

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3620/2023-AMENAG

ATA/1167/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 8 octobre 2024

dans la cause

COMMUNE DE A_____

représentée par Me Mattia DEBERTI, avocat

recourante

contre

CONSEIL D'ÉTAT

intimé

EN FAIT

A. a. Le 2 janvier 2010, le département du territoire (ci-après : DT) a déposé une première version du projet d'un plan d'extraction n° PE 01-2004 portant sur l'extraction de 590'000 m³ 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 influencés 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° PE 01-2004 a fait l'objet d'une mise à l'enquête publique n° SCG-13 du 18 mars au 21 avril 2011.

e. Par délibération n° 7 du 20 juin 2011, le conseil municipal de la commune a préavisé défavorablement, à l'unanimité, le projet de plan d'extraction.

f. Une procédure d'opposition a été ouverte du 3 janvier au 2 février 2014.

La commune a formé opposition le 22 janvier 2014.

Il s'agissait d'un projet déjà ancien. Les observations faites par C_____ en novembre 2011, après le préavis défavorable du 20 juin 2011, n'avaient pas convaincu la commune. Les observations de l'entreprise faites le 29 janvier 2013 à la commune étaient identiques à celles de 2011. Le 18 mars 2013, le conseil municipal avait décidé de maintenir son opposition au projet.

La commune avait demandé en vain qu'une nouvelle enquête publique soit ouverte après qu'une des deux entreprises se fut retirée du projet.

L'entreposage sur le site de matériaux graveleux allait créer des monticules pouvant atteindre 6,4 m de haut.

Le sol serait rendu à l'agriculture avec une pente nouvelle, de 1%, ce qui créerait une colline de 6 m de haut qui défigurerait définitivement la région.

La nouvelle estimation des émissions liées à l'exploitation, de 1,9 tonnes de dioxyde d'azote (ci-après : NO₂) par an, au lieu de 3,5 tonnes de NO₂ par an précédemment, n'était pas expliquée. La zone concernée subissait déjà 2,6 tonnes de NO₂ par an en raison du trafic de la route de Chancy.

La région était déjà très touchée par les particules fines, avec quinze dépassements annuels du seuil de 50 µg/m³.

Certaines habitations étaient situées dans l'axe des vents.

En cas de sécheresse, du chlorure de calcium ou du chlorure de magnésium seraient déversés, soit un sel dont la commune tâchait précisément de réduire l'usage pour lutter contre la pollution.

La zone d'extraction était proche du site naturel d'importance nationale du J_____, et il fallait craindre que les prélèvements n'entraînent une diminution et une altération des résurgences indispensables au maintien de l'écosystème.

Une autre exploitation de gravier, sur le côté nord de la route de Chancy, à la hauteur de Bernex, allait prochainement débuter. Le besoin de gravier était garanti pour des années.

g. Le 12 novembre 2014, le Grand Conseil a été saisi d'un rapport du Conseil d'État ainsi que d'une résolution proposant le rejet de l'opposition de la commune.

La première demande formée en 2008 par les entreprises d'extraction avait été amendée à la demande du DT et une demande définitive avait été déposée en 2010.

L'enquête publique ouverte du 18 mars au 21 avril 2011 avait permis à la commune de faire valoir ses observations. Des contacts avaient par ailleurs eu lieu entre la commune et l'entreprise, ce qui avait conduit cette dernière à amender son projet. Une version modifiée du plan d'extraction PE 01-2004 avait été déposée en avril 2013.

Le retrait d'une des deux entreprises n'entraînait pas de modifications importantes du projet d'extraction. Seul le programme était modifié, avec d'ailleurs pour effet de réduire les nuisances pour les riverains.

Les sites d'exploitation seraient entourés de merlons de 3 m de haut environ. Cette disposition était nécessaire pour la conservation de terres arables fertiles, en vue de la remise en état du secteur à la fin des travaux d'extraction.

La légère déclivité de 1% à la remise en état était nécessaire pour favoriser l'écoulement des eaux de surface que compliquerait le remblayage avec des matériaux moins perméables que les graviers. Le sommet du dôme formé par le rehaussement serait de 1 à 2 m au plus.

La baisse des émissions prévisibles de NO₂ était due à l'abandon de l'exploitation sur deux fronts. Les valeurs mesurées sur la maille du site étaient par ailleurs faibles par comparaison avec les régions péri-urbaines.

La commune connaissait une situation similaire au reste du canton en matière de particules fines. La concentration tendait à baisser depuis des années, et l'exploitant prévoyait d'équiper toutes ses machines de filtres. Des mesures seraient par ailleurs prises pour limiter les poussières.

L'épandage de sel était efficace pour limiter les poussières, et des contrôles de la nappe phréatique seraient conduits.

Le projet d'extraction ne concernait que 10 à 15% de l'aquifère alimentant la réserve du J_____. Même en période de basses eaux, il ne fallait pas s'attendre à un impact sur le débit des sources. Des mesures étaient par ailleurs prévues pour favoriser la réalimentation de la nappe phréatique par les eaux de pluie.

Enfin, la qualité des matériaux de remblai serait contrôlée pour éviter une dégradation ou une pollution des eaux.

Le canton pouvait garantir que les problèmes connus au site de K_____ ne se reproduiraient plus. La nouvelle réglementation soumettait toute modification au

dépôt d'un nouveau projet, comme par exemple l'introduction du traitement du gravier sur place, que la commune redoutait de voir apparaître.

Les inconvénients pour la commune n'étaient pas négligés, mais ils devaient être mis en balance avec l'intérêt du canton à exploiter les ressources locales de gravier.

h. Le 5 mars 2015, la commission de l'environnement et de l'agriculture du Grand Conseil genevois (ci-après : la commission) a déposé son rapport.

Elle avait entendu les autorités communales, des opposants, le directeur du service de géologie, sols et déchets (ci-après : GESDEC), des représentants de C_____ et d'G_____.

Une majorité de la commission recommandait l'adoption de la résolution. Une minorité de la commission proposait le rejet de la résolution.

Le 27 juillet 2016, la commission a déposé un second rapport, après avoir repris l'examen des textes soumis par le Conseil d'État.

La commission avait entendu des représentants des autorités cantonales, et s'était transportée sur place, en présence des autorités communales. Elle avait à nouveau entendu des représentants de C_____, des bureaux G_____ et I_____, ainsi que de l'association environnementaliste R_____.

Une majorité de la commission recommandait l'approbation. Une minorité recommandait le rejet.

i. Le 12 mai 2017, le Grand Conseil genevois a débattu puis adopté la résolution, par quarante-trois voix contre quarante-deux et cinq abstentions.

j. Le 6 mars 2018, le bureau L_____, mandaté par C_____, a déposé un rapport sur la modélisation de la nappe de M_____ évaluant l'impact du projet d'exploitation C_____ sur le régime hydraulique des sources.

Au vu du résultat des simulations, aucun impact significatif n'était généré par le projet sur le débit des nants durant les périodes de basses eaux (« 0% de variation des débits »).

k. Par arrêté du 13 mars 2019, le Conseil d'État a rejeté l'opposition de la commune.

Les modifications mineures du projet n'appelaient pas de nouvelle enquête publique.

Les matériaux graveleux formeraient des talus de 3 m au plus au-dessus du niveau du sol.

La pente de 1% à réaliser pour faciliter l'écoulement ne générerait qu'un sommet de 1 à 2 m de haut au plus.

Toutes les mesures avaient été et seraient prises en matière de protection de l'air, et les normes de pollution seraient respectées.

Un revêtement enrobé serait dans la mesure du possible préféré à l'épandage de sel.

L'impact sur les débits et la qualité de l'eau serait insignifiant, et soumis à des contrôles réguliers.

Le projet s'inscrivait dans le plan directeur des gravières et l'existence d'autres gravières ne constituait pas un motif de rejet du projet vu la demande en graviers dans le canton.

l. Par arrêté du même jour, le Conseil d'État a approuvé le plan d'extraction n° PE 01-2004.

m. Par acte remis à la poste le 2 mai 2019, la commune a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre les deux arrêtés du 13 mars 2019, et conclu à leur annulation.

n. Le DT s'est opposé au recours.

o. Par arrêt ATA/273/2020 du 10 mars 2020, la chambre administrative a rejeté le recours formé par la commune le 2 mai 2019 contre les arrêtés précités.

p. La commune a formé un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, concluant à l'annulation de cet arrêt et des arrêtés du Conseil d'État du 13 mars 2019.

Invité à se déterminer, l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE), sans prendre de conclusions formelles, a souligné que les terres concernées étaient toutes des surfaces d'assolement (ci-après : SDA) et que, l'arrêt attaqué étant muet sur ce point, on ignorait si cet aspect avait été pris en compte conformément au droit fédéral. L'office fédéral de l'environnement (ci-après : OFEV), également interpellé, a estimé l'arrêt attaqué conforme au droit de l'environnement.

B. a. Par arrêt 1C_243/2020 du 8 septembre 2021, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt et retourné la cause à la chambre administrative pour compléter le dossier cantonal et procéder à une pesée complète des intérêts, libre à elle de retourner le dossier aux autorités de planification.

Le RIE 2013 figurant au dossier avait été amputé du chapitre consacré aux SDA (pp. 49 à 52) et le DT n'avait produit devant le Tribunal fédéral qu'une page consacrée à ce chapitre, de sorte qu'il n'était pas possible de déterminer si et dans quel délai la remise en état aboutirait réellement à une situation répondant à nouveau aux critères de qualité des SDA, ou encore si les travaux seraient suivis par un spécialiste des sols. Les éléments au dossier ne permettaient pas non plus de conclure qu'une réelle et complète pesée des intérêts aurait été opérée dans le cadre de l'adoption du plan litigieux ni a fortiori d'en examiner la conformité au droit fédéral. On ne discernait pas quel intérêt justifierait concrètement l'utilisation des SDA concernées à d'autres fins qu'agricoles, en particulier un intérêt prépondérant lié au besoin en gravier, lequel n'était évoqué dans les rapports des autorités cantonales que de manière laconique. La nécessité d'exploiter la gravière apparaissait d'autant moins évidente que des gravières d'importance allaient s'ouvrir dans la région de Bernex. Il était douteux que l'argument du maintien d'une

concurrence et d'un marché équilibré dans l'exploitation du gravier puisse constituer un intérêt supérieur à la préservation des meilleures terres agricoles.

Les griefs de la commune relatifs à l'évaluation par les RIE des émissions de NO₂, du niveau global en NO₂ et de la concentration de poussières fines (PM10) et ceux relatifs au respect de la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux - RS 814.20) ont été rejetés respectivement déclarés irrecevables.

b. Invités à se déterminer par la chambre administrative, le département et la commune ont conclu le 8 respectivement le 9 décembre 2021 à ce que la cause soit renvoyée au Conseil d'État afin d'examiner de manière approfondie la problématique des SDA. La commune a ajouté que parmi tous les éléments devant être pris en compte dans la pesée d'intérêts figurait notamment la végétation et a produit des images aériennes de 1932 montrant la présence de haies et d'alignements d'arbres dans le périmètre du plan d'extraction, qui présentaient un intérêt historique et paysager, exerçaient un effet de protection contre l'érosion et le vent et procuraient un habitat et de la nourriture à de nombreuses espèces. La commune a également repris ses critiques sur la circulation des eaux alimentant les résurgences de la réserve naturelle du J_____ et sur la baisse de la perméabilité des terrains après l'exploitation et leur restitution et demandé que ce paramètre soit pris en compte dans la pesée des intérêts.

c. Par arrêt du 18 janvier 2022 (ATA/35/2022), la chambre administrative a admis le recours de la commune, annulé les deux arrêtés du Conseil d'État du 13 mars 2019 et lui a renvoyé la cause pour qu'il procède à la pesée complète des intérêts commandés par le droit fédéral s'agissant de l'atteinte aux SDA, au sens des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral et prenne une nouvelle décision.

d. En juillet 2023, le DT a adopté le rapport : « Projet de gravière – Pesée des intérêts selon l'art. 3 OAT – plan d'extraction PE01-2004/juillet 2023 ».

Le plan d'extraction était indispensable à l'atteinte de l'objectif cantonal d'approvisionnement des chantiers en matière première locale. L'exploitation était nécessaire à l'économie locale de la construction en regard des consommations de granulats naturels de la dernière décennie et contribuait à réduire la dépendance du canton envers des ressources importées et l'impact environnemental induit. Les caractéristiques du gisement étaient favorables et le site présentait toutes les caractéristiques nécessaires et figurait à juste titre parmi les sites prioritaires du plan directeur des gravières. Le projet respectait la législation en matière de protection de l'environnement, les nuisances pour les riverains seraient limitées. Il n'y avait pas d'atteinte définitive aux ressources et les atteintes temporaires, respectivement les risques induits en cours d'exploitation, pourraient être compensés et contenus, moyennant des mesures d'accompagnement faciles à mettre en œuvre. Le site était accessible avec un raccordement direct au réseau primaire permettant de rejoindre l'autoroute de contournement, permettant de limiter les nuisances liées aux transports. L'impact était temporaire sur les SDA et les dispositions spécifiées permettaient de garantir un retour de ces terrains dans l'inventaire cantonal des

SDA. La surface maximale soustraite temporairement s'inscrivait dans les surfaces totales habituellement utilisées par les gravières et ne remettait pas en cause le quota cantonal de 8'400 ha. Aucun intérêt prépondérant ne s'opposait donc à ce projet.

e. Par arrêté du 4 octobre 2023, le Conseil d'État a approuvé le plan d'extraction n° PE 01-2004, situé aux lieux-dits « F_____, D_____ et E_____ », sur le territoire de la commune.

f. Par arrêté du même jour, il a rejeté l'opposition formée le 22 janvier 2014 par la commune au projet de plan d'extraction.

Ces arrêtés ont été publiés sur le site internet de la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève le 6 octobre 2023.

- C. a. Par acte déposé le 6 novembre 2023 auprès de la chambre administrative, la commune a interjeté recours contre les deux arrêtés du Conseil d'État du 4 octobre 2023, concluant à leur annulation.

Bien que la procédure pour l'élaboration du plan d'extraction ait duré plus de deux décennies, celui-ci était resté inchangé. Par exemple, dans un autre plan d'extraction approuvé en avril 2018, n° PE 01-2010 « N_____, O_____, P_____ et Q_____ », sis à environ 1 km du plan litigeux sur la commune d'Avully, il était prévu d'exploiter plus de 1'500'000 m³ dont plus de 1'200'000 m³ de gravier, sur une surface totale de 30 ha. Or, cette nouvelle zone d'exploitation n'avait pas été prise en compte lors de l'enquête publique de 2011 et du RIE dans sa version de 2013, alors qu'il était évident qu'elle aurait des impacts certains. Une nouvelle procédure d'adoption était indispensable pour mesurer les impacts et déterminer s'ils étaient admissibles en application des normes actuelles. Une période de plus de dix ans entre la réalisation du RIE et l'adoption du plan était excessive. Même le plan directeur était censé être réexaminé tous les dix ans ; par analogie, un plan d'extraction devait l'être également.

La décision d'adoption était inopportune. Le Conseil d'État qui était chargé par la loi du contrôle avec libre pouvoir d'examen, n'avait pas procédé à un nouveau contrôle de l'opportunité d'approuver le plan puisque les arrêtés des 13 mars 2019 et 4 octobre 2023 étaient quasi identiques.

L'autorité n'avait pas procédé à une véritable pesée des intérêts. Les besoins en granulats naturels du canton n'étaient pas développés et les chiffres avancés de consommation annuelle n'étaient pas vérifiables. Les besoins étaient couverts selon les chiffres annoncés et l'ouverture d'une gravière permettant une extraction du double de celle de A_____ avait été autorisée à environ 1 km. Aucun renseignement n'était donné sur les besoins futurs effectifs, alors que le domaine de la construction s'adaptait aux enjeux écologiques en augmentant l'utilisation de matériaux de démolition recyclés. Il n'était pas possible de suivre l'argumentation contenue dans le rapport de juillet 2023 lorsqu'il était indiqué que le besoin du canton était à peine couvert, ce qui constituerait un intérêt prépondérant. Le plan ne permettrait que de couvrir les besoins allégués sur un peu plus de neuf mois alors

qu'il impliquait une exploitation de plus de douze ans et des dégâts irréversibles pour la faune et la flore locale.

La réduction des nuisances liées au transport des matériaux s'agissant des granulats naturels en provenance du canton de Vaud ou de France voisine avait été retenue comme objectif du plan litigieux, or les lieux pour lesquels les importations avaient été utilisées n'était pas précisés. S'agissant par exemple de Versoix, il était préférable d'importer du gravier du canton de Vaud plutôt que de A_____ ou, pour un chantier situé à Veyrier, d'utiliser celui provenant du Salève. Les besoins en gravats de M_____ pourraient être satisfaits par les nombreuses gravières en exploitation à proximité.

Le rapport ne permettait pas d'identifier l'intérêt qui justifierait l'utilisation prioritaire de ce lieu par rapport aux autres lieux potentiels d'exploitation de gravier identifié dans le plan directeur des gravières ou à l'augmentation de la durée d'exploitation de gravières existantes.

L'ARE avait soulevé dans la procédure devant le Tribunal fédéral que le plan d'extraction ne traitait pas de la question de l'aboutissement de la remise en état des terres en qualité de SDA ni du délai pour y parvenir. La surface minimale retenue dans le rapport n'était plus d'actualité dès lors que le Conseil d'État avait approuvé, dans le cadre d'un arrêté rendu le 1^{er} novembre 2023, la mise à jour des plans des SDA du canton au 31 décembre 2022. D'après ces nouvelles données, le contingent genevois de SDA s'élevait à 8'456,7 ha. Dans ce cadre, l'autorité a expliqué que parmi la perte de 34 ha, 27,6 ha concernaient des gravières qui avaient été comptabilisées comme SDA immédiatement après la fin de l'exploitation, mais qui devaient faire l'objet d'une observation durant trois ans avant de pouvoir être rendues à l'agriculture. Le rapport entre l'objectif de surface et l'ancienne donnée était de 1.08% et il avait fondu à 0.67%. Cela aurait dû mener parallèlement à des réflexions sur la protection des SDA et à la mise à jour des plans des SDA. À cela s'ajoutait que la durée d'exploitation était généralement plus longue que celle annoncée, ce qui prolongeait en conséquence le processus de réhabilitation et la réintégration des surfaces dans les SDA. Aucun nouvel élément n'était apporté par le rapport de juillet 2023 quant à la remise en état des terres. Il n'était pas possible de déterminer s'il sera possible de garantir un retour de ces terrains dans l'inventaire cantonal des SDA. Il était douteux que la question de la nécessité de la conservation de ces terrains dans les contingents des SDA et d'une éventuelle compensation ait réellement été examinée.

Le rapport se contentait d'affirmer que le projet respectait la législation en matière de protection de l'environnement, occultant totalement la végétation qui jouait un rôle dans les qualités productives des terrains concernés. Les haies arborées, qui existaient depuis plus d'un siècle avaient un rôle écologique important, devaient être préservées pour les motifs de qualités paysagères et de préservation des espèces, ce qui n'avait pas été pris en considération.

Une initiative populaire cantonale (IN 197) « Exploitations à proximité des habitations : une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique » avait pour objectif de fixer une distance minimale de 300 m entre les zones d'exploitations et les zones d'habitation. Elle avait abouti le 27 septembre 2023. Le critère de 100 m ne semblait plus correspondre aux normes actuelles. Une réduction supplémentaire du périmètre d'exploitation envisagé rendrait la gravière encore moins utile que ce qui était envisagé il y a dix ans.

La mise en balance des intérêts en présence sur la base du rapport de juillet 2023 aurait dû conduire le Conseil d'État à définitivement enterrer ce projet d'extraction.

b. Le 26 janvier 2024, le DT a répondu au recours, concluant à son rejet.

Il a produit les statistiques des volumes en gravier extraits des gravières du canton entre 2012 et 2021.

Le plan d'extraction PE 01-2010 ne concernait pas un nouveau secteur d'exploitation, mais la prolongation d'une exploitation existante, basée sur le plan d'extraction PE 04-2002 adopté par le Conseil d'État le 22 décembre 2004. Ce dernier faisait lui-même suite à l'exploitation d'une gravière déjà existante. La succession d'exploitations de gravier dans ce secteur avait débuté à la fin des années 1980. L'adoption du PE 01-2010 n'apportait aucun changement quant à l'évaluation des impacts décrits par le RIE. Il n'était dès lors pas nécessaire d'engager une nouvelle enquête publique.

La chambre administrative et le Tribunal fédéral avaient déjà considéré que les aspects environnementaux du plan d'extraction respectaient les exigences légales et l'avaient approuvé en ce sens. La chambre administrative n'avait pas fait de remarque concernant l'ancienneté du projet. Le RIE ne devait donc pas être renouvelé. Les procédures suivant les plans d'extractions, visant à autoriser les exploitations de graviers, étaient précédées d'un RIE de deuxième étape qui avait pour but de s'adapter aux petites variations survenant de manière inévitable dans tout projet de ce type.

Il n'y avait pas de vice formel, le Conseil d'État ayant la faculté de revoir l'opportunité d'un plan d'extraction spécifique mais n'en ayant pas l'obligation.

L'arrêté rendu le 1^{er} novembre 2023 relatif à la modification des plans des SDA du canton retenait que le quota cantonal de 8'400 ha était garanti. Depuis 20 ans, 130 ha environ des SDA étaient affectées aux gravières. Une exception était à noter concernant la période 2022-2023. Par le passé, le canton réintérait trop tôt dans l'inventaire SDA les gravières remblayées. Cette erreur historique avait été corrigée, résultant en une perte nette de 27 ha. Cela ne traduisait pas une tendance haussière mais une correction ponctuelle.

c. Le 27 mars 2024, la recourante a répliqué.

Les besoins du canton étaient largement couverts avec les exploitations actuelles et celles qui étaient déjà autorisées, d'une capacité de 925'00 m³ pour une moyenne de volumes extraits sur les dix années de référence de 685'000 m³ par année.

La question de l'écoulement du temps n'avait pas été analysée par la chambre administrative dans son arrêt de 2019. L'examen de l'opportunité et la pesée d'intérêts ne pouvait être faite en raison de l'obsolescence des informations.

Sous l'angle d'une analyse sérieuse et complète des besoins en granulats naturels, il fallait constater que ceux-ci étaient largement couverts et qu'il n'y avait aucune nécessité d'autoriser l'exploitation de nouveaux sites, en particulier à A_____.

Le dossier ne contenait pas les informations suffisantes pour déterminer si les mesures exigées de remise en état permettraient d'aboutir réellement à une situation répondant à nouveau aux critères de qualité des SDA, ni le délai dans lequel un tel retour pourrait être réalisé.

Les variantes possibles n'avaient pas été examinées, notamment celles de prolonger la durée d'exploitation de sites préexistants. La zone de A_____ était déjà saturée en exploitations de gravières, comme le montrait la carte du site du système d'information du territoire à Genève (ci-après : SITG).

Les atteintes pour la plupart irréversibles, notamment aux haies arborées, auraient dû être prises en considération.

d. Le 30 avril 2024, le DT a dupliqué.

Il fallait rectifier les faits tels que présentés par la commune, notamment s'agissant des gravières en exploitation figurant sur la carte du SITG qui ne constituaient en fait qu'une infime partie des parcelles présentées par la commune comme « saturées en exploitations de gravières ».

e. Les parties ont été informées le 30 avril 2024 que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 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).
- 2.** Le litige porte sur l'adoption par le Conseil d'État du plan d'extraction n° PE 01-2004 situé aux lieux-dits « F_____, D_____ et E_____ », sur le territoire de la commune de A_____ ainsi que sur le rejet de l'opposition à ce plan de la commune de A_____ par arrêtés du 4 octobre 2023.
- 3.** La recourante estime que le plan aurait dû être soumis à une nouvelle procédure d'adoption. L'écoulement du temps depuis l'enquête publique justifiait à lui seul cette conclusion et, de plus, le plan ne tenait pas compte d'une nouvelle zone d'exploitation approuvée en avril 2018. En outre, l'autorité intimée n'aurait pas

procédé à un nouveau contrôle de l'opportunité du plan en raison de l'obsolescence de la procédure d'adoption.

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 doit être assimilée à un nouveau projet (arrêt du Tribunal fédéral 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.2 et la jurisprudence citée).

3.2 En l'espèce, la recourante invoque, outre l'écoulement du temps, l'adoption du plan n° 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 Finalement, 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

- 6.** 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.

7. Vu l'issue du litige, un émoulement 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).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 novembre 2023 par la commune de A_____ contre les arrêtés du Conseil d'État du 4 octobre 2023 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la commune de A_____ un émoulement de CHF 1'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

it que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Mattia DEBERTI, avocat de la recourante, ainsi qu'au Conseil d'État, à l'office fédéral du développement territorial (ARE) et à l'office fédéral de l'agriculture (OFAG).

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Eleanor MCGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

le président siégeant :

F. SCHEFFRE

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :