

GE_GERICHTE A/2730/2008 vom 17. Februar 2009

GE Cour de justice, 2009-02-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2730_2008

FR: GE_GERICHTE A/2730/2008 du 17 février 2009

IT: GE_GERICHTE A/2730/2008 del 17 febbraio 2009

Erwägungen

E. 1

Madame Béatrice Sans est propriétaire de la parcelle n° 367, commune de Vernier, à l'adresse, 11, chemin des Bouleaux. Ce bien-fonds d'une surface de 2'389 m

E. 2

Le 7 mars 2007, la fondation HBM Emile Dupont (ci-après : la fondation), propriétaire de la parcelle voisine (n° 1280) a déposé auprès du département du territoire (ci-après : le département) une requête en constatation de la nature forestière, ce qui a entraîné l'ouverture de procédures y relatives de différentes parcelles sises dans le secteur, dont celle de Mme Sans. La requête de la fondation, en tant qu'elle portait sur la parcelle n° 367 précitée, a été publiée dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après : FAO) du 28 septembre 2007.

E. 3

Mme Sans a présenté ses observations au département le 25 octobre 2007. Elle s'opposait au fait que l'entier de sa parcelle soit considéré comme étant de nature forestière, alors que celle-ci était située sur une zone 5A permettant la construction de villas. Cette décision reviendrait à la priver de toute possibilité de construire un logement sur son terrain et entraînerait une moins-value considérable de la valeur de son bien en cas de vente. Près de la moitié de la parcelle était grevée d'une interdiction de construire en raison d'une servitude liée constituée lors de l'achat de la parcelle. Vu l'étendue de celle-ci, il serait parfaitement envisageable de limiter la nature forestière à une partie de sa surface, réservant ainsi ses droits à bâtir.

E. 4

Par décision du 9 novembre 2007, communiquée le même jour à Mme Sans, le département a constaté la nature forestière de la partie boisée de la parcelle n° 367. Le boisement, qui s'étendait sur une surface de 2'247 m² présentait des caractéristiques forestières. Les arbres étaient exclusivement indigènes (chênes, charmes, frênes, ifs et houx) et âgés de plus de cinquante ans. Leur degré de couverture était de 90 %, avec la présence d'un étage intermédiaire et d'un sous-bois. La parcelle était équipée d'une clôture et d'un mur. Du point de vue des fonctions forestières, le peuplement présentait un intérêt très important pour sa structure paysagère. Les fonctions de biodiversité, protection, récréation et production étaient qualifiées de significatives. La décision relevait encore qu'il s'agissait d'un îlot de taillis, caractéristique de la forêt genevoise, issu d'un ancien massif forestier. La structure paysagère était intéressante dans ce milieu construit (chemin de fer, route, villas et immeubles). Dans le cadre de l'examen de la constatation de la nature forestière, le département avait tenu compte en premier lieu de la végétation, puis il avait examiné le lien de ce peuplement avec les massifs voisins ainsi que l'aptitude éventuelle de la végétation

examinée à exercer une fonction sociale ou de protection particulièrement importante. Les peuplements éliminés illégalement devaient être pris en considération. Il n'y avait pas de pondération à faire avec des intérêts privés ni avec d'autres intérêts publics qui seraient touchés. Au vu de cette situation, le département n'a pas retenu les arguments soulevés par Mme Sans.

E. 5

Par acte du 7 décembre 2007, Mme Sans a saisi la commission cantonale de recours en matière de constructions, devenue depuis le 1^{er} janvier 2009, la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission) d'un recours contre la décision précitée. Elle doutait que toutes les conditions qualitatives et quantitatives fixées par les articles 2 de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo - RS 921.0) et 2 de la loi cantonale sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10) soient réalisées. En particulier, aucune des trois conditions qualitatives, soit les fonctions protectrices, sociales et économiques d'une forêt ne lui paraissait remplie. Elle conclut à l'annulation de la décision du 9 novembre 2007 du département avec suite de dépens.

E. 6

Le 24 avril 2008, la commission a effectué un transport sur place, en présence des parties. Elle a constaté que la parcelle de Mme Sans était entièrement clôturée et constituée d'un boisement. Sur le côté ouest de celle-ci, se trouvaient plusieurs parcelles sur lesquelles étaient érigées des maisons individuelles. Côté est, les parcelles adjacentes supportaient des immeubles d'habitation. La commission a constaté que le boisement avait un aspect naturel, composé d'arbres d'essence indigène, de taille et d'âge divers, dont certains anciens comportaient un sous-bois ainsi qu'un sol naturel. Le terrain était à l'état sauvage et n'abritait aucun aménagement ou bâtiment.

E. 7

Par décision du 17 juin, expédiée le 26 juin 2008, la commission a rejeté le recours. Si l'on pouvait douter du fait que la parcelle exerçait de quelconques fonctions protectrices, - le terrain étant plat, - voire de production, - celui-ci étant à l'abandon depuis de nombreuses années, - la commission avait pu se rendre compte que le boisement considéré remplissait bien les caractéristiques d'une forêt sous les réserves précitées. En effet, aussi bien les critères quantitatifs que qualitatifs légaux fédéraux et cantonaux étaient réalisés. Le département n'avait pas violé la loi en constatant la nature forestière de la parcelle considérée.

E. 8

Mme Sans a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision précitée par acte du 25 juillet 2008. Elle a sollicité la suspension de la procédure en raison de son état de santé, attesté par certificat médical du 7 juillet 2008 du Docteur Alain Grandchamp ainsi qu'un délai pour compléter son argumentation. Elle a pris des conclusions en annulation des décisions querellées avec suite de frais et dépens. Dans le délai fixé par le tribunal de céans au 30 novembre 2008, la recourante a complété son recours. Elle n'a pas discuté les caractéristiques retenues par l'article 2 alinéa 1 LForêts. En revanche, le peuplement boisé de sa parcelle n'exerçait aucune des fonctions permettant de le qualifier de forêt, à savoir des fonctions protectrices, économiques et sociales. Sa parcelle ne protégeait en rien des catastrophes naturelles ; elle n'était pas exploitée ; elle ne remplissait aucune fonction sociale, en particulier n'offrait aucunement une zone de délasserement d'une part, et

n'apportait aucune protection aux maisons d'habitation alentour, exposées au bruit routier. Enfin, elle n'offrait aucune fonction optique ou esthétique, s'agissant d'un terrain laissé à l'abandon. Vu la surface du terrain, la décision de constat de la nature forestière de l'ensemble de celui-ci ne respectait pas le principe de proportionnalité : il serait parfaitement envisageable de limiter la nature forestière à une partie de la surface, préservant ainsi ses droits à bâtir. Elle a persisté dans ses conclusions initiales.

E. 9

Dans sa réponse du 1^{er} décembre 2008, le département s'est opposé au recours. Mme Sans ne s'opposait pas tant aux faits retenus par l'inspecteur cantonal des forêts qu'à la qualification juridique qu'il convenait de leur donner. L'appréciation de la constatation de la nature forestière devait se faire de manière objective et il ne fallait pas accorder d'égards à l'état antérieur ou aux intentions initiales du propriétaire. En l'espèce, le fait que Mme Sans ait acheté sa parcelle dans l'idée d'y construire une villa ou de la revendre à cet effet était irrelevant. Selon le Tribunal fédéral, le simple fait qu'une surface boisée borde des voies de circulation et des surfaces industrielles, ou en était même entourée, ne pouvait pas être à lui seul une raison de lui refuser la qualité de forêt. Si l'on excluait celle-ci de la surface forestière, simplement parce qu'elle était isolée, même si elle remplissait les critères minimaux quantitatifs, une bonne partie de la forêt serait soustraite à la protection de la loi fédérale. De telles petites forêts, en tant qu'îlots au milieu des constructions pouvaient justement avoir une importance particulière en tant que régions de repos proches pour les habitants et pour créer un lien entre les espaces vitaux des oiseaux et autres animaux (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.141/2001 du 20 mars 2002). La doctrine avait relevé que la fonction sociale d'un peuplement était d'autant plus importante que celui-ci était situé dans un environnement fortement urbanisé. Enfin, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convenait de décider si une surface boisée constituait de la forêt en examinant la question de savoir si elle présentait les critères qualitatifs d'une forêt ou non, les critères quantitatifs n'ayant qu'une fonction subsidiaire. En l'espèce, les fonctions forestières avaient été décrites comme très importantes pour la structure paysagère et comme significatives pour les autres. La décision était expressément motivée. Or, le juge n'avait pas à substituer son appréciation à celle du département, dans la détermination du rôle paysager que pouvait assumer les groupements d'arbres faisant partie d'une procédure en constatation de la nature forestière, si cette appréciation n'emportait pas une violation manifeste de la loi. La commission, qui s'était transportée sur place, avait estimé que les constatations faites par le département emportait la réalisation des critères quantitatifs et qualitatifs. Dans la mesure où Mme Sans réfutait l'existence de la fonction sociale du boisement litigieux, elle ne pouvait être suivie, ses intentions d'y ériger des constructions n'étant pas pertinentes d'une part, et l'absence d'entretien de la parcelle n'étant pas déterminante, d'autre part. Quant aux fonctions de production et de protection mises en doute par la commission, le département relevait que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il suffisait que le peuplement paraisse apte à les remplir, même si celles-ci n'étaient pas encore réalisées (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.225/2005 du 17 octobre 2006). En tout état, fondée sur la conservation d'un paysage d'un type particulier et la préservation d'un milieu vital pour la faune et la flore, éléments compris dans la fonction sociale de la forêt, la décision du département ne pouvait être que confirmée.

E. 10

Il résulte du dossier que le département a également constaté la nature forestière d'une partie de la parcelle voisine (parcelle n° 551, boisement de 467 m²).

E. 11

Le 10 décembre 2008, le Tribunal administratif a informé les parties que sans observations ou demande d'actes d'instruction complémentaires dans un délai venant à échéance le 30 janvier 2009, la cause serait gardée à juger en l'état.

E. 12

Le département a complété son dossier de pièces en versant aux débats la requête en constatation de la nature forestière déposée par la fondation HBM Emile Dupont le 7 mars 2007 ainsi qu'un nouvel exemplaire du plan de levé de la lisière des boisés.

E. 13

Par courrier du 22 janvier 2009, le département a encore précisé qu'il n'entendait pas déposer d'observations complémentaires. Il complétait son dossier de pièces en produisant un bordereau de photographies du secteur prises le 15 janvier 2009.

E. 14

Les pièces complémentaires produites par le département ont été portées à la connaissance de la recourante.

E. 15

Sur quoi, la cause a été gardée à juger. EN DROIT 1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A et suivants de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2. Les parties divergent sur la qualification du boisement situé sur la majeure partie de la parcelle de la recourante. 3. Aux termes de son article 1^{er}, la LFo vise à assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographiques, à les protéger en tant que milieu naturel, à garantir qu'elles puissent remplir leurs fonctions, notamment protectrices, sociales et économiques et à maintenir et promouvoir l'économie forestière. La législation a, en outre, pour but de contribuer à protéger la population et les biens d'une valeur notable contre les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierres (catastrophes naturelles). 4. Par forêt on entend toute surface couverte d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières. Leur origine, leur mode d'exploitation et la mention au registre foncier ne sont pas pertinents (art. 2 al. 1 LFo). a. La LFo n'énumère pas les caractéristiques nécessaires pour pouvoir qualifier une aire boisée de forêt. Dans le cadre fixé par le Conseil fédéral, les cantons peuvent 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 autre peuplement pour être considérés comme forêt (art. 2 al. 4, 1^{ère} phr. LFo ; art. 1 al. 1 de l'ordonnance sur les forêts du 30 novembre 1992 – OFo – RS 921.01). Selon l'article 1^{er} OFo, les cantons précisent les valeurs requises pour qu'une surface boisée soit reconnue comme forêt, dans les limites suivantes : a. surface comprenant une lisière appropriée : 200 à 800m² ; b. largeur comprenant une lisière appropriée : 10 à 12 mètres ; c. âge du peuplement sur une surface conquise par la forêt : 10 à 20 ans. Les critères quantitatifs que les cantons peuvent fixer, dans les limites de l'article 1^{er} alinéa 1^{er} 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, ces derniers constituant des seuils minimaux. On ne peut toutefois nier la qualité de forêt du simple fait que ces seuils ne sont pas atteints (art. 2 al. 4, 2^{ème} phr. LFo). Les critères quantitatifs doivent concrétiser la notion qualitative de forêt, et non la vider de son sens (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.71/2002 du 26 août 2002, consid. 3.2 ; ATA/497/2006 du 19 septembre 2006 consid. 9 et les arrêts cités).

b. A Genève, la législation sur les forêts précise que sont considérés comme forêts les peuplements boisés présentant toutes les caractéristiques qualitatives d'une forêt, exerçant une fonction forestière qui sont, en principe, âgés d'au moins quinze ans, s'étendent sur une surface d'au moins 500 m² et ont une largeur minimale de douze mètres, lisière appropriée comprise (art. 2 al. 1^{er} LForêts). 5. La nature forestière est constatée dans le cadre d'une procédure formelle. En application de l'article 4 LForêts, il appartient à l'inspecteur des forêts de décider si un bien-fonds doit être ou non considéré comme forêt. Conformément à la loi et à la jurisprudence, une constatation de nature forestière ne doit s'appuyer que sur les circonstances de fait (croissance, densité, âge, dimensions et fonction du peuplement), sur le concept de forêt que retient le droit fédéral et, le cas échéant, sur les critères fixés par le droit cantonal d'exécution. Les éléments déterminants pour l'appréciation sont la végétation effective et ses fonctions au moment de la décision, pour autant que le peuplement n'ait pas été éliminé illégalement (H.-P. JENNI, Pour que les arbres ne cachent pas la forêt : un guide à travers la nouvelle législation sur les forêts, in cahier de l'environnement, n° 210, OFEFP 1994, ad art. 10, p. 47). Bien qu'elle dispose d'une latitude de jugement dans l'interprétation des conditions légales, l'autorité est liée par ces conditions et ne peut statuer en opportunité. 6. Les fonctions de la forêt sont au nombre de trois, d'importance équivalente : la fonction protectrice, sociale et économique. Pour être qualifié de forêt, il suffit que le peuplement concerné apparaisse apte à assumer une ou quelques-unes des tâches de l'aire forestière (JdT 1998 I 501, consid. 3d.cc). Une forêt exerce une fonction protectrice lorsqu'elle protège la population ou des valeurs matérielles contre des catastrophes naturelles. Elle exerce une fonction économique lorsque la matière première que représente le bois est exploitée (Feuille fédérale 1988 III p. 157 ss, 172). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un peuplement remplit une fonction sociale lorsqu'en raison de sa structure, de sa nature et de sa configuration, il offre à l'homme une zone de délassement, lorsque, par sa forme, il structure le paysage, lorsqu'il offre une protection contre les influences nuisibles telles que le bruit ou les immissions, lorsqu'il assure des réserves en eau d'un point de vue tant qualitatif que quantitatif, ou encore lorsqu'il procure un milieu vital irremplaçable à la faune et à la flore locales (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.225/2005 du 17 octobre 2006 et les références citées). 7. La loi donne également une définition négative de la forêt. Ne peuvent ainsi être considérés comme tels les groupes ou alignements d'arbres isolés, les haies, les allées, les jardins, les parcs et les espaces verts (art. 2 al. 3 LFo, 2 al. 3 let. a et c LForêts). Selon l'exposé des motifs relatif à l'article 2 alinéa 3 lettre a LForêts, sont exclus du régime forestier les éléments de paysage ne présentant pas une structure marquée par la présence de diverses strates ou étages caractérisant un peuplement forestier (Mémorial du Grand Conseil, 1997, p. 606 et suivantes). Selon la doctrine et la jurisprudence, ce qui distingue les jardins, les espaces verts et les parcs des surfaces conquises spontanément par la forêt, c'est le fait qu'ils ont été plantés volontairement, sur la base de raisonnements horticoles, et qu'ils comprennent souvent des essences exotiques, sans que ce soit toutefois une condition absolue. Mais ces lieux servent à la détente et apportent de la verdure dans les zones urbanisées. Ils ont donc un rapport direct avec l'habitat et avec certains biens-fonds, tant

dans l'espace qu'en raison de leur fonction. Il faut que ces éléments soient identifiables objectivement, lorsqu'on examine si une surface est une forêt ou non. Un peuplement qui s'est installé spontanément et a été simplement toléré, par exemple après un changement de propriétaire, ne peut pas être éliminé parce qu'il dérange, sous prétexte qu'il s'agit d'un jardin (ATF 113 Ib 357 ; RDAF 1999 I 601 ; ATF 98 Ib 364 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1A.141/2001 et 143/2001 du 20 mars 2002 résumés in VLP/ASPAN 11/2002 ; H.-P. JENNI, op. cit., ad art. 2 al. 3, p. 36). Les peuplements présentant les caractéristiques d'un parc renferment souvent des installations typiques des parcs comme des chemins, des murets ou des bancs. La présence cumulative de telles installations d'une part, et d'arbres et d'arbustes typiques de parc d'autre part, n'est pas nécessaire pour la définition juridique du parc et du jardin. Si l'entretien d'un parc est négligé et que celui-ci devient sauvage, il peut au fil du temps revêtir une nature forestière pour autant qu'il en présente les critères quantitatifs ou qualitatifs et que les arbres n'ont pas poussé au-delà d'une limite précédemment fixée par une décision constatatoire entrée en force (art. 13 al. 2 LFo ; RDAF 1999 I 601). 8. En l'espèce, les arbres sont âgés de plus de cinquante ans et s'étendent sur une surface de 2'247 m². La largeur du cordon est largement supérieure à douze mètres, même dans sa partie la plus étroite. Le peuplement litigieux satisfait donc les exigences quantitatives posées à l'article 2 alinéa 1 LForêts. 9. Le litige porte essentiellement sur la question de savoir si le boisement revêt les caractéristiques d'une forêt d'un point de vue qualitatif. Le département a estimé que tel était le cas. La commission également, tout en émettant des doutes sur les fonctions protectrices et de production, dès lors que le terrain était plat et à l'abandon. Dans l'examen de cette question, il convient de ne pas perdre de vue que les instances de recours ne peuvent annuler la décision du département que si celle-ci emporte une violation de la loi ; si plusieurs interprétations sont soutenables, le juge n'a pas à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de première instance. 10. Pour l'autorité intimée, la fonction sociale est significative, eu égard principalement à la structure paysagère. Il s'agit d'un îlot de taillis caractéristique de la forêt genevoise issu d'un ancien massif forestier dont la structure paysagère est intéressante particulièrement dans un milieu construit. Ce sont précisément ces considérations qui doivent être retenues en l'espèce. En particulier, l'aire boisée litigieuse, sise à proximité de l'aéroport ainsi que d'axes routiers et ferroviaires importants, offre un poumon de verdure non-négligeable et contribue à préserver un milieu pour la faune et la flore locales. Certes, le boisement ne se prête pas au délassement du public, dans la mesure où il s'agit d'un bien-fonds privé ; cela étant, la présence d'arbres est une source d'apaisement dans une zone fortement sollicitée et urbanisée. Il en résulte que la fonction sociale du boisement litigieux ne peut être contestée, ce qui suffit, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, à le considérer comme une forêt au sens de l'article 2 alinéa 1 LFo (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.8/2004 du 17 décembre 2004 et les références citées). 11. La conclusion ci-dessus s'impose même si le peuplement en question n'a aucune valeur économique comme en l'espèce puisqu'il n'est pas exploité, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté. De même, le fait que le boisement litigieux n'exerce aucune fonction protectrice contre les dangers naturels, tels que l'érosion ou les inondations ne lui enlève pas la caractéristique d'une forêt (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.225/2005 déjà cité). 12. La recourante objecte encore que la décision du département la priverait de ses droits à bâtir. Le Tribunal administratif a récemment jugé qu'à cet égard il n'y avait pas de pondération à faire entre des intérêts privés qui seraient touchés et d'autres intérêts publics (ATA/629/2008 du 16 décembre 2008 et les références citées). 13. Enfin, pour la recourante, la décision du département viole le principe de la proportionnalité, en ce sens que seule une

partie du boisement devrait être considérée comme une forêt. Cet argument procède du précédent. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 124 I 40 consid. 3e p. 44/45 ; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353 ; 118 Ia 394 consid. 2b p. 397). Sous ce dernier aspect (principe de proportionnalité au sens étroit), la restriction apportée à la garantie de la propriété de la recourante liée à ses droits à bâtir reste adaptée et adéquate pour atteindre le but poursuivi par la LFo, en particulier celui d'assurer la conservation des forêts dans leur étendue (art. 1 LFo). En effet, aucune autre mesure moins incisive de celle présentement contestée n'est envisageable. 14. Il résulte de ce qui précède que la surface boisée litigieuse doit être considérée comme une forêt. En conséquence, le recours ne peut être que rejeté. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de Mme Sans qui succombe (art. 87 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure. * * * * *

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