

## **GE\_GERICHTE ATA/273/2020 vom 10. März 2020**

GE Cour de justice, 2020-03-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_273\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_273_2020)

FR: GE\_GERICHTE ATA/273/2020 du 10 mars 2020

IT: GE\_GERICHTE ATA/273/2020 del 10 marzo 2020

### **Erwägungen**

#### **E. 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).

La commune possède la qualité pour recourir contre le plan d'extraction (art. 35 al. 3 de loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30 ; art. 5 al. 12 LExt ; art. 6 al. 1 LGEA).

- 9/17 - A/1676/2019

Le recours n'est recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (art. 35 al. 4 LaLAT). Cette condition est en l'espèce réalisée. 2)

Le litige porte sur la conformité au droit des arrêtés du Conseil d'État du 13 mars 2019 rejetant l'opposition de la recourante au plan d'extraction PE 01-2004, respectivement adoptant ce plan. 3)

Le plan d'extraction est un plan d'affectation (art. 13 al. 1 let. i LaLAT) définissant une zone de gravières, élaboré par le département suite au dépôt d'une requête ou d'un projet de plan d'extraction par des propriétaires, et adopté par le Conseil d'État (art. 6 LGEA). 4)

Selon l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les plans d'affectation doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité cantonale jouissant d'un libre pouvoir d'examen. À Genève, l'existence de la procédure d'opposition devant le Grand Conseil, instaurée par l'art. 16 al. 5 LaLAT, lequel a plein pouvoir d'examen, combinée avec la possibilité de saisir la chambre administrative d'un recours, satisfait à cette exigence (ATF 111 Ib 9 : 108 Ib 479 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 1123, p. 387).

Le pouvoir d'examen de la chambre administrative est défini par l'art. 61 LPA, auquel renvoie l'art. 35 al. 5 LaLAT. Celle-ci est habilitée à revoir un plan d'affectation sous l'angle de la légalité, soit pour violation du droit fédéral ou cantonal, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA), mais pas sous celui de l'opportunité des mesures d'aménagement (art. 61 al. 2 LPA ; Jean-Charles PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; Thierry TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10 ; ATA/219/2012 consid. 3 ; ATA/1438/2019 consid. 4). 5)

Aux termes de son art. 1, la LGEA s'applique aux exploitations à ciel ouvert de gravier, sable et argile (ci-après : gravières ; al. 1) ; elle régit également le remblayage des gravières après exploitation (ci-après : décharges contrôlées), ainsi que les travaux inhérents à l'affectation et au réaménagement futurs des terrains (al. 2).

En vertu de son art. 2 al. 1, la LGEA a pour but : a) de planifier l'extraction des matériaux nécessaires aux constructions et aménagements publics et privés en vue d'une utilisation rationnelle du territoire et des ressources naturelles ; b) de garantir un approvisionnement du canton en gravier, sable et argile indigènes en quantité et diversité suffisantes, compatible avec le principe du développement

- 10/17 - A/1676/2019 durable, en s'assurant, dans la mesure du possible, que l'ensemble des matériaux minéraux exploitables aient été extraits avant toute phase de remblayage ; c) de promouvoir une valorisation optimale des matériaux minéraux avant une mise en décharge de leur part non valorisable ; d) de veiller à un remblayage des gravières par des matériaux inertes dans le respect des dispositions de la législation fédérale et de la législation cantonale en matière de gestion des déchets et de protection de la nature et du paysage.

À teneur de l'al. 2 de cette disposition légale, la poursuite de ces objectifs doit, en particulier, tenir compte de la nécessité : a) de ne porter atteinte ni aux zones de protection des eaux souterraines, ni aux nappes d'eau qui sont en liaison directe avec un cours d'eau et d'empêcher toute ouverture de gravière au-dessous du niveau des nappes souterraines exploitées (art. 44 LEaux) ; b) de préserver les zones d'habitation, la zone viticole protégée, la zone de bois et forêts, les sites et les paysages dignes d'intérêt et les biotopes d'importance nationale, régionale et locale, de toute exploitation ; c) d'assurer la sécurité de la circulation sur la voie publique et d'y limiter les nuisances dues au bruit ou à la pollution de l'air, en relation avec le trafic des camions provoqué par l'exploitation des gravières ; d) de protéger les sols des parcelles sur lesquelles sont exploitées des gravières, de leur ouverture à la remise en état des lieux à la fin de l'exploitation.

Selon l'art. 3 LGEA, afin de garantir le respect des buts énoncés à l'art. 2, l'exploitation des gravières et décharges contrôlées est subordonnée : a) à l'élaboration d'un plan directeur des gravières ; b) à l'adoption d'un plan d'affectation, dit « plan d'extraction » ; c) à l'octroi d'une autorisation d'exploiter.

Conformément à l'art. 3A LGEA, le Conseil d'État désigne le département chargé de l'application de la loi (al. 1) – c'est-à-dire le département chargé de l'environnement (art. 1 du règlement d'application de la loi sur les gravières et exploitations assimilées du 19 avril 2000 - RGEA - L 3 10.03), jusqu'au 1er juin 2018, le DETA et désormais le DT – ; à ce titre, le département exerce la surveillance générale de l'exploitation des gravières, y compris du stockage provisoire et du traitement des matériaux minéraux sur les gravières (al. 2). 6)

La recourante reproche au Conseil d'État de ne pas avoir ordonné une nouvelle enquête publique après qu'un des deux partenaires s'est retiré du projet.

La recourante soutient que le passage de deux à un front d'exploitation entraînerait une modification des zones exploitées durant les trois phases du projet, avec un changement de la durée d'exploitation, à la localisation des sources de pollution et de nuisances.

Selon l'art. 5 al. 1 LExt, applicable par renvoi, le projet de plan est soumis à une enquête publique d'au moins trente jours annoncée par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève et

- 11/17 - A/1676/2019 d'affichage dans la commune. Des avis personnels sont envoyés sous pli recommandé aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre lorsque le nombre des communications individuelles n'excède pas cinquante.

Selon l'art. 5 al. 7 LExt, 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.

En l'espèce, l'ordre de l'exploitation a en effet été modifié par le retrait de l'entreprise Emery du partenariat. Cependant, la superficie et les périmètres de l'extraction ainsi que le volume de gravier à extraire n'ont pas varié, pas plus que les modalités de remise en état, et la durée de l'extraction est passée de six-huit ans à huit ans.

Les modifications ne sauraient ainsi être qualifiées d'essentielles et c'est à bon droit que l'intimé a considéré qu'une nouvelle enquête publique n'était pas imposée par la loi.

Le grief sera écarté. 7)

La recourante reproche au Conseil d'État que la version finale du RIE, de 2013, n'a pas été l'objet d'une évaluation par le service compétent.

La recourante expose que le préavis du SERMA du 14 février 2011 portait sur le projet de RIE de décembre 2010. À cette occasion, la DGEau avait demandé que soit complétée la fiche Eaux-24 et établie une nouvelle fiche de suivi environnemental Eaux-24, manquante. La DGEau avait en outre observé que le maintien d'une bande de terrain non-exploité était nécessaire mais non suffisant pour garantir l'absence d'impact sur la recharge de la nappe phréatique. Ces points n'avaient pas été débattus devant le Grand Conseil et il n'en avait pas été tenu compte dans la suite de la procédure conduite par le Conseil d'État.

L'art. 10a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (loi sur la protection de l'environnement, LPE - RS 814.01) dispose qu'avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité examine le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement et que doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (étude d'impact) les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site.

L'art. 10c LPE dispose que les services spécialisés donnent leur avis sur l'enquête préliminaire et le rapport ; ils proposent les mesures nécessaires à l'autorité qui prend la décision.

- 12/17 - A/1676/2019

En l'espèce, le dernier préavis du SERMA (alors SEIE) date en effet du 14 février 2011.

Un premier projet de RIE d'avril 2010 avait cependant suscité des demandes de précisions du SERMA au requérant, ainsi qu'une demande de compléments du SERMA au service de géologie, sols et déchets à propos de la nature et du paysage, de la gestion des déchets et des matériaux d'excavation, de la protection des sols et de la protection de l'air.

Le préavis du SERMA du 14 février 2011 se fondait donc sur la version du projet de RIE de décembre 2010, et incorporait les positions de la DGEau, de la direction générale de la mobilité (DGM), de la direction générale de la nature et du paysage (ci-après : DGNP), de l'office de l'environnement (ci-après : OdE) et de l'office du patrimoine et des sites (ci-après : OPS).

En conclusion de son préavis du 14 février 2011, le SERMA indiquait que « le RIE version définitive de décembre 2010 est de bonne facture. Il prend en compte les demandes et remarques formulées par le SEIE dans son courrier du 25 juin 2010 ainsi que dans son courrier au bureau Ecotec du 23 septembre 2010 ». Le SERMA concluait qu'il était « favorable au projet sous réserve de la prise en compte des demandes formulées aux points 1 et 2 du chapitre 4 », soit l'établissement des fiches Eaux-24. Le rapport d'impact sur l'environnement version définitive devait être mis à jour selon cette demande et transmis « au plus tard deux semaines avant le début de l'exploitation ».

Il résulte de ce qui précède que la condition assortissant le préavis favorable porte sur l'établissement et la tenue de documents d'exécution et de suivi, que cette condition perdue et s'étend au nouveau projet — étant précisé que l'exploitation n'a pas débuté à ce jour.

Le DT a en outre rappelé dans ses observations du 18 juillet 2019 que la recharge de la nappe avait été exposée et débattue en commission au Grand Conseil, et il a précisé que la fiche Eaux-24 avait précisément pour objectif de répéter la condition de remise en état des terrains indiquée dans le RIE, soit la création d'une légère pente topographique et la mise en œuvre d'une moraine graveleuse pour créer un horizon drainant.

Ainsi, force est de constater que le projet définitif de RIE de 2013 ne comportait pas de modifications qui auraient échappé à la discussion devant le Grand Conseil ou qui auraient été négligés par le Conseil d'État.

Ce grief devra être écarté. 8)

La recourante reproche au plan d'extraction d'autoriser l'exploitation d'une gravière entraînant des émissions de polluants de l'air excessives.

- 13/17 - A/1676/2019

Les estimations du Conseil d'État, notamment celles sur le non dépassement des limites, étaient peu fiables. Le RIE ne contenait par ailleurs aucune spécification sur les contraintes imposées à l'exploitant pour limiter les émissions.

Dans sa version à jour au 11 avril 2018, l'art. 3 de l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair - RS 814.318.142.1) dispose que les nouvelles installations stationnaires doivent être équipées et exploitées de manière à ce qu'elles respectent la limitation des émissions fixée à l'annexe 1 (al. 1) ; des exigences complémentaires ou dérogatoires sont applicables aux installations suivantes (al. 2) : installations selon l'annexe 2 : les exigences fixées par celle-ci (al. 2 let. a) ; installations de combustion : les exigences selon l'annexe 3 (al. 2 let. b) ; machines de chantier et leurs systèmes de filtres à particules selon l'art. 19a, installations de combustion selon les art. 20 et 20d ainsi que machines et appareils équipés d'un moteur à combustion selon l'art. 20b : les exigences selon l'annexe 4 (al. 2 let. c).

L'art. 19a OPAir dispose que les machines et les appareils destinés à être utilisés sur des chantiers, équipés d'un moteur à combustion à allumage par compression d'une puissance

supérieure à 18 kW (machines de chantier), doivent satisfaire aux exigences selon l'annexe 4, ch. 3 (al. 1) ; les machines de chantier neuves ne seront mises dans le commerce que si leur conformité aux exigences selon l'annexe 4, ch. 3, est prouvée (al. 2) ; les machines de chantier ne seront employées que si elles sont équipées d'un système de filtre à particules dont la conformité avec l'annexe 4, ch. 32 et 33 est prouvée (al. 3). [...].

Les ch. 31 et 32 de l'art. 3 de l'annexe 4 à l'OPAir règlent les émissions maximales des engins de chantier et les caractéristiques requises des filtres à particules. En particulier, les exigences selon l'al. 2 du ch. 31 sont réputées respectées si la machine de chantier est équipée d'un système de filtre à particules qui répond aux normes selon le ch. 32.

L'annexe 7 à l'OPAir arrête les valeurs limites d'immission des polluants atmosphériques. Pour le NO<sub>2</sub> elle prescrit 30 µg/m<sup>3</sup> pour la moyenne annuelle arithmétique, 100 µg/m<sup>3</sup> pour 95% des moyennes semi-horaires d'une année (percentile 95), et 80 µg/m<sup>3</sup> pour une moyenne par 24h qui ne doit en aucun cas être dépassée plus d'une fois par an. Pour les PM<sub>10</sub> elle prescrit 20 µg/m<sup>3</sup> pour la moyenne annuelle arithmétique et 50 µg/m<sup>3</sup> pour une moyenne par 24 h qui ne doit en aucun cas être dépassée plus d'une fois par an.

En l'espèce, seuls des véhicules de chantier homologués peuvent être mis en œuvre en Suisse.

Au titre des mesures d'accompagnement, le projet prévoit que les engins de chantier seront équipés de filtres à particules dès leur engagement sur le site. Les camions devront répondre aux normes Euro 4 et Euro 5.

- 14/17 - A/1676/2019

Le DT a calculé les émissions prévisibles en se servant d'un outil de calcul mis à disposition en ligne par l'Office fédéral de l'environnement.

Les modifications du RIE réduisent le volume d'extraction annuel et prolongent légèrement la durée de l'exploitation. Un seul engin de chantier est prévu pour l'extraction.

Dans ses calculs, le DT a tenu compte de facteurs de dilution et climatiques, de sorte qu'il n'est pas possible d'extrapoler les maxima de NO<sub>2</sub> enregistrés à la station de mesure de Passeiry pour conclure que le doublement des émissions sur le secteur entraînera un dépassement des limites fixées par l'OPAir.

En ce qui concerne les PM<sub>10</sub>, les niveaux enregistrés sont, comme le rappelle le DT, particulièrement bas et le projet se conforme à l'OPAir en prévoyant des mesures limitant les émissions.

Il apparaît ainsi que le plan d'extraction a été adopté compte tenu que toutes les mesures exigées par l'OPAir pour limiter la pollution atmosphérique ont été prises.

Ces mesures ont été adoptées par l'exploitant et constituent autant de contraintes pour lui, contrairement à ce que semble considérer la recourante.

Enfin, le RIE a été approuvé par le SERMA, qui a collationné les préavis des services spécialisés.

Selon une jurisprudence bien établie, la chambre de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions et services chargés de préavis, pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de ceux-ci. Les autorités de recours 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.

La recourante n'explique pas en quoi les calculs et les prévisions effectués par les bureaux d'ingénieurs et approuvés par le service spécialisé de l'État seraient erronés, ni en quoi l'intimé aurait abusé de son pouvoir d'appréciation.

Le grief devra être écarté. 9)

La recourante reproche enfin au Conseil d'État d'avoir adopté un plan d'extraction ne garantissant pas la préservation de la nappe phréatique et de ses résurgences.

- 15/17 - A/1676/2019

L'art. 19a de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets du 4 décembre 2015 (OLED - RS 814.600) dispose que les matériaux d'excavation et de percement satisfaisant aux exigences de l'annexe 3, ch. 1, (matériaux d'excavation et de percement non pollués) doivent autant que possible être valorisés intégralement comme suit : comme matériaux de construction sur des chantiers ou dans des décharges (let. a) ; comme matières premières pour la fabrication de matériaux de construction (let. b) ; pour le comblement de sites de prélèvement de matériaux (let. c), ou pour des modifications de terrain autorisées (let. d).

Le ch. 1 de l'annexe 3 à l'OLED dispose que les matériaux d'excavation et de percement doivent être valorisés conformément à l'art. 19 al. 1 : s'ils sont composés d'au moins 99 % en poids de roches meubles ou concassées et que le reste est constitué d'autres déchets de chantier minéraux (let. a) ; s'ils ne contiennent pas de substances étrangères telles que des déchets urbains, des biodéchets ou d'autres déchets de chantier non minéraux (let. b), et si les substances qu'ils contiennent ne dépassent pas les valeurs limites suivantes (teneurs totales) ou si le dépassement n'est pas dû à l'activité humaine (let. c) [suit un tableau].

En l'espèce, toutes les études conduites par des bureaux spécialisés au sujet de la nappe phréatique et des effets de l'exploitation des gravières sur la circulation de l'eau, et notamment les résurgences du Moulin-de-Vert, ont conclu à une incidence nulle, la dernière en date du 6 mars 2018.

L'exploitant sera en outre contraint d'effectuer les remblais avec des matériaux d'excavation naturels non pollués car provenant de chantiers de terrassement, et répondant aux exigences de la loi.

Enfin, l'exploitant a indiqué préférer des dépôts de substrats enrobés à l'épandage de sels pour limiter l'émission de poussières.

Il apparaît ainsi que le risque de pollution de la nappe par ruissellement des eaux de pluie sur les remblais ou les chemins d'accès a été adéquatement prévenu.

Pour le surplus, des mesures régulières des débits et de la teneur en ions  $\text{Ca}^{2+}$ ,  $\text{Mg}^{2+}$  et  $\text{Cl}^-$  naturellement présents dans les eaux seront conduites selon les mesures proposées par l'exploitant, et leurs résultats déclencheront cas échéant des mesures pouvant aller jusqu'à l'arrêt immédiat des travaux.

Le grief devra être écarté.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

- 16/17 - A/1676/2019 10) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF1'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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