

BGer 1C 656/2024 vom 5. August 2025

Bundesgericht, 2025-08-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_656_2024

FR: TF 1C 656/2024 du 5 août 2025

IT: TF 1C 656/2024 del 5 agosto 2025

Regeste

Plan d'extraction; gravières | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) rendue en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans une contestation portant sur l'application du droit de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement; il est en principe recevable comme recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF), aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Quant à la qualité pour recourir, la commune recourante peut, tout comme dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'arrêt de renvoi du 8 septembre 2021 (arrêt 1C_243/2020 consid. 1), se fonder sur l'application combinée des art. 89 al. 2 let . d LTF et 57 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Il peut ainsi demeurer indécis de savoir si sa légitimité découle aussi de l' art. 89 al. 1 LTF (à ce sujet, cf. ATF 136 I 265 consid. 1.4; s'agissant en particulier des communes genevoises, voir arrêt 1C_535/2019 du 4 novembre 2019 consid. 2.3 et 2.4) ou encore de sa qualité de propriétaire des surfaces concernées. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

À titre de mesure d'instruction, la recourante demande que le dossier soit transmis à l'ARE. L'office fédéral s'étant déterminé par acte du 19 mars 2025, la requête est satisfaite. Au stade de la réplique, la recourante demande encore que le Conseil d'État soit invité à produire "des informations détaillées sur les procédures d'adoption des plans d'extraction «en cours de procédure»". Des mesures probatoires devant le Tribunal fédéral ne sont toutefois qu'exceptionnellement ordonnées dans une procédure de recours, dès lors que celui-ci statue et conduit en principe son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. art. 105 LTF ; ATF 136 II 101 consid. 2), faits qui en l'occurrence ne sont pas valablement contestés (cf. art. 42 al. 2 et art. 106 al. 2 LTF). Quoi qu'il en soit, le Tribunal fédéral s'estime suffisamment renseigné pour statuer en l'état du dossier. Il ne sera partant pas donné suite à cette requête.

E. 3

de gravier. Cela étant, cette circonstance est antérieure au premier recours au Tribunal fédéral, déposé le 13 mai 2019, et n'a alors fait l'objet d'aucun grief. Soulevée à ce stade de la procédure, sans que l'on ne perçoive d'emblée le lien avec la question des SDA pour l'examen de laquelle la cause a été renvoyée aux autorités cantonales, la recevabilité de cette critique apparaît douteuse en vertu du principe de l'autorité de l'arrêt de renvoi (cf. ATF 143 IV 214 consid. 5.2.1 et 5.3.3; 135 III 334 consid. 2 et 2.1; 131 III 91 consid. 5.2;

arrêt 4A_639/2024 du 16 juin 2025 consid. 3.1). Indépendamment de sa recevabilité, le grief est en tout état mal fondé. La cour cantonale a en effet expliqué que ce plan d'extraction concernait l'extension d'un site existant, exploité depuis les années 1980, respectivement la prolongation d'une exploitation existante au fort potentiel, comme l'expose céans le département. On ne discerne dès lors pas en quoi cet élément, portant sur un site exploité de longue date constituerait un changement sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.2; 140 II 25 consid. 3.2) justifiant de reprendre la procédure de la gravière de Cartigny depuis le début; on ne discerne dès lors pas non plus où résiderait l'arbitraire dans l'application des dispositions cantonales topiques prévoyant des conditions analogues, le recours ne fournissant à cet égard aucune démonstration valable (cf. art. 106 al. 2 LTF ; ATF 147 IV 329 consid. 2.3; 146 IV 297 consid. 1.2). Le grief est écarté.

E. 3.1

Selon la jurisprudence, aucune disposition de droit fédéral ne fonde l'obligation de soumettre un plan d'affectation à une nouvelle enquête publique en raison du seul écoulement du temps. Lorsqu'un projet a été modifié après avoir été soumis à l'enquête publique, une nouvelle enquête n'est nécessaire que si la modification s'avère essentielle, au point que la nouvelle version doit être assimilée à un nouveau projet (arrêt 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.2; cf. ATF 98 Ia 475 consid. 2). Le droit cantonal prévoit un régime similaire: seules les modifications essentielles du projet de plan, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure (cf. art. 5 al. 7 LExt). Par ailleurs, en application de l' art. 21 al. 2 LAT , lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires, disposition dont le pendant cantonal est ancré à l'art. 15E LExt (cf. également arrêt 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.2).

E. 3.2

En l'occurrence, la commune recourante se limite à invoquer, outre l'écoulement du temps, l'adoption du plan PE 01-2010 "Ronzières, Combes, Ferrage et Noyers Léonard" approuvé en avril 2018 sur la commune d'Avully, d'une surface totale de 30 ha qui prévoit l'extraction de plus de 1'200'000 m

E. 4

La recourante se plaint encore d'une violation de l' art. 3 OAT . Elle reproche en particulier à l'instance précédente de s'être satisfaite du rapport 2023 pour considérer qu'une pesée des intérêts conforme avait été réalisée. Elle pointe une série d'aspects qui selon elle n'auraient été qu'insuffisamment considérés.

E. 4.1

Les surfaces d'assolement sont des parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et qui doivent être préservées en vertu de l' art. 3 al. 2 let. a LAT . Aux termes de l' art. 26 al. 3 OAT , une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé, cela conformément à l' art. 1 al. 2 let. d LAT. Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération (art. 29 OAT), les cantons définissent les surfaces d'assolement dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (

art. 28 OAT). L' art. 30 al. 1 OAT précise que les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. L' art. 30 al. 2 OAT demande aux cantons de s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29 OAT) soit garantie de façon durable; si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir. Selon la jurisprudence, la protection des terres agricoles et la préservation des surfaces d'assolement revêtent une grande importance (ATF 134 II 217 consid. 3.3). Cela n'exclut cependant pas que des surfaces d'assolement puissent être utilisées à des fins autres qu'agricoles. Toutefois, il convient d'opérer une pesée d'intérêts complète (art. 3 OAT) tenant notamment compte du fait que la part cantonale de surface d'assolement doit être garantie de façon durable (art. 30 al. 2 OAT). Il y a lieu d'évaluer dans quelle mesure le terrain concerné pourrait à nouveau être cultivé et, lorsque la surface minimale cantonale n'est pas atteinte ou ne l'est que de peu, une compensation doit être opérée (ATF 145 II 18 consid. 4.1; 134 II 217 consid. 3.3; arrêt 1C_243/2020 du 8 septembre 2021 consid. 5.2). Le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération de février 1992 exige du canton de Genève de garantir une surface minimale de 8'400 ha (FF 1992 II p. 1616). Cette exigence a été maintenue lors du remaniement du plan sectoriel des SDA approuvé par le Conseil fédéral le 8 mai 2020 (ci-après: PSSDA; FF 2020 p. 5615). Selon l'inventaire cantonal des surfaces d'assolement mis à jour en 2022, le canton de Genève atteint 8'456,7 ha de SDA (cf. arrêté du Conseil d'État du 1^{er} novembre 2023 relatif à la modification des plans des surfaces d'assolement du canton).

E. 4.2

Faisant siennes les constatations de la décision du Conseil d'État, qui renvoie en particulier au rapport 2023 ainsi qu'au RIE 2013 (cf. arrêté du Conseil d'État du 4 octobre 2023, préambule), la Cour de justice a retenu que l'extraction prévue pour la gravière litigieuse était indispensable pour atteindre l'objectif cantonal d'approvisionnement des chantiers. Elle permettait en outre de réduire la dépendance du canton aux importations de matériaux d'autres cantons ou pays. Les mesures prévues par le projet pour la réhabilitation des sols à l'issue de la période d'exploitation étaient suffisantes et garantissaient leur retour dans l'inventaire des SDA. L'atteinte aux sols n'était en outre que temporaire. La législation fédérale en matière de protection de l'environnement était enfin respectée. Dans ces conditions, l'intérêt à la réalisation de la gravière devait prévaloir.

E. 4.2.1

La recourante le conteste, affirmant que les gravières autorisées permettraient l'extraction de 525'000 m³ et celles en cours d'autorisation un volume de 400'000 m³, soit une production totale de 925'000 m³, largement supérieure à la consommation moyenne, au cours des dix dernières années, établie à 680'000 m³ de granulats naturels issus des gisements cantonaux (cf. statistiques d'extraction de gravier 2012-2021 produites par le DT le 22 janvier 2024; voir également rapport 2023, ch. 3.2, p. 7). Outre que ces aspects relèvent des faits dont l'argumentaire appellatoire de la recourante ne démontre pas le caractère arbitraire (cf. ATF 150 IV 360 consid. 3.2.1), il est défendable de ne pas tenir compte des quantités d'extraction projetées pour les gravières en cours d'approbation, par définition encore non exploitées - d'autant plus lorsque l'on tient compte de la durée des procédures liées aux contestations éventuelles. Quant à la question des besoins futurs, les considérations de la recourante relèvent de l'hypothèse, en particulier lorsqu'elle se prévaut

de la nécessité d'utiliser des matériaux de démolition recyclés ou encore quand elle affirme que la gravière litigieuse - respectivement sa capacité d'extraction de 590'000 m³ sur dix ans - ne permettrait de répondre aux besoins que sur un peu plus de douze mois, perdant à ce propos de vue que ce site n'a pas vocation à couvrir à lui seul l'ensemble des besoins cantonaux. Quant à la prétendue variante moins dommageable que constituerait une gravière récemment autorisée "à environ 1 km", il a déjà été exposé qu'il s'agissait de l'extension d'un site existant (cf. consid. 3.2 ci-dessus); or comme l'a expliqué le DT devant l'instance précédente, son volume d'extraction a déjà été pris en compte dans le cadre de la détermination des besoins (cf. arrêt attaqué, Faits, let. C.b. et consid. 3.2), ce dont rien dans le recours ne permet de douter. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de revenir sur l'insuffisance de la production annuelle indigène (525'000 m³) à répondre aux besoins annuels (environ 680'000 m³), voire largement insuffisante si l'on prend en considération les importations annuelles, chiffrées à environ 200'000 m³ par le rapport du Conseil d'État (cf. rapport 2023, ch. 3.2 p. 7).

E. 4.2.2

Or, en répondant à ce besoin, le plan d'extraction litigieux permet en outre de réduire la dépendance du canton aux importations de matériaux d'autres cantons ou pays, respectivement de garantir un approvisionnement en gravier, sable et argile indigènes, objectif expressément prévu par le législateur cantonal à l'art. 2 al. 1 let. b de la loi cantonale sur les gravières et les exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA; RS/GE L 3 10). À cela s'ajoute qu'une production indigène permettra, quoi qu'en dise la recourante, de réduire l'impact écologique lié aux importations provenant du canton de Vaud et de France voisine, et évitera de reporter sur d'autres cantons les nuisances engendrées par l'extraction de matériaux à destination du marché genevois. Il est d'ailleurs établi que le site bénéficie d'un raccordement direct au réseau primaire permettant de rejoindre l'autoroute de contournement, configuration permettant encore de réduire les nuisances liées aux transports.

E. 4.2.3

En ce qui concerne l'atteinte aux SDA, le plan directeur cantonal des gravières de janvier 2010, approuvé par le Conseil d'État le 28 juillet 2010, expose que l'étendue des surfaces disponibles a été établie en soustrayant d'office les périmètres potentiellement dévolus à l'exploitation de gravières (pdg_2010, p. 11). Sans que cela ne soit discuté, faisant siennes les explications du DT et celles contenues dans le rapport 2023, la Cour de justice a établi qu'il s'agissait d'environ 130 ha, chiffre constant depuis une vingtaine d'années; or, au fur et à mesure que les surfaces occupées par des gravières sont rendues à l'agriculture, à l'issue de leur période d'exploitation, elles sont réintégrées dans l'inventaire des SDA (cf. pdg_2010, p. 11; rapport 2023, p. 11). Dans ces conditions, sous l'angle quantitatif, l'affectation litigieuse s'analyse comme une opération neutre du point de vue des SDA. Le canton de Genève respectant le quota de 8'400 ha (actuellement 8'547a ha selon le DT) exigé par le plan sectoriel des SDA de la Confédération, dans sa version révisée du 8 mai 2020 (PSSDA 2020, ch. 3.2, p. 11), la gravière litigieuse ne saurait être refusée pour ce motif et une compensation n'apparaît pas s'imposer (cf. ATF 145 II 18 consid. 4.1; 134 II 217 consid. 3.3). La recourante soutient que cette réhabilitation en SDA, à l'issue de l'exploitation, ne serait toutefois pas garantie; elle reproche en particulier aux autorités précédentes de n'avoir pas détaillé les opérations à entreprendre dans ce cadre. Les brefs motifs, d'ordre général, développés dans le recours ne convainquent cependant pas. La Cour de justice a expliqué

que les modalités de la remise en état des lieux seraient détaillées au stade de l'autorisation d'exploiter; dans son arrêt de renvoi du 8 septembre 2021, le Tribunal fédéral a du reste confirmé que cette manière de procéder était conforme au droit cantonal, en particulier à l'art. 10 let. e LGEA (cf. arrêt 1C_243/2020 consid. 5.4.1). L'obligation de remettre en état est d'ailleurs également imposée par le droit cantonal, qui prévoit qu'à l'achèvement du remblayage de la gravière, l'exploitant effectue les travaux nécessaires pour que les lieux soient remis en état conformément aux dispositions du plan d'extraction et de l'autorisation d'exploiter (art. 22 al. 1 LGEA). Concrètement, un rapport pédologique permettant de définir l'état de référence a déjà été établi dans le cadre de l'étude d'impact; un second rapport sera encore réalisé après la remise en état et les différentes phases seront suivies par une personne spécialisée proposée par la Société suisse de pédologie SSP, du début de l'exploitation jusqu'à la phase de restitution finale (cf. RIE 2013 p. 50 à 52). Après examen du dossier, l'ARE qualifie les indications relatives aux SDA figurant dans le rapport 2023 de concluantes (cf. rapport 2023, ch. 6.6, p. 11 s.), soulignant en particulier que la remise en état exigée atténue l'atteinte portée à ces surfaces. L'ARE précise néanmoins que, lors de la remise en culture des SDA, les critères de qualité du PSSDA devront être observés (cf. PSSDA, ch. 04, principe 6, p. 12); il appartiendra alors aux autorités compétentes de s'en assurer. À ce stade, en revanche, les garanties offertes par le projet, en particulier les mesures figurant dans le rapport 2023 (ch. 5.5.3, p. 51 ss), dont le DT confirme au besoin le caractère contraignant, apparaissent suffisantes.

E. 4.2.4

La commune recourante invoque encore la protection des haies arborées présentes sur le site. À cet égard, le RIE 2013 indique des mesures de compensation par la plantation d'arbres et de haies par les propriétaires de parcelles sises dans le périmètre d'exploitation selon un plan et des accords déjà conclus. Le projet prévoit en outre, en réponse à une demande de l'ancienne Direction cantonale générale de la nature et du paysage (actuellement, Office cantonal de l'agriculture et de la nature [OCAN]), la plantation de surfaces apportant une plus-value écologique au périmètre de façon à ce que l'impact soit au minimum neutre, voire même positif (RIE 2013 p. 59 et 61; cf. également annexes, plans 6b ss, en particulier plan 6d "Bilan des milieux naturels - Synthèse des structures ligneuses conservées supprimées et nouvellement créées"). À ce propos et comme le souligne la Cour de justice, ces différentes mesures ont, dans le cadre du premier recours au Tribunal fédéral, déjà été soumises à l'OFEV, qui a estimé l'arrêt cantonal alors entrepris conforme au droit de l'environnement (cf. arrêt 1C_243/2020 du 8 septembre 2021, Faits, let. E et consid. 2). On peut au demeurant se demander si la question des haies arborées ne relève pas d'un aspect indépendant de la question des SDA qu'il eût appartenu à la recourante de soulever - sous peine d'irrecevabilité - dans le cadre de cette première procédure (principe de l'autorité de l'arrêt de renvoi; cf. ATF 143 IV 214 consid. 5.2.1 et 5.3.3; 135 III 334 consid. 2 et 2.1; 131 III 91 consid. 5.2; arrêt 4A_639/2024 du 16 juin 2025 consid. 3.1). Quoi qu'il en soit, les motifs appellatoires développés dans le présent recours, qui ne mentionnent en particulier pas à quel titre cette végétation serait protégée, ne commandent pas de revenir sur les considérations étayées de la Cour de justice fondées en particulier sur un rapport d'impact complet et une analyse complémentaire récente (rapport 2023); la question de la protection de la végétation existante sur le site apparaît ainsi avoir été valablement prise en compte.

E. 4.2.5

Au nombre des éléments qui, selon la commune recourante, devraient encore être considérés dans la pesée des intérêts, celle-ci invoque l'initiative cantonale IN 197 demandant une distance tampon de 300 m entre gravières et habitations. Le recours ne discute cependant pas les considérants de l'arrêt attaqué, se limitant à une reproduction à l'identique de l'argumentaire développé dans la procédure cantonale, ce qui conduit en principe à l'irrecevabilité de la critique (cf. art. 42 al. 2 LTF ; ATF 145 V 161 consid. 5.2; 134 II 244 consid. 2.1). En tout état, comme l'a expliqué l'instance précédente, par arrêté du 24 janvier 2024, le Conseil d'État a partiellement invalidé cette initiative, supprimant l'exigence d'une distance minimale de 300 m, décision confirmée, par la Chambre constitutionnelle cantonale par arrêt du 3 octobre 2024. Dans ces conditions, la Cour de justice pouvait retenir que seule était applicable la distance minimale de 100 m prévue par le droit cantonal en vigueur (art. 28 al. 6 du règlement d'application de la LGEA du 19 avril 2000 [RGEA; RS/GE L 3 10.03]), observée en l'espèce, ce qui n'est au demeurant pas contesté. Que l'arrêt de la Chambre constitutionnelle ait été déféré au Tribunal fédéral n'y change rien, d'autant que l'initiative, plus particulièrement la question de cette distance, devra, le cas échéant, encore être soumise au vote du peuple.

E. 4.2.6

Enfin, dans son arrêt de renvoi du 8 septembre 2021, le Tribunal fédéral a écarté les griefs alors soulevés par la recourante en lien avec la protection de l'air (au sens de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air [OPair; RS 814.318.141.1]; arrêt 1C_243/2020 consid. 6.3), d'une part, et la protection des eaux (au sens de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux; RS 814.20]; arrêt 1C_243/2020 consid. 7.3), d'autre part, ce dont il convient également de tenir compte.

E. 4.3

En définitive, après le renvoi de la cause, les autorités cantonales ont procédé à un examen complet de la situation, en particulier s'agissant de la justification d'une atteinte aux SDA pour répondre aux besoins en matériaux de construction et réduire la dépendance du canton aux importations. L'atteinte aux SDA est en outre temporaire et les garanties offertes par le projet en ce qui concerne la remise en état des sols à l'issue de la période d'exploitation apparaissent suffisantes. Les exigences en matière de droit de l'environnement, singulièrement en matière de protection de l'air et des eaux ont enfin également été valablement prises en compte dans le cadre du projet. Dans ces conditions, tout bien considéré, les autorités cantonales n'ont pas violé le droit en faisant prévaloir l'intérêt à la réalisation de la gravière de Cartigny. Le grief est rejeté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. La commune recourante, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'est pas astreinte aux frais de justice; il est dès lors statué sans frais (art. 66 al. 4 LTF). Pour le même motif, le Conseil d'État n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF); il n'en réclame d'ailleurs pas.