la M 5 10 et de définir exactement lors de cette révision ce qu'est une mesure qualitative. La motion demande aussi que les surfaces boisées de moins de 30 ans soient mises à l'inventaire et que celles qui peuvent vraiment être retournées à l'agriculture le soient. Enfin il est fortement souhaitable que l'état d'esprit change et que l'on comprenne que chaque mètre carré compte. Chaque mètre carré doit faire l'objet d'un arbitrage qui prenne en compte tous les intérêts.

## **Questions des Commissaires**

Un commissaire Vert souhaite profiter de cette motion pour faire le point sur la compensation. Il remarque que l'on compense presque uniquement sur la zone agricole. Lorsqu'on défriche en zone agricole, il comprend que l'on doit compenser en zone agricole. Mais quand on défriche dans un parc par exemple, il demande où l'on va devoir compenser.

M. Fouvy explique que c'est un système en cascade. On peut compenser quantitativement, mètre carré pour mètre carré, ou exceptionnellement

qualitativement. La loi demande un milieu le plus proche possible, dans une région similaire. Il faut que ce soit un endroit équivalent ; le type de zone n'entre pas en considération. On compense sur la zone agricole pour une question de coûts. C'est au défricheur de faire la proposition de compensation, avec l'autorité qui avalise.

Ce même commissaire Vert comprend que l'on ne peut pas compenser ailleurs en Suisse.

M. Fouvy explique que l'on doit compenser en zone de plaine. Or, tous les cantons en plaine sont dans la même situation que Genève. Par exemple, en Valais, tous les défrichements de la plaine du Rhône doivent être compensés dans la plaine du Rhône. Pour aller plus loin, il faudrait voir si la Confédération accepte que l'on sorte du canton. La loi cantonale, en tout cas, précise que l'on doit rester sur le territoire cantonal.

Le même commissaire Vert souhaite revenir sur la notion de surface forestière. Il demande si, lorsqu'on fait une coupe dans la surface forestière, elle reste une surface forestière.

M. Fouvy répond par l'affirmative. C'est le défrichement qui compte, à savoir le changement d'affectation (l'usage que l'on fait de la zone).

### **Complément d'information du DALE et du DETA**

M. Fouvy remarque que le département travaille déjà sur la majorité des invites de la motion, sur la base des fiches C 06 et C 01 et que cette thématique doit faire l'objet de discussions entre le canton et la Confédération. Les marges de manœuvre de la loi fédérale sont faibles. Il n'y a aucun exemple pour définir les mesures qualitatives de compensation introduites dans le droit fédéral.

Outre les fiches du PDCn 2030 déjà mentionnées, M. Venizelos indique que l'Etat s'est saisi de cette thématique, en réalisant entre autres la fiche C 10 dans le cadre de la mise à jour du PDCn qui est actuellement à l'enquête publique.

M. Fouvy confirme que le DETA prépare sur ces bases un projet de loi pour répondre aux adaptations législatives nécessaires

### **Audition de M. François Erard, directeur d'AgriGenève**

Pour M. Erard, cette motion traite d'une thématique très actuelle présente dans le PDCn 2030. Le rapport d'examen sur le PDCn 2010 fait ressortir une surconsommation de SDA à Genève, entamant le quota de 8400 ha de SDA imposé au canton. Dans ce contexte, l'Etat a essayé de retrouver des SDA et

on constate que chaque mètre carré compte. Il y a actuellement deux priorités : la préservation des zones agricoles tout d'abord (réserve alimentaire, réserve de biodiversité et rôle social) et la production de logements (priorité politique). Aujourd'hui, on constate que la politique de compensation forestière conduit à un gaspillage de zone agricole, et contrecarre finalement les projets de logements, puisque les projets ne peuvent pas être menés à terme en raison de la surconsommation de SDA. Ces compensations se font sur la surface agricole, souvent en SDA, ce qui est contradictoire puisque, si on perd des SDA d'un côté, on en recherche de l'autre.

M. Erard, outre plusieurs exemples de compensations déjà cités par M<sup>me</sup> de Montmollin, mentionne le PL 12033, qui demande le classement de 4500 m<sup>2</sup> de zone agricole en zone de bois et forêts. On ne peut pas suivre l'argument selon lequel il s'agissait déjà d'une compensation, sinon, selon ce type de raisonnement, il faudrait reboiser les trois quarts du canton. Le zèle du canton à effectuer ces compensations à tout va est incompréhensible, alors que la loi fédérale sur la forêt parle d'une compensation qualitative possible, à la place d'une compensation quantitative et que la loi cantonale sur les forêts prévoit à l'article 8 d'épargner « les surfaces agricoles privilégiées ». Les lois cantonale et fédérale permettent donc de contourner ces compensations. Le rapport du Conseil fédéral sur le PDCn 2030 invite aussi le canton à cesser les compensations forestières en zone agricole. De plus le plan sectoriel des SDA enjoit à ne pas effectuer de compensations sur les SDA. Enfin, le Conseil fédéral a édité un rapport (Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole) qui indique qu'il faut faire réduire l'avancée de la forêt de 20%. Le cadre législatif existe, renforcé par les injonctions de la Confédération. Il faut rappeler que la zone de la forêt ne diminue pas à Genève, mais qu'en revanche les SAU diminuent clairement, de 60 ha par année. Cette motion fait en conséquence preuve de bon sens et est largement soutenue par AgriGenève.

### ***Questions des commissaires***

Un commissaire Vert demande si les haies sont considérées comme utiles à la compensation.

M. Erard indique que la loi définit ce qu'est une forêt : il y a un certain nombre de critères à partir desquels une haie peut être considérée comme une forêt.

M. Fouvy explique que, pour les haies, les critères sont : 500 m<sup>2</sup> de surface minimum, 12 m de large, et 5 ans d'âge. Mais l'élément qui prime ici est la

décision de compensation. La loi fédérale sur la forêt pose un principe qualitatif. La loi cantonale indique l'aspect quantitatif (les critères précités). La jurisprudence précise que cela ne doit pas supplanter pour autant l'aspect qualitatif. Ainsi, une forêt avec une qualité particulière peut ne pas respecter ces critères (par exemple, des qualités biologiques ou paysagères particulières).

M. Erard est d'avis que l'on peut faire des compensations dans de nombreux endroits à Genève (renaturation de cours d'eau, etc.), sans systématiquement empiéter sur la zone agricole. Ce sont des compensations qualitatives prévues par la loi.

### **Débat final**

Une commissaire PS remarque que M. Erard a évoqué d'autres endroits pour faire des compensations forestières. Elle demande une évaluation de lieux que l'on pourrait utiliser pour effectuer des compensations hors zone agricole.

M. Fouvy explique que, en dehors de la zone agricole, on est principalement dans des zones constructibles, d'où la difficulté de la compensation. La DGAN cherche comment faire des compensations sans impacter la SDA. Ce serait donc dans la zone agricole, mais hors la SDA, car pour compenser dans les zones constructibles, l'impossibilité de le faire ailleurs doit être prouvée.

A un commissaire Vert, qui demande si la future plage des Eaux-Vives pourra être considérée pour une compensation, M. Venizelos indique que tous les cas seront analysés. Selon la fiche C 10 de la mise à jour PDCn, les compensations qualitatives peuvent aider à structurer le développement urbain. La transition entre zone agricole/forestière et milieu urbanisé représente souvent une opportunité pour développer l'urbanisation et les différents axes de transport notamment.

Un commissaire Vert demande si d'autres lieux, comme les parcs, pourraient être privilégiés.

M. Fouvy explique que l'une des grosses difficultés est la temporalité. Cet aspect est en discussion avec l'OFEV pour la décaler. Il doit aujourd'hui exister une autorisation en force, pour un parc par exemple, pour pouvoir prétendre à la compensation. Si l'on se trouve au niveau du PLQ, cela n'est pas valable. Par exemple, la remise à l'air de la Drise et de l'Aire dans le PAV pourrait servir de compensation qualitative ou même quantitative selon les endroits.

Une commissaire PS considère, au nom du parti socialiste, que la troisième invite de la motion est beaucoup trop restrictive. Elle enlève une souplesse dont on pourrait avoir besoin dans le cadre de projets de développement urbain. Les autres invites reprennent des mesures qui vont

dans le même sens, avec des propositions moins restrictives. Le vote de la motion par le groupe PS passera par la suppression de cette invite.

Les groupes MCG et UDC déclarent leur soutien à la motion 2359, précisant que, dans le contexte connu, à savoir en raison de la surconsommation de SDA, tous les projets post-2023 sont suspendus, par conséquent la troisième invite garde toute son utilité.

Un commissaire PLR se dit dubitatif quant à la demande du parti socialiste et remarque que les enjeux sont de taille. Certains projets de développements urbains sont bloqués à cause du manque de SDA. La motion semble proportionnée à la problématique.

Un commissaire Vert est d'avis que cette troisième invite est essentielle. On parle ici de la protection du sol, un sol nourricier qui permet de nourrir une partie de la population. Cette invite est compatible avec le droit fédéral.

M. Venizelos précise que dans le cadre de la mise à jour du PDCn, une fiche reprend la plupart des invites de la motion. En revanche, cette fiche doit respecter la loi fédérale; or selon lui la troisième invite serait contraire au droit fédéral (art. 7 al. 3 de la loi sur les forêts).

### **Vote de l'amendement**

La Présidente met aux voix l'amendement socialiste consistant à supprimer la troisième invite : « – à exclure toute compensation de défrichements au détriment de la surface agricole utile et en particulier les surfaces d'assolement » :

Pour : 4 (1 EAG, 3 S)

Contre : 11 (4 PLR, 1 Ve, 3 MCG, 2 UDC, 1 PDC)

Abstention : –

### **L'amendement du PS sur la troisième invite est refusé.**

La Présidente soumet au vote la M 2359 :

Pour : 11 (4 PLR, 1 Ve; 3 MCG, 2 UDC, 1 PDC)

Contre : –

Abstentions : 4 (1 EAG, 3 S)

### **La prise en considération de la motion M 2299 est acceptée.**

Au vu de ces explications, la majorité de la Commission d'aménagement du canton vous recommande d'accepter la prise en considération de cette proposition de motion et préavise un débat en catégorie III aux extraits.

## **Proposition de motion (2359)**

### **Pas de compensation forestière au détriment des terres agricoles**

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

- l'importance de la zone agricole, dans un canton qui connaît la plus forte densité de population du pays ;
- que cette zone agricole est garante de multiples fonctions économiques, sociales et environnementales (production alimentaire, poumon vert pour ses habitants, biodiversité,...) ;
- que la surface agricole utile (SAU) diminue régulièrement sur le territoire du canton (-920 ha entre 2000 et 2015) ;
- que la surface forestière a, elle, connu une sensible augmentation durant la même période (+33 ha) ;
- que la surface minimale d'assolement (SDA) du canton imposée par les exigences de la Confédération est proche d'être atteinte ;
- que la compensation du défrichement en nature peut être un frein tant au maintien d'une agriculture nécessaire à notre canton qu'à la construction de logements ;
- que la compensation du défrichement peut être remplacée par des mesures équivalentes lorsqu'il s'agit d'épargner des terres agricoles ou d'en récupérer ;
- que cette compensation peut être évitée dans certains cas ;
- que, dans son rapport d'examen du plan directeur cantonal 2030 du 13 avril 2015, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) invite le canton de Genève à mettre en œuvre un assouplissement des compensations de défrichement tel que prévu par le droit fédéral,

invite le Conseil d'Etat

- à mettre tout en œuvre pour préserver la zone agricole et plus spécifiquement les surfaces d'assolement du canton de Genève lors de défrichements de forêt ;

- à appliquer l'article 7 alinéa 2 de la loi fédérale sur les forêts ainsi que son ordonnance y relative pour éviter la compensation en nature sur des terres agricoles ;
- à exclure toute compensation de défrichements au détriment de la surface agricole utile et en particulier les surfaces d'assolement ;
- à adapter les dispositions cantonales au nouveau droit fédéral en vigueur, et ce sans restriction supplémentaire ;
- à mettre à disposition des acteurs, dans les meilleurs délais, les inventaires des surfaces boisées de moins de trente ans, avec leur évolution.