

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2234/2007-DT

ATA/234/2008

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 20 mai 2008

dans la cause

GRAVIÈRES D'EPEISSES S.A.

représentée par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

contre

**COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE
CONSTRUCTIONS**

et

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

EN FAIT

1. Le 20 août 1993, département de l'intérieur, de l'environnement et des affaires régionales, devenu depuis le département du territoire (ci-après : département ou DT) a délivré une autorisation d'exploiter une gravière n° 626-823 à l'entreprise Bardogrades, Moret et Girod (ci-après : Bardogrades). L'autorisation a été publiée dans la Feuille d'Avis officielle (FAO) du 27 août 1993. Elle portait sur les parcelles nos 11'532 (actuellement 13'436, feuille 26) et 11'542 (actuellement 13'435, feuille 26) de la commune de Meyrin ainsi que sur la parcelle n° 10'103, feuille 52 de la commune de Satigny. Ces deux dernières parcelles (ci-après : parcelles de MM. Abbé), d'une surface d'environ 80'000 m² sont propriété de Messieurs Roger et Patrick Abbé ; la première (ci-après : parcelle de Vernier), d'environ 45'000 m² est propriété de la commune de Vernier. Elles sont situées en zone agricole et dans le périmètre de la zone de développement de la zone industrielle de Meyrin-Satigny (ZIMEYSA).

Ces trois parcelles sont situées au lieu-dit Montfleury, entre la route du Nant-d'Avril, la voie CFF et la route de Satigny. Elles renferment, sous une couverture argileuse de 3 à 8 m d'épaisseur, des graviers exploitables sur une profondeur de plus de 30 m.

Leur exploitation était prévue selon neuf étapes d'est en ouest en commençant par la parcelle de Vernier. Un délai pour la remise en état était prévu au 31 décembre 2006.

2. Le 30 avril 1996 le département alors compétent a autorisé le transfert de l'exploitation de la gravière à la société Gravière Moret S.A.

Le 23 novembre 1998, Gravière Moret S.A. a informé le service cantonal de géologie qu'elle avait fusionné avec Béton Frais S.A et René Veit S.A. sous l'enseigne BFGS S.A.

3. Le 6 avril 1999, BFGS S.A. a informé le département qu'elle renonçait à poursuivre l'exploitation du gisement de Montfleury. L'exploitation des parcelles de MM. Abbé n'avait pas du tout commencé.

4. Le 15 novembre 1999, BFGS S.A. a sollicité le transfert de l'autorisation dont elle bénéficiait pour l'exploitation du gisement de Montfleury, propriété de la commune de Vernier, à la société Gravières d'Epeisses S.A. (ci-après : GESA).

Le 20 décembre 1999, BFGS S.A. a renouvelé sa demande en précisant que le transfert demandé concernait la parcelle n° 13'436 dont la commune de Vernier était propriétaire.

5. Le 26 juin 2001, le département a notifié à GESA une décision intitulée "décision relative au transfert de l'autorisation d'exploiter n° 626-823, Gravière de Montfleury. Parcelle 13'436 (anciennement 11532 fe 26) de la commune de Meyrin". Ladite décision était assortie de plusieurs conditions, dont la première fixant un délai au 31 décembre 2006 pour la remise en état de la parcelle et la quatrième une profondeur d'exploitation maximale de 415.00 m/mer.
6. a. Le 31 octobre 2003, sur demande de GESA, le département a fixé la profondeur maximale d'exploitation à la cote 414.00 m/mer.
- b. Le 17 février 2004, le département a autorisé l'exploitation jusqu'à la cote 406.00 m/mer.
- c. Le 4 octobre 2004, la limite d'exploitation a été abaissée sur autorisation à 385.00 m/mer.
7. Le 18 mai 2006, GESA a requis la prolongation au 30 juin 2014 du délai de l'autorisation d'exploiter n° 626-823, pour la gravière de Montfleury.

La configuration particulièrement étroite de la parcelle entraînait des contraintes d'exploitation très importantes qui limitaient le rendement. La fin de l'exploitation du gisement de graviers jusqu'à la cote 383 m/mer était planifiée pour mi-2010. Compte tenu de la remise en état, c'était une prolongation de sept ans et demi qui était demandée.

8. a. Le 14 juin 2006, la Fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : FTI) a rendu un préavis favorable à la requête en prolongation, notamment sous condition que l'exploitation ne soit pas étendue aux parcelles voisines de la parcelle n° 13'436.

Deux variantes de mise en valeur du secteur avaient été élaborées, mais vu la situation foncière actuelle du secteur, la FTI ne s'opposait pas une prolongation du délai de remise en état du terrain.

- b. Le 16 juin 2006, le service de l'agriculture a rendu un préavis favorable à la prolongation de l'exploitation.
- c. Le 19 juin 2006, le service cantonal de gestion des déchets a préavisé favorablement la demande.
- d. Le 11 juillet 2006, le service de l'urbanisme et des travaux publics a préavisé favorablement la requête.
- e. La commune de Vernier a indiqué le 18 septembre 2006 au service de géologie qu'elle était favorable à la prolongation de la durée d'exploitation de sa

parcelle. A sa connaissance, il n'était pas question que la gravière de Montfleury soit étendue au-delà de la parcelle n° 13'436.

9. Par décision du 23 octobre 2006, le DT a prolongé les délais d'exploitation, de remblayage et de remise en état de la gravière (autorisation n° 626-823, parcelle n° 13'436, feuille 10, de la commune de Meyrin), selon le calendrier suivant : 2010 pour l'exploitation, 2012 pour le remblayage, 2014 pour la restitution de la parcelle.

La décision était assortie des charges suivantes sous chiffre 2 :

"a. La prolongation de l'autorisation d'exploiter est octroyée uniquement pour la parcelle n° 13'436, fe 10, commune de Meyrin. Les travaux d'exploitation de la gravière ne pourront en aucun cas être étendus sur les parcelles voisines.

b. Les talus de la gravière doivent être consolidés et permettre la mise ne valeur et la réalisation des bâtiments sur les terrains voisins jusqu'en limite de propriété.

c. Le remblayage de la gravière doit être de bonne composition et stabilisé afin de permettre l'implantation d'entreprises industrielles et la construction de dessertes.

d. La parcelle occupée par la gravière sera impérativement remise en état pour la fin 2014 afin de permettre une remise en valeur de la zone industrielle et artisanale dès janvier 2015."

10. Le 23 novembre 2006, GESA a recouru contre la décision précitée auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : CCRC) en concluant à l'annulation de la décision dans la mesure où elle limitait la prolongation de l'autorisation d'exploiter à la parcelle n° 13'436 uniquement et à l'annulation des charges figurant sous chiffre 2 ainsi qu'à la confirmation de la décision pour le surplus. La commission devait dire que l'autorisation incluait les parcelles nos 13'435 et 10'103.

11. a. Afin de pouvoir pleinement exploiter la gravière, le GESA a requis du DT, le 22 décembre 2006, une prolongation de l'autorisation jusqu'en 2020. Elle a joint à sa demande un rapport technique avec un calendrier prévisionnel de l'exploitation des parcelles de MM. Abbé.

b. Le 16 janvier 2007, le DT a indiqué qu'en raison de la procédure en cours, il n'était pas possible de donner suite à cette demande.

12. Par décision du 16 avril 2007, la CCRC a rejeté le recours de GESA.

Selon la loi sur les gravières et exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA - L 3 10), aucune gravière ne pouvait être ouverte sauf dérogation exceptionnelle en dehors des périmètres fixés par le plan directeur.

La charge contenue dans la décision litigieuse était inutile pour limiter le droit d'exploiter à la parcelle de Vernier. Par quatre décisions successives, le département avait spécifiquement indiqué que l'exploitation était limitée à la parcelle de Vernier. Il ressortait de l'article 12 alinéa de la LGEA que l'autorisation était caduque si l'exploitation n'était pas ouverte dans les deux ans suivant sa publication dans la FAO. La décision du DT devait être confirmée.

13. Le 7 juin 2007, GESA a recouru au Tribunal administratif contre la décision de la CCRC en concluant à son annulation et à celle de la charge contenue dans la décision du DT limitant la prolongation de l'autorisation d'exploiter à la parcelle de Vernier, à l'exclusion des parcelles de MM. Abbé.

La décision supprimait plus de la moitié des droits conférés par l'autorisation précédente (62% du périmètre). L'intégralité de l'exploitation représentait 3 millions de m³. Une limitation à la seule parcelle de Vernier représenterait une exploitation de l'ordre de 500'000 m³ et ne permettrait même pas une pleine exploitation de la parcelle de Vernier au vu, notamment, des talus et des lieux de stockage.

L'autorisation initiale de 1993 était intervenue suite à une longue procédure judiciaire ayant notamment fait l'objet de trois arrêts du Tribunal administratif donnant tous gain de cause à l'exploitant contre le département.

Ladite autorisation se référait bien aux trois parcelles. L'extraction de gravier était prévue pendant onze ans, puis devaient intervenir le remblayage et le nivellement.

Les anciens exploitants avaient laissé l'exploitation en veilleuse. Les droits d'exploitation n'avaient pas été supprimés pour les parcelles de MM. Abbé, ni lors du transfert à GESA, ni auparavant. L'entrée en vigueur de la LGEA n'avait pas modifié les droits de l'exploitant.

14. Le 9 juillet 2007, le DT a répondu au recours en concluant à son rejet.
- a. GESA n'avait aucun intérêt actuel et pratique à l'admission du recours ayant obtenu la prolongation de l'autorisation telle que demandée. Le recours devait être déclaré irrecevable.
 - b. La décision de transfert visait uniquement la parcelle de Vernier, aucune mention n'était faite des deux autres parcelles. Bien plus, la décision ne renvoyait qu'au courrier du 16 novembre 2000 de la commune de Vernier et à la requête de

BFGS SA relative au transfert à GESA qui précisait que l'autorisation visait la parcelle de Vernier.

15. Lors de l'audience d'enquêtes du 25 novembre 2007, plusieurs témoins ont été entendus. Les faits suivants ressortent de leurs déclarations et des pièces versées à la procédure à l'issue de l'audience :

a. M. Patrick Abbé, copropriétaire avec son père des deux parcelles susmentionnées, a indiqué et qu'elles étaient cultivées et d'une surface de 7 hectares. Les bâtiments d'exploitation et d'habitation de la ferme occupaient une partie de la surface.

L'autorisation délivrée en 1993 prévoyait que la parcelle de Vernier serait exploitée en premier. Celles de M. Abbé et de son père devaient l'être ultérieurement, par étapes. Suite à des études effectuées par BFGS, il était apparu qu'il y avait moins de gravier exploitable que prévu. BFGS avait adressé à MM. Abbé un courrier aux termes duquel elle renonçait à exploiter la gravière, ce qu'ils avaient contesté. Finalement, ils avaient signé une convention le 9 mai 2000 avec BFGS, selon laquelle celle-ci renonçait à l'exploitation contre le paiement de CHF 400'000.-. Cette convention n'avait jamais été envoyée à quelque service de l'Etat que ce fût.

Ils n'avaient pas réagi lorsque le canton avait adopté le plan directeur des gravières. Il n'était pas possible de leur retirer une autorisation qui leur avait été accordée et ils ne renonçaient pas à exploiter leurs parcelles. Ils n'avaient jamais été informés par l'Etat de Genève d'une suppression du droit d'exploiter le gravier de leurs parcelles.

b. Monsieur Jacques Roulin, directeur à Genève de la société Holcim Granulats et Bétons S.A. (ci-après : Holcim) depuis juin 2001, a indiqué que cette dernière avait absorbé BFGS en mai 2002.

Une convention avait été signée au sujet de l'exploitation des parcelles, d'abord entre Bardogaves et la commune de Vernier le 30 novembre 1993, puis le 2 février 1994, entre Bardogaves et MM. Abbé.

En avril 1999, BFGS avait informé l'Etat de Genève de sa renonciation à l'exploitation des trois parcelles. En mai 2000, MM. Abbé avaient accepté la résolution de la convention de février 1994 et avaient renoncé à toute ouverture d'exploitation sur leurs parcelles, contre indemnité

En novembre 2000, sur demande de l'Etat, BFGS avait demandé le transfert à GESA de l'autorisation n° 626-823 pour la parcelle de Vernier. La commune n'avait pas été indemnisée, contrairement à MM. Abbé. L'autorisation avait été transférée gratuitement. Selon un courrier de la commune de Vernier à BFGS, un

montant de CHF 750'000.- avait été encaissé par la commune à titre de redevance pour l'exploitation de la parcelle.

c. Monsieur Pierre Tullen, employé de la société CSD, s'était occupé sur mandat de GESA d'étudier les aspects techniques et hydrogéologiques de l'exploitation de la gravière sur les communes de Meyrin et Satigny.

L'exploitation du gravier sur la parcelle en chantier à cette époque était parfaitement réalisable jusqu' à la cote 385 m/mer, soit environ 45 à 50 m de profondeur. Pour les deux autres parcelles, la situation hydrogéologique était la même, de sorte qu'elles pouvaient être exploitées selon les mêmes contraintes que celles précitées et jusqu'au même niveau.

Les installations existantes permettaient de traiter un volume de gravier assez important, supérieur à celui alors exploité. Les réserves en gravier dans le canton, selon ses calculs, seraient épuisées dans les vingt ans à venir. Le gisement de Meyrin-Satigny était loin d'être négligeable, puisqu'il permettait de couvrir les besoins en gravier du canton pendant trois ou quatre ans, en tenant compte de ce qui avait déjà été extrait.

La situation géographique de ce gisement était favorable, car il était proche des deux centrales à béton du canton et du rail. C'était le seul gisement qui présentait ces caractéristiques à Genève. Les autres sites ouverts étaient exploités jusqu'à dix, voire quinze mètres de profondeur. Parmi ceux en attente, il y avait celui du Nant-de-Châtillon, dont la profondeur similaire à celle de Montfleury, mais qui était constituée de matériaux autres que du gravier, dont l'épaisseur était d'environ dix mètres, alors qu'à Montfleury, seuls deux ou trois mètres étaient stériles.

d. Monsieur Philippe Moeschinger, directeur de la FTI, a exposé que la fondation était intéressée par l'acquisition des parcelles de MM. Abbé. Le prix du terrain en zone agricole de développement industriel s'élevait à CHF 150.-/m² environ. Dans les pourparlers en cours avec MM. Abbé, il n'avait pas été question d'une indemnisation pour la perte d'exploitation du gravier. L'intérêt de la FTI pour ces parcelles était ancien. Bien qu'une gravière puisse se trouver en zone industrielle, l'on ne pouvait pas implanter n'importe quelle activité industrielle à côté d'elle en raison des nuisances qu'elle générerait. La FTI envisageait une autre activité sur le site. En cas d'exploitation, les terrains seraient soustraits pendant de nombreuses années à ses projets. Le préavis était toutefois positif si la remise en état avait lieu en 2014.

e. Selon M. Michel Agassiz, directeur du service de géologie, l'ensemble des gisements existants dans le canton avait été recensé lors de l'élaboration du plan directeur des gravières. Ensuite, les diverses contraintes, tels que forêt, zones déjà bâties, etc. avaient entraîné l'élimination de certains gisements. Les zones

industrielles figuraient parmi ces contraintes, car les terrains rendus à la construction après l'exploitation d'une gravière n'avaient pas les qualités de stabilité nécessaires à la zone industrielle ou, plus précisément, entraîneraient des frais de construction plus élevés à cause de la dimension des fondations nécessaires.

Les parcelles de MM. Abbé et celle de Vernier ne faisaient pas partie du plan directeur des gravières. Celle de Vernier était mentionnée comme étant une gravière en exploitation. Les autres n'y figuraient pas car, à l'époque, l'exploitation n'était pas ouverte. L'état des lieux ne prévoyait pas de catégorie "autorisation accordée, mais exploitation pas encore commencée".

Lorsque BFGS avait demandé le transfert de l'autorisation à GESA, une seule parcelle était visée et non les trois. L'autorisation portant sur les parcelles de MM. Abbé s'était éteinte à ce moment là.

f. GESA a indiqué que la société avait investi dans du matériel très lourd sans jamais envisager que l'autorisation ne portait pas sur les trois parcelles. Le département n'avait jamais exclu les parcelles de MM. Abbé. Cinq ans s'étaient écoulés avant que l'Etat ne réagisse dans ce sens. Les courriers mentionnaient le numéro de la parcelle de Vernier, sans expressément exclure les autres. La gravière était idéalement située et accessible par le rail, pour recevoir du matériel de chantier, généré notamment par le CEVA. Les espaces de stockage étaient rares dans le canton. La position de l'Etat de Genève était incompréhensible.

16. Le 31 janvier 2008, le DT a produit ses observations.

a. Les enquêtes avaient permis d'établir que BFGS avait bel et bien renoncé à l'exploitation des parcelles de MM. Abbé et qu'elle n'avait sollicité le transfert de l'autorisation que pour la seule parcelle de Vernier.

b. L'autorisation d'exploiter la gravière de Monfleury avait été initialement délivrée non seulement dans l'intérêt public mais également dans l'intérêt privé de l'exploitant. Le titulaire d'une telle autorisation avait la possibilité par son inaction de rendre caduque l'autorisation d'exploiter, comme cela résultait de l'article 12 alinéa 1 de la LGEA.

c. La situation des propriétaires des parcelles faisant l'objet d'une autorisation d'exploiter devenue caduque par l'inaction de l'exploitant relevait du droit privé. A cet égard, il ressortait des enquêtes que MM. Abbé avaient été indemnisés par BFGS du fait de la renonciation à l'exploitation d'une gravière sur leurs parcelles

17. Le 11 février 2008, GESA a déposé des observations après enquêtes.

a. Les droits acquis conférés par l'autorisation n° 626-823 d'exploiter les parcelles de MM. Abbé n'avaient pas fait l'objet d'une suppression. L'accord sous

seing privé, jamais communiqué à l'Etat, conclu entre MM. Abbé et BFGS quant à la renonciation de l'exploitation ne correspondait pas à une renonciation des droits acquis. En effet, l'intérêt à l'exécution de la convention d'exploitation de 1994 représentait pour MM. Abbé, entre CHF 15'000'000.- et 16'000'000.-. Ces derniers comptaient bien sur le fait que GESA poursuive l'exploitation selon les étapes prévues.

b. La suppression des parcelles de MM. Abbé n'avait pas été abordée dans la procédure qui avait conduit à la décision de transfert de l'autorisation d'exploiter du 26 juin 2001.

c. Il existait un intérêt public évident à l'exploitation de l'intégralité de la gravière de Montfleury. Tant la commune de Vernier que MM. Abbé avaient un intérêt privé à l'exploitation de toutes ces parcelles. La décision limitait de fait l'exploitation sur la parcelle de Vernier en raison, notamment, des charges prévoyant des talus. Par ailleurs, elle violait le principe de la proportionnalité.

d. L'exploitation de l'intégralité de la gravière n'impliquait pas une prolongation importante du délai d'exploitation. Le plan d'exploitation produit en annexe de la demande faite le 22 décembre 2006, avait été affiné et une restitution de plus de 45% du périmètre pourrait être réalisée en 2014, le solde devant l'être graduellement d'ici à 2020.

e. Le changement d'identité de l'exploitant ne pouvait avoir pour effet ni de modifier implicitement des droits acquis dont les propriétaires, MM. Abbé, étaient titulaires, ni de restreindre drastiquement d'une manière implicite les droits d'exploitation transférés à GESA.

A l'appui de ses observations, GESA a produit un avis de droit du professeur Benoît Bovay. BFGS n'avait pas renoncé à une partie de l'autorisation d'exploiter, préalablement au transfert de ladite autorisation à GESA. Une renonciation partielle de l'autorisation d'exploiter aurait dû faire l'objet d'une requête conjointe de l'exploitant et des propriétaires des parcelles non exploitées. L'autorité aurait dû interpellier les propriétaires des parcelles non comprises dans la demande de transfert de l'autorisation d'exploiter afin d'obtenir confirmation de leur part qu'ils renonçaient à l'exploitation de la gravière sur leurs parcelles.

18. Le 13 février 2008, 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 à cet égard (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. L'intérêt personnel digne de protection à l'admission du recours de GESA est mis en doute par le DT au motif que la décision litigieuse aurait octroyé tout ce que GESA avait demandé, à savoir la prolongation de l'autorisation d'exploiter la parcelle de Vernier. Le DT soutient que l'autorisation d'exploiter dont bénéficie la recourante ne porte que sur cette parcelle, à l'exclusion des deux parcelles de MM. Abbé.

Le recours de GESA porte sur les charges contenues dans la décision qui limitent l'autorisation d'exploiter à une seule parcelle ou qui précise à nouveau cette limitation. Il est manifeste que GESA a un intérêt personnel digne de protection à l'admission de son recours sur ce point et à la modification de la décision, cas échéant, ayant clairement démontré sa volonté d'exploiter les trois parcelles.

En revanche, l'admission de la recevabilité présuppose l'existence d'une autorisation d'exploiter valable sur les trois parcelles. En conséquence, cette question sera examinée en premier lieu.

3. Selon les intimés, l'autorisation d'exploiter en tant qu'elle porte sur les deux parcelles, propriétés de MM. Abbé, a été révoquée ou s'est éteinte par renonciation avant ou au moment du transfert à la recourante.

L'autorisation délivrée portait sur l'exploitation d'une gravière prévue en neuf étapes, d'est en ouest et couvrant le périmètre de trois parcelles adjacentes.

a. Lors du transfert de droits et devoirs de nature mixte, comportant des droits et obligations à la fois réels et personnels, seules les conditions personnelles du nouveau détenteur, fixées par la loi, peuvent être examinées par l'autorité, l'autorisation elle-même ne pouvant être revue à cette occasion (A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984, p. 633).

b. La législation prévoit le consentement écrit du département en cas de transfert (art. 14 LGEA) alors que l'octroi initial de l'autorisation suit une procédure plus complexe et nécessite notamment une requête conjointe du propriétaire et de l'exploitant (art. 9 LGEA).

En conséquence, le transfert n'a pas pu avoir pour effet de limiter la portée de l'autorisation à l'une des parcelles uniquement, comme le soutient l'autorité intimée, seules les conditions liées au nouvel exploitant ayant pu être examinées. Par ailleurs, la décision de transfert se réfère, dans son titre, non pas à une seule parcelle, mais à la "gravière de Montfleury" et à l'autorisation initiale n° 626-823. Elle n'indique pas qu'elle limite l'exploitation au seul périmètre de la parcelle de Vernier.

4. Il convient maintenant d'examiner s'il existait une limitation du périmètre d'exploitation antérieure au transfert liée à une renonciation valable à l'autorisation d'exploiter.

La seule pièce versée au dossier, dont le département a eu connaissance avant de prendre sa décision et qui pourrait avoir une telle portée, est le courrier du 6 avril 1999 de BFGS S.A., dans lequel cette dernière renonce à poursuivre l'exploitation du gisement de Montfleury, en précisant que les parcelles de MM. Abbé n'ont pas encore été "touchées".

Selon les intimés, cette déclaration vaudrait renonciation au droit d'exploiter une partie du périmètre fixé dans l'autorisation initiale.

a. En principe, un droit cessible se prête à une renonciation (ATF 92 I 243 ; A. GRISEL, op. cit., p. 655). La renonciation n'a d'effet que si son auteur a manifesté la volonté d'abandonner un droit, c'est-à-dire s'il en a fait part à l'autre partie, qui est en général l'Etat. La volonté de renoncer peut être communiquée par des actes concluants aussi bien qu'expressément. Cependant, la renonciation ne se présume pas (ATF 101 Ia 470).

En l'espèce, le courrier de BFGS S.A. indique sans ambiguïté la cessation de l'exploitation du gisement de Montfleury par cette société. Cette déclaration ne peut pas être comprise comme se limitant aux parcelles non encore exploitées, mais vise l'ensemble des parcelles en question. D'ailleurs, l'autorité n'a pas donné suite à ce courrier, ce qui pourrait indiquer qu'il s'agit d'une renonciation partielle. En outre, cette déclaration doit être interprétée comme une information aux autorités que l'autorisation allait être transférée pour l'avenir, en raison de l'arrêt d'exploitation. Ce n'est donc pas une renonciation au sens décrit ci-dessus valant extinction de l'autorisation. Finalement, le fait que les propriétaires des parcelles n'aient pas été interpellés par l'autorité et n'aient pas contresignés la "renonciation" conforte cette interprétation. A cet égard, la convention sous seing privé, dont le département n'avait pas connaissance, concernant une indemnisation de MM. Abbé par BFGS S.A. ne suffit pas, à elle seule, à prouver une renonciation à l'exploitation des parcelles surtout compte tenu du montant sur lequel elle porte.

Au vu de ce qui précède, l'autorisation doit être considérée comme n'ayant pas été modifiée, quant au périmètre d'exploitation, jusqu'au transfert à la recourante. En outre, aucune renonciation ou autre cause d'extinction n'est intervenue par la suite, jusqu'à la décision de prolongation litigieuse.

b. A cet égard, le tribunal de céans relèvera que la mention de l'unique parcelle exploitée dans le titre des décisions de fixation de la profondeur maximum d'exploitation rendues après le transfert à la recourante, ne peut être considérée comme une modification de la décision initiale. Aucune restriction de périmètre n'est évoquée dans le corps des décisions et elles se réfèrent toutes expressément à la décision initiale par son numéro et par la mention "Gravière de Montfleury".

Par conséquent, c'est uniquement la décision de prolongation qui restreint le périmètre d'exploitation à la seule parcelle de Vernier, contrairement à ce qu'a retenu la CCRC sur ce point.

5. La CCRC a également considéré que l'entrée en vigueur de la LGEA le 1^{er} janvier 2000 avait modifié la situation juridique de la recourante. S'agissant de parcelles situées hors du périmètres fixé par la plan directeur, seule une dérogation exceptionnelle aurait permis l'ouverture d'une gravière. De surcroît, la CCRC a estimé que l'autorisation d'exploitation pour les parcelles de MM. Abbé n'ayant pas été utilisée dans les deux ans depuis la publication de l'autorisation, cette dernière était devenue caduque.

a. Comme vu précédemment, il s'agit en l'espèce d'une seule gravière dont l'exploitation est prévue par étapes, d'est en ouest sur trois parcelles et non pas de trois gravières ayant donné lieu à trois autorisations d'exploiter distinctes comme le laisse supposer la décision de la CCRC. Une seule autorisation, portant un seul numéro a été délivrée. En conséquence, l'ouverture de la gravière a été autorisée en 1993 et cela pour tout le périmètre concerné. L'exploitation depuis cette date sur une partie du périmètre permet de satisfaire à la condition de l'ouverture dans le délai de deux ans de l'article 12 alinéa 1 LGAE. En outre ce délai existait déjà sous l'ancien droit mais était réduit à un an (art. 10 al. 1 RGEA du 7 septembre 1977). De ce fait, aucune caducité de l'autorisation, même partielle, ne saurait être retenue.

b. Il convient toutefois d'examiner la portée de l'entrée en vigueur de la LGAE et du plan directeur des gravières sur l'autorisation d'exploiter.

Une autorisation d'exploiter valable jusqu'au 31 décembre 2006 a été délivrée au premier exploitant en 1993 et valablement transférée à la recourante depuis. Lors de l'entrée en vigueur de la LGAE, qui prévoit également un système d'autorisation d'exploiter, aucune nouvelle autorisation n'a été délivrée en remplacement de celle existante. En outre, la LGAE ne contient aucune disposition transitoire relative aux périmètres d'exploitation des autorisations

délivrées conformément à l'ancien droit et dont les effets perdurent après l'entrée en vigueur.

Selon le principe de la non-rétroactivité des lois, une nouvelle règle ne peut pas remettre en cause des situations de fait qui se sont entièrement déroulées et achevées ayant son entrée en vigueur. S'agissant des effets d'une décision soumise à un terme résolutoire, la conséquence d'une modification du droit pour le temps qui reste à courir se pose. La doctrine considère que la fixation d'un terme résolutoire confère un droit acquis à la continuation des effets de la décision et que l'existence d'un terme déterminé crée une expectative quant au maintien de la décision (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle, 1991, p. 284).

En l'espèce, la décision d'autorisation n'a pas été remise en cause par l'autorité lors de l'entrée en vigueur de la LGAE, ni pendant les cinq ans qui ont suivi.

Par conséquent, l'entrée en vigueur de cette loi n'a eu aucune conséquence sur l'existence et la portée de l'autorisation d'exploiter initiale, s'agissant du périmètre d'exploitation et du terme.

c. Quant à l'absence de mention des parcelles sur le plan directeur, il a été établi en cours d'instruction que ce plan ne contenait pas de rubrique concernant les parcelles sur lesquelles l'extraction de gravier avait été autorisée, mais pas encore commencée, bien que la LGEA indique que le plan directeur comporte l'inventaire des territoires déjà exploités, en cours d'exploitation ainsi que des zones exploitables et des zones d'attente (art. 4 al. 2 LGEA).

La portée de cette absence doit cependant être relativisée puisque le plan directeur se définit comme un instrument de planification. Dans le système de la LGEA, il est prévu l'adoption de plans d'affectation pour les parcelles figurant au plan directeur mais également, sur dérogation, sur d'autres parcelles (art. 4 al. 4 LGEA). La recourante étant au bénéfice d'une autorisation valablement délivrée au moment de l'adoption dudit plan, cette procédure n'a pas été suivie pour la parcelle de Vernier et il n'y a pas lieu de l'appliquer pour les deux autres parcelles concernées.

6. Au vu de ce qui précède, l'existence d'une autorisation d'exploiter, valable pour l'ensemble du périmètre, à la date de la décision de prolongation doit être admise. Le recours est ainsi recevable
7. Reste à examiner si la charge contenue dans la décision de prolongation et restreignant le périmètre d'extraction est contraire au droit comme le soutient la recourante. Dite décision révoque partiellement l'autorisation initiale. Cette révocation est uniquement motivée par le préavis de la FTI qui entend acquérir les parcelles en vue du développement de la zone industrielle.

- a. Toute décision administrative doit respecter les principes généraux, en particulier ceux de l'intérêt public, de la légalité et de la proportionnalité.
- b. La LGEA a pour but 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 ; de garantir un approvisionnement du canton en gravier, sable et argile indigènes en quantité et diversité suffisantes, compatible avec le principe du développement durable ; 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 (art. 2 al. 1 LGEA). La poursuite de ces objectifs doit, en particulier, tenir compte de la nécessité 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 ; de préserver les zones d'habitation, les zones viticoles, de bois et forêts, les sites et les paysages dignes d'intérêt et les biotopes d'importance régionale et locale, de toute exploitation; 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 (art. 2 al. 2 LGEA).

En l'espèce, la décision de restreindre le périmètre d'exploitation de la gravière de Montfleury ne répond à aucun de ces objectifs et n'est fondée sur aucun des buts de la loi, le département ne l'affirme d'ailleurs pas.

A cela s'ajoute que la FTI a indiqué donner un préavis positif à la prolongation pour l'entier du périmètre, pour autant que la remise en état soit faite pour 2014. La soustraction temporaire des terrains au développement de la zone industrielle étant le seul point négatif de l'exploitation des terrains de MM. Abbé, idéalement situés près de la ligne ferroviaire.

Le directeur du service de géologie a en outre précisé que les sites en attente n'avaient pas tous la profondeur de la gravière de Monfleury et que cette dernière n'avait que deux ou trois mètres stériles au dessus du gravier, contrairement aux autres sites, confirmant l'intérêt de cette zone.

L'intérêt public à l'exploitation des gisements de gravier dans le canton a été souligné par toutes les parties en raison de l'épuisement des réserves disponibles. Il en va de même de l'intérêt public à disposer d'emplacements de décharge pour déblais aisément accessibles.

Au vu de ce qui précède, la pesée entre les intérêts publics en jeu et ceux, privés, de la recourante et des propriétaires opposés au seul intérêt public, défendu par la FTI, à un développement immédiat de la zone industrielle à cet endroit, conduit à annuler la décision prise par le département. C'est d'ailleurs la même

motivation qui avait déjà été développée par le tribunal de céans dans son arrêt du 8 juin 1993 concernant la délivrance de l'autorisation d'exploiter la gravière de Montfleury.

Pour ces motifs, le recours sera admis et la décision de la CCRC confirmant la décision du département sera annulée, de même que les charges n^{os} 2 a) et 2 b) de l'autorisation de prolongation délivrée par le DT, restreignant le périmètre d'exploitation.

8. Un émoulement de CHF 1'500.- sera mis à la charge du DT. Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée à la recourante à charge de l'Etat de Genève.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 4 juin 2007 par la Gravières d'Epeisses S.A. contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 16 avril 2007 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 16 avril 2007 ;

annule les charges 2a) et 2b) de l'autorisation de prolongation du 23 octobre 2006 du département du territoire;

met à la charge du département du territoire un émoulement de CHF 1'500.- ;

alloue à la recourante une indemnité de procédure de CHF 2'000.-, à charge de l'Etat de Genève ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants LTF, 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'article 42 LTF. Le présent arrêt et les

pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat de la recourante ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière de constructions et au département du territoire.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :