

# GE\_GERICHTE A/710/2023 vom 14. November 2023

GE Cour de justice, 2023-11-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_710\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_710_2023)

FR: GE\_GERICHTE A/710/2023 du 14 novembre 2023

IT: GE\_GERICHTE A/710/2023 del 14 novembre 2023

## 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) | Rejet d'un recours déposé contre un arrêté du Conseil d'État jugeant irrecevable la demande de réexamen de la commune de Bernex déposée à l'encontre d'un plan d'extraction de gravière adopté le 30 octobre 2013. Examen du droit d'être entendu et du devoir d'instruction d'office. Les conditions d'un réexamen ne sont pas remplies, même s'il fallait retenir que la commune avait un intérêt pour ce faire, question qui a été laissée indécise. | LaLAT.13.al1.leti; LaLAT.13A.al2; LAT.21.al2

## Erwägungen

### E. 3

Le litige concerne le réexamen d'un plan d'extraction de gravier.

#### E. 3.1

Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol et distinguent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 1 LAT). Selon l'art. 18 al. 1 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones précitées. Les plans d'extraction visés par la loi sur les gravières et exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA - L 3 10) sont de tels plans d'affectations de droit cantonal, adoptés par le Conseil d'État conformément à l'art. 15 al. 2 LaLAT (art. 13 al. 1 let. i LaLAT). Les zones de gravières sont délimitées en général en zone agricole et un plan d'extraction en fixe les modalités d'exploitation (art. 21A LaLAT).

#### E. 3.2

À teneur de l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (art. 21 al. 2 LAT). En droit genevois, l'art. 13A al. 1 LaLAT est le pendant de l'art. 21 al. 2 LAT et dispose que, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés.

##### E. 3.2.1

Le droit genevois prévoit que tout propriétaire peut demander au Conseil d'État le réexamen d'un plan d'affectation du sol au sens de l'art. 13 al. 1 let. a et b LaLAT, dix ans au moins après son entrée en vigueur (art. 13A al. 2 LaLAT). A contrario, cela n'est pas le cas pour les plans d'extraction visés à l'art. 13 al. 1 let. i LaLAT.

##### E. 3.2.2

Le Tribunal fédéral a admis un droit de nature formelle à un réexamen du plan d'affectation pour le propriétaire, en ce qui concernait son immeuble ou des immeubles voisins, au motif qu'à la suite d'un changement sensible des circonstances, les mesures prévues n'étaient plus compatibles avec la garantie de la propriété (Thierry TANQUEREL, in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/ Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n. 65 ad art. 21 LAT).

### **E. 3.2.3**

La commune a qualité pour recourir contre l'adoption d'un plan d'extraction (art. 35 al. 3 LaLAT). Le recours n'est toutefois recevable devant la chambre administrative que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (art. 35 al. 4 LaLAT).

### **E. 3.2.4**

L'autorité administrative qui a pris une décision entrée en force n'est obligée de la reconsidérer que si sont réalisées les conditions de l'art. 48 al. 1 LPA. Une telle obligation existe lorsque la décision dont la reconsidération est demandée a été prise sous l'influence d'un crime ou d'un délit (art. 80 let. a LPA) ou que des faits ou des moyens de preuve nouveaux et importants existent, que le recourant ne pouvait connaître ou invoquer dans la procédure précédente (art. 80 let. b LPA ; faits nouveaux « anciens » ; ATA/651/2023 du 20 juin 2023 consid. 4.1 ; ATA/539/2020 du 29 mai 2020 consid. 5b).

### **E. 3.3**

En l'espèce, les questions de savoir si la commune disposait du droit de demander le réexamen ou la révision du plan d'extraction et si elle a un quelconque intérêt pour ce faire, souffriront de rester indécises, le Conseil d'État ayant examiné celle de l'existence ou non de faits nouveaux pertinents.

### **E. 4**

Toutes les procédures de demande de réexamen ou de révision citées ci-dessus se déroulent en deux étapes.

#### **E. 4.1**

La première permet d'identifier si un fait nouveau et pertinent est de nature à amener à une décision différente. Dans la négative, l'administration rend une décision de non-entrée en matière, comme en l'occurrence. Dans la positive, elle rend une décision d'entrée en matière et entame la deuxième étape permettant de déterminer dans quelle mesure le fait nouveau est susceptible de modifier la décision prise. Cette procédure en deux étapes ne saurait toutefois être trop absolue et le Tribunal fédéral a ainsi, à diverses reprises, affirmé que plus les modifications envisagées étaient incisives, plus les motifs militant en faveur d'une modification devaient être importants, sans préciser s'il s'agissait de la première pesée d'intérêt ou la seconde (Thierry TANQUEREL, op. cit. n 35 ad art. 21 LAT)

#### **E. 4.2**

Les dispositions sur le réexamen des plans d'affectation tendent à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction (ATF 144 II 41 consid. 5.1 ; 128 I 190 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_387/2016 du 1<sup>er</sup> mai 2017 consid. 4.2 ; ATA/473/2009 du 29 septembre 2009 consid. 7). La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre

la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 128 I 190 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 5). De manière générale, on considère que plus un plan est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité, ce qui implique que les motifs justifiant une révision doivent être d'autant plus importants (Thierry TANQUEREL, op. cit., n 39 ad art. 21 LAT).

#### **E. 4.3**

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. Seule une modification sensible des circonstances, qui imposerait un réexamen et une éventuelle adaptation des plans, créerait cette obligation. 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.2 et la jurisprudence citée ; ATA/436/2023 du 25 avril 2023 consid. 5.2 ; ATA/251/2009 du 19 mai 2009 consid. 4 et 5).

#### **E. 4.4**

L'art. 21 al. 2 LAT est une solution de compromis entre deux exigences contradictoires : d'une part, l'aménagement du territoire étant un processus continu, et la détermination des différentes affectations impliquant des pesées d'intérêts fondées sur des circonstances changeantes et des pronostics qui ne se confirment jamais entièrement, l'adaptation périodique des plans d'affectation est indispensable pour assurer, progressivement, leur conformité aux exigences légales ; d'autre part, il faut tenir compte des intérêts privés et publics dont la protection nécessite une certaine sécurité juridique. La jurisprudence souligne que, pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation. Selon les cas, des intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 132 II 408 consid. 4.2). De façon générale, il y a lieu de reconnaître que les circonstances se sont sensiblement modifiées lorsque l'on pouvait raisonnablement estimer que la collectivité aurait pris des décisions différentes si elle avait été confrontée à ces circonstances au moment où elle s'est déterminée. Cette vision statique de la position de la collectivité compétente doit être nuancée par l'intégration de considérations tenant à l'écoulement du temps et d'éventuelles exigences liées à la protection de la bonne foi (Thierry TANQUEREL, op. cit., n 43 ad art. 21).

#### **E. 5**

La recourante soutient avoir mis en lumière des faits nouveaux « anciens » pertinents et importants justifiant le réexamen et l'annulation du plan d'extraction.

##### **E. 5.1**

Selon la commune, la qualité réelle du sous-sol des terrains compris dans le plan d'extraction a été révélée par l'exploitation effective de la première étape du périmètre. Les données communiquées par les exploitants à la commune au titre de son contrat de servitude de gravière révélaient que les parcelles communales sur l'étape A n'auraient produit, depuis l'ouverture de l'exploitation en 2016 et jusqu'au 19 décembre 2022, que

464'100 m<sup>3</sup> de matériaux valorisables « nobles ». Elle retient que le volume de tout-venant extrait ne représentait que moins de 30% du volume pronostiqué par le RIE. De plus, en raison de cette diminution du volume exploitable, il y aurait une augmentation de déchets, ce qui aurait des incidences majeures sur les modalités d'exploitation et un impact sur l'environnement et les surfaces d'assolement.

## **E. 5.2**

Les intimés contestent cette analyse.

### **E. 5.2.1**

S'agissant de la diminution du volume exploitable telle que retenue par la commune, celle-ci était erronée car elle qualifiait faussement la découverte morainique de volume inexploitable, alors qu'elle était valorisée par son utilisation pour fournir localement les sites de construction à raison de 90% et 10% pour le remblayage de l'excavation. La diminution constatée sur l'étape A était de moins de 50% et non 75% comme allégué et celle prévisible sur les étapes B à E, contenues dans la synthèse du rapport L\_\_\_\_\_ SA, prévoyait une diminution de 33% du volume exploitable par rapport aux pronostics effectués par les RIE. En outre, l'étape A n'avait pas encore été entièrement exploitée, notamment s'agissant des matériaux situés au droit des pistes de chantiers, des installations ainsi que des plateformes permettant un dépôt pour l'exploitation des autres secteurs B à E. Finalement, une différence de 15% entre les estimations du volume exploitable et la réalité de l'exploitation de la gravière était constatée. Cette différence était qualifiée de modeste par l'autorité intimée compte tenu des incertitudes existant en la matière. Ces chiffres ne sont plus vraiment contestés par la recourante après les échanges d'écritures. Elle retient par contre que les exploitants utilisaient des termes différents et opéraient des distinctions terminologiques qui avaient, selon elle, des conséquences sur le potentiel exploitable du site. Or, il ressort du plan directeur des gravières que la gravière de E\_\_\_\_\_ constitue « la plus importante ressource potentielle » mise au plan directeur cantonal, malgré « la qualité souvent moyenne du gisement ». Il s'agit, selon le RIE 2013, d'une des dernières grandes réserves de gravier du canton (plan directeur p. 14 ; RIE 2013 p. 9). Le plan directeur retient pour la totalité du canton un potentiel de 65 millions de m<sup>3</sup> et de 27 millions de m<sup>3</sup> pour le site de « E\_\_\_\_\_ » (plan directeur p. 14), le second site le plus grand possédant près de 11 millions de m<sup>3</sup>, en comparaison, les 27 autres millions étant répartis sur six sites différents. En conséquence, une diminution entre les volumes estimés au moment de l'adoption du plan et ceux constatés lors de l'exploitation n'est pas susceptible de remettre en question l'extraction telle que prévue dans le plan litigieux, compte tenu de l'intérêt public à exploiter cette réserve de gravier, parmi les plus grandes du canton. Suivant les dernières estimations, la diminution devant être de l'ordre de 30% pour l'ensemble du plan, il n'est pas possible de considérer que ce fait aurait conduit à une décision différente. En effet, rien ne le laisse supposer, le plan directeur prévoyant notamment d'autres sites d'exploitation potentiels de gravières avec des qualités dites « moyennes », les zones les plus favorables du point de vue qualitatif et du recouvrement ayant déjà été largement exploitées par le passé (plan directeur p. 14).

### **E. 5.2.2**

Dans la pesée d'intérêts qui doit être opérée, la recourante avance l'intérêt à la protection des surfaces d'assolement et des biotopes. Ce faisant, elle n'avance toutefois aucun fait pertinent nouveau. En effet, ces intérêts ont déjà été pris en compte dans la pesée réalisée au

moment de l'adoption du plan, comme l'atteste l'analyse faite dans le RIE 2013, que la recourante ne remet pas en cause. Cette étude concluait à un impact transitoire de soustraction à l'agriculture durant trois ans en moyenne pour chaque parcelle et prévoyait des mesures d'accompagnement et de compensation, notamment par l'apport de matériaux de sous-couche et de terre végétale pour recréer des sols de 1 m d'épaisseur, rendant à l'agriculture une situation améliorée (p. 77 à 95 du RIE 2013 et 77 à 88 du RIE 2016, pour la protection de l'environnement et p. 60 à 65, ainsi que 59 à 63, pour la protection des sols et la pratique agricole). Les exigences en matière de surface d'assolement n'ont pas été modifiées depuis l'adoption du plan et ne sauraient ainsi justifier un réexamen de celui-ci comme le suggère la recourante, comme ne le sont pas non plus la diminution du nombre de lièvres recensés depuis 2018, le nombre fluctuant de cette espèce ne pouvant être attribué à l'exploitation des gravières. En 2021, la population était équivalente à celle de 2009 à M\_\_\_\_\_. De plus, il pourrait même y avoir un effet favorable constaté dans d'autres secteurs d'exploitation du canton, à N\_\_\_\_\_ par exemple, comme cela ressort des pièces figurant au dossier. La justification du projet de plan d'extraction retenue dans la RIE 2013 étant d'une part, la présence d'une des dernières grandes réserves de graviers du canton, et d'autre part, la situation proche de grands axes routiers ainsi que des stations de traitement. Par ailleurs, l'exploitation de parcelles agricoles cultivées n'impliquait pas de destruction de biotopes naturels de forte valeur. De plus, le choix d'utiliser d'importantes ressources locales se justifiait aisément par les besoins du canton en termes de matériaux de construction tout en répondant aux exigences environnementales actuelles (RIE 2013 p. 9). Ces considérations restent d'actualité, même avec la diminution constatée des volumes exploitables et aucun fait nouveau permettant d'exiger un réexamen, consistant à l'abolition du plan d'extraction tel que souhaitée par la recourante, n'a été établi en l'espèce. Le recours contre le refus de procéder à un réexamen du plan d'extraction PE 1\_\_\_\_\_ doit donc être rejeté.

## **E. 6**

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante qui ne défend par sa propre décision (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée aux exploitants intimés, solidairement, à la charge de la recourante (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*