

GE_GERICHTE A/3057/2022 vom 30. Januar 2024

GE Cour de justice, 2024-01-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3057_2022

FR: GE_GERICHTE A/3057/2022 du 30 janvier 2024

IT: GE_GERICHTE A/3057/2022 del 30 gennaio 2024

Regeste

MODIFICATION DU TERRAIN;PROTECTION DU SOL;RÉTABLISSEMENT DE L'ÉTAT ANTÉRIEUR;ZONE AGRICOLE;MOTIVATION DE LA DÉCISION;PROPORTIONNALITÉ;ADÉQUATION;NÉCESSITÉ | Confirmation du refus de l'autorisation visant la mise en place d'un nouveau système de drainage en zone agricole et viticole protégée. Confirmation de l'ordre de remise en état de la parcelle, ayant fait l'objet d'un remblayage effectué en 2012 sans autorisation et ayant porté une atteinte physique au sol naturel, ainsi que du drainage superficiel préexistant. Pas de violation de l'obligation de motiver par l'autorité intimée qui s'est fondée sur deux préavis négatifs de deux instances spécialisées. Pas de violation du principe de proportionnalité sous l'angle de l'aptitude et de la nécessité. Les décisions litigieuses étaient aptes à atteindre les intérêts publics compromis (conformité à une activité viticole durable, protection de la stabilité et de la fertilité des sols). Pas d'autre mesure moins incisive in casu, en dépit de l'avis de l'expert consulté par le recourant et de la deuxième solution proposée par l'expert consulté par le GESDEC qui était confronté à deux expertises privées divergentes quant aux moyens à mettre œuvre pour trouver une solution de stabilisation du sol. Rejet du recours du propriétaire de la parcelle en cause. | Cst.29.al2; LPA.22; LPE.33.al2; OSol.2.al4; OSol.7

Erwägungen

E. 3

Le recourant soutient également que le GESDEC n'aurait, à tort selon lui, pas procédé à des investigations et étude de stabilité complémentaires quant à la faisabilité de la solution intermédiaire.!

E. 3.1

Conformément à son devoir d'instruire les faits pertinents d'office (art. 19 LPA) et de procéder aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision (art. 20 al. 1 1 ère phr. LPA), le GESDEC a, pour les raisons susmentionnées, sollicité l'avis d'un troisième spécialiste afin d'identifier les moyens à mettre en œuvre pour remédier au problème d'instabilité susmentionné vu les avis divergents de H_____ et de I_____, ce qui n'est pas contesté. Le principe d'instruction d'office est toutefois contrebalancé par le devoir des parties de collaborer à leur établissement dans les procédures qu'elles introduisent elles-mêmes (art. 22 LPA), en particulier d'étayer leurs propres thèses et d'indiquer à l'autorité les moyens de preuves disponibles, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître (ATA/957/2020 du 29 septembre 2020 consid. 3b à 3d et les arrêts cités). En procédure administrative, la constatation des faits est gouvernée par le principe de la libre appréciation des preuves (art. 20 al. 1 phr. 2 LPA), la force de persuasion des preuves administrées, et non leur genre ou leur nombre, étant déterminante (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. 3.2

En l'espèce, l'origine du litige réside dans les travaux de remblayage effectué, sans autorisation, en 2012 par le recourant. Ceux-ci ont, comme l'a relevé le TAPI, entraîné une atteinte aux propriétés physiques du sol qui s'est traduite, peu de temps après le dépôt des remblais, par des mouvements de terrains auxquels il s'agit à présent de mettre fin. Compte tenu de ces circonstances particulières et en l'absence d'éléments autres que l'intérêt privé du recourant de ne pas retirer tout le remblai déposé en 2012, on ne voit pas quel autre fait nécessaire à l'issue de litige, le GESDEC aurait dû instruire après l'obtention du rapport du 30 avril 2021 d'J _____. Le fait qu'il ait suivi la recommandation principale d'J _____, et non sa solution intermédiaire, relève d'une appréciation des faits par le GESDEC, qui a traité au fond du litige. Dès lors et sous réserve de cet examen au fond traité plus bas, le grief du recourant doit être écarté. ! [endif]>![if>

E. 4

En lien avec la garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 Cst., le recourant estime que la solution retenue par le département, concrétisée par le refus de l'autorisation sollicitée et l'ordre de remise en état, tous deux contestés dans le cadre de la présente procédure, viole le principe de la proportionnalité mais uniquement sous l'angle de l'aptitude et de la subsidiarité. ! [endif]>![if>

E. 4.1

Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, les restrictions graves devant être prévues par une loi (al. 1) ; justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) ; et proportionnée au but visé (al. 3). ! [endif]>![if>

E. 4.1.1

Seul le respect du principe de la proportionnalité est ici remis en cause par le recourant, étant précisé que l'intérêt public retenu par le TAPI consiste à atteindre l'objectif de préservation des terres agricoles et que les bases légales justifiant ladite restriction sont celles citées dans les décisions litigieuses, en particulier les art. 16a al. 1 LAT, 34 al. 4 let. a OAT, 33 LPE et 2 et 7 OSol et 129 ss de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Ces deux dernières conditions liées à l'intérêt public et à la base légale ne sont, à juste titre, pas contestées. En effet, l'art. 22 LAT dispose, à son al. 2, que l'autorisation de construire est délivrée si l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a), sous réserve d'autres conditions posées par le droit fédéral (al. 3). ! [endif]>![if> En application de l'art. 33 al. 2 LPE concernant les atteintes physiques au sol, l'OSol vise, à son art. 1, à garantir à long terme la fertilité du sol par différentes mesures, notamment l'observation, la surveillance et l'évaluation des atteintes chimiques, biologiques et physiques portées aux sols (let. a), les mesures destinées à prévenir les compactations persistantes et l'érosion (let. b) et les mesures à prendre pour le maniement des matériaux terreux issus du décapage du sol (let. c). Par atteintes physiques aux sols, on entend les atteintes à la structure, à la succession des couches pédologiques ou à l'épaisseur des sols résultant d'interventions humaines (art. 2 al. 4 OSol). Selon l'art. 7 al. 1 OSol, quiconque décape un sol doit procéder de telle façon que le sol puisse être réutilisé en tant que tel ; en particulier, la couche supérieure du sol et la couche sous-jacente du sol seront décapées et entreposées séparément. Si des matériaux terreux issus du décapage de la

couche supérieure et de la couche sous-jacente du sol sont utilisés pour reconstituer un sol (p. ex. en vue de la remise en état ou du remodelage d'un terrain), ils doivent être mis en place de sorte que la fertilité du sol en place et celle du sol reconstitué ou intégré ne soient que provisoirement perturbées par des atteintes physiques (art. 7 al. 2 let. a OSol).

E. 4.1.2

Parmi les conditions justifiant un ordre de remise en état en zone agricole, figure celle selon laquelle l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien de l'installation litigieuse (ATA/1112/2023 du 10 octobre 2023 consid. 5.5.3 ; ATA/225/2023 du 7 mars 2023 consid. 3b), condition qui est seule contestée in casu. À cet égard, il convient de rappeler que celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 3.1). En outre, le montant important de la remise en état n'est pas à lui seul décisif (arrêts du Tribunal fédéral 1C_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.2 ; 1C_136/2009 du 4 novembre 2009), étant précisé que l'intérêt purement économique de la partie recourante ne saurait avoir le pas sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit.!

E. 4.1.3

Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose des trois critères : l'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé ■, la nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et la proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 144 I 306 consid. 4.4.1 ; ATA/775/2023 du 18 juillet 2023 consid. 7.2).!

E. 4.2

Selon une jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des instances consultatives, les juridictions de recours – que ce soit la chambre de céans ou le TAPI – 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 l'autorité administrative 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_891/2013 du 29 mars 2015 consid. 8.2 ; 1C_582/2012 du 9 juillet 2013 consid. 5.2 ; ATA/948/2022 du 20 septembre 2022 consid. 4e ; ATA/514/2018 du 29 mai 2018 consid. 4a).!

En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, les juridictions administratives peuvent se prononcer sur une violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou sur une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, elles n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sous réserve d'une exception prévue par la loi, non réalisée in casu (art. 61 al. 2 LPA). Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou

lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_763/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4.2 ; ATA/1344/2023 du 12 décembre 2023 consid. 1.2).

E. 4.3

Selon le TAPI, l'ordre de remise en état était dirigé contre le recourant, perturbateur par comportement et par situation en tant que propriétaire de la parcelle, ayant procédé au remblai sans autorisation et ne pouvant pas se prévaloir, pour les raisons exposées dans le jugement querellé, du principe de la bonne foi. Il existait un intérêt public certain au rétablissement d'une situation conforme au droit en tant qu'il portait sur la préservation des terres agricoles, surtout en zone viticole protégée, soit l'intérêt d'en protéger ses caractéristiques originelles du point de vue du sol. Cet intérêt devait l'emporter sur l'intérêt privé du recourant, nullement démontré hormis du point de vue purement économique, qui ne pouvait l'emporter sur l'intérêt public poursuivi in casu. L'ordre de remise en état respectait le principe de la proportionnalité. Sous l'angle du critère de l'aptitude, le TAPI a retenu que le GESDEC avait, dans son préavis du 17 juin 2022, considéré que le remblai effectué en 2012 avait eu pour conséquence de provoquer une atteinte physique au sol naturel de la parcelle n° 2'243 sans justification, en violation de l'art. 7 OSol (pas de décapage, pas de séparation des horizons, terre végétale enterrée sous le remblai). Le rapport d'J_____ avait relevé que le remblayage avait occasionné des mouvements de terrain affectant en majeure partie la parcelle du recourant et pour partie les parcelles voisines, précisant que si la zone de glissement paraissait peu active, elle n'était pas stabilisée. Afin de retrouver une stabilité comparable à celle d'avant le glissement de terrain, ledit rapport préconisait de retirer en intégralité le remblai mis en place en 2012 et de remettre en état le dispositif de drainage initial, solution également portée par I_____. S'agissant du critère de la subsidiarité (ou nécessité), le TAPI a estimé que les raisons ayant conduit le GESDEC à écarter la solution intermédiaire avaient été clairement expliquées lors de la séance du 29 mars 2022 et dans le courriel du GESDEC du 10 janvier 2023, produit devant le TAPI et contenant les précisions suivantes. Compte tenu du contexte environnemental et géologique (remblai situé sur le périmètre d'influence d'une zone sujette à des instabilités de terrains naturels de type glissement superficiel) et légal (maniement de matériaux terreux issus du décapage du sol non compatible avec les prescriptions environnementales définies à l'art. 7 OSol et remblayage effectué sans autorisation préalable), cette solution ne permettait pas de garantir les conditions de stabilité comparables à celles prévalant avant la mise en place du remblai et ne réglait pas les aspects liés aux atteintes portées au sol. Quant aux raisons écartant la solution proposée par H_____, qui permettait de conserver le remblai de 2012, elles avaient été exposées dans le rapport d'J_____ (calculs simplifiés, peu représentatifs du contexte géologique du site [pente et épaisseur de remblai homogène, deux couches de sol, nappe sub-affleurante]), ce rapport détaillant les motifs pour lesquels l'hypothèse de calcul de H_____ reposant sur une nappe sub-affleurante sur la totalité du coteau était largement discutable. Le drainage agricole en faible profondeur ne paraissait donc pas apporter l'effet escompté. Au surplus, le TAPI ne voyait pas de mesure moins incisive permettant de protéger les intérêts publics compromis, étant rappelé que le recourant avait placé l'autorité intimée devant le fait accompli.

E. 4.4

Le recourant critique le caractère inapte de la solution suivie par le département (retrait du remblai et mise en place du drainage préexistant), en s'appuyant sur l'étude du 14 avril 2021 de son expert H_____, au motif que cette option ne résoudrait pas le problème de stabilité. Les résultats de cette étude confirmeraient l'hypothèse que le glissement observé sur les parcelles ne serait pas lié au poids propre de la couche limono-argileuse rajoutée, mais à la présence d'eau dans le terrain qui modifierait les paramètres géomécaniques des formations en présence. De plus, il en résulterait une différence au niveau altimétrique entre les parcelles n os 2'243 et 2'264, qui renforcerait l'instabilité du sol, ce qui avait été soulevé par H_____ lors de sa discussion avec le GESDEC fin mars 2022. Le recourant reproche aussi au département et au TAPI d'avoir suivi les observations d'J_____ sans examiner si celles-ci étaient fondées, en particulier au sujet des raisons pour lesquelles ce spécialiste a écarté la position de H_____ (calculs simplifiés et peu représentatifs du contexte géologique du site). Le département aurait en outre méconnu le critère de la subsidiarité au motif qu'il n'avait pas procédé aux investigations complémentaires exigées par la solution intermédiaire proposée par J_____, notamment pour déterminer l'épaisseur du terrain pouvant être maintenu, alors que cette solution était moins restrictive que celle lui imposant de supprimer complètement le remblai et de reconstruire le drainage initial. Cette solution intermédiaire aurait dû être retenue par le TAPI compte tenu des discussions préalables de 2020 entre le GESDEC et le recourant visant à élaborer un projet de drainage adéquat et lors desquelles la protection des sols n'avait jamais été abordée. Lors de la séance du 29 mars 2022, le représentant du GESDEC aurait écarté « d'un "revers de main" » la solution intermédiaire, sans autre explication, et manqué de prudence en ne procédant pas aux investigations complémentaires, pourtant suggérées par J_____.

E. 4.5

En l'espèce, il convient d'abord de rappeler que les décisions litigieuses répondent non seulement au problème d'instabilité du sol, mais également à l'atteinte physique au sol naturel en violation de l'art. 7 OSol. Le préavis du GESDEC souligne que le remblayage de 2012 n'a pas respecté cette norme parce qu'il n'y a pas eu de décapage, ni de séparation des horizons et que la terre végétale était enterrée sous le remblai. Cela n'est, à raison, pas contesté par le recourant. Quant à la question de l'instabilité, le préavis du GESDEC relève que ledit remblayage a eu lieu dans une zone sujette à des instabilités de terrains naturels de type glissement superficiel et qu'il est contraire à l'art. 25 LForêts. Cette norme vise à assurer la sécurité des zones de glissement de terrains au moyen de méthodes aussi respectueuses que possible de la nature (art. 25 al. 1 LForêts). Le canton veille à ce que les mesures appropriées soient prises sur le plan technique ainsi qu'en matière d'aménagement du territoire, d'organisation, de sylviculture et de propriété foncière aux endroits où il y a des risques liés aux dangers naturels (art. 25 al. 2 LForêts). Il favorise les mesures de prévention pour diminuer les risques de dommages et cherche en priorité à rétablir les dynamiques naturelles propices en favorisant les moyens naturels par rapport aux ouvrages construits (art. 25 al. 3 LForêts). Il va de soi que l'ordre de remise en état litigieux est apte à atteindre ce double objectif de stabilisation du terrain pour des raisons de sécurité et de mesure adaptée à l'environnement naturel. Du point de vue de la préservation de la zone agricole, l'OCAN a relevé que le projet envisagé par le recourant n'était pas conforme à l'exercice d'une activité viticole durable, ce qui n'est pas remis en cause par le recourant. Les décisions litigieuses poursuivent ainsi plusieurs intérêts publics qu'elles sont propres à

atteindre.![endif]>![if> Par ailleurs, la page 23 du rapport d'J_____ donne les raisons pour lesquelles la solution proposée par H_____ n'a pas été retenue, à savoir d'une part des calculs simplifiés et « peu représentatifs du contexte géologique du site (pente et épaisseur de remblai homogène, deux couches de sols, nappe sub-affleurante, etc.) ». D'autre part, après une présentation du site, notamment sous l'angle géologique et hydrogéologique, à l'appui de deux coupes de sondage F1 et F2 annexés à son rapport, J_____ explique, en page 23 de celui-ci, les motifs pour lesquels l'hypothèse de nappe sub-affleurante, suivie par H_____, lui paraît largement discutable. J_____ considère que le projet de drainage à faible profondeur, suggéré par H_____, ne permettra pas au terrain de retrouver un coefficient de sécurité comparable à celui prévalant avant la mise en place du remblai non autorisé, que les matériaux issus du remblayage de 2012 exercent une poussée supplémentaire significative et que le projet de drainage superficiel prévu par H_____ n'aura pas de réelle plus-value par rapport au réseau de drainage préexistant car il sera sans effet sur le rabattement de la nappe plus profonde qui est un moteur de l'instabilité. Compte tenu des intérêts publics en jeu et de l'analyse étayée d'J_____ consécutive aux deux autres études produites par le recourant et feu son voisin, la chambre de céans ne voit pas d'arbitraire de la part du GESDEC et du département, suivi par le TAPI, à privilégier dans ces circonstances la recommandation d'J_____ consistant à retirer le remblai déposé sur la partie supérieure de la parcelle du recourant et à remettre en état le système de drainage préexistant. Pour le surplus, l'argumentation du recourant consiste à faire primer l'avis de H_____ sur celui d'J_____, avançant premièrement que la cause de l'instabilité du terrain ne se trouverait pas dans le poids propre à la couche rajoutée lors du remblayage de 2012 mais à la présence d'eau dans le terrain. Or, outre les positions communes de I_____ et d'J_____ sur l'origine des mouvements de terrains, le recourant oublie que lui-même a reconnu dans son courrier du 28 juin 2021 que l'apport de matériaux terreux effectué, sans autorisation, en 2012 avait, en combinaison avec les conditions hydrologiques spécifiques et l'absence d'une reconstitution du réseau de drainage agricole, contribué à la poursuite des mouvements de terrain. À cela s'ajoute qu'J_____ avait pour mandat d'examiner les avis divergents de H_____ et de I_____ et de soumettre une tierce analyse sur la problématique au GESDEC pour qu'il puisse appréhender au mieux la situation sous l'angle technique et remédier audit problème d'instabilité. Non seulement le recourant ne soutient pas que ce mandat n'aurait pas été rempli par J_____, mais il n'apporte en outre pas de nouveaux éléments concrets susceptibles de remettre en cause les résultats évoqués plus haut de ce spécialiste. Enfin, sous l'angle de la nécessité, le rapport d'J_____ démontre que la solution intermédiaire n'est pas d'emblée applicable mais qu'elle implique au préalable d'autres mesures d'investigation complémentaires afin d'assurer une stabilité équivalente à celle existant avant le remblaiement de 2012, ce qui n'est pas contesté. En revanche, cette mesure ne permet pas de remédier à l'atteinte physique portée au sol naturel par le remblayage non autorisé de 2012. Elle n'est ainsi pas propre à assurer la protection des sols, en particulier de leur fertilité, poursuivie par l'art. 33 LPE et l'OSol, comme cela a été indiqué dans le refus litigieux puis expliqué lors de l'entrevue du 29 mars 2022 tenue à la demande du recourant, en présence de l'expert qu'il avait mandaté. Compte tenu de ce qui précède, la chambre de céans ne peut que suivre le TAPI faute d'une autre mesure moins incisive permettant d'atteindre les différents intérêts publics compromis en l'espèce, étant rappelé que le recourant a mis l'autorité intimée devant le fait accompli en procédant en 2012 à un remblayage non autorisé et non conforme à l'art. 7 OSol. Il a alors également omis de mettre en place un système de drainage adéquat. Dans ces circonstances et compte

tenu du fait que le coteau en cause contient de nombreuses zones humides contribuant, en plus de la couche de 1,8 m de matériaux rajoutée, à l'instabilité du terrain, c'est à bon droit que le département a suivi le GESDEC et pris les mesures techniques les plus à même à répondre aux objectifs de stabilité et de fertilité du sol, suggérées par ce service spécialisé. En suivant la recommandation principale d'J_____, et non sa solution intermédiaire, le département n'a pas violé le principe de la proportionnalité, ni commis d'excès ou d'abus de son pouvoir d'appréciation, étant rappelé que le critère de la proportionnalité au sens étroit n'est pas contesté. Par conséquent, le recours doit être rejeté.

E. 5

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 900.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée, étant précisé que B_____ n'est pas intervenu dans la présente procédure (art. 87 al. 2 LPA).!endif>![if> * * * * *

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