

GE_GERICHTE JTAPI/756/2022 vom 21. Juli 2022

GE Cour de justice, 2022-07-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_756_2022

FR: GE_GERICHTE JTAPI/756/2022 du 21 juillet 2022

IT: GE_GERICHTE JTAPI/756/2022 del 21 luglio 2022

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la LForêts (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 LForêts).

E. 2

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

E. 2.2

; ATA/80/2016 du 26 janvier 2016 consid. 2).

- 9/15 - A/3953/2021 Il sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité, garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique. Sa garantie implique que l'administré soit informé de l'objet de la procédure et du contenu prévisible de la décision susceptible d'être prise à son égard (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n° 1529, p. 519 et les références citées). En tant que droit de participation, il englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2 et les références). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu. L'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 123 I 63 consid. 2d ; 111 Ia 273 consid. 2b ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc ; cf. aussi arrêts du Tribunal fédéral 5A_378/2014 du 30 juin 2014 consid. 3.1.1 ; 1D_15/2007 du 13 décembre 2007 consid. 3.4.1). Il s'agit d'une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne, lorsque sa réparation par l'autorité de recours n'est pas possible, l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ATF 137 I 195 consid. 2.2 ; 133 III 235 consid. 5.3; arrêt du Tribunal fédéral 5A_825/2012 du 17 avril 2013 consid. 3.1). Ce moyen doit par conséquent être examiné en premier lieu (ATF 137 I 195 consid. 2.2). Sa portée est tout d'abord déterminée par le droit cantonal (art. 41 ss LPA) et le droit administratif spécial (ATF 126 I 15 consid. 2 ; 124 I 49 consid. 3a et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 5A_11/2009 du 31 mars 2009 ; 2P.39/2006 du 3 juillet 2006 consid. 3.2). Si la protection prévue par ces lois est insuffisante, ce sont les règles minimales déduites de la Constitution fédérale suisse, du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101), qui s'appliquent (art. 29 al. 2 Cst. ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.1).

E. 3

Selon 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). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA). Il n'en résulte toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble, puisqu'elle ne peut pas faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/366/2013 du 11 juin 2013 consid. 3a et la référence citée). Il ne faut par ailleurs 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 (ATA/629/2008 du 16 décembre 2008, consid. 11).

E. 4

Le recourant fait tout d'abord valoir une violation de son droit d'être entendu du fait, d'une part, que le dossier qu'il a consulté auprès du département avant de faire valoir ses observations le 28 avril 2021 n'était pas complet et, d'autre part, qu'il contenait déjà un projet de décision portant la date du 29 avril 2021.

E. 5

Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), comprend notamment le droit pour le justiciable de faire valoir son point de vue avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, de fournir des preuves pertinentes quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1; 138 II 252 consid.

E. 6

En l'espèce, le recourant se plaint tout d'abord de ne pas avoir eu accès à un dossier complet du département lorsqu'il a procédé à sa consultation en vue de transmettre ses observations le 28 avril 2021. Or, il ressort du dossier, et le recourant le reconnaît expressément, que le département a mis son dossier à sa disposition une seconde fois, dossier complété par les documents que le recourant estimait être manquants. Une fois cette seconde consultation effectuée, le recourant a pu transmettre des observations complémentaires. Il découle de ce qui précède que si, effectivement, le dossier n'apparaît pas avoir été complet lors de sa première consultation, il l'était lors de la seconde et le recourant a pu dès lors transmettre ses observations après avoir pu prendre connaissance de toutes les pièces qu'il souhaitait. Par ailleurs, si certes il peut apparaître insolite qu'un projet de décision soit présent dans un dossier mis en consultation, aucun élément du dossier en mains du

- 10/15 - A/3953/2021 tribunal ne permet de retenir que le département aurait effectivement pris sa décision avant que le recourant n'ait pu transmettre toutes ses observations, et que ledit département n'en aurait par conséquent pas tenu compte - le fait que la décision soit opposée à la position du recourant ne signifiant aucunement que l'autorité n'aurait pas pris en compte les arguments du recourant. Dès lors, aucune violation du droit d'être entendu du

recourant ne peut être retenue.

E. 7

Le recourant fait valoir un abus du pouvoir d'appréciation du département au motif que le boisement de sa parcelle ne peut être considéré comme un forêt.

E. 8

La loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (loi sur les forêts, LFo - RS 921.0) a pour but général la protection des forêts, notamment la conservation de l'aire forestière (art. 1 et 3 LFo).

E. 9

Par « forêt », on entend toutes surfaces couvertes 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). Ne sont pas considérés comme forêts les groupes d'arbres ou d'arbustes isolés, les haies, les allées, les jardins, les parcs et les espaces verts (art. 2 al. 3 LFo) (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1A_232/2006 du 10 avril 2007, considérant 2.2).

E. 10

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. Si le peuplement en question exerce une fonction sociale ou protectrice particulièrement importante, les critères cantonaux ne sont pas applicables (art. 2 al. 4 LFo). Selon l'art. 1 ordonnance sur les forêts du 30 novembre 1992 (OFo - RS 921.01), 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 800 m² ; b. largeur comprenant une lisière appropriée : 10 à 12 m ; c. âge du peuplement sur une surface conquise par la forêt : 10 à 20 ans.

E. 11

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 nier la qualité de forêt du simple fait que ces seuils ne sont pas atteints (ATF 125 II 440 consid. 3 ; arrêt 1A.13/2005 du 24 juin 2005 consid. 4.2). A l'inverse, même en présence de ces critères quantitatifs, les critères qualitatifs peuvent être décisifs pour la qualification de forêt (arrêts du Tribunal fédéral 1A.141/2001 du 20 mars 2002 consid. 4.1 publié in ZBl 104/2003 p. 380 et résumé in RDAF 2004 I 734; 1A.225/2005 du 17 octobre 2006 consid. 6.3). Dans cette

- 11/15 - A/3953/2021 appréciation, il n'y a pas lieu de procéder à une pondération des intérêts privés ou publics (ATF 124 II 85 consid. 3 et les références citées).

E. 12

À 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 12 m, lisière appropriée comprise (art. 2 al. 1 LForêts).

E. 13

La LFo et la LForêts n'énumèrent pas les caractéristiques nécessaires pour pouvoir qualifier une aire boisée de forêt. Selon l'exposé des motifs relatif à l'art. 2 al. 3 let. 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 ss). Par ailleurs, sont également considérés comme forêt les cordons boisés situés au bord de cours d'eau (art. 2 al. 2 let. c LForêts) qui assurent la protection des berges et soulignent le paysage de façon marquée, remplissant ainsi l'une des fonctions forestières dont il est question à l'art. 1 let. c de la loi fédérale (let. c) (Mémorial des séances du Grand Conseil 1997 4/I610).

E. 14

Du point de vue qualitatif, 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).

E. 15

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 (FF 1988 III pp. 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 délasserement, 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 aux animaux sauvages ainsi qu'aux plantes de l'endroit (arrêt du Tribunal fédéral 1A.225/2005 du 17 octobre 2006 et les références citées).

E. 16

L'énumération de ces fonctions n'est pas exhaustive et ne reflète pas non plus un ordre de valeur ; la loi ne fixe pas de hiérarchie des fonctions, celle-ci dépend au contraire des conditions concrètes déterminantes pour chaque surface de forêt (Hans- Peter 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. 2 al. 3, p. 31).

- 12/15 - A/3953/2021

E. 17

Ne peuvent ainsi être considérés comme une forêt les groupes ou alignements d'arbres isolés, les haies, les allées, les jardins, les parcs et les espaces verts (art. 2 al. 3 LFo, art. 2 al. 3 let. a et c LForêts).

E. 18

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 1A.143/2001 du 20 mars 2002 résumés in VLP/ASPAN 11/2002 ; Hans-Peter JENNI, op. cit., ad art. 2 al. 3, p. 36).

E. 19

Selon le Tribunal fédéral, en principe, l'autorité forestière compétente pour procéder à une constatation de la nature forestière au sens de l'art. 10 LFo doit se fonder sur la situation effective du terrain au moment où elle statue. Dans certaines circonstances, l'existence d'une forêt peut toutefois être admise malgré l'absence de boisement, en particulier lorsqu'il apparaît qu'un défrichement a eu lieu sans autorisation ; en effet, la suppression du couvert forestier sans autorisation de défricher ne modifie pas le caractère forestier du terrain concerné ; le moment déterminant pour évaluer la nature du boisement n'est alors plus celui de la décision de première instance. L'intérêt à la conservation de la forêt est reconnu de plein droit pour les surfaces d'où la forêt a été éliminée sans autorisation ; celles-ci sont assujetties à l'obligation de reboiser où elle compte et elles continuent ainsi d'appartenir à l'aire forestière (arrêt du Tribunal fédéral 1C_228/2019 du 29 avril 2020 consid. 2.1.1 et les références citées). Dans le cas qui lui était soumis, le Tribunal fédéral a confirmé que la manière de fixer la limite de la forêt par l'autorité administrative était conforme à la législation et la jurisprudence en la matière alors qu'elle avait tenu compte tant de la situation antérieure pour s'écarter de la nature de gazon du sol que de la situation actuelle en se référant aux arbres d'essences forestières encore présents dans le secteur litigieux (ibidem, consid. 2.2.2 in fine).

E. 20

La nature forestière est « dynamique, et seul le constat de terrain permet de décider où se situe la vraie limite forestière » (Groupement des ingénieurs forestiers de Genève, Forêts genevoises : évocation d'un passé récent, Lausanne 2011, p. 45).

E. 21

La nature forestière est constatée dans le cadre d'une procédure formelle. En application de l'art. 4 LForêts, il appartient à l'inspecteur des forêts de décider si un bien-fonds doit être ou non considéré comme forêt.

- 13/15 - A/3953/2021 La procédure est détaillée par le RForêts. Les décisions de constatation de la nature forestière sont publiées dans la FAO et comportent l'indication des délais et voies de recours (art. 9 al. 1 RForêts).

E. 22

La décision de constatation de la nature forestière indique si une surface boisée ou non boisée est considérée comme forêt et en donne les coordonnées (art. 12 al. 1 OFo). Elle indique sur un plan la situation et les dimensions de la forêt ainsi que la situation des immeubles touchés (art. 12 al. 2 OFo).

E. 23

Selon une jurisprudence bien établie, la juridiction de recours observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis, pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Elles se limite à examiner si le département ne s'est pas écarté 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/896/2021 du 31 août 2021 consid. 4d ; ATA/155/2021 du 9 février 2021 consid. 7c et 10e ; ATA/1311/2020 du 15 décembre 2020 consid. 7d ; ATA/724/2020 du 4 août 2020 consid. 3e ; ATA/1098/2019 du 25 juin 2019 consid. 2e).

E. 24

En l'espèce, il ressort du dossier que la parcelle du recourant a été exploitée en tant que pépinière à partir de 2009. En 2011, elle était encore exploitée de manière adéquate mais a ensuite été laissée à l'abandon, sans toutefois avoir pu déterminer depuis quand. Cette situation a entraîné la résiliation du bail qui n'a pu, suite à diverses procédures intentées par le locataire, prendre effet qu'au 30 avril 2021. Cependant, en 2017, lors d'une visite de la parcelle par F_____ et un représentant de la DGAN, dans le cadre de l'étude de faisabilité pour la réalisation d'un centre communal et de logement dans le secteur, il a été retenu qu'à l'exception de trois chênes, tous les arbres du secteur pouvaient faire l'objet d'un abattage ; dès lors, la DGAN avait préavisé favorablement le projet de modification de zone MZ 2_____ le 30 mai 2017. Il découle de ce qui précède que la DGAN n'avait pas considéré le boisement comme une forêt en 2017, bien que ladite parcelle n'était déjà plus exploitée comme pépinière et donc entretenue. Après cette date, aucun entretien n'a été réalisé sur la parcelle. Si certes cette dernière était louée jusqu'au 30 avril 2021, il ne ressort pas du dossier ou des déclarations du recourant qu'il aurait entrepris des démarches en vue de pouvoir accéder à la parcelle et procéder à des travaux d'entretien, ni que la commune aurait entrepris de telles démarches, alors qu'elle était autorisée à le faire dans le cadre de la promesse de vente (point 2.11). Il ressort également de ladite promesses que tant le recourant que la commune avaient été avertis du risque que la parcelle devienne une forêt dans l'hypothèse où aucun entretien – débroussaillage et coupes de sapins – n'était réalisé et que, dès lors, des travaux d'entretien devaient être réalisés.

- 14/15 - A/3953/2021 Ainsi, à tout le moins depuis 2017 au moins, tant les arbres provenant de l'ancienne pépinière que ceux non plantés se sont développés sur la parcelle. Il ressort du protocole ainsi que de la prise de position de la CCDB Flore que la surface boisée des trois parcelles est supérieure à 500 m² et d'une largeur dépassant les 12 m, ce qui n'est pas contesté. Par contre, les deux tiers des arbres ont moins de 15 ans, ce que le DT reconnaît, ce qui fait qu'une des caractéristiques quantitatives d'une forêt au sens de l'art. 2 al. 1 LForêts n'est pas remplie. Cependant, comme l'a retenu la jurisprudence citée, on ne peut pas nier la qualité de forêt du simple fait que les seuils minimaux des critères quantitatifs ne sont pas atteints. Il reste dès lors à déterminer si les critères qualitatifs sont remplis. 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 du département, dans la détermination du rôle paysager, de la biodiversité, de protection, de récréation et de production que peuvent assumer les groupements d'arbres faisant partie d'une procédure en constatation de la nature forestière, si cette appréciation n'emporte pas

une violation manifeste de la loi. Le protocole retient que la structure paysagère du boisement est « très importante » et que ses fonctions de biodiversité et de protection sont « significatives ». Lors du transport sur place, le tribunal a pu se rendre compte de la présence d'un boisement compact sur quasiment toute la parcelle, dans lequel il était difficile de pénétrer : il était constitué de grands arbres mais également d'arbres plus jeune – notamment des arbres pionniers – pour certains d'entre eux d'une hauteur importante, et d'un véritable sous-bois. Des oiseaux y étaient par ailleurs présents. Le boisement forme un alignement le long de la route de Jussy. Au vu de ce qui précède, aucun élément ne permet de remettre en cause l'appréciation de l'inspecteur de forêts sur laquelle le département s'est fondé pour rendre sa décision - spécialiste en la matière - concernant le peuplement boisé qu'il a considéré comme forêt, étant encore rappelé que la constatation se fait à un moment spécifique et de manière objective sur des critères prédéterminés, ne laissant pas place à une pesée des intérêts en présence, notamment financiers.

E. 25

En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 26

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'100.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 15/15 - A/3953/2021

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