

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2114/2015 AMENAG

JTAPI/520/2016

**JUGEMENT**

**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**DE PREMIÈRE INSTANCE**

du 26 mai 2016

dans la cause

**COMMUNE D'AVUSY**, représentée par Me Bruno MEGEVAND, avocat, avec  
élection de domicile

contre

**SABLIÈRE DU CANNELET SA**, représentée par Me Jean-Jacques MARTIN, avocat,  
avec élection de domicile

**DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS ET DE  
L'AGRICULTURE**

---

## EN FAIT

1. La commune d'Avusy a, par contrat du 15 novembre 1958, loué à la Sablière du Cannelet SA la parcelle n° 463, feuille 9 dont elle était propriétaire. La Sablière du Cannelet SA était autorisée à y construire un silo à sable et une installation de lavage et de triage.
2. La Sablière du Cannelet SA a été autorisée, le 13 mai 1958, par le département des travaux publics devenu depuis lors le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE ou le département) à construire un silo avec installation de triage et de lavage, et un système de filtration des eaux de lavage.
3. La commune d'Avusy a conclu un nouveau contrat de bail avec la Sablière du Cannelet SA le 17 octobre 1974 portant sur la même parcelle, valable du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1975 et bail reconductible tacitement d'année en année.
4. Monsieur Robert MAURY est propriétaire des parcelles n° 85, 86 et 87 de la commune d'Avusy.
5. Le 6 janvier 1983, le département de l'intérieur et de l'agriculture, devenu depuis lors le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après : DETA ou le département) a autorisé la Sablière du Cannelet SA à exploiter une gravière sur la parcelle n° 85, feuille 3 de la commune d'Avusy.

Cette décision prévoyait une remise en culture de l'ensemble de la parcelle en 1990.

6. Le 15 décembre 1983, le DETA a rendu une nouvelle autorisation d'exploiter une gravière sur les parcelles n° 85 et 87 de la commune d'Avusy à la Sablière du Cannelet SA, prévoyant une remise en culture de l'ensemble des parcelles en 1994.
7. Par décision du 29 juillet 1986, le DETA a autorisé la Sablière du Cannelet SA à utiliser une station mobile de lavage de matériaux graveleux sur les parcelles n° 85, 86 et 87 de la Commune d'Avusy.

Cette autorisation prévoyait que la date pour le remblayage et la remise en culture des parcelles restait inchangée et que l'installation devrait être déplacée dans une autre gravière en temps utile.

8. La Sablière du Cannelet SA a sollicité, par courrier du 29 juin 1993, la prolongation des autorisations de cinq ans, soit jusqu'en 1999, indiquant qu'une demande en autorisation de construire afin de pouvoir conserver l'installation de

recyclage et de récupération à long terme avait été déposée, mais son instruction pouvait prendre du temps.

9. Le DETA a répondu par courrier du 21 juillet 1993 que des nouveaux délais seraient définis, d'entente avec les autorités communales, dès que le DALE aurait statué sur la requête en autorisation de construire (portant le n° DD 92'383), qui faisait l'objet d'une enquête publique en dérogation de destination.
10. La société OBONI, mandatée par la Sablière du Cannelet SA, a réalisé une étude d'impact concernant l'installation fixe de concassage et de lavage en décembre 1994 (DD 92'383).

Elle a établi un rapport complémentaire le 23 avril 1996.

11. Par courrier du 26 octobre 1995, la commune d'Avusy s'est opposée à la requête en autorisation de construire déposée par la Sablière du Cannelet SA, les installations de recyclage n'étant pas compatibles avec la zone agricole.
12. Par courrier du 20 décembre 1995, la commune d'Avusy a résilié le bail conclu avec la Sablière du Cannelet SA pour le 30 juin 1996.

Toutefois, suite à une procédure judiciaire, le bail a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2002. Dès lors, dès 2003, la Sablière du Cannelet SA a cessé toute activité sur cette parcelle.

13. Le 15 janvier 1996, le DALE a délivré à la Sablière du Cannelet SA l'autorisation de réorganiser ses installations - de construire une installation fixe de concassage et de lavage ainsi qu'un radiér sur les parcelles n<sup>os</sup> 86 et 87, feuille 3 de la commune d'Avusy.

Cette autorisation a toutefois été annulée par décision de la Commission de recours en matière de constructions du 3 septembre 1996, décision confirmée tant par le Tribunal administratif (arrêt du 12 août 1997) que par le Tribunal fédéral (arrêt 1A.242/1997 du 13 février 1998).

14. Par courrier du 10 juin 1998, la commune d'Avusy a interpellé le Procureur général afin que la décision du Tribunal fédéral soit suivie d'effets.

Ce dernier s'est déclaré incompétent pour intervenir dans le litige en date du 21 décembre 1998.

15. Le 18 janvier 1999, la commune d'Avusy a interpellé le Conseiller d'Etat en charge du DALE afin qu'il rende une décision formelle à l'encontre de la Sablière du Cannelet SA, l'enjoignant d'avoir une activité conforme à la zone agricole ou de mettre un terme à cette activité.

16. Par décision du 28 janvier 1999, le Conseiller d'Etat en charge du DALE a indiqué à la commune d'Avusy que son département n'entendait pas prendre de mesures à l'encontre de la Sablière du Cannelet SA.

Cette décision indiquait qu'elle pouvait faire l'objet d'un recours auprès de la commission de recours en matière de construction.

17. La commune d'Avusy a recouru contre cette décision auprès de la Commission cantonale de recours en matière de construction le 23 février 1999. Cette procédure a été suspendue par ordonnance du 29 juin 2001.
18. Le DALE a entamé, en mai 1999, une procédure de modification des limites de zone concernant notamment les parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 (création d'une zone industrielle et d'une zone agricole), portant le n<sup>o</sup> 29'005-504.
19. Par courrier du 12 avril 2001, le Conseiller d'Etat en charge du DALE a informé la Sablière du Cannelet SA que, face au préavis défavorable de la commune d'Avusy, le Conseil d'Etat n'entendait pas poursuivre la procédure de modification des limites de zones.

Toutefois, un déclassement d'importantes surfaces de terrain sur la commune de Satigny, au lieu-dit Bois-de-Bay, serait prochainement mis à l'enquête publique, lequel devrait permettre de reloger l'exploitation de la Sablière du Cannelet SA dans le respect d'une conception d'ensemble qui faisait défaut jusqu'à présent.

20. Le Conseiller d'Etat en charge du DALE a indiqué à la commune d'Avusy, dans une lettre du 3 octobre 2001, qu'il entendait retirer sa décision du 28 janvier 1999 contestée devant la Commission cantonale de recours en matière administrative.
21. Par décision du 28 juin 2006, la Commission cantonale de recours en matière de construction a constaté que la procédure était devenue sans objet et a rayé la cause du rôle.
22. En 2007, le Grand Conseil a voté le PL 8'706 modifiant les limites de la zone industrielle du Bois-de-Bay, permettant notamment de reloger des activités de traitement de matériaux graveleux, telles que celles de la Sablière du Cannelet SA.
23. La Sablière du Cannelet SA n'a toutefois pas déménagé dans la zone industrielle du Bois-de-Bay.
24. Suite à la pétition (P 1'787) concernant l'implantation de la Sablière du Cannelet SA, le Grand Conseil a déposé, le 10 janvier 2010, un rapport de la commission de l'environnement et de l'agriculture ainsi qu'une motion (M 2'048) demandant que la situation de la Sablière du Cannelet SA soit régularisée.

25. Le 27 janvier 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la motion M 2'048.
26. Lors de sa séance du 13 novembre 2012, le Conseil municipal de la commune d'Avusy a décidé de refuser tout nouveau projet de déclassement en zone industrielle des parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 et de demander au Conseil d'Etat de prendre toutes les mesures requises pour faire déménager la Sablière du Cannelet SA dans une zone industrielle de manière à pouvoir restituer les terrains qu'elle occupe.
27. Par courrier du 25 septembre 2012 au Conseil d'Etat, la commune d'Avusy a indiqué qu'elle souhaitait faire preuve de pragmatisme, reconnaissant à l'activité de recyclage déployée par la Sablière du Cannelet SA une incontestable importance économique et une dimension écologique dès lors que des matériaux de démolition et d'excavation, naguère enfouis dans le sous-sol des gravières et qui ne trouvaient plus guère de place, pouvaient ainsi être réutilisés à des fins de construction.  
  
Elle était portée à imaginer que le Conseil d'Etat pourrait décider de déclasser le terrain concerné afin de régulariser la situation. Dans cette hypothèse, elle pensait qu'il serait opportun que des conditions soient imposées à l'entrepreneur, et en particulier qu'un déclassément lui permettant de poursuivre ses travaux en toute légalité soit subordonnée à un rachat par la commune des terrains, qui seraient mis en droit de superficie. Cette solution permettrait de rassurer quelque peu la population d'Avusy et des environs, en donnant aux autorités la haute main notamment sur l'affectation de ces terrains.
28. Le Conseil d'Etat a répondu le 10 avril 2013, indiquant notamment que le DALE avait initié un projet de loi de modification des limites de zones (déclassément) afin de créer une zone industrielle et artisanale (ZIA) sur les parcelles de l'entreprise de la Sablière du Cannelet SA, dont l'affectation sera restreinte aux activités de recyclage de matériaux minéraux.
29. Le 25 juillet 2013, le Conseil d'Etat a soumis un rapport en réponse à la motion M 2'048-A.
30. La commune d'Avusy a interpellé le Procureur général par courrier du 30 juin 2014. La situation n'ayant guère évolué, elle devait malheureusement constater que la Sablière du Cannelet SA exerçait illégalement son activité depuis plus de seize ans.  
  
Elle demandait que la décision du Tribunal fédéral du 13 février 1998 soit enfin suivie d'effet et qu'il soit mis fin à ce déni de justice.
31. Le Procureur général a répondu le 30 juillet 2014. L'arrêt du Tribunal fédéral n'était pas susceptible d'exécution ; il ne contenait en effet pas d'injonction de faire

ou de ne pas faire dès lors qu'il se bornait à rejeter un recours dirigé contre un arrêt du Tribunal administratif et, ce faisant, à confirmer l'annulation des autorisations de construire accordées à la Sablière du Cannelet SA. C'était aux autorités administratives qu'incombait la responsabilité de faire respecter le droit de l'aménagement du territoire et des constructions. Le Ministère public ne pourrait intervenir, le cas échéant, qu'en cas de refus d'obtempérer à une injonction assortie de la menace des peines prévues à l'art. 292 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0).

32. Par courrier du 26 novembre 2014, la commune d'Avusy a demandé au Conseiller d'Etat en charge du DALE de bien vouloir abandonner le projet de déclasser en zone industrielle les parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 de la commune d'Avusy, d'exiger de la Sablière du Cannelet SA sa mise en conformité par rapport à la zone puisque cette entreprise n'était pas autorisée à exercer une activité industrielle en zone agricole, et de fixer à cette entreprise un ultime délai pour sa mise en conformité.
33. Le Conseiller d'Etat en charge du DALE a répondu par lettre du 6 janvier 2015. La voie choisie par le Conseil d'Etat pour régulariser la situation était celle de la modification de zone. Cette solution était d'ailleurs expressément inscrite dans le Plan directeur cantonal 2030. Cette mesure d'aménagement était enfin conforme à l'arrêt du Tribunal fédéral.

L'enquête technique de la modification de zone pourrait être lancée début 2015.

Son département n'entendait pas prendre d'autres mesures avant de connaître l'issue de cette procédure.

34. La commune d'Avusy, sous la plume de son conseil, a fait parvenir au Conseiller d'Etat en charge du DALE, le 28 mai 2015, ses observations concernant le projet de modification des limites de zones (PL 29'922 et plan n° 29'922-504). Elle s'opposait catégoriquement au projet de loi et, conformément à son courrier du 26 novembre 2014, réclamait l'abandon du projet de déclassement en zone industrielle des parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 et la fixation à la Sablière du Cannelet SA d'un ultime et bref délai pour remettre les parcelles en conformité à l'affectation de la zone agricole, puisque ses activités n'étaient pas autorisées.
35. Par courrier du 1<sup>er</sup> avril 2015, la commune d'Avusy a demandé au Conseiller d'Etat en charge du DETA de constater que le maintien des installations et activités de concassage et lavage de matériaux et autres de la Sablière du Cannelet SA étaient illicites, que la tolérance du DETA à l'égard de cette situation était illicite, et d'ordonner la suspension immédiate des activités de la Sablière du Cannelet SA, d'ordonner l'évacuation des installations et constructions édifiées sur lesdites parcelles dans un délai de soixante jours à compte de la décision à intervenir, d'ordonner à la Sablière du Cannelet SA d'entreprendre les opérations de remblayage des parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 et lui fixer un délai d'un an non

prolongeable et de fixer la date de remise en culture des parcelles à l'expiration d'un délai de six mois suivant la fin du remblayage.

36. Le Conseiller d'Etat en charge du DETA a transmis sa prise de position à la Commune d'Avusy le 4 juin 2015, dont le contenu était le suivant :

« De l'illégalité des activités de la société Sablière du Cannelet SA :

Cet état de fait est connu de l'Etat, et a été retenu comme considérant du Grand Conseil dans la motion M 2048-A qu'il a renvoyée au Conseil d'Etat le 27 janvier 2012.

Dans ce contexte, des démarches allant dans le sens d'une modification de zone des trois parcelles n° 85, 86 et 87 de la commune d'Avusy sont actuellement en cours de traitement au Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE). Je vous informe au demeurant que le déclassement dudit périmètre fait également partie intégrante du plan directeur cantonal 2030 adopté par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

De la suspension immédiate des activités de l'entreprise :

Quand bien même les activités de l'entreprise Sablière du Cannelet SA ne sont aujourd'hui malheureusement pas réglementées de façon satisfaisante, elles sont nécessaires pour assurer le traitement efficace et écologique de matériaux de démolition et d'excavation générés par les chantiers genevois, pour les recycler et ainsi pallier l'épuisement des ressources en graves naturelles régionales.

En effet, les zones industrielles sont, à ce jour, insuffisantes dans le canton et la Sablière du Cannelet SA, par sa position, permet une synergie entre les activités d'exploitation de graves naturelles, les activités de recyclage et celles de mise en décharge.

Sur ces bases, il n'est à ce jour pas prévu de suspendre les activités de Sablière du Cannelet SA.

De l'évacuation des installations et de la remise en état des parcelles

A la lumière de ce qui précède, l'évacuation des installations de traitement des déchets et la remise en état des parcelles concernées ne peuvent être entreprises. Les charges inhérentes à ces deux aspects devront être définies dans le cadre de la procédure d'autorisation d'exploiter qui devra être engagée si la procédure de déclassement aboutit.

En conséquence, le DETA n'est pas en mesure de répondre favorablement à votre demande, au vu de la procédure en cours au DALE. »

37. Par acte du 18 juin 2015, la commune d'Avusy a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre le courrier du Conseiller d'Etat en charge du DETA. Elle a notamment pris les conclusions suivantes, sous suite de frais et dépens :
- annuler la décision prononcée le 4 juin 2015 par le DETA, rejetant la requête de la commune d'Avusy du 1<sup>er</sup> avril 2015 ;
  - constater que le maintien des installations et activités de concassage et lavage de matériaux et autres de la Sablière du Cannelet SA, sur les parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 de la commune d'Avusy, est illicite ;
  - constater que la tolérance du DETA à l'égard de cette situation est illicite ;
  - ordonner en conséquence la suspension immédiate des activités de la Sablière du Cannelet SA sur les parcelles ;
  - ordonner l'évacuation des installations et constructions édifiées sur lesdites parcelles, dans un délai de soixante jours à compter de l'arrêt à intervenir ;
  - ordonner à la Sablière du Cannelet SA d'entreprendre les opérations de remblayage des parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 de la commune d'Avusy et lui fixer un délai d'un an, non-prolongeable, pour mener à bien cette opération ;
  - fixer la date de remise en culture des parcelles à l'expiration d'un délai de six mois suivant la fin du remblayage.

Le courrier du 4 juin 2015 était incontestablement une décision au sens de l'art. 4A de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10).

Le caractère illégal des activités de la Sablière du Cannelet SA était admis, ce qui était en contradiction avec la décision : cette dernière devait donc être annulée dans la mesure où elle refusait de constater le caractère illicite desdites activités.

Il appartenait au DETA, compétent pour l'exécution de la loi sur les gravières et exploitations assimilées, d'ordonner les mesures administratives adéquates en cas de violation par l'exploitant des obligations lui incombant, notamment en vertu de l'autorisation d'exploiter qui lui avait été délivrée, ce qu'il n'avait pas fait.

Le DETA devait ordonner les mesures destinées au respect des autorisations délivrées à la Sablière du Cannelet SA qui, conformément à la loi, lui prescrivait un délai pour la restitution des terres à l'agriculture ; aucune dérogation ne pouvant être accordée à cette obligation. Les intérêts économiques de la Sablière du Cannelet SA devaient céder le pas à l'intérêt public prépondérant au maintien d'une stricte séparation entre zone à bâtir et zone non constructible.

La bonne foi de la Sablière du Cannelet SA ne pouvait par ailleurs être admise puisque celle-ci n'était au bénéfice que d'une autorisation temporaire dont la transformation en autorisation définitive avait été refusée par toutes les instances de recours. Enfin, la conformité des installations par le biais d'une modification des limites de zones n'avait pas de chances sérieuses de se concrétiser, à preuve déjà le fait que ce changement de régime de zones était envisagé depuis quinze ans sans avoir été concrétisé.

38. Par décision du 26 août 2015, le tribunal a appelé en cause la Sablière du Cannelet SA.
39. Par écritures du même jour, le DETA a répondu au recours, concluant à son rejet.

La situation de la Sablière du Cannelet SA était connue des autorités. Le Conseil d'Etat avait pris position pour un déclassement de zone afin de normaliser la situation, et cette procédure, selon ses informations, était en cours et serait mise prochainement à l'enquête publique. Ainsi, le DETA ne voyait pas comment il pourrait rendre une décision tendant à la suspension immédiate des activités de la Sablière du Cannelet SA, à l'évacuation des installations et constructions édifiées sur les parcelles dans un délai de soixante jours, ordonner à la Sablière du Cannelet SA d'entreprendre les opérations de remblayage des parcelles et fixer une date de remise en culture. Rendre une telle décision irait à l'encontre de la volonté du Conseil d'Etat et de l'art. 12A LPA.

Il fallait par ailleurs préciser le contexte actuel de la Sablière du Cannelet SA comme cela ressortait du rapport de la commission de l'environnement et de l'agriculture (dans le cadre de la P 1'787-A concernant l'implantation de la Sablière du Cannelet SA) qui était une entreprise jouant un rôle clé dans le traitement des déchets de chantier du canton, tant par les volumes traités (environ 10'000 m<sup>3</sup> par an) que par sa situation géographique. Le maintien de son activité de recyclage était nécessaire.

La quantité de déchets minéraux traités et valorisés par la Sablière du Cannelet SA représentait environ 25 % de la quantité totale cantonale.

40. La commune d'Avusy a répliqué par écritures du 4 septembre 2015.

Le principe de coordination évoqué par le DETA dans son recours (art. 12A LPA) ne trouvait pas application dans le cas d'espèce.

Ce que souhaitait le DETA était, une fois de plus, d'obtenir la perpétuation de la situation illicite par un procédé dilatoire. L'on savait que les installations devaient être enlevées depuis l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 février 1998.

Le déclassement souhaité par le Conseil d'Etat était contraire aux principes d'aménagement du territoire découlant du droit fédéral et était donc « un serpent

de mer » qui ne saurait fonder quelque retard que ce soit dans l'instruction de la présente procédure.

La commune d'Avusy s'opposait catégoriquement à tout retard dans le déroulement de la procédure, spécialement sa suspension.

41. La Sablière du Cannelet SA, sous la plume de son conseil, s'est déterminée sur le recours par écritures du 16 octobre 2015, concluant, sous suite de frais et dépens, préalablement à sa suspension, à la forme à son irrecevabilité, et au fond à son rejet.

Elle était en droit de considérer que la prolongation du 21 juillet 1993 était toujours valable. Les procédures mises en œuvre par le DALE et le DETA pour autoriser le projet déposé en 1993 n'étaient toujours pas terminées et nécessitaient un changement de zone ; dans l'intervalle, l'autorisation du 21 juillet 1993 réglait toujours la situation.

La commune d'Avusy n'avait par ailleurs pas la qualité pour recourir contre le refus du DETA de prendre des mesures contre elle.

La commune d'Avusy avait par ailleurs changé plusieurs fois de position dans ce dossier, ce qui entraînait qu'elle ne pouvait être prise au sérieux et sa crédibilité était mise à mal. C'était encouragée par la commune d'Avusy que la Sablière du Cannelet SA avait investi de manière substantielle sur le site de Sous-Forestal pour rassembler ses activités.

Par ailleurs, le tribunal n'avait pas le pouvoir de revoir librement des décisions administratives prises en opportunité sauf exception prévue par la loi ; la décision contestée avait été prise en opportunité, le DETA ayant fait une pesée des intérêts en présence et la loi sur les gravières et exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA - L 3 10) ne conférait pas au tribunal le droit de revoir une décision du DETA prise en opportunité.

Si la décision dont était recours devait être qualifiée de décision prise dans le cadre du pouvoir d'appréciation du DETA, la Commission de recours (sic) ne pouvait revoir cette décision que pour excès ou abus de pouvoir d'appréciation : en l'espèce il n'y avait aucun excès ou abus de son pouvoir d'appréciation de la part du DETA.

Enfin, le projet de modification de zone avait été approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015 dans le plan directeur cantonal et la commune d'Avusy n'avait aucun droit à s'opposer à un projet décidé par le Grand Conseil dans le cadre de la planification cantonale.

42. Dans sa duplique du 19 octobre 2015, le DETA a expliqué qu'afin de respecter le principe de cohérence, il ne pouvait pas, à ce jour, prendre une décision.

concernant un projet qui faisait actuellement l'objet d'une procédure au DALE et dont l'issue avait des conséquences sur celle du DETA.

La procédure de déclassement n'était pas de la compétence du DETA et il n'appartenait donc pas à ce dernier de préjuger l'issue de la procédure pendante au DALE en estimant que le déclassement était contraire aux principes d'aménagement du territoire et ainsi de rendre une décision ne tenant pas compte de ladite procédure pendante au DALE ; il appartenait à la recourante de faire valoir cet argument dans le cadre de la procédure de déclassement de zone.

Si la procédure aboutissait à un changement de zone, l'autorisation de la Sablière du Cannelet SA pourrait être régularisée. Ainsi, accéder aux diverses requêtes de la recourante et ordonner les différentes mesures exigées auraient pour conséquences, notamment, un manque de capacité de traitement de déchets de chantier minéraux sur le territoire cantonal, l'investissement de frais très importants pour la Sablière du Cannelet SA et, surtout, le licenciement de son personnel, ce qui serait disproportionné au regard du caractère non tranché du côté du DALE.

43. La commune d'Avusy a transmis sa détermination suite aux observations du DETA et de la Sablière du Cannelet SA le 21 décembre 2015.

Les installations dont la Sablière du Cannelet SA disposait depuis la fin des années 50 au lieu-dit Champlong concernaient uniquement le traitement de matériaux issus de gravières, à l'exclusion de toute activité de recyclage ; les activités de recyclage étaient de nouvelles activités, implantées sur le site de Sous-Forestal à partir de 1986, sur la base d'une autorisation provisoire. La commune d'Avusy n'avait pas du tout été favorable à cette extension des activités de l'appelée en cause ; elle n'avait jamais soutenu l'activité de recyclage.

Contrairement à ce que prétendait la Sablière du Cannelet SA, le courrier du service cantonal de géologie du 21 juillet 1993 ne constituait pas une décision de prolongation de délai. Ainsi, la décision autorisant l'implantation de la station mobile de recyclage, du 29 juillet 1986, imposant le respect des dates de remblayage et remise en culture antérieurement fixées, était violée par la recourante depuis des années.

Concernant sa qualité pour recourir, elle a relevé qu'elle recourait contre une décision qui n'était pas le fruit d'une dénonciation à l'autorité hiérarchique mais qui avait été prise en application de l'art. 4A de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE ; E 5 10), lequel donnait à l'administré un droit à obtenir une décision de l'autorité compétente lorsqu'il estimait que celle-ci commettait un acte illicite. La commune d'Avusy était touchée dans ses intérêts privés puisqu'elle était propriétaire d'au moins deux parcelles sises au voisinage immédiat des biens-fonds ; elle était également

touchée dans ses prérogatives de puissance publique et disposait donc d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou la modification de la décision. La LGEA lui reconnaissait elle-même un intérêt juridique à recourir contre les décisions illicites.

Son attitude tout au long des années n'avait pas varié, on ne pouvait lui reprocher d'avoir agi de mauvaise foi puisque la procédure visait une décision du DETA et non d'elle.

Le DETA n'avait par ailleurs pas une complète latitude de statuer en opportunité selon la LGEA ; l'autorité devait prendre les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation conforme au droit puisque, sinon, le système de planification et d'autorisation mis en place par cette loi et voulu par le législateur resterait lettre morte. Le DETA avait en l'espèce décidé de perpétuer la violation crasse de la LGEA commise par la Sablière du Cannelet SA en exploitant sans autorisation des installations de recyclage de déchets de chantier sur l'ancienne gravière sise en zone agricole et cette décision violait purement et simplement le droit : les juridictions de recours avaient pleinement compétence pour sanctionner cette illicéité.

Il était hasardeux de déduire du plan directeur cantonal que la Sablière du Cannelet SA pourrait maintenir durablement les installations de recyclage de déchets de chantier présentes sur le site Sous-Forestal. Le plan directeur cantonal devait être concrétisé par une loi de modification des limites de zones. Le projet relatif au site de Sous-Forestal n'était toujours pas déposé devant le Grand Conseil, le Conseils d'Etat devant faire face à l'hostilité du législatif au déclassement de « mouchoirs de poche ».

La commune d'Avusy s'opposait finalement farouchement à ce que la procédure soit suspendue.

## EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés contre des décisions prises par le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture en application de la LGEA et du Règlement d'application de la loi sur les gravières et exploitations assimilées du 19 avril 2000 (RGEA – L, 3 10,03) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05; art. 35 LGEA et art. 1 RGEA).
2. Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité, dans les cas d'espèce fondées sur le

droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

3. En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (Arrêts du Tribunal fédéral 8C\_220/2011 du 2 mars 2012 ; 8C\_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C\_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/155/2012 du 20 mars 2012 ; ATA/536/2011 du 30 août 2011 ; ATA/741/2010 du 2 novembre 2010 consid. 2 ; ATA/576/2010 du 31 août 2010 consid. 2 ; ATA/311/2009 du 23 juin 2009 consid. 4 ; ATA/42/2007 du 30 janvier 2007 consid. 4 ; ATA/836/2005 du 6 décembre 2005 consid. 2 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., 2010, n. 867 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, p. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 269 ss n. 783 ss). Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (André GRISEL, Traité de droit administratif, Vol. II, 1984, p. 860 ss ; Benoit BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 78).

Dans tous les cas, la notion de décision administrative se définit comme un acte de souveraineté qui règle de façon impérative et contraignante une situation concrète soumise au droit administratif, soit en créant des droits et des obligations, soit en constatant l'existence ou l'inexistence. En d'autres termes, la notion de décision vise d'une manière générale toute mesure que prend une autorité dans un cas concret en vue de produire un certain effet juridique (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 784, p. 269 ; ATF 135 II 38 ; 126 II 300 ; 125 I 313).

4. Selon l'art. 1 al. 1 LGEA, la LGEA s'applique aux exploitations à ciel ouvert de gravier, sable et argile.

Son but est 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 (let. a), 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 (let. b) ; de promouvoir une valorisation optimale des matériaux minéraux avant une mise en décharge de leur part non valorisable (let. c) et de veiller à un remblayage des gravières par des matériaux inertés 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 (let. d).

Afin de garantir le respect des buts énoncés à l'art. 2, l'exploitation des gravières et décharges contrôlées est subordonnée à l'octroi d'une autorisation d'exploiter (art. 3 let. c LGEA).

Ainsi, nul ne peut ouvrir une gravière avant que le département n'ait délivré une autorisation d'exploiter (art. 8 al. 1 LGEA). Selon l'alinéa 2, cette autorisation porte sur la phase d'extraction et de traitement des matériaux (let. a), les modalités de traitement et/ou de stockage des matériaux minéraux de provenance extérieure à la gravière, l'application de l'article 16A étant réservée (let. b), la phase d'exploitation de la décharge pour matériaux inertes (remblayage) (let. c), la phase de remise en état des lieux (let. d).

L'autorisation d'exploiter comprend notamment la durée maximale des différentes activités déployées sur la gravière (art. 11 al. 1 en lien avec les art. 8 et ss LGEA).

5. Toute décision ou sanction prise par le département en application de la LGEA et du RGEA doit être portée devant le tribunal (art. 35 al. 1 LGEA). La commune du lieu de situation a la qualité pour recourir (al. 2).
6. En l'espèce, le courrier du DETA remplit les conditions formelles d'une décision : il traite tout d'abord d'une situation concrète, à savoir le maintien de l'activité de la Sablière du Cannelet SA sur trois parcelles sises sur la commune d'Avusy. Il a ensuite un caractère obligatoire envers la commune d'Avusy puisqu'il l'oblige à accepter sur les parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 l'exploitation de la gravière malgré son illégalité qui n'est pas contestée par le DETA. Il est enfin adressé à la commune d'Avusy, lieu de situation des terrains sur lesquels la Sablière du Cannelet SA exploite ses installations, et entité ayant la qualité pour recourir contre les décisions rendues sur la base de la LGEA.

La seule absence d'indication des voies de recours ne saurait avoir pour conséquence que le courrier du DETA ne puisse être considéré comme une décision.

Il sied par ailleurs de relever qu'un courrier avait été adressé le 28 janvier 1999 à la commune d'Avusy par le DALE dont le contenu était semblable à celui aujourd'hui querellé, à savoir que le DALE n'entendait pas prendre des mesures à l'encontre de la Sablière du Cannelet SA concernant ses activités sur les parcelles

de la commune d'Avusy alors que cette dernière les estimait illégales. Ce courrier indiquait expressément qu'il s'agissait d'une décision sujette à recours, ce qu'aucune des parties n'avait alors contesté dans la procédure de recours qui avait suivi.

7. Ainsi, la lettre du DETA doit être considérée comme une décision au sens de l'art. 4 LPA, laquelle peut faire l'objet d'un recours auprès du tribunal dans un délai de trente jours (art. 35 LGEA ; art. 62 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
8. La commune, en tant que destinataire de la décision (art. 60 LPA) et en vertu de l'art. 35 al. 3 LGEA, a la qualité pour recourir contre cette décision.
9. Ainsi, interjeté en temps utile et dans les formes prescrits devant la juridiction compétente, le recours est dès lors recevable au sens des art. 62 à 65 LPA.
10. Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), en soi non réalisée dans le cas d'espèce. Il n'en résulte toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble, puisqu'elle ne peut pas faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/366/2013 du 11 juin 2013 consid. 3a et la référence citée).

Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; 123 V 150 consid. 2 et les références citées). Commet un excès positif de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui exerce son appréciation alors que la loi l'exclut, ou qui, au lieu de choisir entre les deux solutions possibles, en adopte une troisième. Il y a encore excès du pouvoir d'appréciation dans le cas où celui-ci est négatif, soit lorsque l'autorité considère qu'elle est liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, ou qu'elle renonce d'emblée, en tout ou partie, à exercer son pouvoir d'appréciation (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; 116 V 307 consid. 2 et les références citées).

11. En l'espèce, les parcelles n<sup>os</sup> 85, 86 et 87 de la commune d'Avusy se situent en zone agricole. Elles font par ailleurs partie des zones exploitables selon le plan directeur.

La Sablière du Cannelet SA a été formellement autorisée à exploiter une gravière sur la parcelle n° 85 de la commune d'Avusy le 6 janvier 1983. Cette décision prévoyait une remise en culture de l'ensemble de la parcelle en 1990.

Le 15 décembre 1983, le DETA a rendu une nouvelle autorisation d'exploiter une gravière, sur les parcelles n°s 85 et 87, prévoyant une remise en culture de l'ensemble de la parcelle en 1994.

Par décision du 29 juillet 1986, le DETA a autorisé la Sablière du Cannelet SA à utiliser une station mobile de lavage de matériaux graveleux sur les parcelles n°s 85, 86 et 87 de la Commune d'Avusy.

Cette autorisation prévoyait que la date pour le remblayage et la remise en culture des parcelles restait inchangée et que l'installation devrait être déplacée dans une autre gravière en temps utile. La Sablière du Cannelet SA a sollicité la prolongation des autorisations de cinq ans, soit jusqu'en 1999, ce à quoi le DETA a répondu le 21 juillet 1993 que des nouveaux délais seraient définis, d'entente avec les autorités communales, dès que le DALE aurait statué sur la requête en autorisation de construire (DD 92'383), qui faisait l'objet d'une enquête publique en dérogation de destination.

Le DALE a délivré l'autorisation de construire DD 92'383 le 15 janvier 1996. Toutefois, cette autorisation a été annulée suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 février 1998.

Dès lors, au plus tard depuis cette date, l'activité de la Sablière du Cannelet SA sur les parcelles n°s 85, 86 et 87 de la commune d'Avusy n'est plus formellement autorisée, ce que le DETA ne conteste pas.

12. La zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal, qui respectent la nature et le paysage et qui satisfont aux conditions fixées par les art. 34 ss de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1 ; art. 20 al. 1 let. a à c LaLAT ; ATA/160/2014 du 18 mars 2014 consid. 7b).
13. Comme déjà indiqué, toute exploitation d'une gravière doit être dûment autorisée par le DETA. Ce dernier ne jouit dès lors d'aucun pouvoir d'appréciation ; il ne peut tolérer une exploitation sans délivrer une autorisation en bonne et due forme, après analyse des conditions. Le DETA reconnaît du reste dans la décision querellée que les activités de la Sablière du Cannelet SA « ne sont malheureusement pas réglementées de façon satisfaisante ».

L'exploitation actuelle de la gravière est donc illégale et ne saurait dès lors être tolérée plus longtemps. Elle ne pourrait par ailleurs être autorisée au jour

d'aujourd'hui, les parcelles sur lesquelles elle se situe étant sises en zone agricole - raison pour laquelle une procédure en déclassement de zone a été initiée. La décision du DETA doit être annulée et le dossier renvoyé au DETA pour qu'il rende à l'encontre de la Sablière du Cannelet SA une décision de cessation de l'exploitation de la gravière et de remise en état immédiate des parcelles.

14. Le recours sera dès lors admis.
15. Le présent jugement sera par ailleurs rendu sous la menace des peines prévues à l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), qui prévoit que « celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents sera puni d'une amende ».
16. L'avance de frais déposée par la commune d'Avusy lors du dépôt du recours de CHF 1'000.- lui sera restituée.
17. Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge de la Sablière du Cannelet SA et du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture, pris conjointement et solidairement, sera allouée à la commune d'Avusy, à titre de dépens (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

**PAR CES MOTIFS**  
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**  
**DE PREMIÈRE INSTANCE**

1. déclare recevable le recours interjeté le 18 juin 2015 par la commune d'Avusy contre la décision du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture du 2 juin 2015 ;
2. l'admet ;
3. renvoie le dossier au département de l'environnement, des transports et de l'agriculture pour nouvelle décision dans le sens des considérants, sous la menace de la peine prévue à l'art. 292 CP, dont la teneur figure dans les considérants ;
4. ordonne la restitution de l'avance de frais de CHF 1'000.- effectuée par la commune d'Avusy lors du dépôt du recours ;
5. condamne La Sablière du Cannelet SA et le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture, pris conjointement et solidairement, à verser à la commune d'Avusy une indemnité de CHF 1'500.- à titre de dépens ;
6. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (18 rue du Mont-Blanc, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

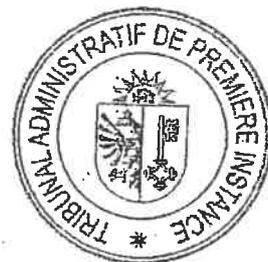
Siégeant : Sophie CORNIOLEY BERGER, présidente, François DULON et Julien PACOT, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

La présidente

Sophie CORNIOLEY BERGER

*S. Cornioley Berger*



Copie conforme de ce jugement a été communiquée aux parties.

Genève, le 26 MAI 2016

*La greffière*