

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/206/2024-LCI

ATA/1171/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 octobre 2025

dans la cause

A _____

recourant

représenté par Me François BELLANGER, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
12 septembre 2024 (JTAPI/905/2024)**

EN FAIT

- A.**
- a.** A_____ (ci-après : le propriétaire) est propriétaire (à la suite du décès en 2004 de son père) de la parcelle n° 2'448, feuille 49, sise dans la commune de B_____, située en partie en zone agricole et en partie en zone des bois et forêts.
 - b.** Un bâtiment d'un étage est érigé sur cette parcelle, référencé comme « habitation » par le système d'information du territoire à Genève (ci-après : SITG). Il est situé entièrement en zone des bois et forêts, mais hors de la forêt proprement dite.
 - c.** Le 23 février 1984, à la suite d'une demande de la commune, le département des travaux publics (désormais département du territoire, ci-après : le département) s'est rendu sur la parcelle précitée et, selon rapport établi le même jour, a constaté qu'une ancienne dépendance était en cours de transformation et de rénovation sans autorisation. Il a proposé de demander le dépôt d'une requête et l'arrêt des travaux.
 - d.** Par décision du 6 août 1984, le département a accordé au père de A_____ l'autorisation de construire DD 1_____.
 - e.** Le 17 décembre 1986, le permis d'occuper a été délivré par le département.
 - f.** Par décision du 8 juin 2022, entrée en force, le département a refusé d'accorder au propriétaire l'autorisation de construire DD 2_____ portant sur la « transformation d'un bâtiment et d'un couvert, l'aménagement de deux logements, d'un garage à vélos et d'un local technique – aménagement de terrasses et de places de stationnement – installation d'une PAC ». Le projet n'était pas conforme aux art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1), 27C de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), 14 de la loi (genevoise) sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10) et 9 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01).
- L'OAC y a notamment écrit ce qui suit : « au vu des positions exprimées par les préavisés précités, il peut être constaté qu'une dérogation selon l'art. 24c LAT, outre le fait qu'elle ne s'applique pas à la zone des bois et forêts (vu la teneur de l'art. 14 LForêts susmentionné), n'est également pas envisageable du fait que les conditions n'en sont pas remplies ».
- B.**
- a.** Par requête du 22 juillet 2022, enregistrée sous DD 3_____, le propriétaire a requis du département une autorisation de construire sur la parcelle précitée, portant sur la « transformation d'une maison pour l'aménagement d'un logement et l'installation d'une PAC ». Il a expliqué avoir tenu compte des préavis défavorables rendus en lien avec la procédure DD 2_____.

Le projet prévoyait l'installation d'une pompe à chaleur et de panneaux solaires, ainsi qu'une modification de l'enveloppe thermique.

Il résulte des plans figurant au dossier que l'emprise au sol n'augmenterait pas.

Le bâtiment (ancien et futur) se situait cependant à moins de 20 m de la lisière forestière.

b. Divers préavis ont été rendus :

- la direction de l'information du territoire, l'office cantonal de l'énergie, l'office cantonal de l'eau, le service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants et l'office cantonal des transports ont chacun émis un préavis favorable, sous conditions ;

- le 22 septembre 2022, l'office de l'urbanisme (ci-après : OU) a préavisé favorablement le projet, avec dérogation, acceptant l'application de l'art. 27C LaLAT. Le préavis mentionnait ce qui suit « Cette construction a été érigée après le 1^{er} juillet 1972, elle ne bénéficie donc pas de la garantie de la situation acquise selon l'art. 24c LAT et ne peut pas faire l'objet de transformations et d'agrandissements. Dès lors, seules les constructions et les aménagements tels qu'ils figurent sur les plans de la DD 1_____ de 1984 peuvent être conservés. En l'espèce, le projet conserve de manière stricte les surfaces habitables et annexes autorisées en 1984. Les modifications visant en premier lieu une mise aux normes énergétiques et répondant donc à un intérêt public, ce projet peut être autorisé de manière exceptionnelle, considérant que la construction a été dûment autorisée » ;

- le 13 décembre 2022, la commission consultative de la diversité biologique (ci-après : CCDB) a émis un préavis favorable, avec dérogation, acceptant l'application de l'art. 11 al. 2 let. b LForêts, et à condition que les places de parc soient aménagées en matériaux perméables ;

- le 14 décembre 2022, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) a émis un préavis favorable, avec dérogation, acceptant l'application de l'art. 11 al. 2 let. b LForêts, avec plusieurs conditions ;

- le 14 février 2023, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) a préavisé favorablement le projet, avec dérogation, acceptant l'application de l'art. 11 LForêts ;

- le 14 février 2023, le service des monuments et des sites (ci-après : SMS) a émis un préavis favorable, avec dérogation ;

- le 15 septembre 2022, la commune a émis un préavis défavorable, indiquant « vu la localisation de la parcelle [...], la commune émet un préavis défavorable sur ce projet de rénovation sachant également que les propriétaires ne sont pas des exploitants agricoles » ; ce préavis a été considéré par l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) comme favorable ;

- la direction des autorisations de construire s'est déterminée à quatre reprises (dans la rubrique « Divers », il était mentionné « Dossier redéposé pour instruction suite à DD 2_____ ») :

sur la version 1 des documents :

- le 18 août 2022 (document généré à cette date), elle a émis un préavis défavorable, car les constructions se situaient hors de la zone à bâtir et n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone, que l'agrandissement du logement en zone des bois et forêts n'était pas justifié et que la buanderie et le local vélos devaient être comptabilisés dans les surfaces brutes de plancher ;

- le 18 août 2022 (document généré le 26 septembre 2022), elle a émis un préavis favorable, avec dérogations (zone inconstructible ; art. 27C LaLAT) ; dans la rubrique « Divers », il était mentionné « Dossier redéposé pour instruction suite à DD 2_____ » ;

sur la version 2 des documents :

- les 21 juin et 19 octobre 2023, elle a émis des préavis défavorables, la première fois au motif que la construction avait été érigée après le 1^{er} juillet 1972 sans autorisation de construire et la deuxième fois au motif qu'elle avait été érigée de manière illégale sans autorisation de construire. De plus, selon les deux préavis, la construction ne bénéficiait pas de la garantie de la situation acquise selon l'art. 24c LAT.

c. Le 29 novembre 2023, le propriétaire a déposé une nouvelle version du projet.

d. Par décision du 29 novembre 2023, le département a refusé de délivrer l'autorisation de construire DD 3_____. Les bases légales citées dans l'objet de la décision étaient l'art. 24c LAT et l'art. 11 al. 2 LForêts.

Dans la motivation, il était fait référence à l'art. 23 al. 2 LaLAT renvoyant à la LForêts, à l'art. 11 al. 1 LForêts et à l'art. 24c al. 1 LAT. L'implantation de constructions à moins de 20 m de la lisière de la forêt, telle que projetée, était interdite (art. 23 al. 2 LaLAT ; art. 4 et 11 al. 1 LForêt), de sorte que le projet ne pouvait pas être autorisé par voie ordinaire. Une dérogation selon l'art. 24c LAT (dont les principes étaient repris par l'art. 11 al. 2 LForêts) n'était pas envisageable, car la maison avait été construite postérieurement au 1^{er} juillet 1972.

C. a. Par acte du 15 janvier 2024, le propriétaire a recouru au Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) concluant à l'annulation de la décision du 29 novembre 2023 et à l'octroi de l'autorisation de construire DD 3_____, subsidiairement à la reprise de l'instruction par le département.

b. Le 25 mars 2024, le département a conclu au rejet du recours.

c. Après un second échange d'écritures, par jugement du 12 septembre 2024, le TAPI a rejeté le recours.

Il convenait de distinguer, d'une part, la zone des bois et forêts en tant que zone d'affectation au sens de l'art. 23 LaLAT et, d'autre part, la forêt elle-même, telle que définie par la législation fédérale et par l'art. 2 LForêts. La différence tenait au fait que la forêt elle-même n'occupait pas nécessairement entièrement le périmètre d'une zone de bois et forêts. La conséquence de cette distinction concernait le régime juridique applicable à un projet, selon qu'il se situait à l'intérieur de la forêt ou à l'extérieur de cette dernière, mais néanmoins dans le périmètre d'une zone de bois et forêts. Dans le premier cas, le projet était soumis aux dispositions de la LForêts et aux conditions de l'art. 11 de la loi fédérale sur les forêts (Loi sur les forêts) du 4 octobre 1991 (LFo - RS 921.0) ; dans le second cas, on se situait en dehors du champ d'application de la LFo et la question s'examinait selon les dispositions dérogatoires de la LAT et de la LaLAT pour les constructions hors zone à bâtir.

En l'espèce, le bâtiment litigieux était certes inscrit entièrement à l'intérieur de la zone des bois et forêts, mais néanmoins à l'extérieur du cadastre forestier. Il n'était donc pas soumis à la LForêts (sous réserve de l'art. 11 LForêts en lien avec les constructions situées à proximité de la forêt). L'art. 11 LForêts n'était applicable que pour autant que le projet concerné soit autorisable sous l'angle de la LAT, en particulier l'art. 24c LAT. Le bâtiment litigieux aurait été construit, selon le propriétaire en 1981 ou 1982, c'est-à-dire postérieurement au 1^{er} juillet 1972, date déterminante correspondant à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971, qui avait introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti. Il avait toujours été contraire à l'affectation de la zone et l'autorisation de 1984 n'avait rien changé. C'était donc à juste titre qu'aucune autorisation de construire dérogatoire n'avait été délivrée au sens de l'art. 24c LAT.

S'agissant du grief de la proportionnalité, l'art. 24c LAT ne laissait aucune marge d'appréciation à l'autorité pour autoriser une construction contraire à cette disposition. En outre, l'autorité n'avait prononcé aucun ordre de remise en état, de sorte qu'il ne pouvait pas lui être reproché de ne pas avoir tenu compte des intérêts privés du propriétaire.

- D. a.** Par acte déposé au greffe le 21 octobre 2024, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant à son annulation, à l'annulation de la décision de refus d'autorisation de construire et à la délivrance de l'autorisation de construire DD 3_____/1.

Il s'est rapporté intégralement à l'état de fait retenu par le TAPI. Il a fait valoir deux griefs : la violation de l'art. 11 al. 2 let. b LForêts, qui était applicable (au contraire de l'art. 24c LAT) et celle du principe de proportionnalité.

b. Le 2 décembre 2024, le département a conclu au rejet du recours.

c. Le 7 février 2025, le recourant a répliqué et persisté dans ses conclusions.

d. Le 10 février 2025, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. L'objet du litige consiste à déterminer si le TAPI a, à juste titre, confirmé le refus d'autorisation de construire de la DD 3_____.

2.1 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.

2.2 En l'espèce, les parties ne formulent aucune critique sur les faits, dès lors qu'il est admis que l'autorisation de construire concerne la transformation (sans augmentation de l'emprise au sol) et l'assainissement énergétique d'un bâtiment d'habitation d'un étage situé en zone des bois et forêts, mais hors de la forêt proprement dite.

3. Dans le premier grief, le recourant fait valoir que la construction litigieuse était régie par la LForêts, loi cantonale, plus précisément son art. 11 al. 2 let. b LForêts, et non par l'art. 24c LAT.

3.1 Selon l'art. 14 al. 1 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Selon l'art. 14 al. 2 LAT, ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

Le droit fédéral prévoit les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT).

Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). L'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts (art. 18 al. 3 LAT).

Selon la jurisprudence, l'aire forestière fait partie du territoire non constructible. C'est la LFo qui définit quelles constructions et installations peuvent y être implantées (ATF 123 II 499 consid. 3b/bb ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_337/2020 du 10 février 2021 consid. 2.2).

Selon la jurisprudence, la LAT n'est applicable ni à la constatation de la nature forestière (arrêt du Tribunal fédéral 1C_430/2016 du 6 juillet 2017 consid. 3.2), ni à la désignation de l'aire forestière (arrêt du Tribunal fédéral 1C_430/2016 consid. 4).

Selon la doctrine, le renvoi (de l'art. 18 al. 3 LAT) à la législation forestière indique que les règles concernant l'aire forestière se trouvent, non pas dans la loi sur

l'aménagement du territoire, mais dans la loi fédérale sur les forêts LFo et dans l'ordonnance fédérale sur les forêts OFO. Le droit fédéral de la législation sur les forêts est, pour l'essentiel, un droit directement applicable (Rudolf MUGGLI, Art. 18, *in* : Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Schulthess, 2016, p. 515 n. 41 *ad* art. 18 LAT ; Alain MAUNOIR/Gaëtan BLASER-SUAREZ, avant-propos aux art. 11-13 LFo, *in* : Thomas ABT/Roland NORER/Florian WILD/Nicolas WISARD [éd.], Commentaire de la Loi sur les forêts, 2022, p. 231, n. 7ss).

3.2 Les règles en matière de construction figurent aux art. 22 et suivants LAT.

3.2.1 Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon l'art. 22 al. 2 LAT, l'autorisation est délivrée si : a) la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone ; b) le terrain est équipé. Selon l'art. 22 al. 3 LAT, le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

3.2.2 Selon l'art. 24 LAT, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si : a) l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination ; b) aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

3.2.3 L'art. 24c LAT est intitulé « Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone ». Selon l'art. 24c al. 1 LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. Selon l'art. 24c al. 2 LAT, l'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Selon l'art. 24c al. 3 LAT, il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture. Selon l'art. 24c al. 4 LAT, les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage. Selon l'art. 24c al. 5 LAT, dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies.

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (ATF 150 II

48 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_327/2024 du 14 février 2025 consid. 8.1). La date déterminante est en principe celle du 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 147 II 309, 315 consid. 5.4 ; 129 II 396 consid. 4.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_327/2024 du 14 février 2025 consid. 8.1 et les références citées). L'art. 41 al. 1 OAT précise qu'il s'agit de constructions et installations « érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral ». Les possibilités offertes par l'art. 24c LAT ne peuvent être utilisées qu'une seule fois (arrêt du Tribunal fédéral 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.5.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_347/2014 du 16 janvier 2015 consid. 3.5) et ne s'appliquent qu'aux éléments autorisés conformément à l'ancien droit applicable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_570/2022 du 19 juillet 2023 consid. 3.3 ; ATA/898/2025 du 19 août 2025 consid. 6.3).

Les al. 2 et 3 de l'art. 24c LAT accordent une garantie de la situation acquise élargie, car, outre la préservation de leur état actuel, ils autorisent également la modification partielle, l'agrandissement modéré et la reconstruction des constructions légalement érigées selon l'ancien droit (ATF 147 II 25 consid. 3.2 = JdT 2022 I p. 248, 249 ; ATF 140 II 509 consid. 2.7 = JdT 2015 I 335 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_49/2019 du 11 novembre 2019 consid. 5). Le but de l'art. 24c LAT est d'atténuer les effets des restrictions des possibilités de transformer et d'agrandir des bâtiments situés sur des bien-fonds qui ont été classés en zone non constructible. On ne saurait donc autoriser en vertu de cette disposition des transformations ou des agrandissements excédant les possibilités qui existaient avant la modification déterminante du droit (ATA/898/2025 du 19 août 2025 consid. 6.3 ; ATA/974/2022 du 27 septembre 2022 et la référence citée).

Il suffit que l'affectation agricole soit abandonnée pour que le critère de la non-conformité à la zone du bâtiment soit rempli. À cette condition, l'ensemble du bâtiment peut être transformé conformément à l'art. 24c al. 2 LAT (ATF 147 II 25 consid. 3.8 = JdT 2022 I p. 248, 253 ; ATA/898/2025 du 19 août 2025 consid. 6.3).

3.3 Selon l'art. 23 al. 1 LaLAT, la zone des bois et forêts comprend la surface forestière du canton, telle que déterminée par la LForêts.

Selon l'art. 23 al. 2 LaLAT, la LForêts « définit les possibilités de constructions dans ladite zone ».

Lors de son adoption le 4 juin 1987, la LaLAT (loi 5717) ne comportait pas encore d'art. 23 (ROLG 1987 p. 535-542).

L'art. 23 LaLAT a été adopté quelques mois plus tard, avec la loi 5717-D du 18 septembre 1987 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (ROLG 1987 p. 762, 766). Cette loi est entrée en vigueur le 26 novembre 1987 (ROLG 1987 p. 772). La teneur de l'art. 23 LaLAT était la suivante : « La zone des bois et forêts comprend l'aire

forestière, les bois et leurs abords tels que déterminés par la loi sur les forêts publiques et privées, du 2 juillet 1954 (al. 1) ; Toute construction ou installation est interdite à l'intérieur du périmètre des forêts protectrices, à l'exception des constructions provisoires, servant à des travaux forestiers (al. 2) ; Dans le reste de la zone des bois et forêts, le Conseil d'Etat peut, après enquête publique, accorder une dérogation pour l'édification de constructions répondant à un besoin d'intérêt public prépondérant (al. 3) ; Demeurent réservées les dispositions prévues par la loi sur les forêts publiques et privées, du 2 juillet 1954 (al. 4) » (ROLG 1987 p. 766).

La teneur actuelle de l'art. 23 LaLAT résulte de la modification apportée par la loi 7565 sur les forêts du 20 mai 1999 (ROLG 1999 p. 442, 458-459), entrée en vigueur le 15 novembre 1999. Les travaux préparatoires de la LForêts ne mentionnent rien de particulier s'agissant de la modification de la LaLAT. Il est néanmoins mentionné que la notion « d'aire forestière », figurant dans l'ancienne loi sur les forêts publiques et privées, ainsi qu'à l'art. 3 de la loi fédérale, a été supprimée, dans un but d'harmonisation avec la loi d'application de la LaLAT. Celle-ci évoque, en effet, en son article 23, non pas l'aire forestière, mais la « zone de bois et forêts » (MGC 1997 4/I 612).

Il y a peu de jurisprudence cantonale sur l'art. 23 al. 2 LaLAT. Dans un arrêt du 1^{er} avril 2008, l'ancien Tribunal administratif a statué sur le recours contre le rejet d'une demande d'autorisation de construire neuf villas d'habitation contiguës en zone de bois et forêts (ATA/146/2008 du 1^{er} avril 2008 consid. 7). Le recours a été rejeté car la demande était contraire à l'affectation de la zone.

3.4 Selon l'art. 27C al. 1 LaLAT, le département peut autoriser la rénovation, la transformation partielle, l'agrandissement mesuré ou la reconstruction de constructions ou installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'affectation du sol, dans les limites des art. 24c et 37a de la LAT et 41 à 43 OAT et aux conditions fixées par ces dispositions.

Selon l'art. 27C al. 2 LaLAT, les constructions visées à l'art. 43 OAT sont régies par les normes de la 4^e zone. Les autres constructions existantes sont régies par les normes de la 5^e zone.

Selon la jurisprudence, l'art. 27C LaLAT reprend le contenu de l'art. 24c LAT (ATA/898/2025 du 19 août 2025 consid. 6.2).

3.5 La législation en matière de forêts existe tant au niveau fédéral que cantonal.

3.5.1 La LFo, loi fédérale, a pour but, selon son art. 1 al. 1 : a) d'assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique ; b) de protéger les forêts en tant que milieu naturel ; c) de garantir que les forêts puissent remplir leurs fonctions, notamment leurs fonctions protectrice, sociale et économique (fonctions de la forêt) ; d) de maintenir et promouvoir l'économie forestière. Selon l'art. 1 al. 2 LFo, elle 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).

Selon l'art. 11 al. 1 LFo, l'autorisation de défricher ne dispense pas son titulaire de demander l'autorisation de construire prévue par la LAT. Selon l'art. 11 al. 2 LFo, lorsqu'un projet de construction exige aussi bien une autorisation de défrichement qu'une autorisation exceptionnelle de construire en dehors de la zone à bâtir, cette dernière ne peut être octroyée que d'entente avec l'autorité compétente selon l'art. 6 LFo.

Selon l'art. 17 al. 1 LFo, 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. Selon l'art. 17 al. 2 LFo, les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement. Selon l'art. 17 al. 3 LFo, si des raisons importantes le justifient, les autorités compétentes peuvent autoriser une distance plus courte en imposant des conditions et des charges.

3.5.2 La LForêts, loi cantonale, a pour but (art. 1 al. 1) : a) d'assurer la protection du milieu forestier, notamment en tant que milieu naturel ; b) de conserver les forêts dans leur étendue et de garantir leurs fonctions protectrice, sociale et économique ; c) de promouvoir l'économie forestière et du bois ; d) d'exécuter et de compléter la LFo. Selon l'art. 1 al. 2 LForêts, elle régit toutes les forêts du canton répondant aux définitions de la loi fédérale.

Le titre de l'art. 11 LForêts est « constructions à proximité de la forêt ».

Selon l'art. 11 al. 1 LForêts, l'implantation de constructions à moins de 20 mètres de la lisière de la forêt, telle que constatée au sens de l'art. 4 LForêts, est interdite.

Selon l'art. 11 al. 2 LForêts, le département peut accorder des dérogations pour : a) des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ; b) des constructions de peu d'importance contiguës au bâtiment principal ou des rénovations, reconstructions, transformations, ainsi que pour un léger agrandissement de constructions existantes ; c) 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 mètres au moins de la lisière de la forêt et qu'elle ne porte pas atteinte à la valeur biologique de la lisière.

Selon l'art. 11 al. 3 LForêts, les demandes d'autorisation de construire sont soumises, pour préavis, à la commune concernée ainsi qu'à l'office cantonal de l'agriculture et de la nature.

Selon l'art. 11 al. 4 LForêts, 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.

Selon l'art. 11 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.

Le projet de loi PL 7565 présenté par le Conseil d'État en 1997 se référait à l'art. 11 al. 1, à l'implantation de constructions par rapport à la « limite de la zone des bois et forêts » (MGC 1997 4/I 590). À l'issue des travaux en commission, le texte a été modifié pour se référer à une distance par rapport à la « lisière de la forêt » (MGC 1999 21/IV 3226). Le rapport de commission mentionne ce qui suit : « Commentaire : Dans la note marginale, le terme « forêt » remplace la zone des bois et forêts. La distance de 30 m se réfère à la lisière des forêts, selon la constatation de la nature forestière (art. 4) » (MGC 1999 20/IV 3104).

Selon l'art. 14 al. 1 LForêts, il est interdit d'ériger et d'agrandir des constructions et installations non forestières et d'en modifier l'affectation.

3.6 Il résulte de ce qui précède que, tant au niveau fédéral que cantonal, la législation en matière d'aménagement du territoire renvoie à celle en matière de forêts : ainsi l'art. 18 al. 3 LAT renvoie à la législation sur les forêts ; l'art. 23 al. 2 LaLAT renvoie aussi à la loi (cantonale) sur les forêts s'agissant des possibilités de construction dans ladite zone.

Selon une interprétation littérale, si on combine l'art. 18 al. 3 LAT et la législation en matière de forêts, on quitte la LAT dès qu'il y a une forêt (sauf en matière d'autorisation de défricher, qui ne concerne pas la présente procédure). Ce sont donc la LFo fédérale et la LForêts cantonale qui s'appliquent. À Genève, cela conduirait donc à l'applicabilité de l'art. 11 LForêts, à l'exclusion de l'art. 24c LAT.

Comme le relève à juste titre le recourant, c'est le département lui-même qui – dans sa décision de refus de la DD 2_____ le 8 juin 2022 et même s'il a changé d'avis dans les écritures dans la présente procédure – a écrit que l'art. 24c LAT n'était pas applicable en zone des bois et des forêts.

L'art. 11 LForêts peut donc, à teneur de son titre notamment, être considéré comme une loi spéciale s'agissant des constructions à *proximité* de la forêt.

3.7 Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Ils n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi. L'autorité reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur. La LCI ne prévoit pas de hiérarchie entre les différents préavis requis. Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/1043/2025 du 23 septembre 2025 consid. 5.5 ; ATA/258/2020 du 3 mars 2020 consid. 3c ; ATA/373/2016 du 3 mai 2016 consid. 9d).

Chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des instances consultatives, les juridictions de recours observent une certaine retenue, lorsqu'il s'agit de tenir compte des circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 136 I 265 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_579/2015 du 4 juillet 2016 consid. 5.1). Elles 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_891/2013 du 29 mars 2015 consid. 8.2 ; ATA/1043/2025 précité consid. 5.6 ; ATA/258/2020 précité consid. 3c ; ATA/774/2018 du 24 juillet 2018 consid. 4), étant entendu qu'un préavis sans observation équivaut à un préavis favorable (ATA/1043/2025 précité consid. 5.6 ; ATA/930/2023 du 29 août 2023 consid. 8.4 ; ATA/778/2014 du 30 septembre 2014 consid. 3).

3.8 Dans son jugement, le TAPI procède à une distinction entre la zone des bois et forêts en tant que zone, d'une part, et la notion de forêt, d'autre part.

Cette distinction est contestée par le recourant, qui considère que la position du TAPI aurait pour conséquence que dans la situation, comme la sienne, où on se trouverait dans la zone des bois et forêts, mais pas dans la forêt elle-même, on sortirait du champ d'application de la LFo (fédérale), de sorte que la possibilité de construire s'analyserait sous l'angle de la LAT et de la LaLAT.

Le TAPI considère que c'est l'art. 24c LAT qui s'applique ; il ne mentionne pas l'art. 23 LaLAT qui renvoie à la LForêts cantonale.

À l'inverse, le recourant, qui cite l'art. 23 al. 2 LaLAT et son renvoi à la LForêts, explique que l'art. 11 LForêts permet de construire à *proximité* de la forêt, c'est-à-dire en-dehors de celle-ci.

En réalité, les positions du recourant et du TAPI sont relativement proches, à tout le moins s'agissant des distinctions : une construction est susceptible de se trouver à *proximité* d'une forêt, ce qui signifie (a contrario) qu'elle n'est pas *dans* une forêt.

En poursuivant le raisonnement du TAPI, on arrive à une distinction supplémentaire : dans une zone (cantonale) des bois et forêts, on peut se trouver i) *dans* la forêt, ii) à *proximité* de la forêt ou iii) *en-dehors* de la forêt.

Il n'est pas nécessaire de régler ici toutes les hypothèses juridiques à la suite de ces distinctions et en particulier celle du droit applicable pour les constructions *en-dehors* de la forêt, mais dans une zone de bois et forêts. S'agissant de la question concrète de la proximité de la forêt, l'art. 11 LForêts contient des règles spéciales qui s'appliquent.

3.9 Dans la situation d'espèce, l'objet litigieux se trouve certes dans la zone des bois et forêts (ce qui est admis par les parties), mais malgré tout hors de la forêt (ce qui est admis par les parties, mais contesté par le recourant s'agissant des effets

juridiques) ; plus exactement, l'objet litigieux se trouve, en zone des bois et forêts, à *proximité* de la forêt.

En appliquant le renvoi de la législation en matière d'aménagement du territoire à celle en matière de forêt, il faut en conclure que l'art. 24c LAT et l'art. 27C LaLAT ne s'appliquent pas à la présente procédure où l'objet litigieux, déjà construit et dont la rénovation est sollicitée, est situé en zone des bois et forêts.

3.10 L'art. 11 al. 2 let. b LForêts permet au département d'accorder des dérogations pour des « rénovations, reconstructions, transformations, ainsi que pour un léger agrandissement de constructions existantes ».

Il résulte du dossier et des constatations du TAPI que de très nombreux préavis favorables ont été délivrés, y compris de l'OU (qui voyait cependant l'application de l'art. 27C LaLAT), de la CCDB, de l'OCAN, de la CMNS et du SMS.

L'OCAN et la commune sont les deux instances de préavis mentionnées par l'art. 11 al. 3 LForêts.

Le préavis « négatif » communal a été requalifié par le département lui-même en préavis favorable. Le préavis communal se justifiait par le fait que le propriétaire n'était pas agriculteur. La commune ne conteste cependant pas que la construction actuelle était déjà utilisée comme logement.

Il ne reste en substance que le préavis négatif de la DAC, qu'il faut écarter dès lors qu'il ne tient pas compte de l'art. 11 al. 2 let. b LForêts.

Alors qu'il arrive souvent que l'autorité décisionnaire écarte des préavis négatifs pour délivrer une autorisation de construire, la présente situation est inverse et rare : l'autorité intimée a écarté de nombreux préavis positifs pour refuser une autorisation de construire.

L'autorité intimée n'a pas non plus tenu suffisamment compte de la nature de l'autorisation requise : il ne s'agit pas de régulariser une construction illicite, ni d'agrandir une construction existante. Il s'agit de rénover – sans augmenter l'emprise au sol – une construction valablement autorisée en 1984 ; le projet présenté vise à procéder à l'assainissement énergétique du logement, en installant une pompe à chaleur et des panneaux solaires. Il n'aura donc pas d'effet négatif sur l'environnement, ni d'emprise supplémentaire sur le sol, et encore moins sur la forêt.

Alors que l'art. 11 al. 2 let. b LForêts permettrait même, à titre dérogatoire, un « léger agrandissement de constructions existantes », la présente procédure porte uniquement sur une rénovation sans augmentation de l'emprise au sol.

Ainsi, même si le département considère que la parcelle serait située en zone « inconstructible », de sorte que seul l'art. 24c LAT serait applicable, il faut tenir compte de la disposition spéciale figurant à l'art. 11 LForêts.

Au vu de ce qui précède et de la situation très spécifique du cas d'espèce, en particulier i) de l'autorisation de construire délivrée en 1984, ii) de l'absence d'augmentation de l'emprise, iii) du but du projet visant l'assainissement énergétique et iv) des très nombreux préavis positifs des instances spécialisées, le recours sera admis.

Le jugement du TAPI et la décision du département seront annulés. Dès lors que l'instruction était complète, la chambre de céans pourra immédiatement ordonner au département de délivrer l'autorisation de construire requise.

4. L'admission du recours ne rend pas nécessaire l'examen du deuxième grief relatif au « refus infondé et disproportionné », ainsi qu'à l'intérêt public de l'assainissement énergétique du bâtiment au sens de l'art. 15A de la loi sur l'énergie du 18 septembre 1986 (L 2 30 - LEn).
5. Le recours étant admis, il sera statué sans frais ni émoulement (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera accordée au recourant (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 octobre 2024 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 12 septembre 2024 ;

au fond :

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 12 septembre 2024 ;

annule la décision de refus d'autorisation de construire DD 3_____ du 29 novembre 2023 du département du territoire ;

renvoie la cause au département du territoire pour délivrance de l'autorisation de construire ;

dît qu'il n'est pas perçu d'émoulement ;

accorde une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à A_____, à la charge de l'État de Genève ;

communique le présent arrêt à Me François BELLANGER, avocat du recourant, au Tribunal administratif de première instance, au département du territoire-OAC, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial – ARE.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Florence KRAUSKOPF, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges, David HOFMANN, juge suppléant

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :