

GE_GERICHTE A/3620/2023 vom 8. Oktober 2024

GE Cour de justice, 2024-10-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3620_2023

FR: GE_GERICHTE A/3620/2023 du 8 octobre 2024

IT: GE_GERICHTE A/3620/2023 del 8 ottobre 2024

Regeste

CARRIÈRE;AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DROIT PUBLIC DES CONSTRUCTIONS;MESURE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE;PLAN D'AFFECTATION CANTONAL;CIRCONSTANCES;MODIFICATION(EN GÉNÉRAL);RÉVISION(PLAN D'AMÉNAGEMENT);PESÉE DES INTÉRÊTS | Rejet d'un recours déposé contre l'adoption d'un plan d'extraction de graviers par la commune du lieu de situation. Examen de la modification des circonstances depuis la procédure d'adoption. L'écoulement du temps n'étant pas prévu comme fondant à lui seul une obligation de soumettre à une nouvelle enquête publique le plan, seules les modifications essentielles nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. En l'espèce, pas d'aspect ayant concrètement changé depuis le RIE 2013. Examen de la pesée des intérêts faite par l'autorité. | LGEA.6; LaLAT.15.al2; LExt.5; LAT.21.al2; OAT.3.al1

Erwägungen

E. 3

de graviers sur la commune de A_____ (ci-après : la commune) à Genève. Ce projet de plan d'extraction a été modifié le 19 avril 2013 et le 25 juillet 2018. Deux entreprises, B_____ (ci-après : B_____) et C_____ (ci-après : C_____), se proposaient initialement de conduire ensemble et sur deux fronts l'exploitation de gravières sur une surface totale de 23 ha, aux lieux-dits « D_____ », « E_____ » et « F_____ ». Par la suite, la surface d'exploitation a été réduite à 17 ha, B_____ s'est retirée et l'exploitation n'a plus été projetée que sur un seul front. b. Un premier rapport d'impact sur l'environnement (ci-après : RIE) a été établi au mois de décembre 2010. Un second RIE a été établi au mois d'avril 2013. Les bureaux d'experts G_____ SA (ci-après : G_____), H_____ Sàrl (ci-après : H_____) et I_____ Sàrl (ci-après : I_____), mandatés par les exploitants, y décrivaient les résultats des analyses conduites et des mesures préconisées en matière de protection de l'air, contre le bruit, contre les rayonnements non ionisants, des eaux, des sols et de l'agriculture, de la gestion des sites pollués, des déchets, des accidents majeurs, de la conservation de la forêt, de la protection de la nature, du paysage naturel et bâti, du patrimoine bâti, des monuments et de l'archéologie. Moyennant les mesures préconisées, les eaux souterraines ne subiraient aucun impact significatif, dans la mesure où les investigations importantes menées depuis neuf ans avaient permis d'établir un concept d'exploitation proposant des profondeurs d'exploitation différenciées, tenant compte du contexte hydrogéologique bien défini pour chaque secteur ; le maintien d'importantes bandes non exploitées le long des chemins permettrait de garantir l'infiltration des eaux météoriques et les écoulements lors des périodes de hautes eaux ; des modalités de remblayage étaient proposées pour préserver la recharge de la nappe par les eaux météoriques ; les eaux de surface, soit les nants alimentés par la nappe et alimentant

notamment le J_____, ne subiraient aucun impact significatif car les écoulements de la nappe ne seraient pas perturbés par l'exploitation envisagée ; un suivi rigoureux serait cependant mis en place, avec des seuils d'investigation et d'intervention ; les sols ne seraient pas significativement impactés pour autant que les concepts d'exploitation et de remblayage soient strictement suivis ; les milieux naturels, faune et flore, subiraient un impact limité, voire positif ; les paysages, les niveaux sonores et l'air ne seraient que faiblement altérés, sans dépassement des normes légales, et à long terme le paysage et la protection de la nature seraient positivement influencées par les mesures de compensation (plantations). c. Le 14 février 2011, le service d'étude d'impact sur l'environnement, devenu depuis lors le service de l'environnement et des risques majeurs (ci-après : SERMA), a délivré un préavis favorable au projet, sous réserve de la prise en compte de deux demandes portant sur les fiches Eaux-24, de la remise d'une copie de l'autorisation d'exploiter, de la mise à jour du rapport d'impact sur l'environnement, d'un suivi assuré par le requérant, de la validation de l'appel d'offre du suivi environnemental, que le tableau de mesures soit disponible sur l'exploitation, et enfin que le rapport annuel relatif à l'ensemble des mesures de suivi lui soit remis. d. Le projet de plan d'extraction n o PE 01-2004 a fait l'objet d'une mise à l'enquête publique n o SCG-13 du 18 mars au 21 avril 2011. e. Par délibération n o

E. 3.1

L'art. 6 de la loi cantonale sur les gravières et les exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA - L 3 10) précise que les plans d'extraction sont des plans d'affectation adoptée par le Conseil d'État conformément à l'art. 15 al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) et selon la procédure prévue à l'art. 5 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700). Selon la jurisprudence, l'écoulement du temps n'est pas prévu par le droit fédéral ou cantonal comme fondant à lui seul une obligation de soumettre à une nouvelle enquête publique un plan d'affectation. 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 (art. 5 al. 7 LExt). Les circonstances à prendre en considération, qui peuvent être de fait ou de droit, sont celles en lien avec les buts de la réglementation et celles ayant fondé les choix faits dans le plan qui la concrétise (ATA/251/2009 du 19 mai 2009 consid. 4 et 5). Le Tribunal fédéral a confirmé cette jurisprudence, précisant qu'une norme limitant la durée d'une enquête publique n'entrerait pas dans la logique du législateur fédéral, lequel avait par ailleurs renoncé à assigner aux plans d'affectation du sol une durée de validité. Une nouvelle enquête publique n'est ainsi nécessaire que si un projet est modifié après sa première mise à l'enquête et que la modification apportée s'avère essentielle au point que la nouvelle version doive être assimilée à un nouveau projet (arrêt du Tribunal fédéral 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.2 et la jurisprudence citée).

E. 3.2

En l'espèce, la recourante invoque, outre l'écoulement du temps, l'adoption du plan n o PE 01-2010 « N_____, O_____, P_____ et Q_____ » 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 m³ de gravier. Elle ne cite aucun autre aspect ayant concrètement changé depuis le RIE 2013. La chambre de céans a déjà rejeté l'application de l'art. 5 al. 7 LExt, retenant qu'il n'y avait pas de changement fondamental des caractéristiques du plan d'extraction dans son arrêt du 10 mars 2020 (ATA/273/2020 consid. 6). Quant au plan d'extraction adopté entre temps, il concerne l'extension d'une zone de gravière exploitée depuis les années 1980, dans le secteur du plateau de Chancy, lequel contient, selon le plan directeur des gravières un potentiel très important de graviers de près de 7 millions de m³ (p. 14 du plan directeur). Il n'est dès lors pas possible de retenir qu'il s'agisse d'un élément qui justifierait de reprendre la procédure à ses débuts, conformément également aux considérants qui suivent. Ces circonstances expliquent également pourquoi les arrêtés des 13 mars 2019 et 4 octobre 2023 du Conseil d'État sont quasi identiques, sans qu'on ne puisse reprocher à l'autorité intimée de n'avoir pas effectué de contrôle de l'opportunité. Les griefs seront donc écartés.

4. La recourante soutient que l'autorité intimée n'aurait pas procédé à une véritable pesée des intérêts. Si elle avait été faite, elle aurait dû le conduire à enterrer ce projet d'extraction.

4.1 La législation fédérale en matière d'aménagement du territoire prévoit que lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence (art. 3 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 - OAT - RS 700.1). Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés, apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent et fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (art. 3 al. 1 let. a à c OAT). Le Tribunal fédéral a notamment relevé, en lien avec l'absence dans le dossier du chapitre de la RIE 2013 consacré aux SDA, qu'il ne parvenait pas à extraire une réelle pesée des intérêts de la décision litigieuse et notamment l'intérêt qui justifierait concrètement l'utilisation des SDA concernées, lequel faisait défaut.

4.2 De la nouvelle décision de l'autorité intimée et dans les pièces figurant au dossier dont notamment le chapitre consacré aux SDA du RIE 2013, il ressort que l'extraction prévue était indispensable à l'atteinte de l'objectif cantonal d'approvisionnement des chantiers en matière première locale, comme l'indiquaient les chiffres des consommations de granulats naturels de la dernière décennie produits, à savoir une moyenne de 680'000 m³ par année. L'extraction locale permettait de réduire la dépendance du canton envers des ressources importées et l'impact environnemental induit. Sur ce dernier point, la recourante relève que certains chantiers de construction étaient sis plus près du canton de Vaud ou de la France et que l'extraction dans la commune de A_____ ne permettrait pas de réduire l'impact environnemental. Elle n'apporte toutefois aucun élément concret à l'appui de sa démonstration et son argumentation entre en contradiction avec l'objectif de diminution de la dépendance du canton, lequel découle de l'art. 2 al. 1 let. b LGEA qui vise à garantir un approvisionnement du canton en gravier, sable et argile indigène en quantité et diversité suffisante. À cet égard, l'autorité intimée indique quant à elle que les gisements importants, à même d'alimenter le marché genevois, sont situés à des distances plus importantes, à l'exception des carrières du Salève. La bonne qualité des graviers de la région de A_____ et de M_____ est, quant à elle, relevée dans le plan directeur des gravières lequel retient que le potentiel est encore intéressant et se trouve sous faible recouvrement (p. 14). S'agissant des SDA, comme l'expose le plan directeur des gravières, le nombre de celles disponibles était établi en soustrayant d'office les ha potentiellement dévolus à l'exploitation des gravières. L'autorité intimée a précisé

qu'il s'agissait de manière générale d'environ 130 ha, chiffre constant depuis une vingtaine d'années. Au fur et à mesure que des surfaces occupées par des gravières étaient rendues à l'agriculture et réintégrées dans l'inventaire des SDA, après une période d'attente, de nouvelles gravières étaient ouvertes avec pour conséquence un exercice globalement neutre en terme de SDA. Les SDA n'étaient donc pas considérées comme une contrainte éliminatoire par le canton, la majorité des gravières empiétant sur les SDA durant leur exploitation (p. 11). Dans la pesée des intérêts faite par le Conseil d'État à l'appui de sa décision le 6 juillet 2023, celui-ci retient que les impacts sur les SDA ne seront que temporaires et que les dispositions spécifiées dans le dossier permettent de garantir un retour de ces terrains dans l'inventaire cantonal des SDA. Après 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 de l'autorisation d'exploiter (art. 22 al. 1 LGEA). Les modalités de remise en état sont précisées au stade de l'autorisation d'exploiter, ce que le Tribunal fédéral a d'ailleurs reconnu (arrêt du Tribunal fédéral 1C_243/2020 précité consid. 5.4.1 in fine). En outre, un rapport pédologique a été réalisé dans le cadre de l'étude d'impact qui permet de définir l'état de référence, de fixer les exigences de reconstitution du sol, de définir l'épaisseur des horizons non exploités et de définir les mesures de gestion de ces horizons. Un second rapport pédologique de contrôle sera réalisé après la remise en état et les différentes phases seront suivies par une personne spécialisée en pédologie, proposée par la société suisse de pédologie SSP, du début de l'exploitation jusqu'à la phase de restitution finale à l'agriculture (RIE 2013 p. 50 à 52). La garantie du retour des sols dans l'inventaire SDA en fin d'exploitation est donnée, les cinq exigences minimales définies dans le rapport explicatif du plan sectoriel des SDA du 8 mai 2020 (p. 16) étant remplies ou non pertinentes, s'agissant de la zone climatique qui reste inchangée, comme la forme de la parcelle, comme prévu dans le RIE 2013 ou le PE 01-2004 lui-même, s'agissant de l'épaisseur minimale utile du sol. Dans sa pesée d'intérêts, l'autorité intimée a également pris en compte l'accessibilité du site avec un raccordement direct au réseau primaire permettant de rejoindre l'autoroute de contournement, cette configuration permettant de limiter les nuisances liées aux transports. Comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le constater en détail, le projet respecte en outre la législation en matière de protection de l'environnement, s'agissant des normes de protection de l'air et des eaux (arrêt du Tribunal fédéral 1C_243/2020 consid. 5.5 in fine , 6 et 7). 4.3

Enfin, la recourante ne fait pas état d'un intérêt public prépondérant qui s'opposerait au projet dont l'autorité intimée retient que les bénéfices pour l'économie et l'environnement liés à l'exploitation de cette gravière sont plus importants que les atteintes, pour l'essentiel temporaires, sur l'environnement et les humains. En conséquence, son grief sera écarté. 5. La recourante invoque la protection des haies arborées tant pour leurs qualités paysagères qu'écologiques. 5.1 Le RIE 2013 dans son chapitre « protection de la nature » prévoit des mesures de compensation par la plantation d'arbres et de haies par les propriétaires de parcelles situées dans le périmètre d'exploitation selon un plan et des accords déjà conclus. Ainsi 230 m linéaires de haie basse et 9 arbres seront plantés en compensation. Les haies seront composées exclusivement de dix à quinze espèces d'essences arbustives indigènes différentes. De plus, le projet prévoit en réponse à une demande la direction générale de la nature et du paysage, 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). 5.2 De plus, et surtout, le plan et le dossier ont déjà été soumis à l'OFEV par le Tribunal fédéral. L'OFEV a estimé que l'arrêt de la

chambre de céans rejetant le recours initial de la commune était conforme au droit de l'environnement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_243/2020 précité consid. e en fait). 5.3 En conséquence, il appert que la question de la protection de la végétation existante sur le site a bien été prise en compte et rien ne permet de retenir que des dégâts irréversibles toucheraient la végétation des lieux. Le grief sera donc écarté. Finalement, la recourante invoque la limite tampon de 300 m prévue par l'initiative populaire cantonale IN 197, laquelle réduirait drastiquement le périmètre de la gravière, menant à l'abandon du projet. Par arrêté du 24 janvier 2024, le Conseil d'État a partiellement invalidé l'IN 197, supprimant l'exigence d'une distance minimale de 300 m. La chambre constitutionnelle de la Cour de justice a rejeté le recours contre cet arrêté le 3 octobre 2024. En conséquence, s'agissant de l'application de la limite tampon qu'elle prévoit, celle-ci ne peut trouver application au litige en cours. Force est de constater que le projet respecte la limite de 100 m actuellement prévue par la législation applicable (art. 28 al. 6 RGEA) est respectée. Le grief sera écarté. En tous points infondé, le recours sera rejeté.

E. 7

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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