

BGer 1C_649/2024 vom 31. Dezember 2025

Bundesgericht, 2025-12-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_649_2024

FR: TF 1C_649/2024 du 31 décembre 2025

IT: TF 1C_649/2024 del 31 dicembre 2025

Erwägungen

E. 1

Selon l' art. 82 let . c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Le recours est formé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre une décision rendue en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d et 88 al. 2 LTF).

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3). La qualité pour agir de A. _____ et B. _____, citoyennes genevoises et membres du comité d'initiative, est ainsi indiscutable. Elle doit aussi être reconnue au comité qui s'est constitué pour lancer l'IN 197 (ATF 147 I 206 consid. 2.5). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants se plaignent d'un établissement inexact des faits.

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas visés à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 145 V 188 consid. 2).

En l'espèce, les recourants reprochent à la Cour de justice d'avoir retenu que l'IN 197 poursuivait un but exclusif de protection de l'environnement. En réalité, ils ne critiquent pas l'établissement d'un fait susceptible d'influer sur le sort de la cause mais s'en prennent à son appréciation juridique. Ce grief de fond sera traité au considérant suivant.

E. 3

Les recourants font grief à la Cour de justice d'avoir jugé que l' art. 3C 3 e phrase LGEA projeté était contraire au droit supérieur. Ils soutiennent que le législateur cantonal genevois serait habilité à adopter une telle disposition et que celle-ci serait conforme au principe de prévention.

E. 3.1

Une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En

vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l' art. 49 al. 1 Cst. , les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens, ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129 consid. 2.1; arrêt 1C_297/2021 du 4 janvier 2022 consid. 2).

À teneur de l' art. 60 al. 4 Cst./GE , l'initiative, dont une partie n'est pas conforme au droit, est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides.

E. 3.2

Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Il peut être tenu compte d'une éventuelle motivation de l'initiative et des prises de position de ses auteurs. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (cf. ATF 149 I 291 consid. 3.3; 147 I 183 consid. 6.2 et les arrêts cités).

E. 3.3

En l'espèce, il convient d'examiner si le fait d'imposer une distance minimale de 300 m entre les installations génératrices de nuisances et les zones d'habitation est conforme au droit supérieur, notamment au principe de prévention (art. 1 al. 2 et 11 al. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814.01]). Les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir considéré que les cantons ne disposaient pas de la compétence de prévoir une distance minimale de 300 m entre les zones d'exploitations et les zones habitées. Ils prétendent que la 3e phrase de l'art. 3C LGEA projeté serait conforme au principe de prévention, ne porterait pas atteinte à la réglementation fédérale existante mais instaurerait une mesure préventive supplémentaire qui relèverait de la prévention spatiale et de la compétence cantonale en matière d'aménagement du territoire.

E. 3.3.1

La Constitution fédérale attribue à la Confédération une compétence législative limitée aux principes en matière d'aménagement du territoire (art. 75 Cst.), principes que celle-ci a fixés en adoptant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]). Dans ce domaine, les cantons restent compétents dans les limites de ces principes. L' art. 74 Cst. attribue par contre à la Confédération une compétence générale concurrente avec effet dérogatoire subséquent pour légiférer en matière de protection de l'environnement (Anne-Christine Favre, in Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, ad art. 74 Cst. N 14). La Confédération a fait usage de sa compétence en adoptant la LPE, de sorte que le droit cantonal couvrant la même matière ou moins étendu a perdu toute signification propre (arrêt 1C_576/2018 du 13 décembre 2019 consid. 4.1.2). À teneur de l' art. 65 al. 1 LPE , tant que le Conseil fédéral n'aura pas fait expressément usage de sa compétence d'édicter des ordonnances, les cantons peuvent, après en avoir référé au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, édicter leurs propres prescriptions dans les limites de la présente loi. Les cantons ne peuvent fixer de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification, ni

arrêter de nouvelles dispositions sur l'évaluation de la conformité d'installations fabriquées en série et sur l'utilisation de substances ou d'organismes (art. 65 al. 2 LPE).

En d'autres termes, les cantons ne sont pas habilités à fixer de nouvelles valeurs limites d'immission qui, selon les art. 13 al. 1, 19 et 23 LPE , doivent être ordonnées par le Conseil fédéral (Keller, in Kommentar zum USG, 2002, n° 19. ad art. 65 LPE). En revanche, aucune disposition fédérale ne définit précisément le principe de prévention visé à l'art. 1 al. 2 et à l' art. 11 al. 2 LPE ni les mesures plus sévères visées à l' art. 11 al. 3 LPE en matière d'émissions. Cela signifie que dans ce domaine, les cantons conservent en principe une marge de manoeuvre pour adopter des dispositions en vertu de l' art. 65 al. 1 LPE (cf. arrêt 1C_3/2024 du 29 janvier 2025 consid. 6.2). Les cantons sont donc en principe compétents pour édicter des dispositions concernant la limitation des émissions de bruit et ce tant à titre préventif qu'à titre de mesures plus sévères, en vue de prévenir les atteintes nuisibles ou incommodes existantes ou à escompter, occasionnées par une installation. Lorsque les cantons prennent des mesures, ils doivent cependant respecter les conditions inscrites à l' art. 11 al. 2 LPE (Christoph Jäger, Expertise juridique "Éoliennes; marge de manoeuvre des cantons en matière de réglementation" sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie, 2019, p. 20).

E. 3.3.2

L' art. 11 al. 2 LPE prévoit qu'indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable.

La compétence de prescrire des mesures préventives en vue de limiter les émissions comprend en principe la possibilité d'imposer des distances à respecter. Toutefois, de telles prescriptions en matière de distance doivent dans tous les cas remplir les conditions fixées à l' art. 11 al. 2 LPE ; autrement dit, elles doivent être réalisables du point de vue de l'état de la technique et des conditions d'exploitation, supportables sur le plan économique et proportionnelles dans leur globalité. Le législateur fédéral tolère en tant qu'exposition résiduelle les émissions (non nuisibles et non incommodes) qui ne pourraient être réduites davantage qu'au prix d'efforts économiques insupportables (Schrade/Loretan, in Kommentar zum USG, 2002, N 29b ad art. 11 LPE). Étant donné que le principe de proportionnalité s'applique aussi dans le domaine des mesures préventives (ATF 140 II 33 consid. 5.3), même des mesures qui seraient économiquement supportables pourraient, dans certains cas, être réputées inadmissibles pour des raisons de proportionnalité (notamment lorsque le bénéfice escompté pour l'environnement est minime) (ATF 124 II 517 consid. 5a; 117 Ib 28 consid. 6a). Le principe de prévention ne doit pas être compris comme une obligation systématique de supprimer complètement les atteintes évitables; il n'existe pas de droit au calme absolu (ATF 133 II 169 consid. 3.2; 126 II 300 consid. 4c/bb et dd). La LPE n'est pas une "loi d'empêchement" (

Verhinderungsgesetz) pouvant servir de base à l'interdiction totale de construire ou d'exploiter des installations (ATF 116 Ib 159 consid. 6b). Si une prescription rend la construction d'une installation impossible, elle va à l'encontre du principe du caractère économiquement supportable; la LPE ne constitue pas une base légale pour l'interdiction de fait d'une installation. Ce type de prescription en matière de distance est donc contraire au droit fédéral (Jäger, op. cit., p. 22).

Le Tribunal fédéral n'a encore jamais tranché la question de savoir si une disposition cantonale introduisant une distance minimale chiffrée à respecter entre les habitations et les zones d'exploitations est conforme au principe de prévention. Il a seulement considéré qu'une autorité cantonale ne pouvait pas refuser l'approbation d'une disposition communale imposant une distance minimale de 500 m entre une éolienne industrielle (hauteur minimale au moyeu 50 m) et un bâtiment d'habitation, au motif qu'elle ne pourrait pas s'appliquer; il a souligné que l'inutilité d'une norme ne faisait pas partie des motifs de refus d'approbation prévus par le droit cantonal. À défaut de griefs invoqués par les parties (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 148 I 104 consid. 1.5; 143 II 283 consid. 1.2.2), la conformité de cette disposition communale avec le droit supérieur n'a cependant pas été examinée (arrêt 1C_149/2021 du 25 août 2022 consid. 2).

Les conditions de l' art. 11 al. 2 LPE sont fortement axées sur l'évaluation au cas par cas: la définition de prescriptions générales et abstraites concernant les distances qui soient conformes au droit fédéral est dès lors très difficile à imaginer, même si elle est en théorie juridiquement possible en vertu de l' art. 12 al. 2 LPE . Les prescriptions en matière de distance qui compliquent de manière disproportionnée ou empêchent la construction d'une installation ne sauraient se fonder sur le principe de prévention (Jäger, op. cit., p. 22). L' art. 11 al. 2 LPE impose au moins une approche pragmatique lors du choix, de la conception et de l'injonction de mesures prises au nom du principe de prévention, en particulier lorsque des marges de sécurité sont appliquées sans assise scientifique solide. Par exemple, une directive qui triple la distance minimale recommandée ou indiquée par les études pertinentes sans raison valable et en se référant uniquement au principe de précaution environnemental devrait être considérée en règle générale comme une infraction au droit fédéral sur l'énergie et l'aménagement du territoire (Jäger, op. cit., p. 22). Dans les procédures d'aménagement du territoire, c'est en fonction du contexte concret que l'autorité pourra apprécier l'importance des nuisances. La mesure de limitation préventive des émissions ne portera jamais sur toutes les routes, ni sur tous les stands de tir, mais uniquement sur l'installation en cause, en fonction du risque pour le voisinage touché, et donc de l'importance de la gêne, lorsque celle-ci n'est pas insignifiante. C'est ainsi en fonction du niveau d'immissions que l'autorité ordonne éventuellement une réduction des émissions préventives, dans les procédures liées à l'aménagement du territoire (Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, 2002, p. 124).

E. 3.3.3

Dans le canton de Genève, l'art. 28 al. 6 du règlement d'application de la loi sur les gravières et exploitations assimilées (RGEA; RSG L 3 10.03) prévoit que la distance minimale par rapport aux habitations est de 100 m. Cette disposition précise cependant que sont réservées les dispositions dérogatoires fixées par l'art. 4 al. 4 de la loi.

E. 3.3.4

En l'espèce, la prescription litigieuse de l'IN 197 ne fixe pas de valeur limite d'immission, de sorte qu'elle n'est pas régie par l' art. 65 al. 2 LPE , mais par l' art. 65 al. 1 LPE . Elle prévoit que "dans tous les cas, la distance n'est pas inférieure à 300 m". Selon son titre, l'IN 197 a pour but de préserver la santé publique, ce que confirment son texte (art. 3C 2 e phr.) et son exposé des motifs. Ce dernier se réfère à la santé des habitants vivant à proximité et de la population et vise les nuisances importantes générées en matière de bruit et de

pollution de l'air (poussière, particules fines). L'IN 197 a par conséquent pour but la protection de l'environnement, plus particulièrement la protection contre le bruit et les pollutions atmosphériques. Elle ne vise pas à instaurer des prescriptions avec des objectifs particuliers, par exemple d'urbanisme, permettant au droit cantonal d'avoir une portée propre (ATF 118 Ia 112 consid. 1a).

Or, en matière de protection contre le bruit et les pollutions atmosphériques, le Conseil fédéral a adopté des ordonnances d'application de la LPE, soit l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) et l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair; RS 814.318.142.1), auxquelles s'ajoutent l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE; RS 814.011). L'OPair concrétise en particulier le principe de prévention en ce qui concerne les émissions de poussières: ainsi le chiffre 43 de l'annexe 1 OPair prévoit que si des exploitations artisanales ou industrielles comportent des phases de travail provoquant de fortes émissions de poussières, par exemple transport par tapis roulant, broyage, tri ou chargement de produits formant de la poussière, il faut récupérer les effluents gazeux et les acheminer vers une installation de dépoussiérage. De plus, une gravière au sens de la LGEA est une installation au sens de l' art. 7 al. 7 LPE , à laquelle s'appliquent tant l'OPair (art. 1 al. 2 et 2 al. 1 OPair) que l'OPB (art. 1 al. 2 et 2 al. 1 OPB). Par ailleurs, les gravières sont des installations soumises à une étude d'impact sur l'environnement selon l'OEIE.

Dans ce contexte, il paraît conforme à l' art. 11 al. 2 LPE d'introduire dans le droit cantonal une disposition de principe visant à préserver les zones habitées des nuisances liées aux exploitations, permettant ainsi aux autorités de planification d'adopter des mesures adaptées à chaque situation. En revanche, l'introduction dans la loi cantonale d'une valeur fixe pour la distance minimale à respecter visant tout le territoire cantonal supprime la possibilité de procéder à une pesée des intérêts en présence pour un endroit particulier: elle ne respecte ainsi pas le principe de la prévention au sens de l' art. 11 al. 2 LPE . Fixer dans la législation une distance minimale de 300 m valable pour tout le canton revêt un caractère très détaillé qui empêche une analyse au cas par cas et ne permet pas de prendre en compte les circonstances particulières de chaque situation. Cela est d'autant plus délicat que l'autorité doit assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en matières premières (art. 3 al. 3 let . d LAT) et que l'exploitation d'une gravière, comme toute autre source de matière première minérale, n'est concevable qu'aux endroits où gisent les matériaux recherchés et où leur extraction est réalisable d'un point de vue technique et économique (ATF 112 Ib 26 consid. 3; arrêt 1C_314/2010 du 29 juin 2011 consid. 4.2).

Les recourants prétendent qu'en cas d'implantation d'une nouvelle exploitation, une évaluation concrète serait toujours possible, même requise en vertu du droit en matière d'aménagement du territoire; la règle des 300 m servirait de garde-fou initial, garantissant un minimum de protection, tout en laissant la porte ouverte à des dérogations ou des ajustements par renvoi à l'art. 4 al. 4 LGEA. Cette disposition prévoit cependant qu'"à titre exceptionnel, et en dérogation à l'alinéa 1 ci-dessus, une gravière peut néanmoins être étendue au-delà des limites prévues par le plan directeur, à la condition, notamment, qu'il n'en résulte pas d'inconvénient grave pour le voisinage et que les propriétaires touchés, les occupants des maisons d'habitation concernées et la commune du lieu de situation aient manifesté leur accord écrit et de façon unanime". Cette dérogation ne s'applique toutefois qu'à l'art. 4 al. 1 LGEA, soit à l'implantation des gravières en dehors des périmètres fixés par le plan directeur.

Au vu de ce qui précède, l'adoption d'une distance minimale de 300 m sur tout le territoire cantonal entre les zones d'exploitations et les zones d'habitations n'est pas conforme au principe de prévention (incluant le principe de la proportionnalité) de la LPE. Celui-ci ne permet pas l'adoption d'une distance de sécurité de manière générale et abstraite, sans garantir un examen concret du cas d'espèce.

E. 3.4

La Cour de justice n'a par conséquent pas violé le droit fédéral en confirmant l'invalidation de l' art. 3C 3 e phrase proposé par ladite initiative pour non-conformité au droit supérieur.

E. 4

Il s'ensuit que le recours est rejeté, aux frais des recourants, qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LTF).

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