

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4631/2008-DIVC

ATA/483/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 29 septembre 2009

dans la cause

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

contre

VILLE DE GENÈVE

Recours contre la décision de la commission cantonale de recours en matière administrative du 5 mai 2009 (DCCR/377/2009)

EN FAIT

1. La Ville de Genève (ci-après : la Ville) est propriétaire de la parcelle n° 2779, feuille 90-91, commune de Genève, à l'adresse 2, route des Jeunes. Ce bien-fonds en forme de triangle entre la route des Jeunes et la route de Chancy d'une surface de 4761 m² est situé en zone industrielle et artisanale. Il est boisé dans la partie du talus qui longe la route de Chancy. Il jouxte la parcelle n° 3883 sise sur le territoire de la commune de Genève.
2. Par courrier du 13 juin 2008, le département du territoire, domaine nature et paysage (ci-après : DT) a informé la Ville qu'il avait procédé au levé de la lisière du cordon boisée sis sur les parcelles précitées ainsi sur les parcelles n° 397, 1591, sises sur la commune de Lancy. Une publication de la requête en constatation de la nature forestière allait être effectuée dans la Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), qui ouvrirait les voies de recours prévues par la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10).
3. Le 14 juillet 2008, la Ville a adressé ses observations au DT.

Le cordon boisé considéré ne figurait pas au cadastre en tant que zone forêt. En substance, il ne répondait pas à toutes les caractéristiques qualitatives d'une forêt au sens de l'art. 2 al. 1 LForêts, il n'exerçait pas l'une des fonctions principales protection/production/récréation reconnue à la forêt. Le futur chantier du tram Cornavin-Onex-Bernex (ci-après :TCOB) allait modifier la configuration du boisé par la suppression de l'extrémité du cordon. Le périmètre englobant le boisé en question allait être intégré au projet de modification de limites de zone actuellement en cours d'élaboration en lien avec le projet « Praille-Acacias-Vernets », de telle sorte que cette zone allait être peut-être classée en zone 3 ou en zone de développement 3. Dans ce cadre, d'autres mesures de protection de ce cordon boisé que la constatation de la nature forestière pouvaient certainement être envisagées.

Ainsi la Ville s'opposait à la constatation de la nature forestière du boisement situé sur sa parcelle n° 2779.

4. Le 24 octobre 2008, le DT a rendu une décision de constatation de la nature forestière de la parcelle n°2779. Les fonctions forestières étaient très importantes en ce qui concernait la structure paysagère, significatives au niveau de la biodiversité et de peu d'intérêt s'agissant des fonctions de protection, de récréation et de production du boisement ; il s'agissait d'un cordon forestier à caractère paysager et d'un espace boisé important dans une zone très minéralisée.

Dite décision pouvait faire l'objet d'un recours auprès de la commission cantonale de recours en matière de construction, devenue depuis le 1^{er} janvier 2009 la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission) dans un délai de 30 jours.

5. Le même jour le DT a rendu une décision de constatation de nature forestière concernant les parcelles sises sur la commune Lancy n° 1591 et 397 et une décision de non-constatation concernant la parcelle n° 3883. S'agissant de celle-ci, les fonctions forestières étaient très importantes concernant la structure paysagère et de peu d'importance concernant la biodiversité, le rôle de protection, de récréation et de production ; un commentaire précisait que la petite bande boisée de moins de 12 mètres de large ne réunissait pas assez de fonctions forestières ; il en allait de même pour la petite portion accolée à la parcelle n° 2779.

6. Par acte du 21 novembre 2008, la Ville a recouru contre la décision du DT, auprès de la commission.

Elle a fait valoir un défaut de motivation de la décision, aucune de ses observations n'ayant été retenue et l'autorité ne s'était pas prononcée sur celles-ci. La décision litigieuse violait également le principe de l'égalité de traitement, du fait que la constatation de la nature forestière avait été stoppée nette entre sa parcelle et la parcelle n° 3883. Selon les images aériennes, le cordon boisé était continu et rien ne permettait de distinguer une différence entre les deux. Tout le cordon devait être considéré soit comme une forêt, soit comme une lisière boisée et non forestière. Enfin, le cordon boisé ne répondait pas aux critères de l'art. 2 al. 1 et 2 LForêts.

7. Le DT a adressé ses observations par courrier du 23 décembre 2008, en persistant dans sa décision.

8. En date du 27 février 2009, la commission a procédé à un transport sur place.

Le représentant du DT a indiqué que la procédure de constatation de la nature forestière avait été initiée suite à une demande de construction sur la parcelle n° 3883. L'autorisation de construire avait été délivrée sur cette parcelle. Sur la partie du bois jouxtant la parcelle n° 3883, il y avait un pin Weymouth, un prunus d'ornement et un pin noir, qui tous trois avaient été plantés. Cette partie était régulièrement entretenue et il ne s'y trouvait plus de sous-bois. Les arbres le long de la route de Chancy constituaient un bandeau trop étroit. La construction du tram n'allait pas détruire la forêt, certains arbres pourraient être supprimés.

La représentante de la Ville a fait remarquer qu'il y avait un tunnel sous le boisement de la parcelle n° 2779 utilisé pour le parcage de véhicules de la voirie,

ainsi qu'une construction non cadastrée à la droite de l'entrée. Le cheminement traversant la forêt était inaccessible.

Les parties ont maintenu leurs conclusions.

9. Par décision du 5 mai 2009, la commission a admis le recours et annulé la décision litigieuse.

Le boisement litigieux n'avait aucune fonction forestière ; bien qu'il y ait une structure paysagère très importante et une biodiversité significative, il n'exerçait aucune fonction protectrice, sociale ou économique.

La décision de non-constatation de nature forestière du boisement de la parcelle n° 3883 adjacente, qui présentait quasiment les mêmes caractéristiques qualitatives que le boisement litigieux confortait la commission dans sa décision.

10. Le DT a recouru auprès du Tribunal administratif contre cette décision par acte du 17 juin 2009. Il conclut à son annulation.

Le peuplement litigieux présentait les caractéristiques d'une forêt. La commission n'avait pas examiné la fonction sociale du cordon boisé. Elle ne pouvait ainsi pas valablement l'exclure. Le peuplement en cause avait une grande importance tant au niveau de la fonction paysagère que de la biodiversité. Cette fonction était d'autant plus importante que le cordon boisé était situé dans une zone urbanisée. De plus, il n'était pas nécessaire qu'un peuplement assume toutes les fonctions forestières et leurs composantes pour que cet élément de la définition de la forêt soit réalisé. S'agissant de la parcelle n° 3883, la nature de son boisement n'était pas identique au peuplement de la parcelle n° 2779. La moitié des arbres présente sur la parcelle n° 3883 avaient été plantée et il n'y avait pas de sous-bois. Le bandeau d'arbre le long de la route de Chancy était trop étroit pour atteindre la largeur minimale prévue par la législation forestière.

11. La Ville a répondu au recours et a conclu à son rejet en date du 16 juillet 2009.

Le cordon boisé litigieux ne remplissait pas de fonction protectrice ni économique, ni sociale. Il n'avait pas de fonction de délasserement pour la population. Il n'avait pas de fonction paysagère, la parcelle ne pouvant pas être qualifiée comme étant dans un milieu urbain car le cordon boisé ne servait pas de barrière contre le bruit pour aucune habitation et ne protégeait pas l'immeuble voisin de la parcelle n° 3883 des éventuelles nuisances sonores que constituerait le trafic sur la route des Jeunes et la route de Chancy. Le DT n'avait pas apporté la preuve que le peuplement avait une fonction biologique. Il n'avait pas démontré que la zone procurait un milieu vital et irremplaçable à la faune et à la flore locales.

La parcelle voisine n° 3883 ne présentait pas de différences particulières. Prétendre le contraire conduirait à une violation du principe de l'égalité de traitement.

12. Le juge délégué a effectué un transport sur place en date du 28 août 2009.

Sur la parcelle n° 2779, il a fait les constatations suivantes :

- Le cordon boisé qui longe la route de Chancy a environ une vingtaine de mètres de largeur. La pointe du triangle formé à l'angle de la route de Chancy et de la route des Jeunes a été déboisée en raison du TCOB, mais cette partie va être reboisée sous forme de haie vive ;
- Le cordon boisé est constitué essentiellement d'érables et de robiniers, il y a également des charmes et des frênes. Les arbres ont une hauteur moyenne de 25 mètres ;
- La parcelle abrite également du sous-bois, c'est-à-dire des jeunes pousses ;
- Ce terrain abrite des bâtiments utilisés par la voirie de la Ville.

Le département a relevé qu'il était important d'assurer la protection de ce cordon boisé en application de la législation sur les forêts pour prévenir des atteintes qui pourraient survenir par le jeu des autorisations d'abattage d'arbres hors forêt. Les dérogations aux limites permettaient une utilisation certaine d'une parcelle de ce type. Par ailleurs, le cordon boisé jouait un rôle biologique important en tant qu'élément de liaison pour l'avifaune et les petits mammifères notamment, entre le bois de la Bâtie et la surface forestière le long de la Rampe Quidort.

La Ville a relevé qu'il n'y avait pratiquement pas d'autres parcelles de ce type disponibles sur le territoire de la Ville. Elle étudiait l'aménagement de cette parcelle qui devrait être destinée à ses différents services techniques.

Concernant la parcelle n° 3883, le juge délégué a fait les constatations suivantes :

- A l'extrémité sud de la parcelle, le cordon boisé est étroit. Il devient de plus en plus large en se rapprochant de la parcelle n° 2779. En limite de propriété, le cordon boisé a pratiquement la même largeur que celui de la parcelle voisine ;
- Le peuplement est constitué d'érables, de frênes et d'arbres d'ornement : pins, pruniers et peupliers ;
- Le sol est herbacé ;

- Cette parcelle abrite plusieurs bâtiments industriels.

Le département a confirmé que la décision de la non-constatation forestière de ce cordon boisé tenait au fait qu'il n'y avait pas la largeur de 12 mètres d'une part et des essences dont plusieurs étaient des arbres d'ornement, d'autre part.

Les parties ont campé sur leurs positions.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A et ss 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 une partie de la parcelle de l'intimée.
3. Aux termes de son art. 1^{er}, la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo - RS 921.0) vise à assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique, à les protéger en tant que milieu naturel, à garantir qu'elles puissent remplir leurs fonctions, notamment protectrice, sociale et économique 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 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).

La LFo n'énumère pas les caractéristiques nécessaires pour pouvoir qualifier une aire boisée de forêt.
5. a. 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 LFo ; art. 1 al. 1 de l'ordonnance sur les forêts du 30 novembre 1992 - OFo - RS 921.01).

Selon l'art. 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'art. 1^{er} al. 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 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/79/2009 du 17 février 2009 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 12 mètres, lisière appropriée comprise (art. 2 al. 1^{er} LForêts).

6. 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.

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.

7. 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 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 réf. citées). Fait partie des fonctions sociales de la forêt la protection du paysage, c'est-à-dire la fonction optique et esthétique d'un peuplement et son importance biologique en tant que milieu vital pour la flore et la faune (JdT 1998 I 501, d.bb. et réf. citées).

8. 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, art. 2 al. 3 let. a et c LForêts).

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 et ss).

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).

9. En l'espèce, les arbres sont âgés de plus de 25 ans et s'étendent sur une surface qui, selon les plans remis, dépasse largement 500 m². La largeur du cordon est supérieure à 12 mètres sur une grande partie, même si le cordon est en forme triangulaire.

Le peuplement litigieux satisfait donc aux exigences quantitatives posées à l'art. 2 al. 1 LForêts.

10. Le litige porte essentiellement sur la question de savoir si le boisement revêt les caractéristiques d'une forêt d'un point de vue qualitatif. La commission contrairement au DT, a estimé que tel n'était pas le cas.

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 DT 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.

11. Après avoir procédé à un transport sur place, le tribunal de céans constate que le cordon boisé litigieux n'exerce à l'évidence aucune fonction protectrice, ni économique. Reste à examiner la fonction sociale.

Or, en l'espèce, celle-ci est significative, eu égard principalement à la structure paysagère. D'une part, ce cordon boisé est l'un des éléments d'un couloir de verdure qui s'étend de la gare de La Praille pratiquement jusqu'à l'Arve, en dessous du Bois de la Bâtie. Ce « chemin vert » est un relais très important, notamment pour la faune. D'autre part, il s'agit d'un espace boisé important dans une zone très minéralisée, en pleine zone industrielle. La zone est peuplée en majorité par des espèces indigènes et comporte un sous-bois, avec recrûs et rejets divers par endroit ; l'aire boisée litigieuse, sise entre deux routes à fort trafic, offre un poumon de verdure non-négligeable, et contribue à préserver un milieu pour la flore locale. Sa fonction au niveau de la biodiversité est d'autant plus importante qu'il se trouve précisément dans une zone industrielle très urbanisée.

Il résulte de ce qui précède que la fonction sociale du boisement litigieux doit être admise, ce qui suffit, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, à le considérer comme une forêt au sens de l'art. 2 al. 1 LFo (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.8/2004 du 17 décembre 2004 et les réf. citées). En effet, pour être qualifié de forêt, il suffit que le peuplement concerné apparaisse apte à assurer une ou quelques-unes des tâches de l'aire forestière (JdT 1998 I 501, consid. 3d.cc).

12. La Ville objecte que la décision du DT viole le principe de l'égalité de traitement au sens de l'art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

Le principe de l'égalité de traitement n'est violé que si des situations essentiellement semblables sont traitées différemment ou si des situations présentant des différences essentielles sont traitées de manière identique (ATF 108 Ia 114).

En l'espèce, le tribunal de céans a constaté qu'une grande partie du cordon boisé sur la parcelle n° 3883 avait une largeur inférieure à 12 mètres, qu'il n'y avait pas de sous-bois comme sur la parcelle litigieuse et que les essences exotiques qui s'y trouvaient, soit un pin Weymouth, un prunus ornemental et un pin noir, ont été plantées. De plus, le sol est herbacé et ne constitue pas un sous-bois. Ainsi, la nature, la densité, la biodiversité du peuplement, révèlent des différences objectives entre les deux parcelles comparées, qui s'opposent à leur assimilation.

Il se justifie donc de traiter de manière différente ces deux parcelles.

13. En conséquence, le recours sera admis.

Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la Ville qui succombe (art. 87 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure.

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 juin 2009 par le département du territoire contre la décision du 5 mai 2009 de la commission cantonale de recours en matière administrative ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du 5 mai 2009 de la commission cantonale de recours en matière administrative (DCCR377/2009) ;

rétablit la décision du 24 octobre 2008 du département du territoire en constatation de la nature forestière de la parcelle n° 2779 sise sur la commune de Genève ;

met à la charge de la Ville de Genève un émolument de CHF 1'000.- ;

dit qu'il ne sera pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux art. 97 et ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt au département du territoire, à la Ville de Genève, à la commission cantonale de recours en matière administrative ainsi qu'à l'office fédéral de l'environnement, pour information.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy, Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i. :

F. Rossi

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :