

# GE\_GERICHTE A/404/2022 vom 13. Februar 2024

GE Cour de justice, 2024-02-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_404\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_404_2022)

FR: GE\_GERICHTE A/404/2022 du 13 février 2024

IT: GE\_GERICHTE A/404/2022 del 13 febbraio 2024

## Regeste

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DROIT PUBLIC DES  
CONSTRUCTIONS;CONSTRUCTION ET INSTALLATION;TRAVAUX DE  
CONSTRUCTION;PERMIS DE CONSTRUIRE;CHEMIN PÉDESTRE;ZONE À  
PROTÉGER;FORÊT;PROTECTION DE LA FORÊT;DISTANCE À LA  
FORÊT;AUTORISATION DÉROGATOIRE(EN GÉNÉRAL);PRISE DE POSITION DE  
L'AUTORITÉ;CONSTATATION DES FAITS;ÉGALITÉ DE TRAITEMENT;PRINCIPE  
DE LA BONNE FOI;EXCÈS ET ABUS DU POUVOIR D'APPRÉCIATION |

Confirmation du jugement du TAPI portant sur un refus d'autorisation de construire un cheminement piétonnier en lisière de la forêt. Au vu des préavis négatifs établis par des instances spécialisées obligatoires, le département était en droit de ne pas accorder la dérogation prévue à l'art. 11 al. 2 let. a et b LForêts. Pas de violation du principe de la bonne foi dans la mesure où l'État de Genève a agi en tant que propriétaire foncier. Sa signature de la demande d'autorisation de construire ne signifie pas que la requérante disposait de garanties quant au sort de sa requête, puisque celle-ci devait encore faire l'objet d'une instruction auprès des instances spécialisées comme l'impose l'art. 3 al. 3 LCI. Recours rejeté. | LPA.61.al1; LPA.20.al1; LCI.1.al1.letb; LFo.17; LForêts.1; LForêts.11.al1; LForêts.11.al2.leta; LForêts.11.al2.letb; LForêts.11.al3; LForêts.11.al4; LForêts.11.al5; Cst.8; RCI.11.al4; LCI.3.al3; LCI.1.al6; Cst.9; Cst.5.al3

## Erwägungen

### E. 3

La commune soutient que le TAPI aurait procédé à une mauvaise constatation des faits pertinents en s'abstenant d'examiner la validité des préavis de la CMNS et de la CCDB.   
!

#### E. 3.1

En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée en l'espèce.   
!

#### E. 3.2

La constatation des faits, en procédure administrative, est gouvernée par le principe de la libre appréciation des preuves, qui signifie que le juge forme librement sa conviction, en analysant la force probante des preuves administrées, dont ni le genre, ni le nombre n'est déterminant, mais uniquement leur force de persuasion (art. 20 al. 1 2 e phr. LPA ; ATF 139 II 185 consid. 9.2 ; 130 II 482 consid. 3.2 ; ATA/444/2023 du 26 avril 2023 consid.

5.2).![endif]>![if>

### **E. 3.3**

En l'espèce, bien que la recourante se plaigne d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, son grief relève plutôt de l'appréciation juridique du TAPI à propos des préavis de la CMNS et de la CCDB, laquelle relève du fond du litige et sera examinée ci-dessous.![endif]>![if>

### **E. 4**

La recourante soutient que le projet ne violerait pas la LForêts, notamment son art. 11 al. 2 let. a et b.![endif]>![if>

#### **E. 4.1**

Sur tout le territoire du canton de Genève, nul ne peut, sans y avoir été autorisé modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (art. 1 al. 1 let. b de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). ![endif]>![if>

#### **E. 4.2**

Selon l'art. 17 loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (loi sur les forêts, LFo - RS 921.0), les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt (al. 2). Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement ( ATA/93/2021 du 26 janvier 2021 consid. 6a ; ATA/558/2013 du 27 août 2013 consid. 6 a et les références citées).![endif]>![if>

#### **E. 4.3**

La LForêts a entre autres buts d'assurer la protection du milieu forestier, notamment en tant que milieu naturel, de conserver les forêts dans leur étendue et de garantir leurs fonctions protectrice, sociale et économique, ainsi que d'exécuter et de compléter la LFo et son ordonnance (art. 1 al. 1 let. a, b et d LForêts). Elle régit toutes les forêts du canton répondant aux définitions de la loi fédérale (art. 1 al. 2 LForêts)![endif]>![if>

#### **E. 4.4**

L'art. 11 LForêts prévoit que l'implantation de constructions à moins de 20 m de la lisière de la forêt, telle que constatée au sens de l'art. 4 LForêts, est interdite (al. 1). ![endif]>![if> Conformément à l'art. 11 al. 2 LForêts, le département peut accorder des dérogations pour :  
- des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination (let. a) ;![endif]>![if> - des constructions de peu d'importance contiguës au bâtiment principal ou des rénovations, reconstructions, transformations, ainsi que pour un léger agrandissement de constructions existante (let. b) ;![endif]>![if> - des constructions respectant l'alignement fixé par un plan d'affectation du sol, un plan d'alignement, ou s'inscrivant dans un alignement de constructions existantes, pour autant que la construction nouvelle soit réalisée sur un terrain en zone à bâtir et située à 10 m au moins de la lisière de la forêt et qu'elle ne porte pas atteinte à la valeur biologique de la lisière (let. c). ![endif]>![if> Dans sa teneur jusqu'au 4 novembre 2023, l'al. 3 de l'art. 11 LForêts prévoyait qu'étaient consultés préalablement, hormis pour les requêtes en

autorisation de construire instruites en procédure accélérée, le département, la commune, la CCDB et la CMNS. Depuis cette date, l'al. 3 prévoit que les demandes d'autorisation de construire sont soumises, pour préavis, à la commune concernée ainsi qu'à l'OCAN. L'octroi de dérogations est subordonné aux intérêts de la conservation de la forêt et de sa gestion, au bien-être des habitants, ainsi qu'à la sécurité de ces derniers et des installations ; ces dérogations peuvent être assorties de conditions relatives à l'entretien de la lisière et faire l'objet de compensations en faveur de la protection de la nature et du paysage (art. 11 al. 4 [anciennement al. 5] LForêts). Les surfaces sur lesquelles il n'est pas possible d'implanter des constructions, en vertu de l'al. 1, entrent dans le calcul de l'indice de l'utilisation du sol pour autant qu'elles soient situées dans une zone à bâtir adoptée conformément aux buts, principes et procédures prévues par la LAT, ou à des secteurs déjà largement bâtis (art. 11 al. 5 [anciennement al. 6] LForêts).

#### **E. 4.5**

Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités et n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi ; l'autorité reste ainsi libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur. Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser ( ATA/486/2023 du 9 mai 2023 consid. 6.1.1 et les références citées).>[if> Chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des instances consultatives, l'autorité de recours observe une certaine retenue, fonction de son aptitude à trancher le litige ( ATA/1296/2022 du 20 décembre 2022 consid. 6c ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 508 p. 176 et la jurisprudence citée). Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi ( ATA/423/2023 du 25 avril 2023 consid. 5.2 ; ATA/1261/2022 du 13 décembre 2022 consid. 4d et les références citées).

#### **E. 4.6**

Selon la jurisprudence et la doctrine, en droit de la construction, la loi applicable est celle en vigueur au moment où statue la dernière instance saisie du litige. Si l'affaire est traitée par plusieurs autorités, sont déterminantes en principe les prescriptions en force lorsque la dernière juridiction statue. La jurisprudence admet ainsi d'une façon générale qu'une demande d'autorisation de bâtir déposée sous l'empire du droit ancien est examinée en fonction des dispositions en vigueur au moment où l'autorité statue sur cette demande, même si aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit ; les particuliers doivent en effet toujours s'attendre à un changement de réglementation (ATF 101 Ib 299 ; ATA/1371/2018 du 18 décembre 2018 consid. 5b et l'arrêt cité). En statuant sur une demande d'autorisation suivant des prescriptions devenues obligatoires après son dépôt, le juge ne tombe pas dans l'arbitraire, ni ne viole une disposition impérative ou la garantie de la propriété (ATF 107 Ib 138 ; ATA/930/2018 du 11 septembre 2018 consid. 5e et les arrêts cités ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, Les fondements, 2012, p. 194-195).>[if> Pour les règles de procédure, en l'absence de dispositions transitoires, la jurisprudence admet que le nouveau droit s'applique immédiatement dans son ensemble à toutes les affaires pendantes, pour autant cependant qu'il reste dans une certaine continuité avec le système antérieur, sans en bouleverser les

fondements (ATF 137 II 409 consid. 7.4.5 ; Thierry TANQUEREL, op. cit. , p. 140 n. 406).

#### **E. 4.7**

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 145 I 73 consid. 5.1 ; 142 I 195 consid. 6.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_231/2021 du 3 mai 2021 consid. 5.1 ; 2C\_538/2020 du 1<sup>er</sup> décembre 2020 consid. 3.2).

#### **E. 5**

En l'espèce, il n'est pas contesté que le projet de chemin piétonnier envisagé par la commune nécessite une dérogation à la LForêts dans la mesure où cette construction s'inscrit à une distance inférieure à 20 m de la forêt. Si l'OAC et la commune ont préavisé favorablement le projet, avec dérogations pour le premier et sans observation pour la seconde, qui est toutefois la requérante de l'autorisation en cause, force est néanmoins de constater que tel n'est pas le cas d'autres instances spécialisées dont les préavis sont requis par la loi. En effet, dans son dernier préavis du 18 octobre 2021, la CCDB a expliqué être défavorable au projet, dans la mesure où il n'y avait pas matière à déroger à l'art. 11 LForêts. Le 12 avril 2021, la CMNS a également rendu un préavis défavorable à l'usage de l'art. 11 al. 2 let. a LForêts vu le contexte dans lequel s'inscrivait l'aménagement projeté, lequel impacterait la lisière forestière. En effet, cet espace tampon voué à une prairie extensive, entre la nouvelle noue et le cadastre forestier toujours en place, se devait d'être restitué entièrement à la nature, comme initialement prévu, sachant également que de nombreux cheminements piétonniers au sein du quartier avaient été réalisés à quelques mètres de là. Après avoir reçu les arguments de la commune formulés dans une lettre du 17 mai 2021, la CMNS a réitéré son préavis défavorable, le 14 juin 2021, expliquant également que le chemin d'accès aux anciens jardins familiaux était obsolète, puisqu'il ne figurait plus dans le PLQ n° 1 \_\_\_\_\_ et que, depuis, cette surface avait déjà fait l'objet d'un retour à une prairie extensive tampon – conforme audit PLQ – hormis ponctuellement une zone où un accès de chantier devait lui aussi être remis en état dans les meilleurs délais possibles. Même si les préavis de ces deux instances ne sont plus obligatoires depuis le 4 novembre 2023, ils conservent malgré tout un poids certain dans la mesure où celles-ci sont composées de spécialistes dont il est attendu qu'elles émettent un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi. Ceci vaut à plus forte raison dans le cas d'espèce où ces deux préavis défavorables rejoignent celui de l'OCAN, requis par la loi depuis lors. L'OCAN s'est déterminé, négativement, à pas moins de trois reprises sur le projet. Dans son dernier préavis du 21 octobre 2021, il a relevé que le chemin projeté n'était pas conforme au RIE du PLQ n° 1 \_\_\_\_\_, qu'un accès piétons existant permettait déjà la desserte du quartier, que le projet ne pouvait pas être considéré comme construction ou installation d'intérêt général imposée par sa destination et que la proximité de l'ouvrage porterait atteinte à la valeur

biologique de la lisière forestière et de l'écotone. Le RIE précité recommande que la forme de lisière projetée dans le PLQ soit intégrée dans la gestion du boisement forestier dans son ensemble à l'extérieur du projet. De plus, il est conseillé, afin de garantir les fonctions écologiques de cette lisière, de renoncer à y aménager un cheminement piétonnier. Même s'il convient de rejoindre la recourante sur le fait que la parcelle sur laquelle est projeté le chemin ne figure pas dans le PLQ n° 1 \_\_\_\_\_, il n'en demeure pas moins qu'elle se situe à la limite de celui-ci. De plus, selon le système d'information du territoire genevois (ci-après : SITG), une partie de la zone de verdure se trouve dans le PLQ. Dans ce contexte, l'OCAN pouvait faire référence au RIE en question afin de se déterminer, étant relevé que son préavis défavorable comporte, en tout état de cause, une pluralité de motifs. La recourante ne saurait être suivie lorsqu'elle soutient que son projet répondrait aux buts généraux poursuivis par la loi, les consacrerait et qu'il serait commandé par l'intérêt public ou privé. En effet, l'OCAN a indiqué que l'ouvrage en question porterait justement atteinte à la valeur biologique de la lisière forestière et de l'écotone. Cet office peut être suivi dans la mesure où la présence humaine sur le chemin exercerait en effet une pression sur la lisière forestière allant à l'encontre du but de la loi (art. 1 LForêts). Par ailleurs, il ressort de la consultation du SITG qu'outre les chemins du C \_\_\_\_\_, chemin du D \_\_\_\_\_ et chemin E \_\_\_\_\_, des accès piétons relient les différents immeubles issus du PLQ n° 1 \_\_\_\_\_ et permettent déjà la desserte du quartier. Un nouveau chemin commandé par l'intérêt général ou l'intérêt privé des habitants du quartier ne se justifie donc pas, comme l'a justement relevé l'OCAN. De la même façon, il est douteux que l'aménagement d'un chemin soit à même de mettre un terme aux déprédations dont se plaint la commune (trafic illicite, squat, décharge à ciel ouvert, cabanes à chats). En effet, la zone des bois et forêts en question est d'une surface importante, de sorte que, même bordée d'un chemin perméable en lisière de forêt, les usages allégués par la recourante pourraient se poursuivre à l'abri des passants. L'avantage tiré de l'aménagement dudit chemin n'est donc qu'hypothétique et même peu probable. Enfin, l'éventuel piétinement des fleurs par les ouvriers chargés de l'entretien des réseaux réalisés dans le cadre de la construction des immeubles voisins concernés par le PLQ ne serait que ponctuel. Le fait que le projet permettrait la mise en place d'une terre végétale, la création d'une prairie fleurie tout le long de la lisière du cordon boisé, que le parcours piétonnier serait constitué de matériaux naturels n'impactant pas l'environnement et qu'il serait prévu de planter des arbustes indigènes afin de renaturer l'espace ne change rien au fait que la proximité de l'ouvrage est de nature à porter atteinte à la valeur biologique de la lisière forestière et de l'écotone, comme justement relevé par l'OCAN. En réalité, par son argumentation, la recourante se borne à opposer sa propre appréciation à celle du département qui a suivi les préavis établis par des spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi. Enfin, le projet de cheminement dans le bois d'B \_\_\_\_\_ ne peut être comparé au chemin souhaité par la recourante. En effet, même si l'on se trouve également en zone bois et forêts, le projet en question vise uniquement à éviter les chemins sauvages et une dispersion des promeneurs dans la forêt. Il ne s'agit pas de réaliser une infrastructure desservant la zone à bâtir voisine. Au surplus, il ressort de la consultation la plateforme SAD-Consult relative à la DD 3 \_\_\_\_\_/1 (création d'un canapé forestier et d'une passerelle piétonne dans les Bois d'B \_\_\_\_\_) que tant la CMNS que l'OCAN se sont déclarés favorables avec souhait pour la première et sous condition pour le second. Il n'est aucunement question de dérogation comme dans le cas présent. La recourante ne peut donc pas se prévaloir de cet aménagement pour se plaindre d'une inégalité de traitement. Par

conséquent, au vu des préavis négatifs établis par des instances spécialisées obligatoires, le département était en droit de ne pas accorder la dérogation prévue à l'art. 11 al. 2 let. a et b LForêts et les griefs y relatifs seront écartés.

## **E. 6**

La recourante estime que l'État de Genève aurait adopté un comportement contraire à la bonne foi en avalisant son projet, puis en le refusant par le biais de la décision litigieuse du 4 janvier 2022, avant de présenter son propre projet. ![/endif]>![if>

### **E. 6.1**

L'art. 11 al. 4 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01) prévoit que toutes les demandes d'autorisation doivent être datées et signées par le propriétaire de l'immeuble intéressé, ainsi que par le requérant ou l'éventuel mandataire professionnellement qualifié, conformément à l'art. 2 al. 3 LCI.![endif]>![if>

### **E. 6.2**

Selon la jurisprudence, une requête déposée en vue de la délivrance d'une autorisation de construire doit émaner, ou du moins avoir l'assentiment préalable et sans équivoque, du propriétaire de la parcelle concernée. Il ne s'agit pas d'une simple prescription de forme, car elle permet de s'assurer que les travaux prévus ne sont pas d'emblée exclus et que le propriétaire qui n'entend pas réaliser lui-même l'ouvrage y donne à tout le moins son assentiment de principe (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_7/2009 du 20 août 2009 consid. 5.2 ; ATA/1174/2023 du 31 octobre 2023 consid. 8.1 et les arrêts cités). Ainsi, la signature du propriétaire du fonds a également comme but d'obtenir l'assurance que celui qui a la maîtrise juridique du fonds consent aux travaux et à tous les effets de droit public qui en découlent (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_7/2009 du 20 août 2009 consid. 5.2 ; ATA/461/2020 du 7 mai 2020 consid. 5c).![endif]>![if>

### **E. 6.3**

L'art. 3 al. 3 LCI prévoit notamment que les demandes d'autorisation sont soumises, à titre consultatif, au préavis des communes, des départements et des organismes intéressés. Dès que les conditions légales sont réunies, le département est tenu de délivrer l'autorisation de construire (art. 1 al. 6 LCI).![endif]>![if>

### **E. 6.4**

Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst. exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale (arrêts du Tribunal fédéral 6B\_266/2020 du 27 mai 2020 ; 1C\_173/2017 du 31 mars 2017 consid. 2.3 ; Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. 2, 2018, p. 642 n. 3454). Ce principe est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée. Le principe de la loyauté impose aux organes de l'État ainsi qu'aux particuliers d'agir conformément aux règles de la bonne foi ; cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2 ; ATA/555/2022 du 24 mai 2022 consid. 9).![endif]>![if>

## **E. 7**

En l'espèce, si l'État de Genève, soit pour lui l'OCBA, a signé la requête d'autorisation de construire, c'est uniquement en qualité de propriétaire foncier de la parcelle en cause, en application de l'art. 11 al. 4 RCI. Cela ne signifie toutefois pas que la requérante, soit la recourante en l'espèce, ait disposé de garanties quant au sort de sa demande, puisque celle-ci devait encore faire l'objet d'une instruction auprès des instances spécialisées comme l'impose l'art. 3 al. 3 LCI. En outre et comme vu ci-dessus, l'instruction de cette demande a révélé que le projet porterait fortement atteinte à la valeur biologique de la lisière de la forêt et de l'écotone, de sorte que les conditions légales pour obtenir sa délivrance n'étaient pas réunies. Ces mêmes considérations valent pour le projet de l'OCAN, qui prévoit d'ailleurs une remise en état de la parcelle avec suppression du cheminement. L'OCBA s'est dans ce cas aussi limité à donner la possibilité au requérant de réaliser ce projet. Cette autorisation doit également faire l'objet d'une instruction (art. 1 al. 1 et 3 al. 3 LCI) au terme de laquelle une décision sera prise. Il n'est donc pas acquis qu'il soit autorisé. Dans ces circonstances, la recourante ne peut valablement pas se prévaloir d'une violation du principe de la bonne foi. Le grief est infondé. En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.

#### **E. 8**

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe et ne défendait pas sa propre décision (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*

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