

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1676/2019-AMENAG

ATA/273/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 mars 2020

dans la cause

COMMUNE DE CARTIGNY

représenté par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) 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 Cartigny (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, Francis Emery et Sasso SA, se proposaient initialement de conduire ensemble et sur deux fronts l'exploitation de gravières sur une surface totale de 23 hectares, aux lieux-dits « Toenaise », « la Bergerie » et « Fin de Vallière ».

Par la suite, la surface d'exploitation a été réduite à 17 hectares, l'entreprise Emery s'est retirée et l'exploitation n'a plus été projetée que sur un seul front.

- 2) Un premier rapport d'impact sur l'environnement (ci-après : RIE) a été établi au mois de décembre 2010.

Un second rapport a été établi au mois d'avril 2013.

Les bureaux d'experts Ecotec Environnement SA (ci-après : Ecotec), Viridis environnement Sàrl (ci-après : Viridis) et HydroGéo Conseils Sàrl (ci-après : HydroGeo), 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 conséquentes 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 Moulin-de-Vert 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).

- 3) Le 14 février 2011, le service d'étude d'impact sur l'environnement (ci-après : SEIE), devenu le service de l'environnement et des risques majeurs (ci-après : SERMA), avait 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.
- 4) 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.
- 5) 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.
- 6) 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 l'entreprise Sasso SA 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 Moulin-de-Vert, 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.

- 7) 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 Moulin-de-Vert. 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 la Petite Grave 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.

- 8) 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 Sasso SA et d'Ecotech.

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 Sasso SA, des bureaux Ecotec et Hydro-Géo, ainsi que de l'association environnementaliste Pro Natura.

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

- 9) Le 12 mai 2017, le Grand Conseil genevois a débattu puis adopté la résolution, par quarante-trois voix contre quarante-deux et cinq abstentions.
- 10) Le 6 mars 2018, le bureau HydroGeap, mandaté par Sasso SA, a déposé un rapport sur la modélisation de la nappe de la Champagne évaluant l'impact du projet d'exploitation Sasso 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 »).

- 11) 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.

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

- 13) Par acte remis à la poste le 2 mai 2019, la commune a recouru contre les deux arrêtés du 13 mars 2019, et conclu à leur annulation.

La modification essentielle du projet imposait une nouvelle enquête publique, selon l'art. 5 al. 7 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), que le Conseil d'État n'avait pas ordonnée, alors qu'elle n'aurait guère entraîné de retard vu la décennie nécessaire à l'élaboration du projet, ce qui constituait un vice de procédure.

La version définitive du RIE, de 2013, n'avait pas fait l'objet d'une évaluation par le service compétent au sens de l'art. 10c de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01). Or la Direction générale de l'eau (ci-après : DGEau) avait exigé dans son évaluation de 2010 que le plan d'extraction n'ait pas d'impact sur la recharge de la nappe et le ruissellement, réclamé que soit complétée la fiche Eaux-24 et créée une fiche de suivi environnemental Eaux-24, et observé que le maintien d'une bande de terrain non exploité était nécessaire mais pas suffisant pour garantir l'absence d'impact sur la recharge de la nappe. Ce point n'avait pas été débattu au Grand Conseil, il n'en avait pas été tenu compte dans la suite de la procédure, et le Conseil d'État avait statué sur l'opposition de la commune et notamment sur la question de la protection des eaux sans que le dossier ait été complété sur ces points, ce qui constituait un vice de procédure.

Sur le fond, le plan autorisait l'exploitation d'une gravière entraînant des émissions polluantes de l'air excessives. L'explication du Conseil d'État sur la baisse des émissions attendue de l'exploitation sur un seul front était irréaliste, puisque la quantité de gravier extrait serait la même et la durée serait similaire. La prévision du Conseil d'État qu'un doublement des émissions n'entraînerait pas de dépassement des limites de NO₂ n'était étayée par aucune étude antérieure sur le lien entre exploitation de gravières et concentration de la pollution de l'air. Quant aux émissions de poussières fines (PM10), les indications données par le Conseil d'État ne permettaient pas de déterminer si elles dépasseraient la limite de 20 µg imposée par l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (RS 814.318.142.1 - OPair). Le plan d'exploitation ne contenait aucune spécification sur les contraintes imposées à l'exploitant pour limiter les émissions de NO₂ et de PM10.

Par ailleurs, le plan d'extraction aurait un impact sur les résurgences du Moulin-de-Vert. Si la nappe phréatique était exploitable, l'art. 44 al. 3 de la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux - RS 814.20) n'autoriserait l'exploitation qu'à la condition qu'une couche protectrice de matériaux soit maintenue au-dessus du niveau le plus élevé de la nappe. Le Conseil d'État accordait moins d'importance à la nappe alimentant un site naturel d'importance nationale qu'à une nappe exploitable. Les mesures envisagées ne

garantissaient en rien le maintien des débits des résurgences. Les eaux ruisselleraient en surface, se chargeraient de polluants et altéreraient la nappe et les résurgences.

La pesée d'intérêts ne justifiait pas de privilégier une carrière de petites dimensions au détriment de la protection du site du Moulin-de-Vert.

La loi sur les gravières et exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA - L 3 10) imposait de ne pas porter atteinte aux zones de protection des eaux souterraines ou aux nappes d'eau en liaison directe avec un cours d'eau, et de protéger les sols. Les plans d'extraction devaient permettre d'effectuer une pesée globale de tous les intérêts et faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement.

- 14) Le DT s'est opposé au recours.

Le projet n'avait pas subi de modification essentielle et une nouvelle mise à l'enquête n'était pas justifiée.

Les charges prévues dans le préavis du SERMA restaient valables pour le RIE actualisé et s'imposeraient à l'exploitant.

La recourante ne démontrait pas en quoi sa propre appréciation de la pollution de l'air était préférable à celle des experts du service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (ci-après : SABRA) et du SERMA.

La protection des eaux souterraines était assurée, notamment s'agissant du contact des eaux avec des remblais pollués. L'exploitant privilégiait d'autres techniques que l'épandage de sel. L'exploitation n'aurait aucun impact sur les résurgences.

- 15) Le 21 août 2019, la commune a persisté dans son recours.

- 16) Les parties ont été informées 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).

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).

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 3^{ème} 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

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 1^{er} 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

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.

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 perdure 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.

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 NO₂ elle prescrit 30 µg/m³ pour la moyenne annuelle arithmétique, 100 µg/m³ pour 95% des moyennes semi-horaires d'une année (percentile 95), et 80 µg/m³ pour une moyenne par 24h qui ne doit en aucun cas être dépassée plus d'une fois par an. Pour les PM10 elle prescrit 20 µg/m³ pour la moyenne annuelle arithmétique et 50 µg/m³ 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.

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 NO₂ 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 PM10, 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.

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 apparait 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 Ca²⁺, Mg²⁺ et 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.

- 10) Vu l'issue du litige, un émoulement 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).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 mai 2019 par la commune de Cartigny contre les arrêtés du Conseil d'État du 13 mars 2019 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée 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. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi ;

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

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Thélin, M. Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :