

# **BGer 1P.519/1999 vom 25. Januar 2000**

Bundesgericht, 2000-01-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.519\\_1999](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.519_1999)

FR: TF 1P.519/1999 du 25 janvier 2000

IT: TF 1P.519/1999 del 25 gennaio 2000

## **Regeste**

Équilibre écologique

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Outre les cas prévus par la législation fédérale qui sont à la charge du canton, l'inspecteur [cantonal des forêts] peut ordonner une procédure de constatation de la nature forestière, aux frais des propriétaires, notamment dans les cas suivants: a) requête en autorisation de construire à proximité d'une lisière qui n'a pas encore été délimitée; b) lorsque la conservation de la forêt l'exige. Art. 11 Constructions à proximité de la forêt 1 L'implantation de construction à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt, telle que constatée au sens de l'art. 4 de la présente loi, est interdite. 2 [dérogations] Promulguée par arrêté du Conseil d'Etat genevois du

### **E. 7**

juillet 1999, cette loi n'est pas encore entrée en vigueur. B.- La Chambre genevoise immobilière (ci-après: CGI) forme un recours de droit public contre la LFo/GE. Elle demande l'annulation de ses art. 2 et 4 al. 3. Elle requiert l'effet suspensif. Le Grand Conseil s'est opposé à la demande d'effet suspensif. Il conclut au rejet du recours. La recourante a répliqué. Par ordonnance du 30 septembre 1999, le Président de la Ie Cour de droit public a rejeté la demande d'effet suspensif. **C o n s i d é r a n t e n d r o i t**: 1.- Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 125 I 253 consid. 1a, 412 consid. 1a p. 414 et les arrêts cités). a) Le recours de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale doit être déposé dans les trente jours dès la publication de l'arrêté de promulgation ( art. 89 al. 1 OJ). Cette exigence a été respectée en l'espèce. b) Selon la jurisprudence relative à l' art. 88 OJ , la qualité pour former un recours de droit public contre un acte normatif cantonal appartient à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement ou pourraient un jour être touchés par l'acte attaqué. Une atteinte virtuelle est suffisante, pour autant qu'elle présente un minimum de vraisemblance ( ATF 125 II 440 consid. 1c p. 442 et les arrêts cités). Par ailleurs, une association jouissant de la personnalité juridique est admise à agir sans être elle-même touchée par l'acte attaqué, à condition que ses membres aient individuellement qualité pour agir, que la défense de leurs intérêts constitutionnellement protégés figure parmi ses buts statutaires et qu'enfin l'acte lèse objectivement ses membres dans leur majorité ou du moins en grand nombre ( ATF 125 I 71 consid. 1b/aa p. 75 et les arrêts cités). La CGI a pour but statutaire, en particulier, la promotion, la représentation et la défense de la propriété foncière dans le canton de Genève. Selon l'art. 2 de ses statuts, elle connaît de tous les problèmes qui touchent directement ou non à l'économie immobilière à Genève et en Suisse, et se voue par pur idéal à l'étude de questions relatives notamment au logement, à l'aménagement du

territoire et à la protection de l'environnement. Association de propriétaires (art. 3 des statuts), la CGI a qualité pour requérir l'annulation des art. 2 et 4 al. 3 LFo /GE. La première disposition omettrait à tort, selon la recourante, d'exclure expressément les jardins de la définition de forêt; la seconde permet, dans certains cas, de mettre les frais de constatation de la nature forestière à la charge des propriétaires. L'une et l'autre de ces dispositions paraissent susceptibles de pouvoir s'appliquer un jour aux propriétaires membres de la recourante, en particulier aux membres des sections de propriétaires de villas et de biens immobiliers ruraux. c) Le Tribunal fédéral vérifie en principe librement la constitutionnalité d'un arrêté de portée générale, notamment sous l'angle de la force dérogatoire du droit fédéral. Il n'annule toutefois les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation ou application conforme au droit constitutionnel. Il y a donc lieu de tenir compte des circonstances dans lesquelles ces dispositions seront appliquées, sur le vu, en particulier, des intentions exprimées à ce sujet par l'autorité intimée. A elle seule - pour autant qu'une protection juridique suffisante soit assurée contre les mesures concrètes d'application -, l'éventualité d'une application inconstitutionnelle à des cas particuliers n'est pas déterminante ( ATF 125 II 440 consid. 1d p. 443-444 et les arrêts cités; 125 I 369 consid. 3 in fine p. 375). 2.- La recourante demande l'annulation de l' art. 2 LFo/GE. Selon l'art. 2 al. 3 de la loi fédérale, les jardins ne sont pas considérés comme de la forêt. En vertu de l' art. 24 aCst. (dès le 1er janvier 2000, l' art. 77 Cst. ), la Confédération aurait dans ce domaine une compétence limitée aux principes, les cantons étant chargés de l'exécution. Il appartient au droit fédéral de définir, de manière exhaustive, la notion de forêt (en particulier aux art. 2 LFo et 1 OFo). Le droit fédéral ne laisserait aucune place aux cantons pour s'écarter des critères quantitatifs et qualitatifs ainsi délimités. Le droit cantonal ne pourrait pas, dès lors, envisager que les jardins puissent constituer de la forêt. La recourante invoque à ce sujet la force dérogatoire du droit fédéral. Elle fait aussi valoir une violation de la garantie de la propriété, en relevant que l'extension de la zone inconstructible à trente mètres de la lisière de la forêt serait disproportionnée; elle ne s'en prend toutefois pas à l'art.

## **E. 11**

de la loi genevoise, qui pose cette extension. La recourante relève en définitive que les peuplements d'arbres situés dans les jardins privés ne pourraient avoir de fonction protectrice ou sociale, ni la qualité d'écosystème. a) La LFo, qui a pour but général la protection des forêts, notamment la conservation de l'aire forestière ( art. 1er et 3 LFo ), définit la notion de forêt à son art. 2. On entend par forêt toutes les surfaces couvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières, sans égard à leur origine, à leur mode d'exploitation ou aux mentions figurant au registre foncier. L' art. 2 al. 2 LFo indique ce qui doit être assimilé aux forêts, alors que l'al. 3 exclut de cette notion notamment les groupes d'arbres ou d'arbustes isolés, les haies, allées, jardins, parcs et espaces verts. Selon les art. 50 LFo et 66 OFo, les cantons édictent les dispositions d'exécution nécessaires. Ils peuvent en particulier, en vertu de l' art. 2 al. 3 LFo , dans le cadre fixé par le Conseil fédéral, préciser la largeur, la surface et l'âge minimaux que doit avoir un peuplement sur une surface conquise par la forêt ainsi que la largeur et la surface minimales que doit avoir un peuplement pour être considéré comme forêt. Le cadre précité a été fixé à l' art. 1 al. 1 OFo de la façon suivante: surface comprenant une lisière appropriée: de 200 à 800 m<sup>2</sup>; largeur comprenant une lisière appropriée: 10 à 12 m; âge du peuplement sur une surface conquise par la forêt: 10 à 20 ans. Si le peuplement en question exerce une fonction sociale ou protectrice particulièrement importante, les critères

cantonaux ne sont pas applicables ( art. 1 al. 2 OFo et 2 al. 4 LFo). b) Les critères quantitatifs que les cantons peuvent fixer, dans les limites de l' art. 1 al. 1 OFo , servent à clarifier la notion qualitative de forêt posée par le droit fédéral. Sauf circonstances particulières, la nature forestière doit être reconnue lorsque les critères quantitatifs sont satisfaits, de sorte que ces derniers constituent des seuils minimaux. On ne peut toutefois nier la qualité de forêt du simple fait que ces seuils ne sont pas atteints. Les critères quantitatifs doivent concrétiser la notion qualitative de forêt, et non la vider de son sens. Plus les cantons font un usage du pouvoir d'appréciation qui leur est octroyé, plus leur réglementation doit être élaborée. Une loi cantonale fixant les critères de façon schématique et indifférenciée contredit ainsi la notion qualitative de forêt (ATF 124 II 165 consid. 2b p. 170, 122 II 72 consid. 3b p. 79). Une réglementation exagérément schématique, donnant l'impression que seuls sont déterminants les critères quantitatifs, peut toutefois encore faire l'objet d'une interprétation conforme au droit fédéral, dès lors que les critères qualitatifs posés par ce dernier l'emportent de toute façon ( ATF 125 II 440 consid. 3 p. 447). c) Ces dernières considérations scellent le sort du grief de la recourante. Si les jardins ne figurent pas dans la liste des surfaces qui ne sont pas considérées comme forestières, cela ne signifie évidemment pas qu'ils doivent automatiquement être considérés comme de la forêt. Qu'ils figurent ou non à l'art. 2 al. 3 de la loi genevoise, les jardins ne sont pas considérés comme forêt en vertu du texte clair de l'art. 2 al. 3 de la loi fédérale. Le Grand Conseil explique à ce propos qu'il a jugé opportun de n'apporter que les précisions qui lui paraissaient nécessaires en relation avec les caractéristiques du canton, sans reprendre mot à mot l' art. 2 al. 3 LFo, applicable pour le surplus. d) De manière générale, l'existence d'un parc ou d'un jardin au sens de l' art. 2 al. 3 LFo doit être jugée uniquement sur la base de l'ensemble des circonstances de fait ( ATF 124 II 85 consid. 3e p. 89); le peuplement, planté volontairement, ne doit servir qu'au délassement, et avoir un rapport direct avec l'habitat. L'existence d'essences typiques et la présence d'installations propres à des parcs ou jardins ne sont que des indices relatifs, compte tenu de la tendance actuelle à donner à ces espaces un aspect plus naturel. L'appréciation se fait de manière objective car, à défaut d'entretien, il se peut qu'un parc ou un jardin retrouve les caractéristiques d'un bien-fonds forestier, sans égard aux intentions initiales du propriétaire ( ATF 120 Ib 339 consid. 4a p. 342). La loi genevoise laisse entièrement la place à une telle définition des jardins, fondée sur les critères qualitatifs déterminants; cela ressort a contrario des critères posés aux al. 1 et 2 de l'art. 2, qui reprennent eux-mêmes - la recourante n'en disconvient pas - les définitions posées par le droit fédéral. La loi genevoise n'est donc en rien contraire au droit fédéral. Le grief relatif à la garantie de la propriété doit lui aussi être rejeté, car il part également de la prémisse erronée que la loi cantonale consacrerait, à propos des jardins, une notion autonome de la forêt. 3.- a) La recourante demande aussi l'annulation de l'art. 4 al. 3 de la loi genevoise. Selon cette disposition, outre les cas prévus par la législation fédérale, qui sont à la charge des cantons, l'inspecteur peut ordonner une procédure de constatation de la nature forestière, aux frais des propriétaires, notamment dans les cas suivants: a) requête en autorisation de construire à proximité d'une lisière qui n'a pas encore été délimitée; b) lorsque la conservation de la forêt l'exige. La recourante voit dans cette disposition une violation des principes de la légalité, de l'interdiction des contributions publiques à caractère confiscatoire et de la réserve de la loi lors d'une restriction à la garantie de la propriété. La constatation de la nature forestière serait une tâche incombant aux cantons, à leurs frais. En tant que contribution publique nouvelle, elle ne reposerait pas sur une base légale suffisamment précise puisque la loi ne prévoit aucun maximum, ni

aucun barème pour ces frais de constatation. b) Selon le Grand Conseil, l'art. 10 LFo énumérerait trois cas dans lesquels une constatation de la nature forestière doit avoir lieu aux frais du canton: les demandes individuelles de constatation de la nature forestière (al. 1), l'élaboration des plans d'affectation (al. 2) et les requêtes de défrichement (al. 3). Ces cas sont expressément réservés à l'art. 4 al. 3 de la loi. Le Grand Conseil a toutefois voulu permettre à l'autorité d'ordonner une procédure de constatation, dans deux situations. L'art. 4 al. 3 let. a de la loi s'appliquerait à l'occasion d'une demande d'autorisation de construire, lorsque le propriétaire n'a pas requis, préalablement, l'ouverture d'une procédure de constatation. Dans ce cas, l'autorité doit pouvoir intervenir, et les frais du géomètre doivent être mis à la charge du propriétaire ayant omis de s'informer. L'art. 4 al. 3 let. b de la loi concernerait les cas de mise en péril de l'aire forestière, en particulier en cas d'acte illicite, lorsqu'un propriétaire installe ou tolère des aménagements dangereux pour la forêt. Les frais d'intervention de l'autorité devraient aussi, dans ce cas, être à la charge du particulier fautif. Les frais visés à l'art. 4 al. 3 LFo /GE ne concerneraient que la rétribution du géomètre appelé à intervenir; il ne s'agirait ni d'un impôt, ni d'une taxe. c) aa) Comme l'admet l'autorité intimée, la procédure de constatation de la nature forestière est une tâche qui incombe en principe aux cantons, dans le cadre de l'exécution de la LFo. Cela est particulièrement évident lorsque la délimitation de l'aire forestière a lieu dans le cadre de l'élaboration et de la révision des plans d'affectation au sens des art. 14 ss LAT (cf. en particulier l'art. 18 al. 3 LAT). Lorsqu'il détermine l'étendue de l'aire forestière dans le cadre de l'élaboration de tels plans (art. 10 al. 2 LFo), le canton effectue une tâche qui lui est propre, et ne saurait par conséquent en reporter les frais sur les administrés. bb) La constatation de la nature forestière peut aussi avoir lieu à la requête d'un particulier. Lorsque ce dernier dispose d'un intérêt digne de protection - par exemple lorsqu'il envisage de construire dans le secteur concerné -, il peut exiger de la part de l'Etat une décision de constatation au sens des art. 25 al. 2 PA (art. 10 al. 1 LFo; cf. FF 1988 p. 197); la demande peut aussi être liée à une demande de défrichement (art. 10 al. 3 LFo). Dans ce cas, l'Etat agit à la requête d'un particulier et rien n'empêche, pour autant qu'il existe une base légale suffisante, de percevoir les frais relatifs au prononcé de sa décision (cf. ATF 122 II 274: les frais de constatation de la nature forestière peuvent par exemple être mis à la charge de l'opposant, pour autant que ce dernier ait été entendu avant le prononcé de la décision de constatation). Le canton de Genève explique qu'il a - cela lui est loisible - renoncé à percevoir des frais lorsqu'une telle demande de constatation est formée indépendamment d'une demande de permis; cela ressort aussi des travaux préparatoires de la loi (mémorial des séances du Grand Conseil, n° 21/IV p. 3214 ss). En revanche si, au cours d'une procédure de permis de construire, l'inspecteur des forêts se rend compte de l'existence d'un peuplement susceptible de correspondre à la notion de forêt, il peut, selon la loi cantonale, ordonner une procédure de constatation de la nature forestière, aux frais du propriétaire concerné. Cette vérification fait alors partie des diverses conditions posées à l'octroi du permis de construire, et les frais qui y sont liés - en l'occurrence les frais de géomètre - peuvent être inclus dans l'émolument relatif à l'autorisation de construire, au même titre que les autres frais, les deux procédures devant être coordonnées (art. 4 al. 5 LFo /GE). cc) Les parties se livrent à une vaine argumentation quant à la nature de ces frais (impôt, taxe causale ou mixte). Un émolument, dû à raison d'une prestation que l'administration fournit au contribuable, constitue en effet une taxe causale qui, au même titre que les autres contributions publiques, doit être prévu par une base légale (cf. art. 5 al. 1, 36 al. 1 et 127 al. 1 Cst.). En l'espèce, le principe de ces frais figure dans une loi formelle. En revanche,

comme le relève la recourante, leur montant ne fait l'objet d'aucune précision dans la loi. S'agissant d'un émolument, qui a le caractère d'une contre-prestation dont la valeur peut être évaluée précisément, le principe de la base légale n'est toutefois pas aussi strict qu'à propos des impôts proprement dits ( ATF 125 I 173 consid. 9a p. 179 et les références citées; Moor, Droit administratif, I, Berne 1994, p. 354 ss, III, Berne 1992, p. 365 ss). Qu'il s'agisse d'émoluments de chancellerie, d'utilisation ou de contrôle ( ATF 112 Ia 39 consid. 2a p. 43), l'essentiel est de pouvoir vérifier, selon des critères objectifs, le respect des principes de la couverture des coûts (le montant de l'émolument ne doit pas dépasser la charge financière effective) et de l'équivalence (le montant doit être proportionné à la valeur objective de la prestation; ATF 125 I 173 précité, 123 I 254 consid. 2b/aa p. 255 et les arrêts cités; cf. également ATF 106 Ia 201 consid. 3 p. 204). Ces conditions sont réalisées en l'occurrence: selon les explications données par l'autorité intimée, les frais en question sont limités à l'intervention du géomètre, pour les travaux de mensuration à effectuer. Le montant de l'émolument correspond ainsi directement à un service dont la valeur est fixée selon les prix du marché. Dans un tel cas, le montant de l'émolument peut être contrôlé en fonction de critères objectifs, de sorte qu'on ne saurait exiger qu'un barème précis figure dans la loi formelle (cf. ATF 125 I 182 consid. 4a p. 193). Les frais en question devraient, de toute façon, demeurer relativement modestes, et on ne saurait craindre un effet confiscatoire prohibé par la Constitution. d) La recourante critique aussi l'art. 4 al. 3 let. b de la loi, qui prévoit de mettre à la charge du propriétaire les frais de constatation de la nature forestière ordonnée par l'inspecteur des forêts "lorsque la conservation de la forêt l'exige". On peut en effet s'interroger sur le sens de cette disposition, dès lors que l'intervention de l'inspecteur des forêts devrait, dans chaque cas, avoir pour but la conservation de la forêt, objectif posé de manière générale aux art. 1 al. 1 LFo et 1 al. 1 de la loi genevoise. Le Grand Conseil explique toutefois que cette disposition est réservée aux cas, exceptionnels, dans lesquels une construction ou une installation non autorisée présente un danger pour l'aire forestière. L'intervention de l'autorité est due, dans ce cas, à une situation illicite, et peut être mise à la charge de la personne responsable. Cette interprétation proposée par l'autorité intimée est certes beaucoup plus restrictive que ne le laisse penser le texte de la disposition. Elle est toutefois compatible avec celui-ci. Ainsi comprise, la disposition litigieuse ne fait que reprendre le principe général selon lequel l'intervention de l'Etat à l'encontre d'un perturbateur (par situation ou par comportement) peut - même en l'absence d'une base légale - être mise à la charge de ce dernier. L'argumentation de la recourante quant au principe de la légalité perd ainsi sa pertinence. Compte tenu des explications fournies par l'autorité intimée, la disposition litigieuse se prête donc à une interprétation restrictive - conforme à la Constitution. 4.- Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit public doit être rejeté, aux frais de la recourante ( art. 156 al. 1 OJ). Par ces motifs, l e T r i b u n a l f é d é r a l,

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.